Digitaliseret af | Digitised by

DET KGL. BIBLIOTEK
Royal Danish Library

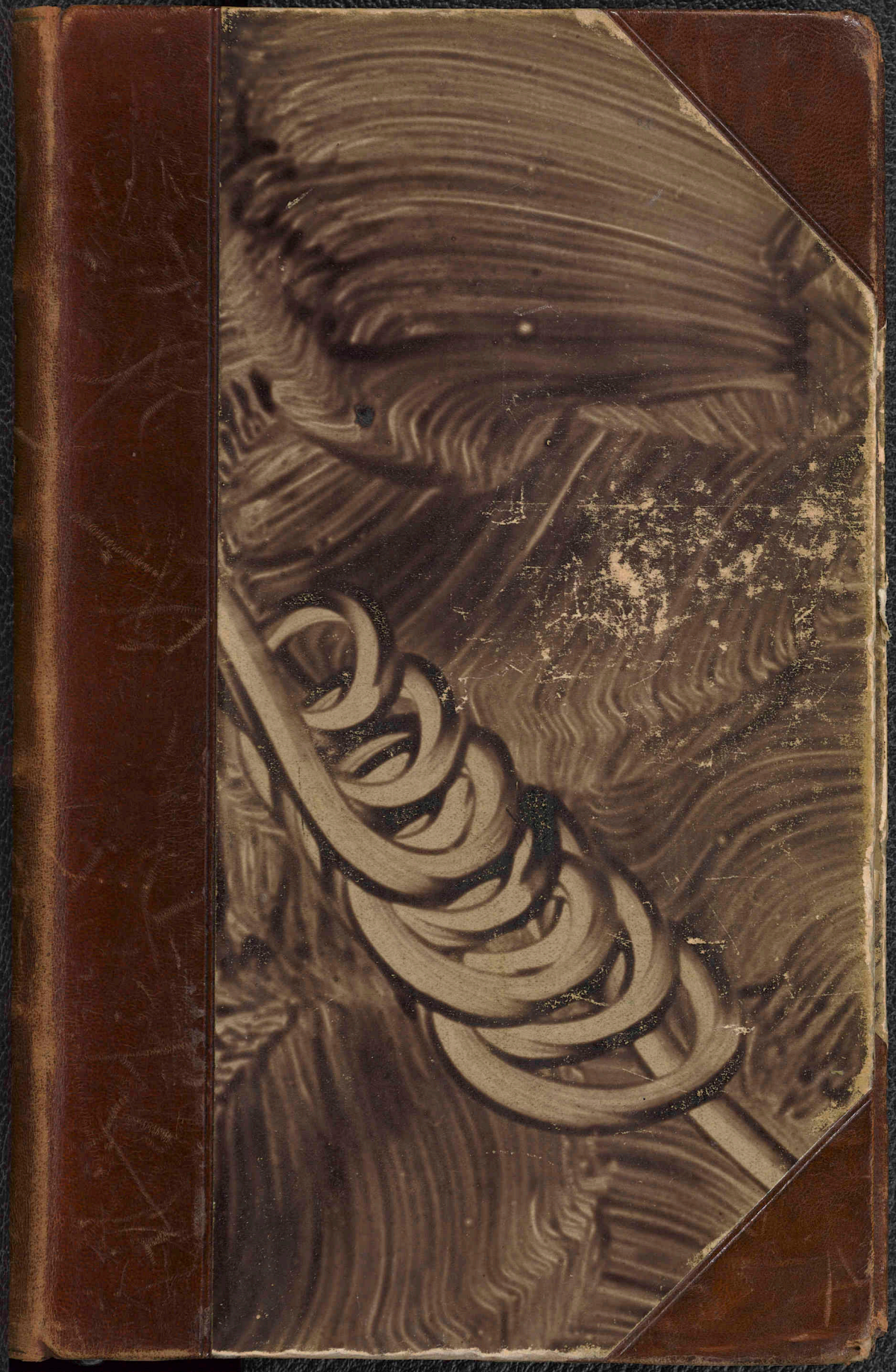
Forfatter(e) | Author(s):	Berlin, Knud.
Titel | Title:	Den danske Statsforfatningsret.
Udgavebetegnelse | Edition Statement:	2. gennemsete Udgave.
Bindbetegnelse | Volume Statement:	Vol. 1
Udgivet år og sted | Publication time and place:	København, 1922-1924
Fysiske størrelse | Physical extent:	2 bd.

DK

Værket kan være ophavsretligt beskyttet, og så må du kun bruge PDF-filen til personlig brug. Hvis ophavsmanden er død for mere end 70 år siden, er værket fri af ophavsret (public domain), og så kan du bruge værket frit. Hvis der er flere ophavsmænd, gælder den længstlevendes dødsår. Husk altid at kreditere ophavsmanden.

UK

The work may be copyrighted in which case the PDF file may only be used for personal use. If the author died more than 70 years ago, the work becomes public domain and can then be freely used. If there are several authors, the year of death of the longest living person applies. Always remember to credit the author



34, I - 31

DET KONGELIGE BIBLIOTEK
DA 1.-2.S 34 I 8°

1 1 34 1 8 00756 9

+ Rex

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

6/4-35

KNUD BERLIN

DEN DANSKE STATSFORFATNINGSRET

FØRSTE DEL

ANDEN GENNEMSETE UDGAVE

923.731

M. P. MADSENS BOGHANDEL
(RECHTWIG & TRYDE)
KØBENHAVN
1922

DEN DANSKE
STATSFORFATNINGSRET
I

KNUD BERLIN

DEN DANSKE STATSFORFATNINGSRET

FØRSTE DEL

ANDEN GENNEMSETE UDGAVE

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

M. P. MADSENS BOGHANDEL
(RECHTWIG & TRYDE)
KØBENHAVN
1922

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

KROHNS BOGTRYKKERI
KØBENHAVN

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

BENYTTEDE FORKORTELSER

Aschehoug bet. Aschehoug, Norges nuværende Statsforfatning, 2den Udgave 1891—93.
Aschehoug Nordisk Statsret bet. Aschehoug, Den nordiske Statsret 1885 i Nordisk Retsencyklopædi.
Bentzon Familieret bet. Bentzon, Den danske Familieret, 2den Udg. 1916.
Bentzon Personret bet. Bentzon, Personretten 1916—18.
Berlin Forbundslov bet. Berlin, Den dansk-islandske Forbundslov, 1920.
Berlin Opløsningsret bet. Berlin, Opløsningsretten overfor lovgivende Forsamlinger 1906.
Berlin Valgpligt bet. Berlin, Om Valg- eller Stemmepligt 1910.
Bjarnason bet. Bjarnason, Islenzk stjórnlágafræði 1913.
Blomberg bet. Blomberg, Föreläsningar i svensk statsrätt, andra upplagan ved Reuterskiöld 1911.
Blomberg Statsborgarskap bet. Blomberg, Om svenskt statsborgarskap 1891.
Cohn bet. G. og N. Cohn, Rigsdagen efter den nye Grundlov i Juridisk Tidsskrift 1. Aargang S. 388 fg.
Duguit bet. Duguit, Manuel de droit Conititutionnel, Paris 1918.
Errera bet. Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien 1909.
Esmein-Nézard bet. Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, septième edition revue par H. Nézard I—II 1921.
Federspiel bet. Federspiel, Den internationale Privatret i Danmark 1909.
Freund bet. Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika 1911.
F. F. O. bet. Folketingets Forretningsorden.
Folk. Forh. bet, Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger.
Giese bet. F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Dritte Auflage 1921.
Goos-Hansen bet. C. Goos und Henrik Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark 1913.
Grl. bet. Grundlov, Grl. uden nærmere Tilføjelser bet. Grundloven af 5. Juni 1915.
Hatschek 1915 bet. Hatschek, Englisches Staatsrecht I 1905.
Hatschek 1914 bet. Hatschek, Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irland 1914
Holck bet. Holck, Den danske Statsforfatningsret 1869.
Holck Statsforvaltningsret bet. Holck, Den danske Statsforvaltningsret 1870.
H. R. T. bet. Højesteretstidende.
Jellinek Allg. Staatslehre bet. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, zweite Aufl. 1905.
Jellinek Schriften II bet. Jellinek, Ausgevählte Schriften und Reden II 1911.

Jellinek System bet. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, zweite Aufl. 1905.
Jur. T. bet. Juridisk Tidsskrift.
Krieger bet. A. Krieger, Fremstilling af de gældende Regler om Valgene til Rigsdagen 1897.
Kriegers Dagbøger bet. A. F. Kriegers Dagbøger udgivet af Elise Koppel, Aage Friis og P. Munch 1920—1921.
L. F. O. bet. Landstingets Forretningsorden.
Landst. Forh. bet. Rigdagstidende, Landstingets Forhandlinger.
Laband bet. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, vierte Aufl. 1901.
J. E. Larsen I 2 bet. J. E. Larsen, Statsretlige Foredrag og Afhandlinger efter 1848, Samlede Skrifter I, 2 1857.
J. E. Larsen I 3 bet. J. E. Larsen, Statsretslige Foredrag og Afhandlinger efter 1848, Samlede Skriftet I, 3 1857.
Lebon bet. Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik 1909.
Liszt bet. v. Liszt, Das Völkerrecht, zehnte Aufl. 1915.
Malmgren bet. Malmgren, Sveriges grundlagar med förklaringar 1921.
Matzen bet. Matzen, Den danske Statsforfatningsret, 4. Udgave I 1910, II 1908. III 1909.
Matzen Folkeret bet. Matzen, Den positive danske Folkeret 1900.
G. Meyer-Anschütz bet. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts bearbeidet von G. Anschütz 1905.
Morgenstierne bet. Morgenstierne, Lærebog i den norske Statsforfatningsret 1909,
Munch-Petersen bet. Munch-Petersen, Den danske Retspleje I-V 1917-19.
N. Neergaard bet. N. Neergaard, Under Junigrundloven I—II 1892—1916.
Olivarius bet. Olivarius, Dansk Indfødsret 1911.
Rehm bet. Rehm, Modernes Fürstenrecht 1904.
Reuterskiöld bet. Reuterskiöld, Föreläsningar i svenks stats- och förvaltningsrätt 1914.
Rigsdags-Aarbog bet. Aarbog for Rigsdagssamlingen ved Fr. Kretz og Friederichsen.
Scheel bet. Scheel, Personretten, fremstillet efter den danske Lovgivning, 2den Udgave 1876.
Schlegel bet. Schlegel, Danmarks og Hertugdømmernes Statsret, Første Del 1827.
Sieber bet. Sieber, Das Statsbürgerrecht im internationalen Verkehr I—II 1907.
Steenstrup bet Steenstrup, Statsrettens Udvikling gennem Tiderne 1916.
Svejstrup bet. Svejstrup, Bestaaende Forfatningslove og Valglove I-IV, 1880—1886.
Svejstrup V bet. Svejstrup, Ny Forfatningslove og Valglove 1897
T. f. R. bet. Tidsskrift for Retsvidenskab.
Torp bet. Torp, Den danske Strafferets almindelige Del 1905.
U. f. R. bet. Ugeskrift for Retsvæsen.
Wallengren bet. S. Wallengren, Valrättsproblem 1915.
Wallengren bet. S. Wallengren, Tvåkammarsystemet i belysning av den danska författningsrevisionen 1912—15, 1915.
V. L. bet. Værnepligts Lov.
Vgl. bet. Valglov.

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING

Side

§ 1. Den danske Statsforfatningsrets Indhold og nærmere Afgrænsning ..... 1—5
§ 2. Redegørelse for Fremstillingens Ordning..... 5—7

Første Afdeling.

Den danske Statsforfatningsrets historiske Udvikling og Literatur.

§ 3. Enevældens Indførelse og Kongeloven ..... 8—12
§ 4. Tidsrummet fra Kongelovens Givelse til Grundloven af 5. Juni 1849 ..... 12—16
§ 5. Grundloven af 5. Juni 1849 og dens Tilblivelse ..... 17—21
§ 6. Fra Grundloven af 5. Juni 1849 til Hertugdømmernes Afstaaelse 21—27
§ 7. Tidsrummet fra 1864 til Nutiden..... 27—35
§ 8. Forfatningsforholdenes Udvikling udenfor det egentlige Kongerige ..... 35—50
§ 9. Oversigt over den danske Statsforfatningsrets Literatur ..... 50—51

Anden Afdeling.

Den nugældende danske Statsforfatningsret.

Indledning.

§ 10. Den danske Stats nærmere statsretlige Karakter..... 52—55
§ 11. Om Statsforfatningsrettens Kilder..... 55—61

Første Afsnit.

Landet.

§ 12. Landomraadets Grænser ..... 62—73
§ 13. Ændring af Landomraadets Grænser ..... 73—77
§ 14. Statsterritoriets Betydning..... 77—84

Andet Afsnit.

Folket.

Indledning.

		Side
§ 15.	Statsborgere og Undersaatter	85—107

Første Underafsnit.

Danske Indfødte.

§ 16.	Den ældre og nyere Indfødsretslovgivning	107—117
§ 17.	Erhvervelse af Indfødsret	117—134
§ 18.	Fortabelse af Indfødsret	134—151
§ 19.	Danske Indfødte ifølge Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX	152—156
§ 20.	Indfødsrettens Retsvirkninger. A. Rettighederne	157—165
§ 21.	Indfødsrettens Retsvirkninger. B. Pligterne	165—176

Andet Underafsnit.

Ikke-Indfødte.

§ 22.	Islandske Statsborgere	177
§ 23.	Andre her fast bosatte Ikke-Indfødte	177—196
§ 24.	Andre Fremmede	196—200

Tredie Underafsnit.

§ 25.	Forskellige Grupper af Statsborgere	201—212

Tredie Afsnit.

Statsmagtens Organer. I. Kongemagten.

Indledning.

§ 26.	Om Regeringsformen	213—219

Første Underafsnit.

Om Kongen og Kongehuset.

§ 27.	Adkomsten til Tronen	219—228
§ 28.	Kronens Erhvervelse og Fortabelse	228—233
§ 29.	Om Betingelserne for Kongens Førelse af Regeringen	233—235
§ 30.	Regeringsførelse i Kongens Sted	235—244
§ 31.	Kongens personlige Retsstilling	244—257
§ 32.	Om Kongehuset	257—272

Andet Underafsnit.

Formerne for Kongemagtens Udøvelse.

§ 33.	Om Ministrene som Organer for Kongemagten	272—279
§ 34.	Om Ministrenes Udnævnelse og Afskedigelse m. m.	279—287
§ 35.	Om Statsraadet og Ministerraadet	287—292
§ 36.	Behandlingen i Statsraadet	292—299
§ 37.	Ministerraadet	300—301
§ 38.	Om Ministrenes Adgang til Rigsdagen	301—304
§ 39.	Om Ministrenes Ansvar	304—316

Fjerde Afsnit.

Statsmagtens Organer. II. Rigsdagen.

Indledning.

Side

§ 40. Om Rigsdagens Stilling i Almindelighed ..... 317—324

Første Underafsnit.

Om Folketingets Dannelse.

§ 41. Om Medlemmernes Antal og Funktionstid samt Valgmaaden 325—328
§ 42. Valgret og Valgbarhed til Folketinget ..... 328—340
§ 43. Valgkredse og Valgbestyrelser ..... 340—342
§ 44. Valglister ..... 342—348
§ 45. Om Valgpartier og Valgkandidater ..... 348—350
§ 46. Valgenes Afholdelse ..... 350—354

Andet Underafsnit.

Om Landstingets Dannelse.

§ 47. Indledende Bemærkninger ..... 354—356
§ 48. Om Medlemmernes Antal samt Valgmaaden ..... 356—357
§ 49. Valgret og Valgbarhed til Landstinget ..... 357—359
§ 50. Om Valgmændene ..... 359—363
§ 51. Valgbestyrelser og Valglister ..... 363—364
§ 52. Valgmandsvalgene ..... 364—367
§ 53. Valget af Landstingsmændene ..... 367—374
§ 54. Landstingsvalgenes Varighed m. m. ..... 374—375

Tredie Underafsnit.

Almindelige Regler angaaende Rigsdagsvalgene og Rigsdagens Medlemmer.

§ 55. Om Nyvalgs Udskrivning ..... 375—377
§ 56. Omkostninger ved Valg og Straffebestemmelser med Hensyn til Valgene ..... 377—379
§ 57. Prøvelsen af Valgenes Gyldighed ..... 380—390
§ 58. Om Rigsdagsmændenes Retsstilling ..... 391—402
§ 59. Rigsdagsmandatets Ophør ..... 402—405

Fjerde Underafsnit.

Om Rigsdagens Samlinger.

§ 60. Forskellige Betydninger af Ordet Rigsdag. Ordentlige og overordentlige Samlinger ..... 406—410
§ 61. Rigsdagens Aabning og Sættelse ..... 410—412
§ 62. Rigsdagens Slutning ..... 412—417
§ 63. Udsættelse af Rigsdagens Møder ..... 418—421
§ 64. Opløsning ..... 421—435

Femte Underafsnit.

Om Forretningsgangen i Rigsdagen.

§ 65. Om Tingenes Forretningsorden ..... 435—437
§ 66. Om Rigsdagens Forhandlingsmaade ..... 438—443
§ 67. Den forenede Rigsdag ..... 443—445
§ 68. Omraadet for Rigsdagens Virksomhed ..... 445—452
§ 69. Rigsdagens Retsbeskyttelse ..... 452—454

INDLEDNING

§ 1.

Den danske Statsforfatningsrets Indhold og nærmere Afgrænsning.

Ved Statsret i videste Forstand forstaas den Del af den offentlige Ret, der omhandler Statens Organisation som politisk Herskermagt og dens Forhold til de dens Statsmagt underkastede Individer og underordnede politiske Samfund. Statsretten staar herved i Modsætning paa den ene Side til Privatretten, der omhandler de enkelte Menneskers Retsforhold til hinanden, paa den anden Side til Folkeretten, der beskæftiger sig med Reglerne for de forskellige Staters Forhold til hinanden som ligestillede Retssubjekter. Det erindres dog herved, at Staten — saavelsom de Staten underordnede politiske Samfund — ogsaa kan optræde som Part i rent privatretlige Forhold, og naar den saaledes optræder ikke som befalende Statsmagt, men som Privatperson (som Statskasse, Fiscus), falder de af den indgaaede Retshandler ikke ind under Statsretten, men under Privatretten. Dog er der ogsaa her et Spørgsmaal, som Statsretten har at besvare, nemlig, hvilken statslig Myndighed der er kompetent til at indgaa privatretlige Retshandler paa Statens Vegne[1]). Paa lignende Maade falder vel ogsaa de af Staten med andre Stater indgaaede folkeretlige Retshandler udenfor Statsretten og ind under Folkeretten, men ogsaa her tilkommer det dog det enkelte Lands Statsret at

[1]) Matzen I S. 4.

afgøre, hvilken statslig Myndighed der er kompetent til at afslutte folkeretlige Aftaler og optræde udadtil paa Statens Vegne[2]).

Som Regel forstaas Statsretten dog ikke som omfattende hele den offentlige Ret med Undtagelse af Folkeretten, idet regelmæssigt heller ikke hverken Strafferetten eller Processen indbefattes under Statsretten i snævrere Forstand, fordi de nævnte Dele af Retssystemet i vidt Omfang beherskes af særlige Retsgrundsætninger og derfor har udformet sig til særlige Retsdiscipliner, der kun fyldestgørende kan fremstilles som saadanne. Dog tilkommer det ligeledes her Statsretten at udvikle, hvilke statslige Myndigheder Statens Retspleje er betroet, samt at fremstille Hovedgrundsætningerne for disse Myndigheders Forhold til de øvrige Statsmyndigheder og de statsundergivne.

Indenfor Statsretten i den sidstnævnte snævrere Betydning sondres der imidlertid sædvanligt yderligere mellem Statsforfatningsretten og Statsforvaltningsretten, saaledes at Betegnelsen Statsret undertiden ogsaa bruges som omfattende alene Statsforfatningsretten, medens Statsforvaltningsretten udskydes som en Disciplin for sig[3]). Den Modsætning, der herved haves for Øje, er Modsætningen mellem paa den ene Side Fremstillingen af de almindelige øverste Grundsætninger for Statsmagtens Ordning og Udøvelse eller for Statens Forfatning i materiel Forstand og paa den anden Side Fremstillingen af Statsmagtens Udfoldelse i territorial og saglig Retning gennem en Række over- og underordnede Organer[4]). Læren om Statsmagten og dens Begrænsning, om de øverste Statsorganer og deres Funktioner bliver derfor at fremstille i Statsforfatningsretten, medens de nærmere Regler om deres Virksomhed i de enkelte Statsformaals Tjeneste og om de underordnede Organer, hvoraf de herved betjener sig, behandles i Statsforvaltningsretten.

Af de Staten underordnede politiske Samfund maa Kommunerne i vidt Omfang betragtes som lokale Organer for

---

[2]) Matzen I S. 5.

[3]) Jfr. saaledes Aschehoug, Den nordiske Statsret og G. Meyer-Anschütz. S. 52.

[4]) Matzen I S. 11.

Statsviljen og behandles derfor naturligst i Statsforvaltningsretten sammen med Læren om Statsembedsmændenes Forhold[5]). Dog tilfalder det ogsaa her Statsforfatningsretten i Grundtrækkene at gøre Rede for Kommunernes Stilling til Staten og det Tilsyn, Staten i Henhold til Grl. § 89 fører med Kommunernes selvstændige Styrelse af deres egne Anliggender.

Naar det ovenfor er angivet som Statsforfatningsrettens Opgave at fremstille de almindelige øverste Regler for Statens Forfatning, er Ordet Forfatning herved brugt i materiel Forstand. De væsentligste af Reglerne herom er nu ganske vist i Danmark ligesom i de fleste andre Lande indeholdte i en særlig Forfatningslov, der tillige formelt adskiller sig fra de almindelige Love ved særlige Regler til Vanskeliggørelse af dens Ændring, hvorfor den ogsaa formelt fremtræder som en Grundlov, jfr. Grl. 1915 § 94. Og det kunde da ved første Øjekast synes, som om Forfatningsretten ogsaa formelt kunde bestemmes som omfattende de men ogsaa kun de i Grundloven indeholdte Retsnormer. At dette dog ikke lader sig gøre, vil imidlertid blive klart ved en nærmere Betragtning. Ligesom der nemlig gives Lande som England, hvor Reglerne om Statens Forfatning hverken er samlede i en enkelt Lov eller mere end almindelige Love er beskyttede mod Forandring, eller hvor der som i Italien vel findes en særlig Statsforfatningslov, men denne ikke i formel Forstand er nogen Grundlov, idet den kan ændres ad den almindelige Lovgivnings Vej, og hvor derfor Forfatningsretten nødvendigt maa omfatte alle de Regler, der i materiel Forstand udgør Landets Forfatning, saaledes maa det sidste gælde selv, hvor der findes en Grundlov i formel Forstand. Det er nemlig altid kun i meget ufuldstændig Grad, at Bestemmelser, der materielt maa anses for vedrørende Forfatningen, er optagne i Grundloven; ofte beror det endog paa ret tilfældige Hensyn, hvad der her er taget med og hvad ikke. Dette Hensyn til, om en Forfatningsforskrift formelt er gjort til Grundlovsbestemmelse eller ej, kan derfor ikke i Almindelighed være afgørende for Fremstillingen af Statsforfatningsretten, da ellers Ændringer, der efter deres Ind-

[5]) Holck, Statsforfatningsret S. 89 fg., Matzen I S. 8 fg.

hold naturligt hører sammen, vilde blive ganske adsplittede. Det er saaledes indlysende, at uagtet Reglerne om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse ikke findes i Grundloven men i Lov 11. Febr. 1871, idet Grl. 1915 § 8 henviser Fastsættelsen af Reglerne herom til den almindelige Lovgivning, og uagtet Reglerne om Valgmaaden til Rigsdagen kun for en mindre Del findes i Grundloven men ellers i Valgloven, maa begge Æmner helt og holdent finde deres Plads i Statsforfatningsretten, henholdsvis i Afsnittene om Kongen og om Rigsdagen. Ligeledes er det klart, at Reglerne om, hvem der er Statens Borgere og om det territoriale Omraade, indenfor hvilket Staten er beføjet til at udøve sin Myndighed, nødvendigvis maa fremstilles i Statsforfatningsretten, uagtet Reglerne herom enten slet ikke eller kun rent antydningsvis, jfr. Grl. 1915 § 50, findes i Grundloven. Kun i én Henseende bliver en Bestemmelses Karakter af Grundlovsforskrift afgørende for Fremstillingen, idet nemlig denne maa omhandle alle Bestemmelser, der formelt er Grundlovsbestemmelser, selvom de efter deres Indhold nærmere vedrøre Statsforvaltnings- end Statsforfatningsretten. Thi derved, at de er optagne i Grundloven, er der lagt et Baand paa den almindelige Lovgivningsmagts Kompetence, hvis Udstrækning i hvert Fald maa prøves i Statsforfatningsretten, selvom det Æmne, den paagældende Grundlovsbestemmelse angaar, iøvrigt maa behandles andetsteds[6]).

Endelig har en Fremstilling af den danske Statsforfatningsret kun at beskæftige sig med den positive danske Statsret. De almindelige Spørgsmaal om Statens Tilblivelse og Formaal samt om de statsretlige Begrebers Udformning i de forskellige Staters Forfatningsret, hvormed den almindelige Stats-

---

[6]) I de nordamerikanske Enkeltstater er mange Bestemmelser af almindeligt Lovgivningsindhold optagne i Forfatningen for at beskytte dem mod at blive ændrede af den almindelige Lovgivningsmagt paa egen Haand. I flere af Staterne er Forfatningsloven paa den Maade svulmet op til en hel Lovbog, omfattende Bestemmelser af det mest brogede Indhold. Indføjelsen af § 83, 2det Pkt. i Grl. af 1915 er aabenbart et Udslag af en lignende Frygt for Overgreb fra det tilfældige Rigsdagsflertals Side.

ret eller almindelige Statslære beskæftiger sig[7]), vil derfor kun være at berøre i denne Fremstilling i det Omfang dette er nødvendigt til Forstaaelse af selve den positive danske Statsforfatningsret.

§ 2.

Redegørelse for Fremstillingens Ordning.

Med Hensyn til Ordningen af Stoffet i den følgende Fremstilling, der vil falde i to Dele, skal følgende bemærkes.

Da den danske Statsforfatningsrets Regler, selvom de i Hovedsagen nu findes i Grundloven af 5. Juni 1915, dog ogsaa for en ikke ringe Del findes i ældre Retskilder og da selv de nyeste Grundlovsforskrifter ikke er fuldt forstaaelige uden i Belysning af den historiske Udvikling,, hvoraf de er Frugten, vil det naturlige Udgangspunkt være at begynde med en historisk Fremstilling af de danske Forfatningsforholds Udvikling, hvilken Fremstilling paa Grund af den danske Grundlovs centrale Stilling som Retskilde for Forfatningsretten tillige i det væsentlige vil blive en Oversigt over den nuværende Grundlovs Tilblivelseshistorie.

Af denne historiske Oversigt vil det fremgaa, at det en Tid lang — fra 1848 til 1864 — var et Hovedproblem for den danske Statsforfatningsret at søge gennemført en fra alle Sider anerkendt Fællesforfatning for hele det danske Monarki, omfattende saavel Kongeriget som Hertugdømmerne. Dette Problem har nu efter Hertugdømmernes Afstaaelse i 1864 tabt sin aktuelle Betydning og skal derfor her kun mere flygtigt berøres. Efter 1864 traadte imidlertid et andet allerede tidligere rejst forfatningsretligt Stridsspørgsmaal i Forgrunden, nemlig det islandske, idet Islands Stilling som en Del af det danske Rige mere og mere blev bestridt fra islandsk Side. Dette Spørgsmaal bragtes nu vel i 1918 til Løsning derved, at Island udskiltes af den danske Stat. Da Island imidlertid endnu i Henhold til den dansk-islandske Forbundslov af 30. Nov. 1918 staar i et

[7]) Jfr. f. Ex. Jellinek, Allg. Staatslehre, Steenstrup, Statsrettens Udvikling gennem Tiderne 1916.

særligt Forbundsforhold til Danmark, der bl. a. ytrer sig i, at Danmarks Konge tillige er Islands, og at islandske Statsborgere i Medfør af selve den danske Grundlovs § 93 har lige Ret i alle Henseender med danske Statsborgere, er der endnu Anledning til i den danske Statsforfatningsret at optage en kort historisk Fremstilling af denne Forfatningsstrid, medens den nærmere Fortolkning af Forbundslovens Bestemmelser iøvrigt henvises til den særlige Fremstilling deraf[8]).

Efter at der dernæst er redegjort for, hvad der er at forstaa ved den danske Stat, bliver den næste Opgave nærmere at rette mod selve Forudsætningen og Grundlaget for den danske Stat og Genstanden for dens Statsmagt, nemlig Statsomraadet, L a n d e t, og Statsborgerne, F o l k e t.

Derefter rejser Spørgsmaalet sig om, hvilke der er den danske Statsmagts øverste Organer. Som saadanne nævner Grundlovens § 2 disse tre: K o n g e n, R i g s d a g e n og D o m s t o l e n e, og Fremstillingen vilde da her naturligt falde i disse tre Afsnit, men af praktiske Grunde udskydes dog Fremstillingen vedrørende Domstolene til Afsnittet om den dømmende Magt i dette Værks anden Del. Det ene af disse øverste Statsorganer, Kongen, kan dog ifølge Grundloven med statsretslig Gyldighed alene handle under Medvirkning af sine Ministre, og en Fremstilling af Ministrenes Stilling som de grundlovspaabudte nødvendige Hjælpere for Kongen maa derfor høre med ind under Afsnittet om Kongen. Hvad derimod de andre administrative Embedsmænd angaar, da kan Kongen vel faktisk heller ikke undvære deres Medvirkning ved Regeringens Udøvelse, hvorfor deres Tilstedeværelse ogsaa forudsættes i Grundlovens § 17, og de kan derhos ogsaa efter Omstændighederne optræde som direkte Organer for Statsmagten overfor Borgerne, jfr. Grl. 1915 § 70. Men da deres Medvirkning i intet Tilfælde er grundlovsmæssigt nødvendig, vil Fremstillingen af deres Organisation naturligt være at henvise til Statsforvaltningsretten, noget, der i endnu højere Grad gælder om de blot indirekte Statsorganer, Kommunerne. Endelig vil det tillige blive at undersøge, hvorvidt der findes andre øverste

---

[8]) Se herom B e r l i n, Forbundslov 1920.

Statsorganer foruden de i Grl. § 2 nævnte, og om i bekræftende Fald disse bør medinddrages i Fremstillingen af Statsmagtens Organer.

Efter denne Udredning og efter at Magtfordelingen mellem de øverste Statsorganer i dens Grundtræk er optrukken, vil der dernæst i Fremstillingens 2den Del være at gøre Rede for de forskellige Hovedfunktioner, hvori Statsmagten udfolder sig, og de forskellige forfatningsmæssige Former, hvori den herved kommer til Udtryk. Fremstillingen vil atter her i Overensstemmelse med Grl. § 2 falde i de tre Hovedfunktioner: den lovgivende, den udøvende og den dømmende Magt, saaledes at under den lovgivende Magt falder ikke blot den almindelige Lovgivningsmagt, men ogsaa den grundlovgivende Magt og Kongens foreløbige Lovgivningsmyndighed saavel som den finanslovgivende Myndighed.

Da imidlertid den moderne Stats Magt ikke bør være ubegrænset, og Grundloven derfor ogsaa selv sætter visse Grænser for Statsmagten, som denne ikke uden Grundlovsforandring tør overskride, vil Fremstillingens sidste Afsnit have at beskæftige sig med disse Statsmagtens grundlovsbestemte Grænser og de offentligretlige Rettigheder, der derved opstaar for Statsborgerne og de øvrige statsundergivne, hvilke Rettigheder ytrer sig dels som en Ret til Frihed for Statsmagtens Indgriben, dels som et Krav paa Støtte og Værn fra Statsmagtens Side. Disse Rettigheder er atter dels tillagt de enkelte Individer som saadanne eller frivillige Sammenslutninger af disse (Foreninger og religiøse Samfund) dels ogsaa selvstændige politiske Samfund indenfor Staten (Kommunerne), hvis Selvstyre indenfor de af Staten satte Grænser og under Statens Tilsyn Grundloven har anerkendt.

FØRSTE AFDELING

Den danske Statsforfatningsrets historiske Udvikling og Literatur.

§ 3.

Enevældens Indførelse og Kongeloven.

Allerede flere Aarhundreder før Grundloven af 5. Juni 1849 var Danmark et indskrænket Kongedømme med en Rigsforsamling, der bar Navnet Rigsdagen, jfr. bl. a. den bekendte Rigsdag i København d. 30. Okt. 1536, paa hvilken den katolske Kirkemagt afskaffedes. Under gunstige Forhold kunde der paa dette Grundlag være foregaaet en jævn historisk Udvikling, saa at den nugældende danske Forfatning med samme Ret kunde have været at opfatte som en Fortsættelse og Udvikling af Middelalderens danske Forfatning som Tilfældet er i England og Sverige, hvor den historiske Udviklings Traad ingensinde helt overklippedes.

Saaledes skulde det imidlertid ikke gaa i Danmark. Ligesom i saa mange andre Lande afbrødes den konstitutionelle Udvikling brat ved Indførelsen af et absolutistisk Styre, der i Danmark — for et Tidsrum af næsten to Aarhundreder — brød alle Broer af mellem den foregaaende og den efterfølgende Tid. Og tilmed fik Enevælden i Danmark gennem Kongeloven af 14. November 1665, Danmarks første fuldstændige skrevne Grundlov, et formelt krassere Udtryk end i noget andet Land, idet Enevælden andetsteds mere virkeliggjordes i Praxis

end sloges formeligt fast som Landets lovlige, uforanderlige Forfatningsform[1]).

Den Statsomvæltning, hvorved Enevælden i 1660 under Trykket af de oploste Forhold i Danmark efter den ulykkelige Krig med Sverig indførtes og som fik sit endelige Udtryk i Kongeloven, er ikke helt med Urette blevet betegnet som et Statskup, der kun i nogen Grad bagefter legaliseredes ved et Slags Plebiscit derigennem, at der saavel i Danmark og Norge som paa Island og Færøerne i 1661 og 1662 til Underskrift omsendtes Hyldningsbreve, de saakaldte Suverænitets- eller Arveenevoldsakter[2]). Thi vel fandt ingen direkte Magtanvendelse Sted fra Kongens Side, idet Stænderne selv paa Rigsdagen i København 13. Oktober 1660 ikke blot overdrog Riget til Kongen som arveligt for hans mandlige og kvindelige Descendenter, men ogsaa tilbageleverede ham hans Haandfæstning i kasseret Stand og overlod det til ham selv at formere en Reces, der kunde være ham, Riget og hver Stand til Gavn. Men dels skete dette dog ikke helt frivilligt fra Rigsraadets og Adelens Side, idet disse Stænder — derved, at Stadens Porte lukkedes for dem — nødtes til at opgive deres Modstand, dels og navnlig var det utvivlsomt ikke Stændernes Mening, at Kongen ved den ny Forfatning skulde frigøre sig helt fra enhver Medvirkning fra Rigsdagens Side. Stænderne vedblev da ogsaa at være sammen indtil ind i December 1660, og i den Tid forhandlede de flere Sager sammen med Kongen[3]). Det var derfor i hvert Fald i høj Grad i Strid med de virkelige

[1]) Det kan derfor ikke anerkendes for rigtigt, naar Matter, La dissolution des assemblées parlamentaires, Paris 1888 S. 203 og 209 anviser Danmark Plads jævnsides med England og Sverig blandt de »historisk parlamentariske Monarkier«, hvis Regeringssæt hviler paa hundredaarige Traditioner, ja endog hævder, at den nuværende Rigsdag er den gamle Rigsdag fra før 1660 — omend, som han tilføjer, »afbrudt i to Aarhundreder«. Den nuværende Rigsdag bærer jo tværtimod paa intet Punkt, saaledes som Matter mener, »la marque du passé« — undtagen i Navnet —, men er helt og holdent en Nyskabning efter fremmed konstitutionelt Mønster. Der er derfor heller ingen Anledning til her at gaa tilbage til Tiden før 1660, men derom maa henvises til den danske Retshistorie.

[2]) A. D. Jørgensen, Kongeloven og dens Forhistorie 1886 S. I.

[3]) I Frd. 28. Nov. 1660 om det stemplede Papir paaberaabte Kongen sig endnu udtrykkeligt Stændernes Samtykke, ligesom Københavns Privi-

Forhold, naar Frederik III senere i Kongelovens Intimation lod udtale, at Stænderne utvungen og uden nogen Tilskyndelse fra hans Side havde overdraget ham og hans Arvinger ikke blot Arverettigheden til Kongerigerne Danmark og Norge men ogsaa »alle Jura Majestatis, absolut Magt, Suverænitet og alle Kongelige Herligheder og Regalier«. Kong Frederik III benyttede sig imidlertid behændigt af den ham givne formelt ubegrænsede Fuldmagt til at gennemføre Enevælden og senere under 14. November 1665 at udstede Kongeloven. Denne, der utvivlsomt hovedsagelig er forfattet af Peder Schumacher, den senere Greve af Griffenfeldt, indførte under Paavirkning af Datidens naturretlige Ideer[4]) men uden Forbillede i nogen skreven Forfatning et absolutistisk Kongevælde, der i Retning af gennemført lovfæstnet skrankeløs Absolutisme var uden Sidestykke selv i Datidens Lande. Danmarks og Norges Enevolds-Arvekonge skulde efter Lovens § 2 »holdes og agtes for det ypperste og højeste Hoved her paa Jorden, over alle menneskelige Love« og skulde derfor, jfr. § 3, efter sin egen gode Vilje og Velbehag kunne ændre alle Love (Kongeloven alene undtaget) og undtage hvad og hvem han lystede fra Lovens almindelige Befaling, samt i det hele have Magt at »bruge alle Regalier og Jura Majestatis, hvad Navn de og have kunde«, Lovens § 6. De eneste, dog kun rent ufuldkomne Retspligter, der paalagdes ham, var at overholde den rene og uforfalskede Tro efter den Augsburgske Konfession samt at opretholde Rigets Udelelighed og Kongelovens Uforanderlighed, Lovens §§ 1, 19, 20 og 3.

Kongeloven blev i hele Frederik III's Tid holdt strengt hemmelig, saa at end ikke Dronningen maatte faa den at se[5]). Ved

---

legier af 24. Juni 1661 § 1 endnu forudsætter, at Kongen vil sammenkalde Stænderne.

[4]) Se herom Knud Fabricius, Griffenfeldt 1910 S. 90 og navnlig Kongeloven 1920, hvorefter det ikke synes antageligt, som tidligere hævdet, jfr. Fridericia, Danmarks Riges Historie 1588—1699 S. 507, at det er den engelske Filosof Thomas Hobbes' Doktriner, der særligt har inspireret Kongelovens Forfatter. Navnlig lader Kongeloven ikke, saaledes som Hobbes, Kongen være Ejer ogsaa af al privat Ejendom.

[5]) Den enevældige Konge skal have frygtet sin Dronnings Vrede, fordi han havde forbeholdt sig at udelukke hende fra Formynderregeringen, jfr.

Kristian V's Tronbestigning blev den oplæst i Statsraadet, og et Udtog af den indlemmedes i 1683 i Danske Lovs 1—1—1 og 1—2—1[6]), men først under Frederik IV blev den ifølge kongelig Befaling 4. Sept. 1709 kundgjort ved Trykken. Tinglæst er den derimod aldrig blevet, en Omstændighed, der dog naturligvis lige saa lidt som den ikke helt uanfægtelige Maade, hvorpaa den blev til, kunde berøre dens gennem næsten to Aarhundreder fra alle Sider anerkendte Gyldighed.

Kongeloven betegnede sig ikke blot som en Grundlov men ogsaa som en »uforanderlig Fundamentallov«, der som saadan saavel af Kongen og hans Arvinger som af »menige vore Kongerigers og Landes Indbyggere, fra den Højeste til den Laveste, ingen undtagen« skulde holdes for »en fuldkommen uryggelig og uimodsigelig Forordning og Lov til evig Tid«, se Intimationen og § 3. Og dens § 26 satte ikke blot Straf som for Majestætsfornærmelse for den, der skulde »understaa sig at udvirke eller forhverve noget, som kunde i en eller anden Maade være Kongens absolute Enevoldsmagt til Afbræk eller Forfang, jfr. D. L. 6—4—2 og 6—4—1, — en Bestemmelse, der som bekendt blev fældende for Struensee — men den erklærede ogsaa, at alt, hvad saaledes kunde være »tilsagt eller erlanget«, skulde »holdes for usagt og ugjort«. Kongeloven kunde saaledes egentlig slet ikke retsgyldigt ændres hverken af Kongen paa egen Haand eller af ham i Forening med flere eller færre af hans Undersaatter, da den skulde være lige »uryggelig« for Konge og Folk[7]). Og det var derfor fuldstændigt i Overensstemmelse med Kongelovens Aand, naar endnu Frd. 27.

Fridericia, Danmarks Riges Historie 1588—1699 S. 508. Rimeligvis har Frederik III dog ogsaa næret Betænkelighed ved at offentliggøre Kongelovens krasse Absolutisme, før Enevælden var rodfæstet i Landet.

[6]) Jfr. Poul Johs. Jørgensen i U. f. R. 1921 B. S. 99.

[7]) Naar J. E. Larsen I 2. S. 12 hævdede, at Kongelovens Ord ikke kunde være til Hinder for, at den kunde ændres »ved en i sig selv lovlig og retmæssig Overenskomst mellem Konge og Folk«, da maa det herimod hævdes, at en slig Overenskomst som stridende mod Kongelovens Bud ikke fra den gældende Rets Synspunkt kunde anses for lovlig og retmæssig. Ligeledes er det efter Kongelovens Ord, jfr. særlig dens § 26, uholdbart, naar Holck I S. 8 gør gældende, at det kun var Kongelovens ensidige Forandring fra Suverænens Side, som Loven vilde udelukke.

Sept. 1799 § 1 satte Livsstraf for at tilskynde eller raade til Forandring af Rigets Regeringsform. Men allerede, fordi Kongen selv alene var Vogter over dens Uforanderlighed, maatte den naturligvis alligevel faktisk kunne saavel ændres som helt ophæves, naar Kongen selv ikke modsatte sig dette eller frivilligt eller nødtvungent endog gik med til Enevældens Ophævelse. Dette skete ved Grundloven af 5. Juni 1849, jfr. dennes Epilog, hvorved Kongeloven ophævedes, alene med Undtagelse af §§ 27—40 om Arvefølgen og §§ 21 og 25 om de kongelige Prinser og Prinsesser, hvilke to sidste Paragrafer skulde blive i Kraft, indtil ved en Huslov derom maatte blive anderledes bestemt. Art. 27—40 er senere bortfaldne ved Tronfølgeloven af 31. Juli 1853, og Art. 21 og 25 er saaledes nu de eneste af Kongelovens Bestemmelser, der endnu er i Kraft, da den bebudede Huslov ikke er givet, og de nævnte Bestemmelser paa den anden Side naturligvis heller ikke er bortfaldne derved, at de ikke er nævnte i de senere Grundlove, hvoraf blot følger, at de ikke længer er Grundlovsbestemmelser[8]).

§ 4.

Tidsrummet fra Kongelovens Givelse til Grundloven af 5. Juni 1849.

Af de senere Love, Forfatningsforholdene vedrørende, der saa Lyset under Enevælden, maa de endnu gældende Bestemmelser, Instrux 7. Dec. 1771 og Patent 10. Novbr. 1774, hvorved Højesteret organiseredes, samt forskellige Bestemmelser angaaende Presseforholdene, jfr. navnlig Frd. 27. Septbr. 1799[9]), som

---

[8]) Om Enevældens Indførelse og Kongelovens Tilblivelse se navnlig Schlegel, S. 134 fg., J. E. Larsen I 2. S. 4 fg., Holck I S. 3 fg., A. D. Jørgensen, Kongeloven og dens Forhistorie, 1886, Chr. Bruun, Enevældens Indførelse i Danmark, 1887, Fridericia i Danmarks Riges Historie, 1588—1699, S. 441 fg. og 505 fg. samt Knud Fabricius, Kongeloven 1920.

[9]) Dennes Bestemmelser i §§ 10 og 11 bestod endnu, indtil de med nogen Forandring gik over i Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 20, jfr. § 1332 Nr. 5.

de vigtigste nævnes: Indfødsretten og Anordningerne angaaende de raadgivende Provinsialstænder.

Indfødsretten af 15. Jan. 1776, der for første Gang fastsatte, hvem der skulde regnes for Indfødte i Kongens Riger og Lande eller agtes lige med disse, og hvilke Privilegier disse skulde nyde fremfor Kongens andre Undersaatter, er, skønt i den nyeste Tid i det væsentlige ændret ved L. 19. Marts 1898, endnu af Betydning for den danske Forfatningsret. Derimod kunde den, skønt den selv i § 10 betegnede sig som en ubrødelig og uforanderlig Grundlov, ikke antages at tilsigte formelt eller reelt at gøre nogen Indskrænkning i Kongens enevældige Magt. Thi ikke blot vilde dette have været uforeneligt med Kongelovens Bud, men der blev heller ikke i Loven hjemlet Undersaatterne noget som helst Retsmiddel til Haandhævelse af Lovens Uforanderlighed overfor Kongen, der tværtimod vedblivende var Landets enevældige Lovgiver og Dommer[10]) og faktisk ogsaa flere Gange gjorde ret indgribende Ændringer i Loven[11]).

Nogen formel Indskrænkning i Kongens Enevoldsmagt skete heller ikke ved Indførelsen af de raadgivende Provinsialstænder, jfr. de to Anordninger af 28. Maj 1831, der opstillede Grundbestemmelserne for deres Virksomhed, og de fire Forordninger af 15. Maj 1834, der nærmere i det enkelte bestemte deres Ordning og Forretningsgang. Thi det var alene en raadgivende Virksomhed i visse Anliggender, der blev indrømmet disse Forsamlinger, og da Kongeloven gjaldt uforkrænket, var de af Kongen givne Love følgelig fremdeles ligesaa gyldige som ellers, selvom de gik imod Stændernes Raad eller endog var givne uden Indhentelse af disses Raad, hvor dette efter Anordn. 1831 egentlig skulde ske[12]). Og skønt Kongen i Anordn. 1831 § 8 og Frd. 1834 in fine udtrykkeligt havde givet Tilsagn om, at han ikke vilde foretage nogen Forandring i Bestemmelserne i Frd.

---

[10]) Jfr. Schlegel S. 240 fg., Ørsted, Haandbog over den danske og norske Lovkyndighed I, S. 134, J. E. Larsen I, 3 S. 7, Holck I, S. 98.

[11]) Se nærmere herom Schlegel S. 241 fg.

[12]) Derpaa haves flere Exempler, saaledes Pl. 14. Maj og 23. Okt. 1835, jfr. Bentzon, Retskilderne 1911 S. 4.

af 1834, forinden han havde indhentet Stændernes Betænkning[13]), saa maatte det dog ifølge Kongelovens Art. 3 og 26 staa ham formelt frit for at ændre disse Bestemmelser lige saa vel som alle andre Love[14]). Derimod medførte Stænderanordningerne, der var givne under Paavirkning af den ved Julirevolutionen af 1830 fremkaldte Frihedsbevægelse i Europa, faktisk en Lempelse i Udøvelsen af Kongens Enevoldsmagt, og de kom derved til paa betydningsfuld Maade at forberede Overgangen til det konstitutionelle Styre, hvorfor de, skønt nu alene af historisk Interesse, fortjener en noget nærmere Omtale.

Provinsialstænderne for Kongeriget Danmark udgjorde to Forsamlinger, en i Roskilde for Østifterne samt Island og Færøerne og en i Viborg for Nørrejylland. Tillige havde saavel Slesvig som Holsten en særlig Stænderforsamling. Ogsaa Island fik dog ikke længe efter en egen raadgivende Forsamling, Altinget, ved Frd. 8. Marts 1843. Valgret og Valgbarhed til Forsamlingerne havde kun Ejere og Besiddere af fast Ejendom af en vis Størrelse, fordelte i forskellige Vælgerklasser, hvorhos Kongen udnævnte et mindre Antal Medlemmer. Til Valgret krævedes derhos en Alder af 25 Aar, mens Indfødsret ikke var nødvendig, Frd. 1834 § 3. Til Valgbarhed fordredes en Alder af 30 Aar; Embedsmænd skulde have Kongens Tilladelse; de, der ikke tilhørte den kristelige Religion eller som stod i undersaatligt eller tjenstligt Forhold til en fremmed Stat, kunde ikke vælges, Frd. 1834 § 4; men Indfødsret var dog heller ikke her nødvendig. Valgene var direkte, og samtidigt med de Deputerede valgtes et ligesaa stort Antal Suppleanter, der indkaldtes til at møde, saasnart nogen Deputeret blev forhindret, Frd. 1834 § 6, jfr. §§ 55 og 67. Valgene skete paa 6 Aar. Kongen indkaldte og sluttede Forsamlingerne; nogen formel Opløsningsret omtaltes derimod ikke — »Opløsning« i Anordn. 28. Maj 1831 § 7 betyder kun det samme som Slutning eller Adskillelse, jfr. Frd. 1834 § 49 —, men var ogsaa lidet nødvendig, da Stænderne kun var raadgivende. Kongemagten repræsenteredes overfor Stænderne ved en kgl. Kommissarius. Stæn-

[13]) Derimod gav Kongen ikke noget saadant formeligt Løfte med Hensyn til Ændring af selve Anordn. 28. Maj 1831.

[14]) J. E. Larsen I, 2 S. 14—15 og I 3, S. 8, samt Holck I, S. 9 og 14,

derne, der ordentligvis skulde indkaldes til Møde hvert andet Aar, afgjorde selv Gyldigheden af deres Valg, Frd. 1834 § 56, og valgte selv deres Præsident, Frd. 1834 § 57. De var iøvrigt kun Stænderforsamlinger af Navn; de Deputerede udgjorde saaledes kun én Forsamling, de repræsenterede hele Provinsen eller Landet, men ikke forskellige Stænder, og havde alene at stemme efter egen Overbevisning, Frd. 1834 § 68, men ikke efter Instrux, saaledes som den gamle Stænderrigsdags Deputerede[15]). Deres Forretningsorden var nøje bestemt i Loven, der bl. a. krævede ¾ af Medlemmernes Tilstedeværelse, for at en gyldig Beslutning kunde tages, Frd. 1834 § 70. Forhandlingerne var ikke offentlige, men det væsentlige af deres Indhold offentliggjordes under Tilsyn af den kgl. Kommissarius i en særlig Stændertidende, Frd. 1834 § 87. Medlemmerne fik Diæter (4 Rdlr. Sølv daglig), Frd. 1834 § 88[16]).

Provinsialstændernes Kompetence var nærmere bestemt i Anordn. 28. Maj 1831 § 4. Derefter skulde deres Betænkning indhentes, inden Kongen udgav nogen Lov, der havde Forandring i Undersaatternes personlige eller Ejendomsrettigheder eller i Skatterne og de offentlige Byrder til Genstand[17]). Det var dog, hvad der allerede fremgik af Betegnelsen Provinsialstænder, kun Love, der angik den paagældende Provins eller hele Kongeriget, som de to danske Stænderforsamlinger havde Krav paa at høres om, ikke Love, der angik hele Monarkiets fælles eller Hertugdømmernes særlige Anliggender[18]). Til Gengæld for det indskrænkede Omfang, hvori Stændernes Betænkning skulde indhentes, havde de Ret til at indgive Petitioner og Besværinger til Kongen.

---

[15]) J. E. Larsen I 2 S. 111, Holck I, S. 11. Dog kunde ifølge Frd. 1834 § 68 Valgdistriktets Beboere forlange, at den Deputerede skulde forelægge de Ansøgninger og Besværinger, som de maatte ønske at bringe for Stændernes Forsamling, og understøtte disse, forsaavidt det stemte med hans Overbevisning.

[16]) Diæterne skulde dog paalignes de Provindser, henholdsvis Land- og Købstadsdistrikter, hvor de paagældende var valgte.

[17]) Angaaende den nærmere Forstaaelse af denne Bestemmelse se Krieger, De legibus ad ordines provinciales referendis, Kbhvn. 1841 og J. E. Larsen, I 2 S. 113 fg.

[18]) Holck I, S. 13.

Udover raadgivende Provinsialstænder naaede Danmark ikke hverken i Frederik VI's eller Kristian VIII's Dage, skønt Kravene om en Ændring af Forfatningen navnlig under den sidste Konge stadig gjorde sig stærkere gældende i det Omfang, den strænge Trykkefriheds- og Presselovgivning, der dog ikke udelukkede en maadeholden Kritik af Forfatningen, jfr. Pl. 1. Novbr. 1837 § 2, tillod det. Et Forslag i 1842 om at indføre Stænderkomiteer, bestaaende af Delegerede fra alle 4 Stænderforsamlinger, vandt ikke tilstrækkeligt Bifald hos Stænderne, hvorfor Kongen stillede Sagen i Bero, se Bek. 10. Okt. 1844 § 1 i. f. Derimod skete i 1841 et betydeligt Fremskridt i Retning af Offentlighed og Orden i Finansforvaltningen ved Indførelsen af et Normalreglement og aarlige Statsbudgetter, der offentliggjordes ved Trykken, se Bek. 11. April 1841. Da imidlertid Kongens Bestemmelser vedrørende Budgettet ikke materielt kunde anses for Love, men kun for administrative Forskrifter, indrømmedes der ikke Stænderne nogen raadgivende Medvirkning derved, skønt de ansøgte derom, se Bek. 4. Juli 1842 § III Nr. 3.

Med Kristian VIII's Død var Provinsialstændernes Tid forbi. Det kgl. Reskript af 28. Jan. 1848, der bebudede Indførelse af fælles Stænder for hele Monarkiet med besluttende Myndighed i Fællesanliggenderne, tilsigtede vel endnu at bevare de bestaaende Provinsialstænder i de særlige Anliggender. Men da Reskriptet modtoges med Kølighed saavel i Kongeriget som i Hertugdømmerne, kaldtes det tilbage ved kgl. Kundg. af 4. April 1848, og i Stedet indkaldtes Provinsialstænderne til Møde for at afgive Betænkning dels om Sammenkaldelsen af en Rigsforsamling, for hvilken Lovudkast om en Forfatning og angaaende Omorganisationen af Provinsialstænder-Institutionen vilde blive forelagt, dels om et Udkast til en Valglov for Dannelsen af en saadan Rigsforsamling. Det var dog kun det sidste Æmne, Stænderne kom til at beskæftige sig med. Om den bebudede Omorganisation af Stænderne blev der ikke Tale, og Provinsialstænderne gik derfor stiltiende ud af Sagaen — uden udtrykkelig Ophævelse som uforenelige med hele den nye Forfatningsordning.

§ 5.

Grundloven af 5. Juni 1849 og dens Tilblivelse.

Ligesom Enevælden i sin Tid var indført uden Anvendelse af direkte Tvang under Trykket af bevægede indre Forhold, efter at Riget med Nød og næppe var undgaaet fuldstændig Opløsning, saaledes faldt det enevældige Styre ligesaa fredeligt sammen igen, da i det bevægede Aar 1848 ydre og indre urolige Forhold truede Riget med Sønderlemmelse. Allerede Kristian VIII havde følt, at en Forfatningsforandring mere og mere blev nødvendig, og det var efter hans Raad paa Dødslejet, at den ny Konge Frederik VII faa Dage efter sin Tronbestigelse udstedte Reskriptet af 28. Jan. 1848, hvori der lovedes Indførelse af fælles Stænder for hele Monarkiet med besluttende Myndighed i Fællesanliggenderne, dog saaledes, at Rigets to Hoveddele, Kongeriget og Hertugdømmerne, hver skulde blive lige stærkt repræsenteret. Dermed var Enevælden altsaa egentlig allerede i Principet opgivet[19]). Men skønt Reskriptet var en Imødekommelse af Provinsialstændernes Ønsker, vakte det nu, navnlig paa Grund af den nationale Splittelse indenfor Monarkiet, ikke Tilfredshed hverken i Kongeriget eller i Hertugdømmerne.

I Hertugdømmerne Slesvig og Holsten, der som anført havde faaet raadgivende Provinsialstænder samtidigt med Kongeriget, beherskede nemlig det tyske slesvig-holstenske Parti begge Stænderforsamlinger. Og dette Parti havde ikke blot længe planmæssigt arbejdet paa en Forening af begge Hertugdømmernes Stænderforsamlinger og paa Adskillelse fra Kongeriget i saa godt som alle offentlige Forhold, men det stilede mere og mere mod en fuldstændig Løsrivelse fra Danmark, idet det hævdedes, at Kongelovens Arvefølge ikke gjaldt i Slesvig og Holsten, og at disse Hertugdømmer derfor ved Mandsstammens Uddøen maatte tilfalde Medlemmerne af den augustenborgske Linie som de nærmeste fra Chr. III nedstammende Agnater. At Kristian VIII ved det kgl. aabne Brev 8. Juli 1846 bestemt

[19]) N. Neergaard, Under Junigrundloven I, S. 112.

havde imødegaaet denne Paastand som ubegrundet for Slesvigs Vedkommende, havde kun fremkaldt en endnu stærkere Bevægelse saavel i Hertugdømmerne som i hele Tyskland. Paa hin Side Kongeaaen var Jordbunden derfor allerede moden til Revolution, og en nærmere Tilknytning til Kongeriget kunde derfor her ikke virke stærkt dragende. Men omvendt følte det i Danmark som en Ydmygelse, at de tyske Hertugdømmer ganske skulde ligestilles Kongeriget.

Da indtraf Efterretningen om Februarrevolutionen i Paris og om den revolutionære Bevægelse rundt om i hele Tyskland. Dette fik Gæringen til at slaa ud i lys Lue i begge Monarkiets Halvdele, først og stærkest dog i Hertugdømmerne. En egenmægtigt sammentraadt Forsamling af Stænderdeputerede fra begge Hertugdømmerne i Rendsborg forlangte 18de Marts en fælles fri Forfatning for Slesvig og Holsten samt Slesvigs Optagelse i det tyske Forbund og sendte en Deputation med Krav derom til København. Dette revolutionære Skridt fremkaldte en tilsvarende Bevægelse i København, hvor man heller ikke længer saa Rigets Styre sikkert betrygget i en svag Enevoldskonges Haand. Kasinomødet d. 20. Marts forlangte en fri Forfatning for Kongeriget og Slesvig, og Dagen efter foregik det bekendte Folketog til Kongen, hvor Københavns Kommunalbestyrelse gav Situationens Krav Udtryk i en Adresse, der endte med at anraabe Kongen om »ikke at drive Nationen til Fortvivlelsens Selvhjælp«. Faa Dage efter, Natten mellem d. 23. og 24. Marts udbrød Oprøret i Kiel.

Det er paa denne Baggrund, at det tohundredaarige danske Enevældes fredelige Sammenbrud maa ses: Kongen, der tilmed selv var paavirket af Tidens demokratiske Ideer, opgav frivilligt Enevælden, der havde overlevet sig selv, fordi der ikke længer stod tilstrækkelig Autoritet og derfor heller ikke længer tilstrækkelig Magt bagved. Allerede inden Folketogets Ankomst havde Frederik VII afskediget sine gamle Ministre, og nye udnævntes paa Kasinomødets Program. Herefter udviklede Begivenhederne sig hastigt. Ved Resol. 24. Marts 1848 aflostes Kollegialsystemet af Ministerialsystemet, se Pl. 4. April 1848, og ved en anden kgl. Resol. af 24. Marts bestemtes det, at Ministrene indtil videre skulde have Højesteret til Værne-

ting. En provisorisk Frd. af samme Dato indførte væsentlige Lettelser i Pressens Stilling, idet navnlig Censur og Landsforvisningsstraf afskaffedes[20]). Derefter udkom den tidligere omtalte Kundg. 4. April 1848, hvorved Reskriptet 28. Jan. s. A. ophævedes og Kongen erklærede at ville indkalde Provinsialstænderne saavel for Kongeriget som for Slesvig til at afgive Betænkning om Sammenkaldelsen af en Rigsforsamling og om Valgloven til en saadan. I Henhold til Stændernes Betænkning — de slesvigske Stænders Indkaldelse maatte dog paa Grund af Krigen opgives — udstedte Kongen endelig Valgloven for Rigsforsamlingen af 7. Juli 1848.

Denne Valglov har stor historisk Interesse derved, at den er Kilden til de Valgretsregler, der indførtes til den første Junigrundlovs Rigsdag og til Folketingsvalgene saavel efter Grl. 18. Nov. 1863 som efter Grl. 28. Juli 1866. Valgloven af 1848 er saaledes den Lov, der først indførte almindelig Valgret i Danmark, og den gjorde det paa et Tidspunkt, da denne Valgret endnu ikke var prøvet i noget andet monarkisk Land. Endnu faa Aar før ansaas den selv i liberale danske Kredse som en Utopi[21]), men i Revolutionsaaret 1848 blev den almindelige Valgret baaret frem af en universal evropæisk Strømning, der en kort Tid rev al Modstand over Ende. I Valgloven af 7. Juli var derfor enhver Ejendoms- eller Skattecensus opgivet[22]). Dog gennemførte Valgloven ikke den almindelige Valgret saa yderligt som f. Ex. den franske Forfatning af 4. November 1848, der gav Valgret til alle uberygtede 21aarige Mænd. Valgloven af 7. Juli krævede nemlig ikke blot et Aars fast Bopæl i Valgkredsen men udelukkede ogsaa fra Valgret den, der stod i privat Tjenesteforhold, medmindre han havde egen Husstand og selv holdt Dug og Disk, og den satte derhos Valgretsalderen op fra Provinsialstændernes 25 Aar til 30 Aar, medens — besynderligt nok — omvendt Provinsialstænderlovens Valgbarhedsalder: 30

---

[20]) Landsforvisningsstraf indførtes dog igen ved Presselov 3. Jan. 1851 § 5 og afskaffedes først endelig ved Straffeloven af 1866, jfr. § 309.

[21]) Jfr. om de toneangivende Liberales Standpunkt endnu i 1846 N. Neergaard, Under Junigrundloven I S. 26.

[22]) Se ang. Forhandlingerne herom Kriegers Dagbøger I S. 23—27.

Aar nedsattes til 25 Aar[23]). Men yderligere indførte Valgloven som et modererende Element et betydeligt Antal Kongevalgte, idet disse udgjorde en Fjerdedel af Rigsforsamlingen. Endelig skulde Vælgerne selv melde sig til Optagelse paa Valglisterne, Vgl. § 9.

Rigsforsamlingens Værk blev foruden en Værnepligtslov af 12. Febr. 1849, der indførte almindelig Værnepligt i Danmark, dog endnu med Ret til at stille for sig, jfr. Lovens § 26[24]), den ny Forfatning for Riget, der udstedtes af Kong Frederik den VII som Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1849. Denne Grundlov, hvis fleste Bestemmelser er genoptagne i de senere danske Grundlove, men navnlig i Grundlovene af 1866 og 1915, og som fornemmelig hvilede paa et Udkast af Monrad, var i det hele formet i Overensstemmelse med Datidens konstitutionelle Mønster, saaledes som dette særligt havde faaet Udtryk i den belgiske Forfatning af 1831. Men den danske Grundlov adskilte sig skarpt fra denne sidste Grundlov saavelsom fra alle Datidens andre indskrænket monarkiske Forfatninger ved paa et Tidspunkt, da den almindelige Valgret allerede igen var opgivet i næsten alle de Forfatninger, hvor den var blevet indført i 1848, at indføre almindelig Valgret i det væsentlige i Overensstemmelse med Reglerne i Valgloven

---

[23]) Medens Reglerne i Vgl. 7. Juli 1848 § 7 i det væsentlige stemmer med Valgretsreglerne i Grl. af 1849 og 1866, maa blandt Afvigelser fremhæves, at Indfødsret endnu ikke ubetinget krævedes til Valgret: lige med Indfødsret sattes, at den paagældende havde opholdt sig i de til den danske Stat henhørende Landsdele idetmindste i 10 Aar. I god Harmoni hermed var det, naar Anordn. 23. Sept. 1848 § 2 alene gjorde saadanne Personer værnepligtige, der enten var Indfødte eller i 10 Aar havde opholdt sig her i Riget. Endnu efter det Rigsforsamlingen forelagte Udkast til en Valglov til Rigsdagen § 2 skulde, indtil en ny Lov om Indfødsretten nærmere fastsatte dennes Betingelser, Udlændinge, der i 10 Aar havde opholdt sig i den danske Stat, stilles lige med Indfødte i Hensende til Valgret. Først Grl. 5. Juni 1849 gjorde Valgretten til Rigsdagen ubetinget afhængig af Indfødsret, medens Værnepligtslov 12. Febr. 1849 § 1 omvendt gjorde enhver her bosat Udlænding værnepligtig uden Hensyn til, hvor længe eller kort han havde opholdt sig her i Landet. Herved ophævedes saaledes i 1849 den i 1848 paatænkte saa naturlige Sammenhæng mellem den aktive Statsborgerret, den politiske Stemmeret, og den aktive Statsborgerpligt, Værnepligten, en Sammenhæng, der utvivlsomt igen burde indføres.

[24]) Allerede tidligere var den almindelige Værnepligt dog i Princippet foreløbigt indført ved Anordn. 23. Sept. 1848.

7. Juli 1848 ikke blot til Folketinget men ogsaa til Landstinget. Iøvrigt var det hovedsageligt angaaende Dannelsen af det sidstnævnte Ting, at der havde hersket større Meningsforskel indenfor Rigsforsamlingen, idet et betydeligt Mindretal allerede nu nærede Frygt for at bygge Landstinget paa samme vidtstrakte Valgret som Folketinget. Resultatet blev dog, at man tilsidst enedes om en Ordning efter belgisk Mønster, hvorefter Landstinget vel udgik fra ganske samme Valgret som det andet Ting, men valgtes ved indirekte Valg i større Kredse og for længere Tid (8 Aar imod Folketingets 3 Aars Valgperiode) samt med Afgang af Halvdelen hvert 4. Aar, og saaledes at der til Valgbarhed til Landstinget krævedes en Skatteindtægt af 1200 Rdlr. og 40 Aars Alder, hvorhos $^3/_4$ af de valgte skulde have fast Bopæl i Landstingskredsen[25]).

Ved Grundlovens Stadfæstelse ophævedes Kongeloven alene med Undtagelse af de foran nævnte Artikler, se Grundlovens Efterskrift. Nogle midlertidige Forbehold, deriblandt at Finansaaret skulde regnes fra 1. April til 31. Marts, toges dog ved aab. Brev 5. Juni 1849, ligesom Kongen i Kraft af et tidligere taget Forbehold allerede ved kgl. Kdg. 30. Maj 1849 selv havde fastsat sin Civilliste for sin Regeringstid. Om det i Intimationen tagne Forbehold med Hensyn til Slesvig og om det ved Reskr. 23. September 1848 tagne Forbehold med Hensyn til Island henvises til det følgende.

Omtrent samtidigt med Grundloven, nemlig under 16. Juni 1849 udstedtes Lov angaaende Valgene til Rigsdagen, af hvis Indhold særligt mærkes, at ifølge § 34 Afstemningen var offentlig og mundtlig[26]).

§ 6.

Fra Grundloven af 5. Juni 1849 til Hertugdømmernes Afstaaelse.

Grundloven af 5. Juni 1849, der for Kongerigets Vedkommende straks sattes i Kraft trods Krigen, var efter sin Over-

[25]) Se nærmere om Grundlovens Tilblivelse navnlig N. Neergaard, Under Junigrundloven, I S. 376 fg.

[26]) Sammenlign hermed, at den franske republikanske Forfatning af 4. November 1848 allerede havde indført hemmelig Afstemning.

skrift: D a n m a r k s R i g e s Grundlov — idet »Danmarks Rige« omfattede alle de til det danske Monarki hørende Landsdele, der ikke tillige hørte til det tyske Rige — bestemt til ogsaa at omfatte Slesvig, men paa Grund af Krigsforholdene havde Kongen i Intimationen taget det Forbehold, at Ordningen af alt, hvad der vedkom Hertugdømmet Slesvigs Stilling skulde bero, indtil Freden var afsluttet. Følgen af dette Forbehold var, at Grundloven heller aldrig senere kom til at gælde for dette Land, og Forholdenes Magt medførte tillige, at den ogsaa kun i faa Aar i sit hele Omfang kom til at gælde for selve Kongeriget.

Paa Grund af Aftaler, den danske Regering i 1851 og 52 havde maattet indgaa med de tyske Stormagter Preussen og Østrig angaaende Ordningen af det danske Monarkis Forfatningsforhold, og hvori Hovedpunktet var, at der ikke skulde ske nogen Indlemmelse af Slesvig i Kongeriget, jfr. Manifest 14. Juli 1850, nødsagedes Regeringen nemlig til at gaa bort fra Ejderstatsprogrammet — Slesvigs nære Tilknytning til Kongeriget — og slaa ind paa Helstatssystemet. Begyndelsen hertil gjordes ved den kgl. Kundg. 28. Januar 1852, hvorved der oprettedes et Geheimestatsraad for Monarkiets Fællesanliggender. Dette kom til at bestaa foruden af Kongerigets Ministre af Ministeren for Hertugdømmet Slesvig og Ministeren for Hertugdømmerne Holsten og Lauenborg. Kongen selv førte Forsædet, og desuden skulde Arveprinsen deltage i Møderne. Dette Statsraads Medlemmer blev for deres Embedsførelse alene ansvarlige overfor Kongen. Skønt det nu utvivlsomt var i Strid med Grundloven, at Fællesanliggenderne, der angik saavel Udenrigsstyret og Militærvæsenet som den væsentligste Del af Finansvæsenet, ogsaa for Kongerigets Vedkommende uden Rigsdagens Medvirkning blev henlagt til en Grundloven ukendt Institution, hvis Medlemmer ikke var ansvarlige overfor Rigsdagen, fandt Rigsdagen sig alligevel stiltiende deri, da der dog nødvendigvis maatte finde en fælles Styrelse Sted af Monarkiets fælles Anliggender, og disse paa den anden Side heller ikke kunde styres alene af særlige kongerigske Organer.

Til et Brud mellem Regeringen og Rigsdagen kom det derimod, da Regeringen (Ministeriet Ørsted) gik videre ad Oktrojeringens Vej og fik udstedt den af Kongen paa egen Haand

givne Frd. 26. Juli 1854 om det danske Monarkis Forfatning for dets Fællesanliggender, hvorved der indførtes en ny repræsentativ Forsamling for Monarkiet, Rigsraadet. Denne Forfatning fjærnede sig tilmed vidt fra Grundlovens Principer. Den indeholdt ingen Regler om Ministeransvar, og dens strængt monarkiske Karakter sloges yderligere fast i § 4, hvorefter Kongen med de i det følgende fastsatte Indskrænkninger havde den højeste Myndighed over Monarkiets Fællesanliggender og udøvede denne gennem sine Ministre, — en Bestemmelse, der skyldtes den tyske Forbundsrets Krav paa skarpere Betoning af det monarkiske Princip[27]) og som er Kilden til § 11 i Grl. af 1866 og 1915. Af Rigsraadets Medlemmer skulde ikke mindre end $^2/_5$ være kongevalgt[28]) og Rigsraadet fik alene besluttende Myndighed med Hensyn til Skattelove og Forandring af Forfatningen; med Hensyn til andre Love samt Finansbudgettet var Rigsraadets Virksomhed alene raadgivende, §§ 21—23 og 28.

Harmen over denne halvt absolutistiske Forfatning, der var indført uden nogensomhelst, selv blot indirekte Medvirkning fra Rigsdagens Side, førte til Ministeriet Ørsteds Fald efter Opløsningsvalgene i Oktober 1854. Den ny Regering maatte ganske vist fortsætte i den afgaaedes Spor, men fjærnede de grundlovsmæssige Hindringer for en Fællesforfatnings Tilvejebringelse paa konstitutionel Maade ved at tilvejebringe Grundlovsbestemmelsen af 29. August 1855 om Indskrænkning af Grundloven af 5. Juni 1849. Herved indskrænkedes Grundloven til at gælde alene for Kongeriget Danmarks særlige Anliggender, hvilke Anliggender nærmere opregnedes i § 2. Samtidigt ophævedes ifølge § 6 en hel Række Bestemmelser i Grundloven, særligt angaaende Kongen og Statsraadet. Endelig erklæredes det i Indledningen med Hensyn til Slesvig tagne Forbehold for fyldestgjort. Grundloven sank herved fra at være Rigets Grundlov ned til at blive Forfatning alene for en enkelt Landsdel med nærmest provinsielt Selvstyre.

---

[27]) Se Berlin, Opløsningsretten S. 65 flg.

[28]) Rigsraadet skulde yderligere ifølge § 14 strax træde i Virksomhed alene med de af Kongen udnævnte Medlemmer, hvis Funktioners Varighed Kongen ifølge § 13 forbeholdt sig selv nærmere at fastsætte.

Efter at Banen saaledes var blevet fri, kunde Kongen nu samtidigt med, at Grundlovsbestemmelsen under 2. Oktober 1855 sattes i Kraft, udstede en ny af Rigsraadet vedtaget Rigsforfatning, Forfatningsloven for det danske Monarkis Fællesanliggender af 2. Oktob. 1855[29]). Denne Forfatning, der hovedsagelig er et Værk af den fremragende Statsmand og Matematiker Andræ[30]), fortjener at mindes som et interessant Forsøg paa at skabe en Etkammerforfatning af strængt konservativt Tilsnit[31]). Rigsraadet, der kun udgjorde ét Kammer, bestod for ¼ af kongevalgte paa 12 Aar, og af de folkevalgte valgtes atter Halvdelen af de forskellige Landsdeles Repræsentationer og Halvdelen ved direkte Valg af mindst 25 Aar gamle Vælgere med en aarlig Indtægt af 1200 Rdl., §§ 20 og 29. Kongen valgte baade Præsident og Vicepræsident, § 37, Rigsraadet havde intet Lovinitiativ, § 43, og Rigsraadets Forretningsorden fastsattes ved Lov, § 38, jfr. Lov 4. Maj 1856. Rigsraadet samledes kun hvert andet Aar, § 31, og der skulde ved Lov fastsættes et Normalbudget, der suppleredes med toaarige Tillægslove, § 52. Kongen kunde, naar Rigsraadet ikke var samlet, beslutte Afholdelse af ubevilgede Udgifter, § 34, en Regnskabsret skulde foretage Statsrevisionen, § 55, og Statsregnskabet skulde godkendes ved Lov, § 55. Endelig mærkes Indførelsen af Ministerkonferencer, der skulde behandle visse vigtige Spørgsmaal, inden de endelig afgjordes af Kongen i Geheimestatsraadet, §§ 15, 22, 54 og 20, efter hvilken sidste § Spørgsmaalet om Øvrighedsmyndighedens Grænser ikke skulde afgøres af Domstolene men af Kongen i Statsraadet. Af endnu større historisk Interesse er dog den ligeledes af Andræ forfattede til Forfatningsloven knyttede foreløbige Valglov af 2. Okt.

---

[29]) Indskrænkningen af Grundloven sattes dog overensstemmende med § 5 i Grundlovsbestemmelsen af 29. August 1855 først i Kraft efter at den af Rigsraadet vedtagne Fællesforfatning havde været forelagt Rigsdagen og Rigsdagen havde besluttet at denne skulde træde i Kraft.

[30]) Se herom Poul Andræ, Andræ og Fællesforfatningen af 2. Okt. 1855, Kbhvn. 1903.

[31]) Et Forbillede har den dog til en vis Grad i den faa Aar før givne Kolonialforfatning for de dansk-vestindiske Øer af 26. Marts 1852 jfr. ogsaa Koloniallov 27. Nov. 1863, af hvis Bestemmelser til Gengæld mange er hentede fra Forf. 2. Okt. 1855.

1855. Efter denne foregik nemlig saavel de middelbare som de umiddelbare Valg til Rigsraadet efter den af Andræ først opfundne Forholdstalsvalgmaade, og Valgloven af 2. Okt. 1855 har derfor Æren af at være den første Lov i Verden, der har ført denne nu saa moderne Valgmaade ud i Livet[32]). Valgloven af 1855 gennemførte dette tilmed ved de umiddelbare og, jfr. § 32, delvis ogsaa ved de middelbare Valg paa den ligesaa dristige som geniale Maade, at alle Vælgerne til deres Hjem fik tilstillet Stemmesedler, som de havde inden en vis Frist i udfyldt og forseglet Stand at tilbagesende Valgbestyrelsen, en Valgmaade, der viste sig at virke fortræffeligt[33]).

Skønt Forfatningsloven havde søgt at gøre Ret og Skel mellem den danske og den tyske Nationalitet indenfor Monarkiet og at holde sig indenfor de trufne folkeretlige Aftaler, blandt andet ogsaa ved at trænge Junigrundlovens almindelige Valgret tilbage ved Styret af Fællesanliggenderne, lykkedes det dog ikke Danmark at faa dens Gyldighed anerkendt hverken fra de holstenske Stænders eller de tyske Magters Side. Angaaende de nærmere Enkeltheder vedrørende det dansk-tyske Mellemværende i de følgende Aar henvises til den almindelige Historie[34]). Det skal her blot fremhæves, at da det tyske Forbund protesterede mod Fællesforfatningen som ikke paa forfatningsmæssig gyldig Maade tilbleven for Holsten og Lauenborgs Vedkommende og truede med Forbundsexekution, ophævede Kongen

---

[32]) Se herom Poul Andræ, Andræ og Forholdstalsvalgmaaden, Kbhvn. 1905 og Samme, Andræ og hans Opfindelse Forholdstalsvalgmaaden, Kbh. 1907. Desværre bliver Andræs Førsteret endnu ofte miskendt i fremmede Fremstillinger, jfr. som Exempel Hatschek, Allgemeines Staatsrecht I, 1909, S. 83, der udtaler, at den danske Minister Andræ i Aarene 1855—1857 (!) indførte det Hareske System, skønt Hares Lære først saa Lyset i to Skrifter af 1857 og endeligt udformet først i 1859. Ogsaa danske Forfattere gør sig tidt skyldig i lignende Miskendelser, jfr. f. Ex. F. Zeuthen i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1918 S. 351, der fremstiller det, som om Andræs Valgmaade kun fik Anvendelse ved indirekte Valg, skønt baade Forfatningerne af 2. Okt. 1855 og 18. Nov. 1863 hjemlede den ved direkte Valg i store Kredse.

[33]) Jfr. Berlin, Valgpligt S. 7 Noten. Naturligvis bør det dog herved erindres, at Vælgerne kun var Mænd med mindst 1200 Rdl. i aarlig Indtægt.

[34]) Se herom særlig N. Neergaard, Under Junigrundloven II samt Holck I S. 58 flg. Matzen I S. 203 flg. Goos-Hansen S. 8 flg.

ved Kdg. 6. November 1858 Fællesforfatningen, forsaavidt angik Holsten og Lauenborg. Men da dette ingenlunde tilfredsstillede hverken de holstenske Stænder eller det tyske Forbund eller de tyske Stormagter Preussen og Østrig, der nu direkte greb ind i Forhandlingerne og tillige mere og mere inddrog Slesvigs Stilling i disse, saa den danske Regering efterhaanden ikke længer nogen anden Udvej end igen at optage det ved Kdg. 28. Jan. 1852 opgivne Ejderstatsprogram og søge at knytte Slesvig alene til Kongeriget. Da tilmed Fællesforfatningen af 1855 nødvendigvis maatte reformeres, fordi det tyske Flertal i den slesvigske Stænderforsamling havde nedlagt sine Mandater og derved gjort denne Forsamling, der skulde vælge en Del af Rigsraadets Medlemmer, ubeslutningsdygtig, tilvejebragtes en ny Fællesforfatning for Danmark og Slesvig, Grundloven for Kongeriget Danmark og Hertugdømmet Slesvigs Fællesanliggender af 18. Novbr. 1863, jfr. Valglov 4. Dec. 1863.

Denne kortlevende Forfatning, der først efter store Betænkeligheder blev stadfæstet af den ny Konge Kristian IX, indførte igen to Kamre ligesom Junigrundloven, og Rigsraadet fik Lovinitiativ ligesom Rigsdagen. Men medens Rigsraadets Folketing valgtes ganske efter Junigrundlovens Valgretsregler, bestod Rigsraadets Landsting dels af Kongevalgte udnævnte paa 12 Aar, § 26, dels af Medlemmer valgte af Mænd med mindst 1200 Rdl. aarlig Indtægt, se § 22. Den almindelige Valgret var saaledes helt fortrængt af Landstinget. Derhos var disse to Kamre ganske ligestillede ogsaa med Hensyn til Finansbudgettet. De toaarige Tillægslove, der supplerede Normalbudgettet — Rigsraadet skulde fremdeles kun indkaldes hvert andet Aar, jfr. § 27 — skulde nemlig fordeles ligeligt mellem begge Ting. Da det var at forudse, at Konflikter vilde kunne opstaa mellem disse to saa forskelligt sammensatte Ting, var der dog truffet en særlig Udvej til at løse Konflikter med Hensyn til Budgettet, idet nemlig efter § 56 Uoverensstemmelser herom skulde endeligt afgøres af et Fællesudvalg bestaaende af 15 Medlemmer fra hvert Ting valgte ved Forholdstalsvalg. Endelig bør det erindres, at Landstingets valgte Medlemmer valgtes ved direkte Valg efter Forholdstalsvalgmaaden ganske i Over-

ensstemmelse med Reglerne i Valgloven 2. Oktobr. 1855, se Grl. 1863 § 25 og Valglov 4. Dec. 1863 § 17.

Som det var at forudse førte denne Grundlov, der knyttede Slesvig nærmere til Kongeriget end til de tyske Hertugdømmer, til Krig med Preussen og Østrig, og Krigen førte atter til alle tre Hertugdømmers Afstaaelse ved Freden i Wien 30. Oktob. 1864.

Af de øvrige i dette Tidsrum vedtagne Love Forfatningsforholdene vedrørende maa blandt de vigtigste nævnes Lov om Pressens Brug 3. Jan. 1851, Pensionslovene 5. Jan. 1851 og 24. Febr. 1858, der dog nu er erstattede af Pensionsreglerne i Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 Kap. 2, Lov om Rigsretten 3. Marts 1852 samt endelig og navnlig Tronfølgelov 31. Juli 1853, der ophævede de indtil da endnu gældende Art. 27—40 af Kongeloven, og som først kom i Stand efter langvarige diplomatiske Forhandlinger, hvis Resultat, Londonertraktaten af 8. Maj 1852, imidlertid desværre viste sig at glippe, saa snart det skulde staa sin Prøve.

§ 7.

Tidsrummet fra 1864 til Nutiden.

Ved Slesvigs Afstaaelse ifølge Fredstraktaten af 30. Okt. 1864 bortfaldt Grundlaget for Novemberforfatningens Existens, eftersom der nu ikke længer kunde være Tale om Fællesanliggender for Slesvig og Kongeriget. Regeringen — Ministeriet Bluhme — fastholdt imidlertid efter nogen Vaklen i Begyndelsen, at Novembergrundloven ikke kunde bortfalde uden ved formel Grundlovsforandring, hvilken Opfattelse ogsaa reelt godkendtes af Rigsraadet derved, at dette vedtog en Grundlovsbestemmelse af 23. Dec. 1864, hvorved de slesvigske Medlemmer af Rigsraadet bortfaldt. Da det jo imidlertid var en fuldkommen Urimelighed at have to Grundlove med to forskellige hver yderligere i to Ting delte Folkerepræsentationer, en for visse »særlige« og en for andre »fælles« Anliggender, efter at der reelt ikke længer kunde gøres Forskel mellem særligt og fælles, maatte Opgaven blive enten med Ophævelse af Novembergrundloven at genindføre Junigrundloven i dens tidligere Skikkelse og for dens

tidligere Gyldighedsomraade eller i Stedet for de to Grundlove at indføre en ny, der byggede paa begge. Det sidste Standpunkt valgte Regeringen, støttet til Rigsraadets Landsting, i hvilket sad adskillige af Grundlovsfædrene fra 1849, der nu ønskede at komme bort fra Junigrundlovens vide Valgret. Det blev da ogsaa som et Kompromis mellem Novembergrundloven og Junigrundloven, at den ny Grundlov efter meget vanskelige Forhandlinger, hvis afgørende Resultater først gennemførtes i Rigsraadets Grundlovsfællesudvalg[35]), kom i Stand og efter at være vedtaget først af Rigsraadet og derefter tre Gange uændret af Rigsdagen under 28. Juli 1866 stadfæstedes af Kongen som Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5. Juni 1849, jfr. Valglov 12. Juli 1867.

Medens nemlig vel de fleste af denne Grundlovs Bestemmelser i det væsentlige er Junigrundlovens, og navnlig Reglerne om Valgretten til Folketinget ganske er de samme som i Grundloven af 1849, blev det ny Landstings Sammensætning i udpræget Grad et Kompromis mellem Junigrundlovens og Novembergrundlovens Landsting, idet det blev nogenlunde ligeligt delt imellem den almindelige Valgret og Censusvalgret. Efter Grl. § 36 valgtes nemlig Landstingsmændene i København af Valgmænd, valgte i lige Antal dels af alle Folketingsvælgere og dels af Folketingsvælgere med mindst 4000 Kr.s aarlig Skatteindtægt. Udenfor København — bortset fra Færøerne — valgtes Landstingsmændene i Kredse omfattende baade By og Land, dels af Valgmænd og dels af højestbeskattede direkte Vælgere, Grl. § 37. Paa Landet valgte samtlige Valgberettigede én Valgmand for hver Sogneraadskreds. I Købstæderne, der skulde vælge et halvt saa stort Antal Valgmænd, valgtes disse i lige Antal dels af alle Folketingsvælgere, dels af Folketingsvælgere med mindst 2000 Kr.s Skatteindtægt. Men sammen med disse Valgmænd sammentraadte til Valget af Landstingsmænd saamange af de højstbeskattede Vælgere paa Landet, som der var Sogneraadskredse i Landstingskredsen. Den højestbeskattede direkte Vælgers Stemme vejede altsaa lige saa meget som et helt Sogns Vælgerstemmer tilsammen. Valgmændene valgtes ved simpelt Flertal, selv hvor

[35]) Om denne Grundlovs Tilblivelse se bl. a. Berlin, Opløsningsretten S. 142 flg.

flere skulde vælges, derimod valgtes selve Landstingsmændene ved Forholdstalsvalg, Grl. § 40. Endelig kom hertil 12 af Kongen paa Livstid udnævnte Medlemmer, Grl. § 39. De to Ting var iøvrigt i det hele lige stillede; kun skulde den aarlige Finanslov forelægges først i Folketinget, Grl. § 48, men der var ikke som i Novembergrundloven truffet nogen særlig Udvej i Tilfælde af Konflikter om Budgettet, skønt saadanne efter Tingenes saa forskellige Sammensætning nu maatte staa som langt mere sandsynlige end efter Grundloven af 1849.

Det skulde da ogsaa meget snart komme til Konflikt mellem de to Ting, nu da Hensynet til Udlandet ikke længere lagde nogen Dæmper paa den indre Politiks Udfoldelse. Og Kampen kom netop hovedsagelig til at staa paa Finansloven, idet Folketingets Flertal støttet paa dette Tings fortrinligere Indflydelse paa Finansloven søgte at gennemtvinge Folketingsparlamentarismen eller Folketingets førende Stilling i hele Statsstyrelsen, medens Regeringen støttet til Landstinget og Kongemagten en lang Aarrække med alle Midler modsatte sig dette Krav som stridende baade mod Kronens Ret og begge Tings Ligeberettigelse. I 1873 forkastede Folketinget Finanslovforslaget for at tvinge Ministeriet bort, og fra 1885—93 regerede til Gengæld Regeringen uden vedtagen Finanslov ved Hjælp af provisoriske Finanslove, udstedte i Henhold til Grl. § 25, hvis Grundlovsstridighed stadig hævdedes af Folketinget, uden at det dog derfor kom til Rigsretsanklage mod Ministeriet[36]). Yderligere udstedte Regeringen — Ministeriet Estrup — en Række andre provisoriske Love, der fra 1885—1886 og lige indtil 1894, altsaa i over 9 Aar, holdtes i Live imod Folketingets Vilje derved, at de kun forelagdes Landstinget og begravedes i Udvalg dér[37]). Endelig i April 1894 kom det til Forlig mellem Tingene, hvorved de blev enige om at benytte en midlertidig Finanslov som foreløbig Udvej, naar Finansloven ikke tilvejebragtes i rette Tid, og Folketinget fik udleveret de provisoriske Love til Forkastelse, men til Gengæld blev Regeringen siddende og fik en ordentlig Finanslov vedtaget. Tilsyneladende var det altsaa

[36]) Se herom bl. a. Goos-Hansen, S. 147 flg.

[37]) Se de foreløbige Love Nr. 64, 215, 216 og 224 af 1885 og Nr. 67 og 100 af 1886.

nærmest Regeringen, der gik ud af den lange Konflikt som Sejrherre. Men at den ved ikke at søge Forlig i Tide og ved sine yderliggaaende Kampmidler, der forsvaredes ved ofte haartrukne Grundlovsfortolkninger, havde udhulet Jordbunden under sig, viste sig, saasnart mere regelmæssige konstitutionelle Tilstande vendte tilbage, og i 1901 maatte det sidste Landstingsministerium vige for et Ministerium støttet til Folketingets Flertal. Siden den Tid er ogsaa alle følgende Ministerier[38]) enten udgaaet fra Folketingets Flertal eller har støttet sig til en Flertalsgruppe indenfor dette Ting, og man kan derfor sikkert sige, at det folketingsparlamentariske Styre allerede under Grundloven af 1866 havde fæstnet sig, om ikke endnu som gældende Sædvaneret, saa dog som faktisk anerkendt konstitutionel Sædvane[39]). Tillige var det lykkedes ikke blot i 1894 at tilvejebringe en midlertidig Valgkredsomlægning til Folketinget, se Lov Nr. 223, 24. Dec. 1894, men ogsaa i 1901 ved Lov Nr. 12, 1. Febr. 1901 at indføre hemmelig Afstemning ved samtlige Rigsdagsvalg.

Det kunde saaledes se ud til, at Grl. af 1866 ad denne Vej uden store Ændringer kunde have udviklet sig videre til en parlamentarisk Forfatning med afgjort Overvægt for Folketinget, saa meget mere som Landstinget fra 1901 i det hele indtog en mere tilbagetrukken Stilling og navnlig næsten helt overlod det til Folketinget at bestemme Indholdet af Finansloven. Alligevel skulde det igen komme til en ny og omfattende Grundlovsforandring, skønt det til at begynde med egentlig slet ikke var nogen Grundlovsændring, der tilsigtedes, men kun en Gennemførelse af en ny Valgkredsordning i Overensstemmelse med Grl. 1866 § 32. Efter denne § skulde Antallet af Folketingets Medlemmer være omtrent efter Forholdet af et Medlem til 16000 Indbyggere, men i Tidens Løb var Kredsene blevet af meget ulige Størrelse, og den midlertidige Valgkreds-

[38]) Bortset alene fra Forretningsministeriet Liebe i 1920, der kun havde til Opgave at gennemføre nye Valg til Folketinget.

[39]) Særligt maa her som Fortilfælde nævnes Ministeriet Holstein-Ledreborgs Afgang i 1909 i Anledning af en Dagsorden vedtaget i Folketinget, jfr. Konsejlspræsidentens Udtalelse: »Det er en Selvfølge efter denne Afstemning, at Ministeriet agter at indgive sin Demission«, se Rigsdags-Aarbog 1909—10 S. 29. Jvfr. ogsaa Ministeriet Berntsens Afgang i 1913, se Rigsdags-Aarbog, overord. Samling 1913 S. 50.

lov af 24. Dec. 1894 havde kun i ringe Grad afhjulpet denne Ubillighed. Kravet om en ny retfærdigere Valgkredsordning rejstes derfor i Rigsdagssamlingen 1904—05 fra det socialdemokratiske Mindretal i Folketinget og støttedes af de andre Mindretal i dette Ting, det konservative saavel som det radikale. Regeringen — Ministeriet J. C. Christensen — modsatte sig imidlertid en bogstavelig Opfyldelse af Grundlovens Bud under Henvisning til, at Folketingets Medlemstal derved vilde blive altfor stort[40]), og stillede i Stedet i den følgende Samling Forslag om en Ændring af Grl. § 32, hvorved Medlemstallet fixeredes til et bestemt Antal — 132[41]).

Dermed var Grundlovsændringens Vej paany aabnet og antog snart større Omfang. Det første Forslag om Ændring af Grundloven, der altsaa kun drejede sig om en eneste Grundlovsparagraf, stødte nemlig bestandig paa Modstand i Landstinget, navnlig paa Grund af den forskellige Opfattelse i de to Ting af Spørgsmaalet om de af Kongen paa Livstid valgte Landstingsmænds Stilling i Tilfælde af Landstingets Opløsning. Herom var Folketingets Flertal af den Opfattelse, at disse Medlemmer af Landstinget maatte rammes af Landstingets Opløsning ligesom de øvrige Medlemmer, en Opfattelse, der særligt støttedes paa, at de ikke i Grl. 1866 § 39 udtrykkeligt var undtagne fra Opløsning saaledes som de Kongevalgte i de tidligere Forfatninger, jfr. Forf. 2. Oktbr. 1855 § 34 og Grl. 18. Nov. 1863 § 26, eller som de til det ny Landsting overgaaede kongevalgte Medlemmer af Rigsraadets Landsting ifølge den 1ste midlertidige Bestemmelse i selve Grundloven af 1866. Omvendt gik det overvejende Flertal i Landstinget ud fra som en Selvfølge, at de livsvarige Medlemmer baade ifølge selve Sagens Natur og den paagældende Bestemmelses Tilblivelseshistorie ikke kunde rammes af Landstingets Opløsning, hvilken derfor kun kunde faa Virkning med Hensyn til de valgte Medlemmer[42]). Da nu Grund-

---

[40]) Se Rigsdags-Aarbog 1904—05 S. 22 fg. (Folk. Forh. 1904—05 Sp. 4648 fg.

[41]) Rigsdags-Aarbog 1905—06 S. 29 fg.

[42]) Angaaende dette saa lidenskabeligt omtvistede Spørgsmaal skal her kun henvises til Matzen II S. 271 og Berlin, Opløsningsretten S. 150 fg.

lovsforslagets Vedtagelse ifølge Grl. 1866 § 95 vilde have Landstingets Opløsning til Følge, nægtede Landstinget at fremme Sagen, før Regeringen bestemt havde udtalt sig om sin Opfattelse af dette Spørgsmaal, men en saadan Udtalelse nægtede de forskellige Venstreregeringer at give, idet de henholdt sig til, at Afgørelsen af Spørgsmaalet ene tilkom Statsraadet[43]).

Men da saaledes den snævert begrænsede Grundlovsrevision ikke lod sig gennemføre, skiftede Grundlovsrevisionen lidt efter lidt Maal: den udvidedes nu til at omfatte først en Udvidelse af Valgretten til Folketinget langt udover Junigrundlovens Rammer og tog derefter mere og mere Sigte mod en fuldstændig Omændring ogsaa af Landstinget, hvorved den almindelige Valgret helt gennemførtes ogsaa ved dette Tings Dannelse[44]). De af Flertallet i Folketinget støttede Venstreregeringer søgte dog saa længe som muligt at indskrænke Revisionen alene til Folketingets Sammensætning, og det var endda først i Samlingen 1910—11, at Ministeriet Berntsen fremsatte et Regeringsforslag gaaende ud paa Indførelse af Valgret til Folketinget for Kvinder, 25-aarige og Tjenestefolk[45]). Da imidlertid ogsaa dette udvidede Grundlovsforslag mødte samme Modstand i Landstinget som de tidligere, opgav Ministeriet Berntsen den hidtil fulgte saakaldte »to Tempi«s Politik og forelagde 23. Okt. 1912 et Forslag, der gik ud paa helt at afskaffe ogsaa al »priviligeret« Valgret til Landstinget saavelsom de kongevalgte Landstingsmænd[46]).

Forgæves søgte Landstingets konservative Flertal, der efter-

og 316. Hertil skal blot føjes, at da Landstinget tilsidst virkelig opløstes endog to Gange i Træk, i 1914 og 1915, jfr. allerunderdanigst Forestilling om Landstingets Opløsning af 9. Juni 1914, blev Resultatet i begge Tilfælde, at de livsvarige Medlemmer i k k e ramtes af Opløsningen.

[43]) Se Rigsdags-Aarbog 1905—06 S. 34 fg. og 1908—09 Sp. 36.

[44]) Allerede i Samlingen 1907—08, se Rigsdags-Aarbog 1907—08 S. 377, forelagde det socialdemokratiske Parti i Folketinget et Forslag til Grundlovsforandring gaaende ud paa at udvide Valgretten til begge Ting til Kvinder, Tjenestefolk og 21aarige, og i 1909—10 stillede det radikale Parti i Folketinget Forslag om ikke blot at udstrække Valgretten til alle fuldmyndige Mænd og Kvinder men ogsaa at afskaffe al »priviligeret« Valgret til Landstinget, se Rigsdags-Aarbog 1909—10 S. 48.

[45]) Rigsdags-Aarbog 1910—11 S. 24 fg.

[46]) Se Rigsdagstidenden 1912—13 Tillæg A. Sp. 2465 fg.

haanden bl. a. ved Afgang indenfor de Kongevalgtes Rækker og som Følge af Skattelovene af 1903 var svundet ind til kun en Stemme over Halvdelen, nu at gøre Modstand mod det Angreb, der altsaa nu var rettet direkte mod Landstinget selv. Vel formaaede Landstingets Højre endnu to Gange at standse Grundlovsforslaget: i April 1913 nægtede det dettes Overgang til 2den Behandling[47]) og i Juni 1914 — efter at der var afholdt nye Folketingsvalg, der førte til Ministeriet Berntsens Afgang — bragte det Forslaget til Fald ved at udeblive fra Afstemningen, saa at Tinget blev ubeslutningsdygtigt[48]). Men da Landstinget under Ministeriet Zahle 13. Juni 1914 opløstes — den første Landstingsopløsning under Grl. 1866 —, opnaaede Grundlovsforslaget at faa Flertal ogsaa i Landstinget og syntes altsaa endelig sikret, da der ogsaa efter mange Vanskeligheder opnaaedes Enighed om en ny Valglov. Den i August 1914 udbrudte Verdenskrig bragte dog atter Sagen midlertidig til Standsning, idet det syntes farligt midt under disse urolige Forhold at udsætte Landet for en saa voldsom Valgkamp som den, der kunde befrygtes, naar den ny Grundlov skulde træde i Kraft. De standsede Forhandlinger optoges imidlertid nogen Tid efter igen og denne Gang ved Initiativ fra det konservative Partis Side. Og efter at Grundlovsforslaget, der iøvrigt hele Tiden mest havde været behandlet i Fællesudvalg og Underudvalg af dette, senere endog i mere private Udvalg, og dér var undergaaet betydelige Forandringer, saa at det tilsidst havde antaget Form af en omfattende Revision af hele Grundloven, paany var blevet underkastet en Række Ændringer, gik det nu glat igennem Rigsdagen og vedtoges i 1915 paany af denne efter afholdte Rigsdagsvalg, der fandt Sted som »Fredsvalg« uden Valgkamp. Og det kunde derefter endelig paa Grundlovsdagen stadfæstes af Kongen som D a n m a r k s R i g e s

[47]) Nægtelsen af Overgangen til 2den Beh. skete igennem Vedtagelsen af en motiveret Dagsorden, der vedtoges med 33 Stemmer mod 31, idet et Medlem var fraværende, se Landstingets Forh. 1912—13 Sp. 1582.

[48]) Se Landstingets Forh. 1913—14 Sp. 1924 fg. Landstingets Højre udgjorde den Gang lige Halvdelen af Tingets Medlemmer, men et af dets Medlemmer var Landstingets Formand, der ifølge Landstingets dagældende Forretningsorden § 5 ikke kunde deltage i Afstemninger. Denne Forretningsordenens nu ophævede Bestemmelse var imidlertid sikkert egentlig grundlovstridig, se J e l l i n e k, Schriften II S. 264.

Grundlov af 5. Juni 1915. Kort forinden var der ogsaa tilvejebragt en ny Valglov af 10. Maj 1915[49]).

Den ny Grundlov af 1915, der altsaa er Danmarks femte — eller, naar den oktrojerede Fællesforfatning af 26. Juli 1854 medregnes, sjette — Rigsforfatning siden 1848, traadte dog — bortset fra en enkelt Bestemmelse[50]) — ikke i Kraft før henved tre Aar efter dens Stadfæstelse. Paa Grund af de urolige Forhold under Verdenskrigen skulde den nemlig ifølge dens 6te midlertidige Bestemmelse først træde i Kraft et Aar efter Stadfæstelsen, og denne Bestemmelse kunde atter ændres ved simpel Lov[51]). I Henhold hertil blev den ny Grundlovs Ikrafttræden atter udskudt ved flere Love (Lov Nr. 62 af 15. Marts 1916 og Nr. 166, 27. Marts 1917), indtil Grundloven endelig i Henhold til Lov Nr. 76, 19. Febr. 1918 traadte i Kraft d. 21. April 1918[52]) — og samtidigt dermed Valglov af 10. Maj 1915.

Den ny Grundlov af 1915 blev dog allerede faa Aar efter igen ændret, da Versaillesfreden af 28. Juni 1919, som endte den store Verdenskrig, medførte det i 1915 uforudsete Resultat, at Danmark fik en væsentlig Del af det i 1864 tabte Slesvig tilbage. Thi vel udelukkede den Fixering af Medlemsantallet i begge Rigsdagens Ting, som Grundloven af 1915 havde indført, jfr. §§ 32 og 36, næppe, at de nyindlemmede sønderjydske Landsdele uden Grundlovsforandring kunde være blevet repræsenterede paa Rigsdagen. Derimod var en Grundlovsforandring nødvendig for at det kunde ske strax og fuldtud gennem Opløsning og Nyvalg af begge Ting, eftersom Grl. 1915 § 22 havde gjort Landstinget normalt uopløseligt undtagen i Tilfælde af Grundlovsforandring. Og da saaledes den ny Grundlov af den Grund nødvendigt maatte ændres, jfr. Grundlovsbestemmelse af 10.

---

[49]) Ang. den ny Grundlovs Tilblivelse se foruden Rigsdagstidenden Aarbog for Rigsdagssamlingen. En Belysning af Hovedpunkterne i Grundlovskampen er givet i Wallengren, Tvåkammersystemet. Se fremdeles Heilesen i U. f. R. 1915 S. 177 fg.

[50]) 1ste midlertid. Bestemmelse, se 6te midlertid. Bestemmelse.

[51]) At det hermed var Forudsætningen, at den ny Grundlov ikke skulde træde i Kraft, før Verdenskrigen var endt, fremgaar af Ordførerens Udtalelse i Landstinget, se Landstingets Forh. 1914—15 Sp. 1169.

[52]) Folketingets Valgperiode var nemlig da udløbet, og Nyvalg kunde derfor ikke længer undgaaes.

Sept. 1920, 2den midlertidige Bestemmelse, toges ogsaa visse andre Grundlovsændringer med, hvorom der kunde opnaas Enighed mellem alle Partier. Den ny Grundlovsbestemmelse stadfæstedes som Nr. 471 af 10. Sept. 1920, og i Henhold til dennes Indledning blev Grl. 1915 i sin ændrede Skikkelse optrykt og bekendtgjort af Statsministeren ved Bek. Nr. 489 af 17. Sept. 1920 som Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1915 med Ændringer af 10. Sept. 1920.

Ogsaa Rigsdags-Valgloven af 10. Maj 1915 er allerede efter kun at være anvendt én Gang blevet afløst af en ny Lov, Valglov Nr. 139 af 11. April 1920, der derhos atter allerede gentagne Gange er blevet ændret, hver Gang lige før et nyt Valg, nemlig ved Lov Nr. 255, 28. Juni 1920 og Nr. 467, 30. August 1920 om de sønderjydske Landsdeles Repræsentation i Rigsdagen m. v. Iøvrigt er der allerede i Henhold til Lov Nr. 235, 29. April 1921 nedsat en Valglovskommission til Revision af Valglov 11. April 1920 med senere Ændringer.

Af de øvrige i dette Tidsrum udkomne Love Forfatningsforholdene vedrørende maa særligt fremhæves L. 11. Febr. 1871 om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom og Fraværelse, de tre Love om Indfødsrets Erhvervelse og Fortabelse af 19. Marts 1898, 23. Marts 1908 og 27 Nov. 1916 samt Fremmedloven af 15. Maj 1875. Fremdeles maa nævnes Købstad- og Landkommunalloven henholdsvis af 26. Maj 1868 og 6. Juli 1867 samt Lov om kommunale Valg Nr. 79 af 20. April 1908 og Lov Nr. 113, 13. April 1916, der har gennemført almindelig Valgret ved Valgene til alle kommunale Raad. Endelig maa det nævnes, at den allerede af Grundloven 1849 bebudede Reform af vor Retspleje omsider er sket Fyldest gennem den ny Lov om Rettens Pleje af 11. April 1916.

§ 8.

Forfatningsforholdenes Udvikling udenfor det egentlige Kongerige.

Efter Skildringen af Forfatningsforholdenes Udvikling i selve det egentlige Kongerige Danmark maa der gives en Fremstilling

af Forfatningsudviklingen i de til den danske Stat hørende fjærnere Landsdele, Færøerne og Grønland, samt af Danmarks tidligere Forhold til Island[53]).

I. Færøerne. Disse Øer, der oprindelig — 1380 — ligesom Island og Grønland som norsk Lydland (Skatland) var komne i Forbindelse med Danmark ved Foreningen med Norge, var ligesom de andre foran nævnte Lande i Tidens Løb, alt som Danmark og Norge mere og mere sammensmeltedes til én Stat og særlig under Enevælden komne til at høre næsten nok saa meget til Danmark som til Norge, idet de styredes alene fra Danmark[54]), hvorfor de ogsaa forblev under Danmark ved Norges Afstaaelse i 1814, se Kielerfreden 14. Jan. 1814 § 4. Skønt Færøerne i Tiden efter 1814 ligesom Island og Grønland sædvanligt henregnedes under de »danske Kolonier«[55]) — Bilande er et senere Udtryk — og baade statsretligt og folkeretligt behandledes som saadanne[56]), blev de dog allerede ved Provinsialstændernes Indførelse knyttede nærmere til Kongeriget, idet de ved Fr. 15. Maj 1834 § 1 henlagdes under den danske Stænderforsamling for Østifterne. Ligeledes blev de i 1848 repræsenterede paa den grundlovgivende Rigsforsamling, omend kun ved et kongevalgt Medlem, Valglov for Rigsforsamlingen 7. Juli 1848 § 1, og Grundloven 5. Juni 1849 kom derfor ogsaa i sin Helhed til at gælde for disse Øer, uagtet Valglov 16. Juni 1849 § 18 forbeholdt Givelsen af de nærmere Valgregler for Færøerne til en senere Lov. Disse Regler blev givne ved Lov om Rigsdagsvalgene paa Færøerne af 29. Dec. 1850, efter hvis § 1

[53]) De tidligere dansk-vestindiske Øer, St. Croix, St. Thomas og St. Jan — nu kaldet Virginiaøerne — afhændedes ved Traktat af 4. August 1916 til de Forenede Stater mod en Sum af 25 Millioner Dollars, jfr. Bek. Nr. 223, 18. April 1917.

[54]) Se Berlin, Om Islands statsretlige Stilling indtil 1851 i den dansk-islandske Kommissions Betænkning 1908 S. 41 fg. og Samme: Det norske og danske Rigsraads Stilling til Island 1911 S. 61 samt N. Andersen, Færøerne 1600—1709, Kbh. 1895 S. 172.

[55]) Den staaende Formel i Traktater efter 1814 er »de danske Kolonier hinsides Havet, derunder indbefattet Færøerne, Island og Grønland«, se saaledes endnu Traktat med Grækenland i Pl. 10. Marts 1847 § 8, ja endnu Traktat med St. Domingo af 1852, se Patent 18. Maj 1853 Art. 3, jfr. derimod Deklaration af 13. Juni 1856 (med Norge).

[56]) Se Berlin i den dansk-islandske Kom. Betænkn. S. 45 fg.

Færøerne skulde vælge et Medlem til Folketinget og et Medlem til Landstinget. I 1852 oprettedes et Lagting for Færøerne, jfr. L. 26 Marts 1852 og den i det væsentlige endnu gældende Lov om Færøernes Lagting af 15. April 1854, og i 1855 ophævedes den tidligere kgl. Monopolhandel paa Færøerne[57]). Ved Grl. 28. Juli 1866 § 34, jfr. Grl. 1915 §§ 36 og 37 henlagdes Valget af Landstingsmanden for Færøerne til Lagtinget, hvilket ved Grundlovsbestemmelsen af 10. Sept. 1920 ændredes til, at Valget nu foretages af en Valgforsamling, bestaaende alene af Lagtingets folkevalgte Medlemmer, jfr. Bek. 17. Sept. 1920 § 37. Rigsdagsvalgloven for Færøerne er senere undergaaet forskellige Ændringer[58]), sidst ved Lov Nr. 127, 28. April 1916.

Ligeledes er Lagtingsloven senere ændret ved Lov Nr. 77, 3. April 1906, der indførte Forholdstalsvalg og Lov Nr. 125, 28. April 1916, der indførte Valgret til Lagtinget for Kvinder og Tjenestefolk. Men Øernes statsretlige Stilling til Danmark er hidtil ikke derved undergaaet nogen Ændring.

Rigets Grundlov gælder herefter siden 1849 i sin Helhed for Færøerne, der jo ogsaa er repræsenteret paa Rigsdagen, og de af den almindelige Lovgivningsmagt givne Love gælder derfor nu ogsaa uden videre paa Færøerne, for saa vidt de ikke — hvad ganske vist i vidt Omfang er Tilfældet — selv udtrykkeligt bestemmer, at de enten ikke skal gælde for Færøerne eller dog kun med visse Lempelser ad Anordningsvejen skal eller kan udvides dertil. Lagtinget, der bestaar af Amtmanden som Formand, Provsten og 20 folkevalgte Medlemmer, Lov Nr. 125, 28. April 1916 § 2, og som i det væsentlige indtager Stilling som et Amtsraad for Færø Amt, har dog ved Siden af paa Grund af Øernes Fraliggenhed og særlige lokale historiske Forhold visse særlige Beføjelser, der giver det Karakter tillige af et raadgivende Provinsraad i Lovgivningsanliggender. Ifølge Lagtingsloven af 15. April 1854 § 11 har det nemlig at afgive Betænkning over de Færøerne vedkommende Lovudkast, der af Regeringen forelægges det, og det er yderligere selv berettiget til at fremlægge

---

[57]) Lov 21. Marts 1855.

[58]) Saaledes ved Lov Nr. 27, 2. Marts 1903, der indførte hemmelig Afstemning, Lov Nr. 100, 10. Maj 1912, der gav fraværende Søfolk Valgret samt Lov om Valgene til Rigsdagen 10. Maj 1915 § 41.

Forslag til nye Love og andre offentlige Foranstaltninger samt til at indgive Besværing med Hensyn til Lovenes Overholdelse og de offentlige Indretningers Bestyrelse[59]). Faktisk udøver det herved en meget betydelig Indflydelse med Hensyn til alle særlige færøske Love, ligesom de Lempelser i almindelige kongerigske Love, der skal foretages ad Anordningsvejen, før Loven kan udvides til Færøerne, i Praxis sker efter Samraad med Lagtinget. Men nogen retlig besluttende Myndighed i særlige færøske Anliggender er ikke derved hjemlet Lagtinget[60]). En Særstilling fremfor andre Amtsraad indtager Lagtinget iøvrigt ogsaa derved, at det kan opløses af Kongen, Lagtingslov 1854

[59]) Naturligvis kan ogsaa andre danske Amtsraad raadspørges af Regeringen i Anliggender særlig vedrørende Amtet, og de kan ogsaa selv rejse slige Spørgsmaal, men faktisk er denne Ret her af langt mindre Betydning og omtales derfor ikke af Landkommunallov 6. Juli 1867. Derimod udtales det udtrykkeligt i Lov om Københavns kommunale Anliggender af 4. Marts 1857 § 19, at Borgerrepræsentantskabet er berettiget til at sætte enhver Kommunens Tarv vedrørende Genstand under Forhandling og derom at tage Beslutning, og denne Ret benyttes faktisk saaledes, at f. Ex. saavel Lov Nr. 237, 8. Maj 1917 som Lov Nr. 193, 1. April 1919, begge om Forandringer i Loven af 4. Marts 1857, blev fremsatte først og vedtagne som Udkast i Borgerrepræsentationen, forinden de — uændrede — forelagdes for og vedtoges af Rigsdagen.

[60]) 29. Juli 1915 indbragte 6 Lagtingsmænd et Andragende til Lagtinget om at nedsætte et Udvalg til Overvejelse af en Række vidtgaaende Ændringer i Øernes statsretlige Stilling til Danmark. Det, der herved havdes for Øje, var, at Lagtinget samtidigt med at der oprettedes et særligt Overkommunalraad for Færøerne, skulde gøres til et egentligt lovgivende Ting i særlige færøske Anliggender. Dernæst skulde Amtmanden udgaa som selvskreven Formand og erstattes af en af Kongen udnævnt »Ombudsmand« (Minister), hvorhos der skulde finde et finansielt Opgør Sted mellem Færøerne og Staten. Disse Reformplaner, der altsaa tilsigtede at slaa ind paa en lignende Politik som Islands, førte dog dengang ikke til noget. Derimod vedtog Lagtinget i 1918, omend med ringe Flertal, et i den Retning sigtende, men mindre vidtgaaende Forslag til Ændring af Lagtingsloven, der imidlertid ikke blev fremmet af Regeringen. I Rigsdagssamlingen 1919—20 indbragte derhos Landstingsmanden for Færøerne et Forslag til Grundlovsforandring paa Rigsdagen gaaende ud paa, at der i Grl. § 2 efter Ordene: »Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening« skulde indsættes: »dog, at Rigsdagens Myndighed, hvad særlige færøske Anliggender angaar, ved Lov skal kunne overdrages Færøernes Lagting.« Dette Forslag kom dog slet ikke til Forhandling i Landstinget.

§ 14, ligesom det selv i sidste Instans afgør Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, Lov 1854 § 12 a., hvorhos dets folkevalgte Medlemmer som nævnt vælger et Medlem af Landstinget, Grl. §§ 36 og 37.

II. Grønland. Ligesom Færøerne ganske er henlagte under Kongerigets Styre, saaledes gælder dette ogsaa om Grønland, men med den afgørende Forskel, at medens Færøerne nu udgør en ligeberettiget Del af Kongeriget, indtager Grønland vedblivende Stillingen som en uselvstændig Kronkoloni af Moderlandet. Handelen paa Grønland er endog bestandig Statsmonopol, og al Adgang til Landet er forbudt uden Regeringens Tilladelse, se fornyet Anordning og Forbud mod uberettiget Handel i Grønland af 18. Marts 1776[61]), et Forbud, der gælder ligesaavel for danske som for fremmede Undersaatter[62]), og som nu ved Bek. Nr. 304, 10. Maj 1921, er udvidet til at gælde for hele Grønlands Omraade[63]). Danske Love gælder dernæst kun for Grønland, for saa vidt de enten udtrykkelig er givne for Grønland, jfr. Lov Nr. 62, 1. April 1905 om Kirke- og Skolevæsen i Grønland, Lov Nr. 139, 27. Maj 1908 om Styrelse af Kolonierne i Grønland m. m. og Lov Nr. 161, 8. Juni 1912 om Fællesstyre af de grønlandske Anliggender, eller de som gældende for hele Riget ogsaa maa gælde dér, jfr. Tronfølgelov

[61]) Jfr. ligeledes Bekj. Nr. 194, 10. Okt. 1894 og Konsularinstruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 36. I Danmarks Handels-Traktater med fremmede Stater er derfor Handel med og Adgang til Grønland vedblivende forbudt, jfr. som Ex. Traktat med Svejts 10. Febr. 1875 Art. 1: »med Undtagelse af Grønland, hvor ifølge de bestaaende Regler ingen svejtsisk Borger vil kunne bosætte sig eller drive Handel uden særlig Tilladelse af den danske Regering.«

[62]) Forbud 1776 § 1.

[63]) Forbudet mod Besejling og Handel gælder ifølge Forbud 18. Marts 1776 § 1 ikke blot de allerede i 1776 anlagte men ogsaa de senere — »herefter« — anlagte Kolonier og Loger, hvis Anlæggelse og Beliggenhed efterhaanden skulde offentlig bekendtgøres til alles Efterretning. I selve Forbudet af 1776 var Koloniernes Grænser paa Vestkysten ansatte fra den 60. til den 73. Grad nordlig Bredde. Ved Bek. Nr. 194, 10. Okt. 1894 udstraktes Forbudet til Kolonien Angmagssalik paa Østkysten ved 65 Grader nordlig Bredde. Og endelig er nu ved den ovenanførte Bek. Nr. 304, 10. Maj 1921 hele Landet blevet inddraget under de danske Kolonier og Stationer og den danske Styrelse af Grønland. Se iøvrigt om Forbudet Berlin, »Monopolhandelen paa Grønland« i »Det nye Nord« for 1921 S. 228.

31. Juli 1853, dog, at Personer af ikke-grønlandsk Nationalitet ogsaa under deres Ophold i Grønland staar under de almindelige danske Love, for saa vidt disse efter deres Natur kan faa Anvendelse dér, se L. Nr. 139, 27. Maj 1908 § 21, jfr. An. Nr. 133, 18. Maj 1910 §§ 29—33[64]). Rigets Grundlov gælder derfor ogsaa kun i den Forstand for Grønland, at det er de ved Grundloven bestemte øverste Statsmyndigheder, der styrer Grønland og fastsætter de nærmere Regler for dets Forvaltning, jfr. de ovenfor anførte Love, hvorefter de grønlandske Anliggender er henlagte under en Direktør, der sorterer dels under Indenrigsministeriet, dels — for Kirke- og Skolevæsenets Omraade — under Kirkeministeriet. Et vist kommunalt og provinsielt Selvstyre for den indfødte grønlandske Befolkning er dog indført ved de i Henhold til Lov Nr. 139, 27. Maj 1908 §§ 5 og 6 oprettede Kommuneraad og Landsraad, hvilke sidste udøver raadgivende Medvirkning med Hensyn til grønlandske Love og Anordninger, som Regeringen forelægger dem, Lov 1908 § 8, An. 1910 § 16.

III. I s l a n d. Med Hensyn til dette Land, der ligesom Færøerne oprindelig knyttedes til Danmark som norsk Skatland eller Biland, men forbeholdtes Danmark ved Norges Afstaaelse i 1814 og i Tiden derefter henregnedes under de danske Kolonier eller Bilande[65]), bestemte Kongen ved Provinsialstænder-

---

[64]) Da indfødte Grønlændere, saalænge de opholder sig i Grønland, staar under særegne Love (og særegne Domstole), ikke under de danske Love, gælder derfor Indfødsretsloven af 19. Marts 1898 trods Ordlyden af dens § 13 næppe for dem. Derimod gælder Loven utvivlsomt i den Forstand ogsaa for Grønland, at Reglen i § 2 med Hensyn til alle Ikke-Grønlændere ogsaa finder Anvendelse, naar Fødslen sker i Grønland. Herved erindres dog dels, at visse Personer af grønlandsk Nationalitet staar under de danske Love, og at Indenrigsministeren kan træffe Bestemmelse om, at en Person, der staar under grønlandsk Ret, skal overgaa til at staa under de danske Love, naar han andrager derom, og særlige Forhold taler derfor, dels, at de almindelige danske Love gælder for Grønlændere, der opholder sig udenfor Grønland, Lov Nr. 139, 27. Maj 1908 §§ 19 og 21. Se iøvrigt om, hvad der nærmere er at forstaa ved »grønlandsk Ret«, Betænkning afgivet af Udvalget til Drøftelse af de grønlandske Anliggender, Kbhvn. 1921 S. 43 samt til Sammenligning ang. Indianernes Stilling i Amerika, F r e u n d S. 58.

[65]) Jfr. m i n tidligere nævnte Afhandling i den dansk-islandske Kommissions Betænkning S. 45 fg.

nes Oprettelse, at det skulde repræsenteres paa den danske Stænderforsamling for Østifterne, jfr. Anordn. 28. Maj 1831 § 1 og 15. Maj 1834 § 1. Denne Inkorporation i selve Kongeriget blev dog kun af kort Varighed, thi ved Frd. 8. Marts 1843 oprettede Kong Kristian VIII en egen raadgivende Forsamling for Island i Reykjavik med det gamle Navn »Alting«. Derimod forudsattes det i Valgloven til Rigsforsamlingen 7. Juli 1848, at den ny Grundlov ogsaa skulde omfatte Island saavel som Færøerne, og Kongen udnævnte derfor 5 Medlemmer til at repræsentere Island paa Rigsforsamlingen, Valgl. § 1. Da imidlertid Udsigten til at blive inkorporeret i Kongeriget vakte stor Utilfredshed paa Island, udtalte Kongen i Reskr. 23. Sept. 1848, at uagtet han havde maattet lade den Islænderne forholdsvis tilkommende Deltagelse i Rigsforsamlingens Forhandlinger fremtræde paa en anden Maade end for Beboerne i de danske Provinser bestemt, var det dog ikke hans Hensigt, at de Grundbestemmelser, der med Hensyn til Islands særegne Forhold maatte være nødvendige for at ordne denne Landsdels forfatningsmæssige Stilling i Riget, skulde endelig vedtages, førend efter at Islænderne i en egen Forsamling i Landet derover var hørte.

Som Følge af dette Forbehold blev der ikke i Valgloven til Rigsdagen 16. Juni 1849 truffet nogen nærmere Bestemmelse angaaende Islands Repræsentation paa Rigsdagen, men Lovens § 13 nøjedes med at udtale derom: »De nærmere Bestemmelser for Slesvig, Island og Færøerne forbeholdes«. Og skønt det altsaa tydeligt nok forudsattes i selve den anførte Bestemmelse, at den ny Grundlov, til hvis Tilvejebringelse ogsaa de islandske Repræsentanter paa Rigsforsamlingen havde medvirket[66]), skulde omfatte ogsaa Island, blev dens Ikrafttræden paa Island foreløbigt udsat, indtil i Henhold til Reskr. 23. Sept. 1848 en Forsamling paa Island kunde blive hørt derom. Deraf fulgte dog ingenlunde, at Grundlovens Indførelse blev uden nogen Betydning for Island, og at Kongen, som det fra islandsk Side er blevet hævdet, ogsaa efter at han ved Grundloven af 1849 havde opgivet sin Enevoldsmagt i Danmarks Rige, skulde være ved-

[66]) Se N. Neergaard, Under Junigrundloven I S. 442 Noten.

blevet at være enevældig Konge paa Island[67]). Tværtimod maatte Grundlovens Indførelse i Danmark faa den samme Betydning for Islands Vedkommende som med Hensyn til Grønland — og de dansk-vestindiske Øer — hvor Grundloven heller ikke som Helhed traadte i Kraft, at det nu ikke længer var den enevældige Konge, men de ved Grundloven indsatte øverste Statsmagter, der fik den øverste Myndighed ogsaa med Hensyn til de islandske Anliggender[68]).

Derimod bevirkede Udsættelsen af Grundlovens fulde Ikrafttræden paa Island faktisk, at den aldrig kom til i sin Helhed at gælde dér. Og lige saa lidt blev nogen af de følgende Grundlove sat i Kraft dér saa lidt som paa de daværende dansk-vestindiske Øer.

Naar Grundloven af 1849 ikke — og heller ikke de følgende Grundlove — kom til i deres Helhed at gælde paa Island saaledes som paa Færøerne, skyldtes det den islandske Befolknings vedholdende Modstand derimod. Det Forsøg, den danske Regering gjorde i 1851 paa at opnaa Landets Tilslutning til, at Island knyttedes nærmere til Danmark, saaledes at Island sendte Repræsentanter til Rigsdagen og kun bevarede et indskrænket Maal af provinsielt og kommunalt Selvstyre, strandede ganske. Den i Henhold til Løftet i Reskr. 23. Sept. 1848 omsider i Juli 1851 indkaldte islandske Forsamling i Reykjavik gjorde nemlig i en udførlig Betænkning en fra Regeringens Forslag saa afvigende Opfattelse af Islands hele statsretlige Stilling til Danmark gældende, at den kgl. Kommissarius opløste Forsamlingen, inden den naaede til endelig Behandling af de forelagte Forslag. Da Forsamlingens store Flertal ogsaa bagefter i en Adresse til Kongen tiltraadte den i Betænkningen udtalte national-islandske Opfattelse, hvori det hævdedes, at Island retligt set

---

[67]) Saaledes Bjarnason, der S. 24 udtaler, at Kongen var enevældig i Islands særlige Anliggender lige til den isl. Forfatningslov af 1874 traadte i Kraft. S. 38 udtaler han dog, hvad der ikke godt stemmer hermed, at Kongen i 1848 gav Afkald paa sin Enevoldsmagt ikke mindre overfor Islænderne end overfor sine andre Undersaatter, se herimod Berlin »Islandsk Statsret« i U. f. R. 1914 S. 153 fg.

[68]) Jfr. saal. J. E. Larsen I, 3 S. 247, Holck I S. 89 fg., Matzen I. S. 211.

kun ved fælles Konge var forbundet med Danmark, men iøvrigt var Kongeriget ganske sidestillet[69]), ansaa Regeringen enhver videre Forhandling for haabløs i Øjeblikket, hvorfor Kongen ved Kundg. 12. Maj 1852 indtil videre stillede den islandske Forfatningssag i Bero.

En medvirkende Grund hertil var utvivlsomt den i Forvejen tilstrækkelig forviklede og vanskelige politiske Stilling, hvori Danmark i Øjeblikket befandt sig ligeoverfor de slesvigholstenske og tyske Krav om Monarkiets Deling i tre eller fire politisk ligestillede Dele, jfr. foran, en Stilling, der vilde blive fuldkommen uholdbar for Danmark, om ogsaa Island skulde retligt ganske ligestilles Danmark[70]). Men dertil kom yderligere, at det ikke blot var angaaende Islands nuværende og fremtidige statsretlige Stilling til Danmark, at der var dyb Uenighed

---

[69]) Se nærmere herom J. E. Larsen I, 3 S. 215 fg. Denne nationalislandske Læres Ophavsmand er den lærde Arkivar og politiske Leder Jón Sigurdsson, der særligt udviklede den i Skriftet: »Om Islands statsretlige Forhold« af 1855. Senere er den endnu skarpere blevet formuleret i Jón Þorkelsson og Einar Arnórsson: Ríkisrettindi Íslands (Islands Rigsrettigheder) Rkjvk. 1908, hvori det S. IV udtales, at Island lige siden 1262 altid har været et særligt Kongerige og retligt set en suveræn Stat. Udførligst er den blevet begrundet i Einar Arnórsson: »Réttarstaða Íslands« (Islands retlige Stilling) Rkjvk. 1913 og Lárus H. Bjarnason: »Íslenzk Stjórnlagafræði« (Islandsk Statsret) Rkjvk. 1913. Af udenlandske Forfattere, der har sluttet sig til denne Lære, kan nævnes Lundborg: »Islands staatsrechtliche Stellung« Berlin 1908 og Gjelsvik i Aall und Gjelsvik: Die norwegisch-schwedische Union, Breslau 1912 S. 21 Noten. Se herimod J. E. Larsen, Islands hidtilværende statsretlige Stilling, Kbhvn. 1855 og Berlin: »Islands statsretlige Stilling efter Fristatstidens Ophør I, Kbhvn. 1909«, »Det norske og det danske Rigsraads Stilling til Island«, 1911 samt forskellige Afhandlinger i den dansk-islandske Kommissions Betænkning 1908 S. 27 og S. 70, T. f. R. 1911 S. 1 fg. og Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund 1911 S. 177 og 364 og 1913 S. 74 fg. Af udenlandske Forfattere, der har tiltraadt den danske Opfattelse, kan nævnes: Redslob, Abhängige Länder, Leipzig 1914 S. 288 fg. og — med indgaaende Sagkundskab — S. Remertz: »Die staatsrechtliche Stellung Islands« (Dissertation) Greifswald 1919.

[70]) I 1859 krævede den holstenske Stænderforsamling, at ikke blot Slesvig og Holsten men ogsaa Lauenborg med sine ca. 50,000 Indbyggere skulde retligt ganske ligestilles Danmark med dets da 1½ Million Indbyggere, se Danmarks Riges Historie 1852—1864 S. 83. Island talte i 1860 kun lidt flere Indbyggere end Lauenborg, nemlig ca. 67,000.

mellem den islandske og den danske Opfattelse, men en lige saa stor Uenighed herskede angaaende den finansielle Afvikling, der nødvendig maatte finde Sted mellem Island og Kongeriget, naar Island skulde blive i Stand til at bære et politisk Selvstyre, uafhængigt af danske Hjælpekilder. En i 1861 nedsat Kommission til Opgørelse af det finansielle Mellemværende formaaede kun at konstatere denne Uenighed[71]). Da det imidlertid var nødvendigt at komme til et Resultat, optog Regeringen i 1865 paany Forhandlinger med Altinget, men skønt Opfattelserne syntes at nærme sig mere og mere til hinanden, forblev Forhandlingerne dog Aar efter Aar lige frugtesløse[72]). I Samlingen 1868—69 gik Regeringen da med Sagen til Rigsdagen og fremsatte her et Udkast til Lov om Islands Finansvæsen, hvilket imidlertid i Landstinget omarbejdedes til ogsaa at indeholde Grundbestemmelser angaaende Islands statsretlige Stilling til Danmark. Dette Udkast blev i 1869 forelagt Altinget, som med 15 mod 11 Stemmer fraraadede dets Udstedelse som Lov. Ved Forelæggelsen af Udkastet havde Regeringen imidlertid udtalt, at Forfatningsforholdene derefter vilde blive endelig ordnede uden flere Henvendelser til Altinget, og i Overensstemmelse dermed forelagdes og vedtoges paa Rigsdagen og stadfæstedes af Kongen Lov om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget af 2. Jan. 1871.

Denne Lov, der i sin § 1 udtalte, at Island var en uadskillelig Del af den danske Stat med særlige Landsrettigheder, opregnede i sin § 3 nærmere, hvilke Anliggender der skulde være Islands særlige Anliggender, hvilket iøvrigt var de fleste af Landets Anliggender. Med Hensyn til de endnu fælles eller almindelige Rigsanliggender udtalte dernæst Lovens § 2, at Island ikke skulde udøve nogen Andel i Lovgivningen med Hensyn til dem, saalænge det ikke var repræsenteret i Rigsdagen, men at der til Gengæld heller ikke saalænge vilde blive stillet noget Krav til Landet om Bidrag til Rigets almindelige Fornødenheder. Endelig bestemte Lovens § 5 nærmere, hvilket Bidrag

---

[71]) Kommissionens Betænkning findes trykt som Bilag til det Rigsdagen i 1868—69 forelagte Forslag til Lov om Islands Finansvæsen.

[72]) Se Aktstykker vedkommende den islandske Forfatnings- og Finantssag, trykte ifølge Justitsministeriets Foranstaltning 1870.

Statskassen skulde yde til Bestridelse af Islands særlige Udgifter i Henhold til hvilken Bestemmelse Statskassen lige indtil 1918 ydede Islands Landskasse et aarligt Bidrag af 60,000 Kr.[73]).

Ved Loven af 2. Januar 1871, hvis Gyldighed for Island vel fra islandsk Side formelt blev bestridt[74]), men praktisk godkendt[75]), var endnu kun Adskillelsen mellem Islands særlige og Rigets almindelige Lovgivningssfære fuldbyrdet. Det stod endnu tilbage at tilvejebringe en Forfatning for Islands særlige Anliggender, hvorved Altinget fik lovgivende Myndighed sammen med Kongen i disse. Ogsaa herom viste det sig umuligt for Regeringen at naa til Enighed med Altinget. I 1873 vedtog imidlertid Altinget, samtidigt med at det fraraadede det forelagte Regeringsforslag, en Adresse til Kongen, hvori det henstillede Sagen til hans Afgørelse, jfr. Kundg. 14. Febr. 1874, og i Henhold hertil udstedte Kongen i Jubelaaret for Islands tusendaarige Bebyggelse Forfatningsloven for Islands særlige Anliggender af 5. Januar 1874, der endnu i det væsentlige danner Grundlaget for Islands senere Forfatningsret.

Efter denne Lov, der gav Island sin egen Lovgivning og Forvaltning i alle de i Henhold til Lov 2. Januar 1871 § 3 for Islands særlige Anliggender, blev den lovgivende Magt i disse Anliggender henlagt hos Kongen og Altinget i Forening, den udøvende Magt hos Kongen og den dømmende Magt hos Domstolene. Altinget er efter den norske Grundlovs Mønster en Blanding af et Etkammer og et To-

---

[73]) Desuden ydede Statskassen i 10 Aar et overordentligt Tilskud paa 20,000 Rdl., der i de følgende 20 Aar gradvis nedsattes, indtil det helt bortfaldt, Lov 1871 § 5.

[74]) Saaledes protesterede Altinget strax i 1871 mod Lovens Gyldighed, fordi den var givet uden det dengang endnu kun raadgivende Altings Samtykke, og modtog kun det finansielle Tilskud som et Afdrag paa Islands formentlige Tilgodehavende hos Danmark, og denne Protest gentoges endnu i 1911.

[75]) At Altinget i mangfoldige senere islandske Love faktisk havde godkendt den ved Lov 2. Jan. 1871 skabte Retstilstand, og at Islands Forfatningslov af 1874 byggede paa Gyldigheden af Loven af 2. Jan. 1871, har Einar Arnórsson anerkendt i sin Afhandling »Samband Íslands og Danmerkur« i »Andvari« 1911 S. 190 fg.

kammer. Det er nemlig delt i to Afdelinger, en øverste og en nederste, men i Tilfælde af Uenighed sammentræder begge Afdelinger til fælles Afgørelse. Forslag til Finanslove og Tillægsbevillingslove vedtages med simpelt Flertal, andre Forslag kan derimod i det samlede Alting kun vedtages med to Tredjedele af de afgivne Stemmer. Kongens Myndighed skulde udøves gennem en Minister for Island, der dog var forudsat tillige at kunne beklæde en af de andre Ministerposter i København[76]). Derimod overdroges den øverste stedlige Myndighed i Island under Ministerens Ansvar til en af Kongen udnævnt Landshøvding, der skulde have Bopæl i Landet selv, Forf. Lov. § 2.

Skønt Altinget selv havde andraget om Forfatningslovens Udstedelse, vedtog dog allerede det første lovgivende Alting, samtidigt med at det takkede Kongen for Loven, i 1875 en Protest mod, at Islands Minister i dets særlige Anliggender sad i det danske Statsraad, og samme Protest vedtoges senere saavel i 1891 som 1893[77]). Og snart blussede Forfatningskampen op igen, idet Altinget Gang paa Gang vedtog Forfatningsforslag, hvorved det ansvarlige Styre overflyttedes til Island selv, Forslag, som de danske Regeringer imidlertid bestandig modsatte sig. Først i 1903, kort efter at det politiske Systemskifte var indtraadt i Danmark, blev dette Ønske imødekommet ved Forf. Lov Nr. 20, 3. Okt. 1903. Dette skete imidlertid ikke saaledes som det oprindelig paa Island var ønsket[78]) efter det engelske Kolonistyres Mønster saaledes, at den kongelige Myndighed delvis delegeredes til en Guvernør eller Landshøvding paa Island og denne udøvede sin Myndighed gennem en af ham udnævnt for Altinget ansvarlig Minister, men Landshøvdingeembedet afskaffedes helt, og i Stedet indførtes alene en for Altinget ansvarlig islandsk Minister, der skulde være

---

[76]) Jfr. Dybdal, Den islandske Forfatningsstrid 1897 S. 56.

[77]) Se Berlin, »En ny Fase i islandsk Politik« i Gads danske Magasin 1911—12 S. 504 fg.

[78]) Igennem en lang Aarrække gik de af Altinget vedtagne Forslag ud paa, at Kongen skulde udnævne en Jarl eller en Landsstyrer paa Island, der atter skulde regere i Kongens Navn gennem for Altinget ansvarlige Ministre, se Berlin, »Jón Sigurdsson og Danmark« i Gads danske Magasin 1910—11 S. 696.

bosat i Reykjavik, men saa ofte det var nødvendigt begive sig til København for i Statsraadet at forelægge Kongen Love og vigtige Regeringsforanstaltninger, Lov 1903 § 1. Ministeren kom derved i en paa Forhaand mislig Dobbeltstilling, idet han paa én Gang blev Medlem af det danske Statsraad og samtidig ansvarlig overfor Altinget[79]), hvilket sidste Ansvar snart blev det politisk afgørende for ham dels ved Indførelsen af en særlig islandsk Ministeransvarlighedslov, Lov Nr. 5, 4. Marts 1904, og en særlig islandsk Rigsret, Landsretten, se Lov Nr. 31, 20. Okt. 1905[80]), dels ved det snart efter indførte parlamentariske Styre paa Island.

Heller ikke denne betydningsfulde Indrømmelse tilfredsstillede dog længe de islandske Krav. Det var nemlig i Forf. Lov 3. Okt. 1903 § 1 udtrykkelig slaaet fast, at den islandske Minister skulde forelægge de islandske Love »i Statsraadet«. Den danske Regering havde gjort disse to Ords Bibeholdelse til Betingelse for Forfatningsslovens Stadfæstelse, og Altinget havde derefter to Gange i Træk med Opløsning imellem vedtaget Loven i denne Affattelse. Men snart efter rejste sig paa Island en Bevægelse for at faa taget disse Ord ud igen, hvori formentes at ligge en »Indlemmelse i Danmark«[81]). Kravene om en Forandring af Islands statsretlige Stilling til Danmark tog derfor paany Fart, og under Altingsmændenes Besøg i Danmark efter Kong Frederik VIII's Tronbestigelse kom disse Ønsker til Orde overfor Kongen og Rigsdagen. I Henhold hertil nedsatte den ny Konge ved Resol. af 30. Juli 1907, udstedt under hans Besøg paa Island, en dansk-islandsk Kommission til Forberedelse af Foranstaltninger til en ny Lovgivning om Islands forfatningsmæssige Stilling i det samlede danske Rige.

---

[79]) Spiren til denne uholdbare Dobbeltstilling var iøvrigt allerede nedlagt i Forf. Lov 5. Jan. 1874 § 3, der udtalte, at Altinget kunde gøre Ansvar gældende imod Ministeren for Island efter de Regler, der nærmere vilde blive fastsatte ved Lov. Men saalænge Ministeren for Island var en almindelig kongerigsk Minister, mødende paa Rigsdagen og politisk afhængig af denne, maatte Ansvaret overfor Altinget blive betydningsløst.

[80]) Om den islandske Landsret, se Lárus H. Bjarnason, Um landsdóminn, Reykjavik 1914.

[81]) En islandsk Fremstilling af denne Opfattelse findes i Einar Hjörleifsson: Danmark og Island, 1907 S. 70 fg.

Skønt denne Kommission i 1908 med stort Flertal, idet kun ét af de islandske Medlemmer stemte imod, blev enig om et Udkast til Lov, hvorved efter en vis Aarrække alle endnu bevarede Fællesanliggender mellem Island og Danmark kunde opsiges alene med Undtagelse af Kongefællesskabet, Udenrigsstyret og Forsvarsvæsenet[82]), forkastedes dette Udkast dog paa Altinget i 1909[83]), fordi det ikke udtrykkelig anerkendte Island som en suveræn Stat, hvorefter den danske Regering opgav videre Forhandling om Sagen[84]).

Efter at Forhandlingens Vej saaledes var strandet, slog Altinget efter faa Aars Pavse ind paa en anden Vej: nemlig at søge gennemført ønskelige Ændringer i Forbindelsen med Danmark ved ensidig Ændring af den islandske Forfatningslov. Og dette med bedre Resultat. Et af Altinget i 1911 ved privat Initiativ fremsat omfattende Forfatningsforslag, der foruden betydelige Ændringer indadtil ogsaa paa flere Punkter indeholdt Ændringer Forholdet til Danmark vedrørende, idet det bl. a. slettede Ordene »i Statsraadet« i § 1 i Forf. Lov 3. Okt. 1903[85]), maatte Altinget vel i 1912 lade falde, fordi Kongen ved Islands Minister lod meddele Altinget, at han ikke vilde kunne gaa med til Slettelsen af Statsraadsbestemmelsen, medmindre der samtidigt blev vedtaget en ny Overenskomst om den statsretlige Forbindelse mellem Island og Danmark vedtaget baade af det islandske Alting og den danske Rigsdag[86]). Men da Forfatningsforslaget paany i Altingssamlingen 1913 bragtes frem og i 1914 vedtoges med den Ændring, at Ordene: »i Statsraadet« var forandret til »der, hvor Kongen bestemmer«[87]), lykkedes det tilsidst efter besværlige Forhand-

---

[82]) Se Betænkning afgiven af den dansk-islandske Kommission af 1907. Foruden de ovenfor anførte Fællesanliggender skulde endnu et Par Punkter af mere underordnet Betydning, jfr. Udkastets § 5, forblive uopsigelige. Se om denne Betænkning min Afhandling: »Det dansk-islandske Kommissionsudkasts Fald« i Gads danske Magasin 1909—10 S. 235 fg. samt Morgenstierne i Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1909 S. 520 fg.

[83]) Alþingistíðindi 1909 I S. 265 fg. og II S. 686 fg.

[84]) Rigsdags-Aarbog 1908—09 S. 38 fg.

[85]) Alþingistíðindi 1911 B. II S. 853 fg. og B. I S. 443 fg.

[86]) Se Alþingistíðindi 1912 B. I S. 6 og S. 321 fg.

[87]) Se Alþingistíðindi 1913 Registret S. XIII.

linger at naa til Enighed om den Afgørelse, at Kongen under 19. Juni 1915 stadfæstede den af Altinget vedtagne Forfatningsændring[88]) samtidigt med, at han i kgl. Resol. Nr. 14, 19. Juni 1915 bestemte, at de islandske Love og vigtige Regeringsforanstaltninger dog som hidtil skulde forelægges Kongen i Statsraadet. Samtidigt hermed fik Island ogsaa ved kgl. Resol. Nr. 15, 19. Juni 1915 jvf. isl. Lov Nr. 66, 30. Nov. 1914, et eget Flag i Land og paa Søterritoriet, som Kongen allerede havde givet Tilsagn om i 1913, se Resol. Nr. 91, 22. Nov. 1913.

Selv disse nye Indrømmelser skulde dog ikke længe tilfredsstille Islænderne. Næppe havde Island faaet det nye Særflag, før, som man iøvrigt kunde vente, Kravet rejstes om at faa det udvidet til et fuldstændigt Handelsflag gældende ogsaa udenfor Islands Søterritorium, saaledes at Særflaget altsaa nu anerkendtes som et selvstændigt Riges Flag[89]). Og i August 1917 — altsaa midt under Verdenskrigen — vedtog begge Altingets Afdelinger en Beslutning om at opfordre Regeringen til at drage Omsorg for, at Island straks fik et fuldstændigt Handelsflag ved kgl. Resolution.

Vel blev dette nye Krav i første Omgang afslaaet af Kongen i Statsraadsmødet d. 22. Nov. 1917, men samtidigt udtaltes der fra dansk Side Villighed til at optage nye Forhandlinger med Island om hele det dansk-islandske Mellemværendes Afgørelse[90]). I Henhold til dette Tilbud genoptoges paany den siden 1909 afbrudte indbyrdes Forhandlingens Vej, idet Rigsdagen med Tilslutning af de tre af Rigsdagens fire Partier i 1918 udtalte sig for, at nye Forhandlinger indlededes[91]). Disse fandt Sted i Reykjavik mellem danske og islandske Delegerede og førte til et enstemmigt vedtaget Udkast til en Overenskomst mellem Island og Danmark, der derefter vedtoges uforandret med stort Flertal som Lov saavel paa Island som i Danmark og stadfæstedes 30. Nov. 1918 under Navn af Dansk-Is-

---

[88]) Tillæg til Lovtidenden Nr. 13, 19. Juni 1915.

[89]) Se om den islandske Flagsag Berlin, »Det islandske Flag« i Atlanten 1917 S. 685 fg. og 715 fg.

[90]) Statsraadsforhandlingen er offentliggjort i Statstidenden for 11. Dec. 1917.

[91]) Rigsdagstidenden for 1918 og Rigsdags-Aarbog 1918, S. 26 fg.

landsk Forbundslov, jfr. dansk Lov Nr. 619 og islandsk Lov Nr. 39 af 1918. I Henhold til Lovens § 20 traadte Overenskomsten i Kraft allerede Dagen efter, d. 1. December 1918.

Da Island i Henhold til denne Overenskomst, jfr. Forbundslovens § 1, nu er anerkendt som en fri og suveræn Stat, der endnu kun er forbundet med Danmark ved en efter et kortere Aaremaal frit opsigelig Overenskomst om Kongefællesskab og visse andre Anliggender, udgør Island altsaa ikke længer nogen Del af den danske Stat. Den danske Statsret har derfor ikke længer som saadan at beskæftige sig med den islandske Stats indre Forhold, idet Loven af 2. Jan. 1871 om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget, har ophørt at have Gyldighed, og den af den danske Konge givne Forfatningslov for Islands særlige Anliggender af 5. Jan. 1874 er afløst af den af Islands Konge stadfæstede Forfatningslov for Kongeriget Island af 18. Maj 1920. Danmark staar derefter nu kun i et rent folkeretligt Forhold til Island, ikke i noget statsretligt, og skønt det med den ny islandske Stat afsluttede Forbund endnu knytter Island nærmere til Danmark end til nogen anden Stat, jfr. særligt Forbundslovens §§ 2—4 og 6—8, samt Grl. 1915 § 93, synes det derfor systematisk rigtigst og hensigtsmæssigst ikke at omhandle dette Forbundsforhold under den danske Statsforfatningsret men at udskille det til Behandling i en særlig Fremstilling[92]).

§ 9.

Oversigt over den danske Statsforfatningsrets Literatur.

Af Fremstillinger omfattende den danske Statsforfatningsret i sin Helhed findes fra Enevældens Tidsrum J. F. V. Schlegels aldrig fuldendte Danmarks og Hertugdømmernes Statsret, hvoraf første Del udkom 1827, Benzon-Buchwald: Kongeriget Danmarks Statsret 1. Del, 1846, samt J. E. Lar-

---

[91]) Rigsdagstidenden for 1918 og Rigsdags-Aarbog 1918 S. 26 fg.

[92]) Jfr. herom Berlin: »Den dansk-islandske Forbundslov af 30. Nov. 1918«, Kbhvn. 1920.

sens Forelæsninger over den danske Statsret 1845—48 i hans samlede Skrifter I Afdel. 2. Bind.

En kort systematisk Fremstilling af den danske Forfatningsret efter Grl. 5. Juni 1849 er givet i J. E. Larsens Forelæsninger over den danske Statsret 1848—52 (Samlede Skrifter I Afdel. 3. Bind).

Af Forfatningsretten efter Forf. Lov 2. Okt. 1855 og Grl. 18. Nov. 1863 findes ingen Fremstilling. Derimod foreligger en Række Fremstillinger af Forfatningsretten efter Grl. af 28. Juli 1866. Hovedværkerne er her: C. G. Holck, Den danske Statsforfatningsret I—II, udgiven 1869 efter Forfatterens Død, og H. Matzen, Den danske Statsforfatningsret I—III (4. Udgave 1908—1910). Kortere Fremstillinger er: Aschehoug: Den nordiske Statsret (i Nordisk Retsencyklopædi 6. Hæfte), 1885, Goos og Hansen, Grundtræk af den danske Statsret 1890, J. H. Deuntzer, Oversigt over Danmarks Forfatnings- og Forvaltningsforhold i V. Falbe-Hansen og W. Scharling, Danmarks Statistik, IV Del, V. Nyholm, Grundtræk af Danmarks Statsforfatning 4. Udg. 1891 samt Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, Tübingen 1913.

Monografier og Afhandlinger vedrørende enkelte Spørgsmaal vil blive anført i det følgende.

ANDEN AFDELING

Den nugældende danske Statsforfatningsret.

INDLEDNING

§ 10.

Den danske Stats nærmere statsretlige Karakter.

At den danske Stat udadtil udgør et uafhængigt Statssamfund, en suveræn Stat med Titel af Kongerige, har fra umindelig Tid været folkeretligt anerkendt. Derimod har den danske Stats nærmere statsretlige Karakter oftere været omtvistet, og dette ikke blot under Forbindelsen med Norge, men ogsaa i Tiden efter 1814. Her skal kun dvæles ved Tiden efter Grundlovens Indførelse.

Indtil Hertugdømmernes Afstaaelse havde den danske Stats Forfatningsforhold en meget indviklet Karakter. Som det af den historiske Udvikling fremgaar, kunde man efter Forfatningslov 2. Okt. 1855 sondre imellem en Forfatningsret for hele det danske Monarkis Fællesanliggender og en Forfatningsret for de enkelte Landsdeles særlige Anliggender. Og efter Grl. 18. Novbr. 1863 maatte man yderligere indenfor Monarkiets fælles Forfatningsret sondre imellem den for hele Monarkiet fælles Forfatningsret, jfr. navnlig Tronfølgelov 31. Juli 1853, den for Kongeriget Danmark og Slesvig med Bilande og Kolonier fælles Forfatningsret og den for Holsten og Lauenborg med Hensyn til visse Fællesanliggender gældende fælles Forfat-

ningsret[1]). Dertil kom endelig Modsætningen mellem Forfatningsretten i Hovedlandene og i Bilandene. Hvorledes det danske Monarkis og dets enkelte Deles statsretlige Stilling dengang nærmere skulde karakteriseres, om som en Forbundsstat eller sammensat Stat med monarkisk Overhoved eller som en Enhedsstat (Helstat) med selvstændige (oprindelige) Statsdele i Lighed med det tidligere østrigske Monarki, var et meget vanskeligt Spørgsmaal at besvare[2]). Og deraf fulgte yderligere, at medens vel Udtrykket »Det danske Monarki« omfattede Rigsforbindelsen i sin Helhed og omvendt »Danmarks Rige« var et særligt Udtryk for alle de til den danske Krone hørende Lande, der ikke henhørte under det tyske Rige eller tyske Forbund, hvorfor foruden Danmark med Bilande ogsaa Slesvig indbefattedes derunder[3]), kunde derimod andre Udtryk som »det danske Rige«, »den danske Stat« o. s. v. efter Omstændighederne bruges i meget forskellig Betydning.

Efter Hertugdømmernes Afstaaelse i 1864 og de ikke afstaaede slesvigske Distrikters Indlemmelse i Kongeriget blev Forholdet meget simplere, idet der nu kun blev tilbage Forskellen mellem Hovedlandet, Danmark, og Bilandene, hvorunder foruden Grønland indtil 1916 indbefattedes de dansk-vestindiske Øer og indtil 1. Dec. 1918 Island. Denne fra først af lidet betydende Forskel eller Modsætning, der navnlig ytrede sig deri, at hverken Grundloven som Helhed eller de øvrige danske Love i Almindelighed gjaldt i Bilandene[4]), og som ogsaa kom til Syne i selve de sproglige Betegnelser for den danske Stat, idet flere af disse Udtryk som »Riget«, »Landet«, »Kongeriget« vel efter Omstændighederne kunde omfatte, men ogsaa ofte ikke omfattede Bilandene[5]), fik dog lidt efter lidt skærpet Betydning, efterhaanden som Island med større og større Held

---

[1]) Holck I S. 85.

[2]) Dette Spørgsmaal er berørt af Reuterskiöld, Om Stater och internationella rättssubjekt 1896 S. 26, se herimod Morgenstierne i Tidsskr. f. Retsv. 1897 S. 91, medens det derimod ikke er uddybet af danske Forfattere.

[3]) Jfr. Matzen I S. 2.

[4]) Se foran S. 39 fg. med Hensyn til Grønland.

[5]) Se dette Værks første Udgave 1916 I S. 56.

gjorde Fordring paa at indtage Stillingen ikke som afhængigt Biland men som en selvstændig, ja suveræn Stat i blot Forbund med Danmark. Derved blev det nødvendigt for den danske Statsret at tage Stilling til dette Stridsspørgsmaal og belyse den rette statsretlige Sammenhæng, hvad der efter de idelige danske Indrømmelser til de stadig mere og mere yderligtgaaende islandske Krav blev stedse vanskeligere[6]).

Efter Islands Adskillelse i 1918 som en uafhængig suveræn Stat, der ikke mere staar i nogen statsretlig, men kun i en rent folkeretlig Forbindelse med Danmark, er dette Problem bortfaldet. Og da paa den ene Side de i 1920 generhvervede sønderjyske Landsdele er ligefrem indlemmede i Hovedlandet og paa den anden Side Grønland, som nu er ene tilbage af de tidligere danske Besiddelser hinsides Havet, uomtvistet ikke staar i noget Forbundsforhold til Danmark, men alene indtager Stillingen som et statsretligt afhængigt Biland, er der altsaa ikke længer Tvivl om, at den danske Stat ikke udgør nogen Forbundsstat men maa karakteriseres som en Enhedsstat. Thi den Omstændighed, at en Stat hersker over et eller flere Bilande, gør retligt intet Skaar i Statens Enhed, eftersom Bilandet som blot Lydland staar helt udenfor Hovedlandets indre Styre.

Alligevel er Existensen af Bilande ved Siden af Hovedlandet altid, som af en fremmed Forfatter udtalt[7]), Udtryk for en vis abnorm eller ufuldkommen Enhed, der oftest ikke i Længden vil kunne opretholdes uforandret. Denne ufuldkomne Statsenhed kommer ogsaa rent sprogligt til Syne derved, at mens Udtryk som »Det danske Monarki«, jfr. Tronfølgelov 31. Juli 1853, og »Den danske Stat«, jfr. Sølov 1. April 1892 § 1, Lov 19. Marts 1898, § 13, altid maa omfatte alle Dele af den danske Stat, vil andre Udtryk som »Riget«, jfr. Grl. § 11, og »Landet«, jfr. Grl. § 18, vel ofte omfatte ogsaa Grønland, men ofte vil de sidstnævnte Udtryk »Riget«, jfr. Sølov 1. April 1892 § 313, og »Landet«, jfr. Grl. §§ 30 og 50 2det Stk. omfatte alene Kongeriget, deri indbefattet Færøerne, men ikke Grønland. Det sidste gælder endog næsten altid om »Kongeriget«, der oftest betyder alene

---

[6]) Se dette Værks 1ste Udgave af 1916 I S. 60 fg.

[7]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 644.

det egentlige Kongerige eller Hovedlandet, det egentlige Danmark, i Modsætning til Bilandene. Men dertil kommer yderligere, at ogsaa selv undertiden Færøerne, skønt utvivlsomt intet Biland, paa Grund af sin fjærne Beliggenhed, sine særlige Forhold og mange særlige Love i flere Lovbestemmelser ikke indbefattes under »Kongeriget«, jfr. Lov 2. Marts 1861 § 2 og Stempellov Nr. 113, 1. April 1922 § 2, »Riget«, se Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 6, eller »Landet«, Toldlov 5. Maj 1908 § 1, kfr. §§ 2 og 42, Lov Nr. 123, 12. April 1911 § 11, saaledes at altsaa ogsaa Færøerne forsaavidt ligesom Grønland i visse danske Love kan være at betragte som Udland. Dette er dog for Færøernes Vedkommende kun at betragte som Undtagelser, selvom det ikke kan nægtes, at ogsaa her Manglen paa Enhed i den sproglige Betegnelse peger hen paa en Ufuldkommenhed i den statslige Enhed, der ogsaa politisk har givet sig tydelige Udslag[8]).

§ 11.

Om Statsforfatningsrettens Kilder.

Statsforfatningsrettens Hovedkilde er ligesom Privatrettens de af den organiserede Samfundsmagt, Statsmagten, givne Retsregler, Loven i videre Forstand, der atter falder i Love i egentlig Forstand og Anordninger[9]).

I. De egentlige Love er atter enten:

1. Grundlove og Grundlovsbestemmelser, hvilke adskiller sig fra de almindelige Love ved at være vedtagne paa og kun at kunne ændres paa en særlig vanskelig Maade, der skal afgive Garanti for deres fremfor andre Love særlig varige Karakter, jfr. nu Grl. 1915 § 94. Om de forskellige tidligere danske Grundlove og om Tilblivelsen af den sidste af disse, Grl. af 5. Juni 1915 med Ændringer af 10. Sept. 1920, der udgør Hovedkilden til vor Forfatningsret, henvises til den

[8]) Herved sigtes til de foran S. 38 Note 60 anførte politiske Bestræbelser paa Færøerne efter at følge Islands Exempel i Forhold til Riget.

[9]) Holck I S. 115 fg., Matzen I S. 18 fg., Bentzon, Retskilderne S. 3 fg.

historiske Fremstilling, medens de nærmere Regler om, hvad der falder ind under Grundloven og om Grundlovsændringers Givelse, vil blive fremstillet i det følgende.

2. Almindelige Love, der atter dels kan være:

a. Endelige Love udstedte af Kongen og Rigsdagen i Forening, jfr. Grl. §§ 2 og 24. De vigtigste af disse, der er af forfatningsretligt Indhold, er nævnte i det foregaaende.

b. Foreløbige Love, udstedte af Kongen alene i Henhold til Grl. § 25, jfr. som Ex. forel. Love 10. Aug. 1868, 20. Juli 1869, Nr. 64, 5. Maj 1885 m. fl. Disse vil dog sjældent være af forfatningsretligt Indhold.

II. Anordningerne eller de af den udøvende Magt i Henhold til Grl. §§ 2 og 24 eller i Kraft af en Bemyndigelse i Loven givne Retsnormer vil ligeledes sjældnere være af Betydning som Kilde for Forfatningsretten, idet de bortset fra dem, ved hvilke Traktater kundgøres til Efterlevelse, i Reglen indskrænker sig til specielle Bud og Befalinger f. Ex. i Henhold til Lov 11. Febr. 1871 § 1.

Med Hensyn til de foran anførte Statsretskilder gælder den Rangfølge, at medens enhver Bestemmelse gyldigt kan gives som Grundlovsbestemmelse, kan Bestemmelser, der ændrer Grundloven, ikke gives hverken ved almindelig Lov eller ved Anordning, og Bestemmelser, der ændrer almindelige Love, ikke gyldigt gives ved Anordning.

III. Endelig kan ogsaa Beslutninger af Rigsdagen eller af et af dens Ting tjene som Kilder for Statsforfatningsretten. Dette gælder saaledes navnlig om de kollegiale Vedtægter, hvert af Tingene, jfr. Grl. 1915 § 64, og den forenede Rigsdag, jfr. Grl. § 65, kan vedtage angaaende Forretningsordenen og Ordenens Opretholdelse, se Folket. Forretningsorden 26. Sept. 1918 og Landst. Forretningsorden 3. Okt. 1918. Af Betydning er fremdeles Rigsdagsbeslutning om Valget af Statsrevisorer og deres Virksomhed af 14. og 16. Maj 1917, hvorhos det erindres, at den forenede Rigsdag i Undtagelsestilfælde paa egen Haand kan fatte Beslutninger af vidtrækkende forfatningsmæssig Betydning, jfr. Grl. § 8 samt Lov 11. Febr. 1871.

Naar derimod undertiden de med fremmede Stater afsluttede Traktater anføres som Statsrets-Kilde[10]), da er det vel rigtigt, at afsluttede Traktater som Fredstraktat 30. Okt. 1864, Traktaten om Øresundstoldens Afløsning 14. Marts 1857, Fredstraktaten i Versailles 28. Juni 1919 og Parisertraktaten 5. Juli 1920 kan være af den største Betydning for Statsforfatningsretten, men statsretlig Retskilde d. v. s. en fra Statsmagten udgaaet Retsregel af statsretligt Indhold er Traktaten som saadan ikke. Som Traktat er den nemlig kun en folkeretlig Overenskomst mellem Stater og kan kun skabe Ret mellem disse. — Retskilde for de statsundergivne bliver dens Bestemmelser først, naar de af den kompetente Statsmagt forkyndes for Statsborgerne til Efterlevelse i sædvanlig Lovs- eller Anordningsform, alt eftersom Traktaten til sin statsretlige Gyldighed kræver Vedtagelse af en Lov eller Udstedelse af en Anordning er tilstrækkelig[11]). Folkeretlige Normer er derfor ikke som saadanne Statsretskilder[12]). Selv om en Lov eller Anordning ikke maatte stemme med Folkeretten, er den dog gyldig statsretlig Norm og maa af Domstolene og de enkelte Borgere efterleves som saadan, indtil den ændres. En anden Sag er, at Statens Love, naar deres Indhold ikke udtrykkeligt udelukker det, maa formodes at stemme med Folkerettens almindeligt anerkendte Regler, f. Ex. i Henseende til i hvilket Omfang Staten kan udøve Jurisdiktion over fremmede Staters og exterritoriale Personers Ejendom her i Landet[13]).

Hvad endelig de subsidiære Retskilder, den uskrevne Ret,

---

[10]) Saaledes Holck I S. 118.

[11]) Jfr. Matzen I S. 22 fg., Blomberg, S. 39, Gjelsvik, Lærebok i Folkeret S. 51 fg. Saaledes er Retsopfattelsen ogsaa f. Ex. i England og Tyskland; anderledes derimod i Amerika, Frankrig og Holland, hvor en Traktat bliver Lov ved dens Godkendelse af Parlamentet — i Amerika af Senatet med $^2/_3$ Flertal.

[12]) Anderledes dog efter den ny tyske Rigsforfatning 11. Aug. 1919 § 4, hvorefter »Folkerettens almindeligt anerkendte Regler gælder som bindende Bestanddele af den tyske Rigsret«. Efter Giese S. 57 fg. afgør imidlertid tysk Ret selv, hvad der skal anses for almindeligt anerkendt Folkeret, og Domstolene er herved forpligtede til at følge tysk Rets Afgørelser i saa Henseende.

[13]) Gjelsvik anf. Sk. S. 52.

angaar, hersker der vel ingen Tvivl om, at man ogsaa i Statsretten ligesaavel som i Privatretten i Mangel af positive Forskrifter kan ty til disses Analogi og de i dem udtalte Grundsætninger eller endog til Forholdets Natur eller den almindelige statsretlige Opfattelse[14]). Derimod hævdes det ofte, at Retssædvanen overhovedet ikke spiller nogen Rolle paa Statsforfatningsrettens Omraade[15]). Og det læres ligeledes oftest, at heller ikke Praxis, omfattende ikke blot Domstolenes, derunder Rigsrettens Praxis, men ogsaa de andre øverste Statsorganers konstitutionelle Praxis, nogensinde kan opfattes som en egentlig Statsretskilde, omend Retsbrugen kan være af en efter Omstændighederne endog meget stor faktisk Betydning[16]). Det er dog utvivlsomt uholdbart, naar Retssædvane og konstitutionel Praxis, der jo oftest vil virke sammen[17]), overhovedet frakendes enhver Betydning som Retskilde paa Statsforfatningsrettens Omraade, thi i Lande som England med hovedsagelig uskreven Forfatningsret udgør Retssædvane og parlamentarisk Praxis endog den allervigtigste Del af Forfatningsretten[18]). Men selvom Sætningen begrænses dertil, at Sædvane og konstitutionel Praxis ikke i et Land med skreven Grundlov, der lægger an paa at være udtømmende, kan opfattes som forfatningsretlig Retskilde[19]), kan dette næppe fastholdes. Hvor udtømmende en skreven Forfatning end vil være, og hvilke Vanskeligheder den end optaarner mod Ændring ad den almindelige Lovgivnings Vej eller paa endnu simplere Maade ved uskreven Ret,

---

[14]) Matzen I S. 25.

[15]) Saaledes Matzen I S. 24.

[16]) Matzen I S. 25—27, Morgenstierne S. 54 fg., Blomberg S. 38, hvilken Forf. særlig henviser til, at Organer i Staten, der har Pligt til at efterleve Grundloven, ikke ved en fortsat Krænkelse af denne kan grunde nogen Ret til i Fremtiden at krænke den.

[17]) Jfr. Bentzon, Retskilderne 1905 S. 83 og 86. Aubert, De norske Retskilder 1877 I S. 19 sammenfatter al uskreven Ret under Betegnelsen Sædvaneret.

[18]) I England udgøres jo endog den væsentligste og vigtigste Del af Privatretten, Common law, af uskreven Ret, se Hatschek I S. 49 fg.

[19]) Saaledes Morgenstierne S. 54, jfr. derimod Jellinek, Allg. Staatslehre S. 345 fg., der taler om det falske Dogme om et udtømmende Retssystem, og navnlig Hatschek l. c. S. 153. fg.

vil det ikke kunne undgaas, at en sædvanemæssig Retsudvikling paa flere eller færre Punkter kan vokse frem, der ikke blot udfylder men ogsaa omfortolker eller ligefrem strider imod og saaledes materielt ændrer Grundlovens Indhold, selvom dennes Bogstav formelt ikke ændres[20]). Dette kan naturligvis lettest ske i Lande, hvor Domstolene ikke tilkendes Kompetence til at prøve Spørgsmaalet om Loves Grundlovsmæssighed. Men selv, hvor som i dansk Praxis denne Kompetence tilkendes Domstolene, vil det dog kun være i Undtagelsestilfælde, nemlig hvor en individuel Ret kan siges krænket, at de almindelige Domstole vil kunne hævde den uforanderlige Gyldighed af Grundlovens Regel[21]). Paa Omraader derfor, hvor ingen Appel til Domstolene er mulig, vil de andre øverste Statsorganer, naar de handler i indbyrdes Forstaaelse, faktisk kunne indføre og opretholde en Retsbrug mer eller mindre afvigende fra Grundlovens Bud, og naar denne konstitutionelle Sædvane ikke blot faktisk følges, men ogsaa fra alle betydende Sider anerkendes som forpligtende for Fremtiden, tør man næppe nægte, at en virkelig Sædvaneret kan være dannet[22]), i alt Fald i den Forstand, at en Minister næppe vilde kunne paadrage sig Ansvar for Rigs-

---

[20]) Dette er navnlig paavist af Jellinek i Allg. Staatsl. S. 520 fg. og Samme: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. 1906.

[21]) Jfr. nedenfor II S. 51 fg.

[22]) Saaledes Jellinek, Allg. Staatsl. S. 324 fg., der forklarer Sædvanerettens Dannelse derved, at det faktiske ved en naturlig psykologisk Proces betragtes som det retligt gældende, jfr. ligeledes Hagerup i Tidskr. f. Retsv. 1907 S. 1 fg., der fremhæver S. 13, at netop paa Statsrettens Omraade, hvor der ikke kan være Tale om Haandhævelse ved ydre Magt, vil Retten ad sædvanemæssig Vej kunne udfyldes, omdannes eller ophæves. Han henviser her som et lærerigt Exempel til den norske Forfatnings Udvikling efter 1814, hvor Forfatningens Forvandling til en udpræget parlamentarisk med en faktisk næsten afmægtig Kongemagt mere er sket ved langsom sædvanemæssig Udvikling end ved formelle Grundlovsforandringer, se herom ogsaa Berlin, Islands statsretlige Stilling 1909 S. 1—10 og Samme: Norges Grundlov under Forvandlingens Lov, Dansk Tidsskrift 1907 S. 207 fg. Se om Retspraxis' Betydning fremdeles Bentzon, Retskilderne S. 100 fg. og særlig om Sædvanerettens Betydning for Statsretten, Holck I S. 117, Hermansson, Svensk konungamakt, parlamentarisk styrelsesätt och folkviljan, 1915 S. 44, samt Gjelsvik, anf. Sk. S. 25 Note 5.

retten ved at fravige Grundlovens formelt uændrede Bud[23]). En vanskelig quæstio facti vil det ganske vist ofte være, om en blot konstitutionel Skik og Brug, eller en virkelig forpligtende Retssædvane maa siges at foreligge, f. Ex. om parlamentarisk Styre paa retlig forbindende Maade maa siges at være indført. Og da Grundlovens Text formelt ikke ændres ved en slig Retssædvanes Dannelse, vil Muligheden altid foreligge for, at Grundlovens Regel igen, uden at formel Grundlovsændring er nødvendig, sættes i Kraft ved Indførelse af en modsat Sædvane, blot at Genoptagelsen af Grundlovens strænge Regel da i første Omgang maaske vil føles som et materielt Retsbrud.

Det lader sig derfor næppe nægte, at en i og for sig grundlovsstridig Praxis, f. Ex. Afholdelsen af Udgifter paa forventet Tillægsbevilling, der egentlig er i klar Strid med Grl. § 48, 2det Punktum, en i Tingenes Forretningsorden stadig fastholdt og bestandig anvendt maaske egentlig grundlovsstridig Bestemmelse[24]), en af Rigsdagen og Regeringen stadig fulgt egentlig ikke lovmedholdelig Fortolkning[25]), eller en mod Grundloven stridende Lov[26]) ved i Længden at følges uden alvorlig Kære fra nogen Side kan blive at betragte som ogsaa retligt havende ændret den paagældende Lov eller Grundloven, saaledes at et Forsøg paa at tilbageføre den tidligere Tilstand vil føles som en Retskrænkelse. Det lader sig nemlig saa meget mindre fastholde, at Grundlovens Regler under alle Omstændigheder ubetinget maa opfattes som retligt bestaaende, saalænge indtil de paa fuldt formelt lovlig Maade ændres, som det dog nødvendigt

---

[23]) Ved dette Forbehold afbødes formentlig den af Morgenstierne T. f. R. 1917 S. 380 rejste Indvending.

[24]) Jfr. saaledes den tidligere indtil 1918 i Folket. F. O. § 4 og Landst. F. O. § 5 indeholdte Regel, at Formanden ikke deltog i Afstemningerne, hvorfor ingen Hjemmel findes i Grundloven, og som var i Strid med den i de fleste Staters Forfatninger gældende Regel saavelsom med den, der gælder med Hensyn til kommunale Raad og Domstole, jfr. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 524.

[25]) Jfr. som Exempel, at der i Praxis altid tillagdes Ministre Pension, naar de afskedigedes efter egen Begæring, skønt dette egentlig var i Strid med Pensionslov 24. Febr. 1858 § 3 jfr. § 1, Matzen II S. 90, jfr. derimod nu Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 72 Stk. 1. a.

[26]) Jfr. herved Troels G. Jørgensen i U. f. R. 1921 B. S. 8 fg.

maa anerkendes indenfor Statsretten, ikke blot, at Sætningen: Nød bryder alle Love, ogsaa gælder her[27]), men at yderligere endog en fuldstændig ulovlig Omstyrtning af en Forfatning ved Statskup eller Revolution vil kunne tjene til Grundlag for ny Rets Skabelse, naar nemlig den ny Retstilstand faktisk anerkendes fra alle betydende Sider i Samfundet[28]). Denne Sætning maa nemlig nødvendigt antages, da ellers de allerfleste Staters Forfatninger vilde hvile paa et saare usikkert Retsfundament, jfr. at ogsaa den fuldt retsgyldige Tilblivelse af den danske Kongelov og Junigrundloven kan omtvistes[29]). Men naar dette anerkendes, vilde det være at udsie Myggen men sluge Kamelen at nægte en som retlig forpligtende anerkendt Sædvanerets Evne til at ændre Forfatningen. En anden Sag er, at der under en skreven Grundlov maa stilles strængere Betingelser for, at en ny konstitutionel Sædvaneret skal kunne siges virkelig at være dannet ikke blot ved Siden af, men endog imod Loven. Og saalænge en slig ny Retsdannelse ikke kan siges at være almindelig anerkendt som saadan, vil alle vedkommende kunne rejse Krav paa at se Grundlovens Bud fuldtud respekteret, selvom de ikke med dette deres Krav kan gaa til Domstolene.

---

[27]) Saaledes ogsaa Matzen I S. 25, samt Bentzon anf. Skr. S. 77.

[28]) Jfr. Jellinek, anf. St. S. 332, Hagerup, anf. St. S. 8, Bentzon, anf. Sk. S. 77.

[29]) Se foran S. 9 og 11.

FØRSTE AFSNIT

Landet.

§ 12.

Landomraadets Grænser.

Som foran omtalt bruges Ordet »Landet« som Betegnelse for den danske Stat i dens nuværende territoriale Omfang snart i en videre snart i en snævrere Betydning. I videre Forstand, jfr. navnlig Grl. 1915 § 18 og Lov 19. Marts 1898 §§ 1 og 9, omfatter Landet alle de til den danske Stat hørende Lande, uanset deres særlige statsretlige Stilling, altsaa ikke blot det egentlige Kongerige Danmark med Færøerne, men ogsaa Grønland. I snævrere Forstand omfatter Landet, jfr. Grl. 1915 §§ 30 og 50, 2det Stk., derimod kun det egentlige Kongerige tilligemed Færøerne, altsaa de Landsdele, for hvilke Grundloven umiddelbart alene gælder, hvorfor de andre fjærnere Rigsdele i indre Anliggender ofte betragtes som Udland[1]).

Indenfor det egentlige Kongerige Danmark, indbefattende de fra umindelig Tid til det danske Rige hørende Lande Sjælland med Laaland-Falster, Fyen og Jylland med omliggende mindre Øer, findes der ikke længer nogen statsretlig Adskillelse, idet navnlig den Særstilling paa enkelte Punkter, som Bornholm en Tid indtog som Følge af, at det efter ved Roskilde Freden 26. Febr. 1658 at have være afstaaet til Sverige rev sig løs og derefter generhvervedes for Danmark ved Freden i København 27.

[1]) Se foran S. 54.

Maj 1660, forlængst er bortfalden[2]). Derimod erindres det, at Færøerne, skønt disse Øer efter Grundlovens Indførelse udgør en egentlig Del af Kongeriget, dog alligevel paa Grund af deres fjærne Beliggenhed og særlige historiske og sproglige Forhold paa flere Punkter indtager en vis Særstilling, f. Ex. med Hensyn til Værnepligten[3]), hvorfor de ogsaa undertiden i indre Forhold ikke regnes med ind under Kongeriget eller Landet i snævrere Forstand, og for saa vidt altsaa ogsaa undertiden bliver at betragte som Udland[4]).

Med Hensyn til det danske Landomraades Grænser findes der nu siden de skaanske Provinsers Afstaaelse til Sverige ved Fredsslutningerne i 1658 og 1660 kun én Landgrænse, nemlig mod Syd ligeoverfor det tyske Rige. Denne Grænse blev i 1864 fastsat i Henhold til Fredstraktaten 30. Okt. 1864, hvorved Danmark afstod Hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenborg til Østrig og Preussen. For at simplificere Grænsereguleringen af-

---

[2]) Angaaende Bornholm, der mulig i Oldtiden var et eget Kongerige, mens det i Middelalderen hørte under det skaanske Retsomraade, og som i 1658 til Tak for Løsrivelsen fra Sverige fik Løfte om Privilegier og Benaadninger baade paa Udskrivning, Skat og i andre Maader, hvilke Privilegier dog først udstedtes 21. Sept. 1770, se navnlig Schlegel, der S. 429 fg. i sin Danmarks og Hertugdømmernes Statsret anvender næsten 70 Sider paa en Skildring af Øen Bornholms Forbindelse med Danmark og dens Indbyggeres særskilte Rettigheder. Den Fritagelse for al militær Udskrivning saavel til Land- som til Søkrigstjenesten, som Privilegierne af 1770 tilstod Bornholmerne, imod at de ved en egen i Vaabnenes Brug vel øvet Landmilits sørgede for Landets Forsvar, er nu helt bortfaldet, idet Mandskabet fra Bornholm indkaldes til Afdelinger i de andre Landsdele, jfr. Lov om Hærens Ordning af 7. August 1922 § 13, se dog Lovens § 209. Derimod gælder endnu den de paa Bornholms Land værende egentlige Indvaanere hjemlede Fritagelse for Rangskat efter kgl. Resol. 2. Dec. 1795.

Ogsaa Øen Amager indtog en Tid af Hensyn til de indkaldte hollandske Kolonister en vis Særstilling, der dog nu er ganske bortfalden, se Schlegel S. 482 fg.

[3]) Jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 1, 2det Pkt., hvorefter de paa Færøerne ligesom de i Grønland fødte danske Indfødte er fritagne for Værnepligt, saalænge de ikke erhverver fast Hjem i den øvrige Del af den danske Stat.

[4]) Se foran S. 55.

stod Danmark tillige nogle jyske Besiddelser Syd for Distriktet Ribes sydlige Grænselinje[5]) mod, at til Gengæld foruden Ærø nogle tilsvarende Dele af Slesvig, der kunde tjene til at frembringe Distriktet Ribes Sammenhæng med det øvrige Jylland og til at korrigere Grænselinjen mellem Jylland og Slesvig henimod Kolding, adskiltes fra Hertugdømmet Slesvig og inkorporeredes i Kongeriget Danmark[6]).

Denne Landgrænse blev dog ved Fredstraktaten i Prag 23. Aug. 1866 mellem Østrig og Preussen bestemt til ikke at skulle være endelig, idet den sidstnævnte Traktat, ved hvilken Østrig overdrog sin Ret til Slesvig og Holsten til Kongen af Preussen, som Følge af den franske Kejsers Mægling i Art. 5 tog det Forbehold, at Befolkningen i de nordlige Distrikter af Slesvig skulde afstaas til Danmark, naar den ved fri Afstemning tilkendegav Ønsket om at blive forenet med Danmark. Skønt der fra Preussens Side blev givet den danske Regering Meddelelse om dette Forbehold[7]), enedes Østrig og Preussen senere ved en ny Overenskomst af 11. Oktob. 1878 om at betragte denne Tilføjelse som ophævet[8]).

Efter Tysklands og Østrigs Nederlag i Verdenskrigen blev det imidlertid efter Danmarks Ønske bestemt i Versaillesfreden af

---

[5]) Se om disse afstaaede Besiddelser J. E. Larsen, I, 3 S. 23, Holck I, S. 120.

[6]) Den i Henhold hertil fastsatte Grænselinje gik fra Midtpunktet af Afstanden mellem Øerne Manø og Romø og til Midten af Hejlsminde-Bugtens Munding ved Lille Belt og afskar et nordvestligt og nordøstligt ved Grænsepæle afmærket Stykke af det tidligere Hertugdømme Slesvig samt fulgte i Midten Kongeaaens Midtstrømslinje, se Bek. 22. Juli 1865. En mindre Regulering af denne Grænse fandt senere Sted i Henhold til en Traktat af 12. Febr. 1900, jfr. Bekj. Nr. 31, 4. Marts 1902.

[7]) Samtidig blev der imidlertid stillet saadanne Betingelser angaaende Behandlingen af de i de paagældende Distrikter boende Tyskere, at Danmark ikke mente som selvstændig Stat at kunne underkaste sig dem, se nu angaaende dette Spørgsmaals Historie Aage Friis, Det nordslesvigske Spørgsmaal 1864—1879 I Kbhvn. 1921 og Samme: Den danske Regering og Nordslesvigs Genforening med Danmark, I Kbhvn. 1921.

[8]) Denne sidste Overenskomsts Gyldighed blev af Danmark anerkendt ved Optantbørnkonventionen af 11. Jan. 1907, se Bek. Nr. 11, 24. Jan. 1907, jfr. ligeledes de under Verdenskrigen bortfaldne Østersø- og Vesterhavs-Overenskomster af 23. April og 3. Aug. 1908, Matzen I, S. 31.

28. Juni 1919 Art. 109, at Grænsen mellem Tyskland og Danmark skulde fastsættes i Overensstemmelse med Befolkningens Ønsker. I Henhold hertil skulde der — i to Zoner — finde Folkeafstemning Sted i den Nord for en nærmere fastsat Linje beliggende Del af Slesvig og Grænsen fastsættes af de allierede og associerede Hovedmagter paa Grundlag af Afstemningsresultatet. Ifølge Art. 110 gav Tyskland derhos til Fordel for de allierede og associerede Hovedmagter Afkald paa sine Suverænitetsrettigheder over de Dele af Slesvig, som laa Nord for den saaledes fastsatte Grænse, hvorefter de allierede og associerede Hovedmagter vilde overdrage Danmark disse Landsdele.

Efter at i Overensstemmelse dermed Folkeafstemning havde fundet Sted, og Grænsen foreløbig var blevet fastsat, overdrog de allierede og associerede Hovedmagter ved Parisertraktaten af 5. Juli 1920, jfr. Bek. Nr. 745, 31. Dec. 1920, Danmark Suveræniteten over de Nord for denne Grænse liggende sønderjyske Landsdele, saaledes dog, at Overdragelsen skulde regnes allerede fra d. 15. Juni 1920, da Grænsen officielt notificeredes, og Danmark i Henhold til Versaillestraktatens Art. 110 havde besat de paagældende Landsdele, jfr. Bek. Nr. 459, 24. August 1920 og Anordn. Nr. 461, 16. Juni 1920. Herved var disse Landsdele gyldigt erhvervede for den danske Stat og saaledes blevne en Del af den danske Stats Territorium i videre Forstand, foreløbigt som en Art Lydland med endnu ubestemt Retsstilling[9]). Indlemmet i det egentlige Kongerige blev de derimod først ved Lov Nr. 351, 9. Juli 1920 om Indlemmelse af de sønderjyske Landsdele i Kongeriget samt Lov Nr. 467, 30. Aug. 1920 om de sønderjyske Landsdeles Repræsentation i Rigsdagen, jfr. Grundlovsbestemmelse 10. Sept. 1920, hvorhos Indførelsen af dansk Ret og Administration — for en stor Del kun lidt efter lidt — nærmere ordnedes ved en hel Række Love af 28. Juni 1920[10]) og mange senere Love. Endelig er senere forskellige Spørgs-

[9]) Jfr. Berlin I S. 92, samt Berlin i U. f. R. 1919 B S. 117 fg., jfr. P. J. Jørgensen i U. f. R. 1920 B S. 181.

[10]) L. Nr. 258 om Indførelse af dansk Personret, Familjeret og Arveret i de sønderjyske Landsdele, L. Nr. 259, 260, 262, L. Nr. 288 vedrørende Lovgivningen og Forvaltningen i de sønderjyske Landsdele, L. Nr. 289 m. m. fl.

maal, der opstod som Følge af Overgangen til Danmark af Suveræniteten i Nordslesvig, nærmere ordnede ved Overenskomst direkte mellem Tyskland og Danmark, nemlig ved Traktaten i København af 10. April 1922, se Bek. Nr. 252, 8. Juni 1922.

Den ny Grænse, som den i Henhold til Versaillesfredens Art. 111 endeligt blev fastsat i Marken af en Kommission, hvori ogsaa Tyskland og Danmark var repræsenteret, er fastsat dels som en Land- og dels som en Søgrænse og traadte i Kraft 1. Jan. 1921. Landgrænsen, der gaar fra Schusterkate ved Krusaaen Syd om Tønder til Sieltoft, er afmærket ved et Antal — 279 — Grænsesten eller -pæle og følger paa et Stykke Skelbækkens, Gammelaaens og Sydaaens Midterlinje. Søgrænsen er i Østersøen (Flensborgfjord) og i Vesterhavet (Lister og Højer Dyb), hvor Farvandet ikke er saa bredt, at begge Stater kan faa et almindeligt Søterritoriums fulde Bredde, fastsat ved Grænselinjer i Havet, angivne ved Hjælp af Baaker og andre Sømærker, der skal holdes over ét. I Østersøen mod Øst og i Vesterhavet vest for Rømø er Søgrænsen dog sat til 3 Sømiles Afstand fra yderste Lavvandslinje, se nærmere Udenr. Bek. af 24. Dec. 1920: i »Statstidende« for s. D.[10 a]).

Bortset fra Grænsen mod Tyskland, grænser den danske Stats Landomraade, da nu ogsaa hele Grønland er inddraget under det danske Styre[11]), iøvrigt overalt til Havet. Da Danmark imidlertid som andre Stater har en folkeretlig anerkendt Ret til at udøve Højhedsret over den tilgrænsende Del af Havet, hvilken derfor ogsaa betegnes som dansk Søterritorium eller dansk Farvand[12]), bliver Spørgsmaalet om hvor langt det danske Søterritorium strækker sig ud i Havet.

Hvad dette Spørgsmaal angaar, da tillagde Danmark sig, ligesom adskillige andre Stater[13]) i gamle Dage en Højhedsret over de tilgrænsende Have, der gik langt ud over, hvad man

[10 a]) Jfr. Art. 1 Nr. 1 og 2 i den dansk-tyske Københavns-Traktat af 10. April 1922, samt ang. den saakaldte lille Grænsetrafik Bek. Nr. 577, 29. Okt. 1920 og Nr. 370, 15. Juli 1921.

[11]) Jfr. Bek. Nr. 304, 10. Maj 1921 og foran S. 39.

[12]) Jfr. Lov Nr. 131, 17. April 1916 § 11, Lov Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1, Bek. Nr. 110, 15. Aug. 1873 Art. 2, samt Straffelov 10. Febr. 1866 § 3.

[13]) Matzen, Folkeret S. 72, Ræstad, Kongens Strømme, Kr. 1912 S. 14, 20, 157.

nutildags vil anse foreneligt med Havets Frihed. Saaledes gjorde de danske Konger, dengang Danmark endnu beherskede begge Øresundets Kyster og saaledes faktisk kunde spærre enhver Adgang til Østersøen, Krav paa Højhedsret ikke blot over Sundet og Belterne, men ogsaa over hele Østersøen, en Højhedsret, hvorpaa den under Erik af Pommern paalagte og først ved Traktat 14. Marts 1857 afløste Ret for Danmark til at opkræve Øresundstold støttedes[14]). Og et lignende vidtgaaende Herredømme gjorde Danmark-Norge længe Krav paa med Hensyn til Havene omkring Island, Færøerne og Grønland, idet fremmede Handlende og Fiskere ikke maatte nærme sig disse Lande i mere end 4 eller med Hensyn til Grønland endog 15 Miles Afstand[15]). Men disse mod de nugældende almindelige folkeretlige Regler stridende Prætensioner er nu forlængst stiltiende eller udtrykkeligt opgivne[16]). Med Hensyn til Farvandet omkring Island forbød saaledes Frd. Nr. 9 af 12. Febr. 1872 alene fremmede Nationer at fiske indenfor Søterritoriets Grænse saaledes som denne er bestemt ved den almindelige Folkeret eller ved særlige internationale Overenskomster for Islands Vedkommende maatte blive fastsat, jfr. den med England afsluttede Konvention af 24. Juni 1901, hvorefter Søterritoriet omkring Island og Færøerne, forsaavidt Fiskeriet og Fiskeripolitiet angaar, i Forhold til England nu er begrænset til 3 Kvartmil[17]). Og med Hensyn til Grønland har Indenrigsministeriet ved Bek. 27. Juli 1905 fastsat Fiskerigrænsen til den sædvanlige Trekvartmilsgrænse.

Den gældende danske Ret er dog ikke blevet staaende ved en Henvisning alene til den almindelige Folkerets Regler eller

---

[14]) Jfr. herom Schlegel S. 282 flg., J. E. Larsen I, 2 S. 18, I, 3. S. 23, Holck I S. 123, men herved Matzen I S. 32 fg.

[15]) Se for Islands Vedkommende Fdg. 16. Dec. 1631, 16. April 1676, 13. Maj 1682; for Grønlands Pl. 26. Marts 1751 samt 22. April 1758, hvorved Grænsen dog nedsattes til 4 Mil, Matzen I S. 33 og Ræstad anf. Skr. S. 211 og 239.

[16]) Jfr. Matzen I S. 33.

[17]) Paa Grund af Englands og Frankrigs Protest havde Danmark allerede ved Just. Min. Skr. 18. April 1859 sat Søterritorialgrænsen ved Island ned til 1 dansk Mil, men da England heller ikke vilde anerkende denne Grænse, kom Konventionen af 1901 i Stand, se Jón Kristiansson, Íslenskur Sjórjettur, Rkjv. 1910 S. 32.

til internationale Aftaler angaaende de enkelte Farvande. Særlige Aftaler angaaende Søterritoriets Udstrækning har Danmark nemlig endnu kun truffet i meget begrænset Omfang, og hvad den almindelige Folkeret angaar, da giver denne endnu ingen almindelig anerkendte Regler angaaende Søterritoriets Udstrækning være sig i alle eller i visse bestemte Retninger. I den ældre folkeretlige Literatur lod man vel Kanonskudsvidden eller Rækkevidden af paa Strandbredden opstillede Batterier være afgørende (»terrae dominium finitur, ubi finitur armorum vis«). Men da denne Grænse paa Grund af Kanonernes stigende Rækkevidde er meget ubestemt, har de fleste Stater i nyere Tid i deres Lovgivning og de af dem afsluttede Traktater regelmæssigt fastsat et bestemt Maal for Søterritoriets Størrelse, hvilket nu oftest sættes til tre smaa Sømil eller tre Kvartmil (à $^1/_{60}$ Grad). Nogen almindelig anerkendt Norm findes dog ikke, og Grænsen fastsættes endog undertiden forskelligt indenfor det enkelte Lands Lovgivning, eftersom der er Tale om Ret til Fiskeri, om Statens Jurisdiktionsret, Told- eller Sanitetskontrol eller Beskyttelse mod neutralitetsstridige Handlinger[18]).

Regelen om det danske Søterritoriums Udstrækning maa derfor søges i den positive danske Ret, og den er her, jfr. Resol. 22. Febr. 1812[19]), overensstemmende med, hvad der ogsaa gælder i Norge[20]) og Sverige[21]), sat til én ordinær Sømil eller en saadan, af hvilken der gaar 15 paa en Grad, hvilken ordinære Sømil er

---

[18]) Matzen, Folkeret S. 72 fg., Samme: Statsret I S. 35 fg., Liszt, S. 86, samt navnlig Ræstad, anf. Skr,. der iøvrigt udførligt paaviser, hvorledes saavel en bestemt Grænse, 100 Mil f. Ex., som Synsvidden er en tidligere Grænse end Kanonskudsvidden. Medens Amerikas Forenede Stater, England og Tyskland i Almindelighed har antaget Trekvartmilsgrænsen, har Frankrig og Italien 6 Kvartmil som Neutralitetsgrænse; Italien har derhos 10 Kvartmil som Grænse for Toldopsynet, mens Spanien og Portugal i Almindelighed kræver 6 Kvartmil, se Staël von Holstein i J. T. 1915 S. 442 og G. og N. Cohn, Moderne Krigsret S. 22.

[19]) Cancelli Promemoria 25. Febr. 1812. Jfr. Reskr. 7. Maj 1756, 23. Febr. og 20. April 1759, Kaper Regl. 28. Marts 1810 § 7, Cirk. 6. Nov. 1810, Kskr. 16. og 22. Dec. 1845, jfr. herom navnlig Ræstad, anf. Skr. S. 329 fg., 343 fg. og 349.

[20]) Morgenstierne, S. 64.

[21]) Blomberg, S. 46 fg.

lig en geografisk Mil (7,420 m.) og svarer til 4 smaa Sømil eller fire Kvartmil; den er altsaa en Kvartmil større end det i de fleste fremmede Stater sædvanligste Maal for Søterritoriet. I enkelte Bestemmelser og administrative Afgørelser er dog ved Siden af ogsaa selve Kanonskudsvidden lagt til Grund[22]), og det hævdes derfor ogsaa i Almindelighed, at denne Grænse vedblivende maa lægges til Grund i visse Forhold, f. Ex. ved Fastsættelsen af den saakaldte Neutralitetsgrænse, idet de kæmpende Krigsskibe maa holde sig i en saadan Afstand fra Kysten, at Kuglerne ikke kan ramme ind paa Land[23]). I nyere Tid er Danmark imidlertid i Modsætning til de andre nordiske Stater i flere Fiskeritraktater gaaet bort ikke blot fra Kanonskudsvidden men ogsaa fra den tidligere almindeligt fastholdte nordiske Enmilsgrænse og gaaet over til at anerkende den navnlig i engelsk-amerikansk og tysk Ret fastsatte Trekvartmilegrænse som normgivende, saaledes i den med Tyskland, Belgien, Frankrig, England og Holland sluttede Overenskomst ang. Fiskeripolitiet i Nordsøen udenfor Søterritorierne af 6. Maj 1882 Art. 2[24]) og i den ovenfor omtalte med England afsluttede Konvention ang. Fiskeriet i Havet omkring Færøerne og Island udenfor Søterritoriet af 24. Juni 1901 Art. II[25]), ligesom samme Grænse af Danmark i 1905 er fastsat med Hensyn til Fiskeriet ved Grønland. De tre Kvartmil regnes fra den yderste Grænse, hvor Landet er tørt ved Lavvande, og ved Bugter først fra en Linie trukken tværs over Bugten paa det Indløbet nærmeste Punkt, hvor Bredden ikke er større end 10 Kvartmil.

Det Spørgsmaal kunde herefter muligvis rejses, om Danmark ved i de sidstnævnte Traktater at have anerkendt Trekvartmilen som Grænse, kan anses for paa alle Omraader at

---

[22]) Saaledes i Kaper Regl. 28. Marts 1810 § 7, Kanc. Cirk. 18. Aug. 1810 ad 3 og G. T. og K. K. Skr. 20. Sept. 1836, jfr. Matzen I S. 37. Dengang ansloges Kanonskudsvidden dog til langt under en geografisk Mil, nemlig kun til 1000 Alen.

[23]) Saaledes Matzen, I S. 36, Morgenstierne S. 64, Cohn, Moderne Krigsret S. 21, samt Matzen, Folkeret S. 74, der dog tilføjer, at det maa staa den nevtrale Stat frit for at fastsætte en snævrere Afstand, og at den kan være manet til at gøre det.

[24]) Se Bek. Nr. 42, 30. April 1884, jfr. Bek. Nr. 96, 23. Maj 1894.

[25]) Se Bek. Nr. 23, 20. Febr. 1903.

have opgivet sit tidligere Maal for Søterritoriet[26]). Dette kan dog ikke antages. Overfor de andre nordiske Stater maa den nordiske store Sømil utvivlsomt vedblivende være at fastholde som Normen overalt, hvor ingen positiv Undtagelse gjøres, hvilket Bek. Nr. 147, 11. Nov. 1899 Art. I udtrykkeligt fastslaar overfor Sverig selv med Hensyn til Spørgsmaalet om Fiskeriretten, saaledes, at der ogsaa her regnes fra Kysten eller Holme og Skær, der ikke til Stadighed overskylles af Vandet. Og bortset fra Fiskeriretten maa en længere Grænse end tre Kvartmil sikkert ogsaa paa folkeretlig uangribelig Maade kunne hævdes selv overfor andre Stater, saalænge den blot ikke overskrider Kanonskudsvidden, hvad den ordinære Sømil jo ikke gør, da Kanonerne nutildags rækker endog mer end tre eller fire Gange saa langt[27]). Med Hensyn til Toldopsynet overfor Indsmugling af Spiritus og andre særlig højt beskattede Varer fastholder da ogsaa Lov Nr. 208, 31. Maj 1922 § 19 vedblivende Firemilsgrænsen. Ved den ny mellem Danmark og Tyskland i Østersøen og Vesterhavet fastsatte Søgrænse er Søterritoriets Grænse derimod sat til tre Kvartmil[28]). Og hvad Fiskerigrænsen angaar, da maa den utvivlsomt overfor andre Magter end de nordiske overalt paa dansk Søterritorium anses nedsat til Trekvartmilsgrænsen, idet det vilde kunne føre til urimelige Resultater, om man her skulde regne med en dobbelt Grænse, henholdsvis overfor danske Fiskere og overfor fremmede Fiskere, saaledes at f. Ex. Fiskeri med Trawl skulde være forbudt danske Fiskere indtil 4, fremmede Fiskere kun indtil 3 Kvartmil[29]), ligesom en forskellig Fiskerigrænse overfor de forskellige fremmede Nationer indenfor de danske Farvande, bortset fra særlig Vedtagelse,

---

[26]) Jfr. Staël-Holstein i J. T. 1915 S. 441.

[27]) Efter de franske Instruktioner til Londonerdeklarationen af 1909 kan Søterritoriet aldrig anses at strække sig kortere end 3 (smaa) Sømil fra Ebbelinjen og aldrig længere end Skudvidden, se St. v. Holstein, Sjöfarten under Krig, 1914 S. 36.

[28]) Jfr. Udenr. Bek. af 24. Dec. 1920. Under Verdenskrigen 1914—19 protesterede Danmark heller ikke imod, at saavel Tyskland som England i deres Priseretsafgørelser og Mineanlæg gjorde Trekvartmilsgænsen gældende overfor Danmark.

[29]) Jfr. Lov Nr. 5, 14. Jan. 1899, § 1, Lov Nr. 122, 8. Juli 1902 og Lov Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1, jfr. § 10.

vanskelig vil kunne opretholdes. I Overensstemmelse hermed maa derfor »dansk Søterritorium« i Lov om Saltvandsfiskeri Nr. 316, 2. Juni 1917, §§ 1, 47 og 56 sidste og næstsidste Stk. vist nok forstaas som kun havende en Udstrækning af tre Kvartmil[30]).

Hvor Farvandet mellem den danske Stats Kyster og Nabolandenes ikke overalt er saa bredt, at begge Stater kan faa det almindelige Søterritoriums fulde Bredde, maa en Afvigelse naturligvis finde Sted. Dette er Tilfældet saavel i Vesterhavet (Lister og Højer Dyb) som i Østersøen (Flensborg Fjord) og i Øresund. Hvad Sogrænsen i de anførte Farvande mellem Danmark og Tyskland angaar, da er den positivt fastsat i Henhold til Versaillesfreden 28. Juni 1919 Art. 111, se foran, men hvor den ikke positivt er fastsat, maa den almindelige folkeretlige Regel gælde, at Midtstrømslinjen eller Midten af Hovedsejlløbet bliver Grænsen[31]).

Dette maa derfor gælde med Hensyn til Øresund, hvor dette ikke er to fulde store Sømil bredt, for saa vidt ingen anden positiv Ordning er truffet. En saadan særlig Ordning, hvorved en delvis Fælleskabsraaden er etableret, er truffet med Hensyn til Lodsningen og Fiskeriet. Angaaende Lodsningsretten bestemmer saaledes Bek. Nr. 110, 15. Aug. 1873 Art. 1, at i de Dele af Øresund, som paa den ene Side begrænses af dansk, paa den anden Side af svensk Land, tilkommer Lodsningen med lige Ret enhver af Nationerne. Hvor derimod begge Kyster tilhører samme Land — som f. Ex. i Drogden mellem Amager og Saltholm og mellem Hveen og Sverige — tilkommer Lodsningen alene dette Land. Hver Stat forbeholder sig dog Lodsning ind og ud af sine egne Havne, dette dog med den Modi-

[30]) Jfr. Matzen I S. 37. Derimod synes der ikke tilstrækkelig Grund til med Matzen I S. 37 at forstaa »Farvandene omkring de danske Kyster« i Strandingslov Nr. 85, 30. April 1909 § 2 med samme Begrænsning. Det samme gælder med Hensyn til Lov om Lodsvæsenet Nr. 131 af 17. April 1916 § 12, og dette saameget mere som Danmark ifølge denne Lovs § 12, Nr. 2, 3 og 4 kfr. § 12 Nr. 1 endog tillægger sig en Raaden udover Søterritoriet.

[31]) Saaledes Holck I S. 122, Annuaire de l'Institut de droit intern. 1894—95 S. 330, Blomberg S. 46, Cohn, Moderne Krigsret S. 23, St. v. Holstein J. T. 1915 S. 436 fg. og i Festskrift for Fahlbeck S. 227.

fikation, at efter Art. 2 svenske Lodser har Ret til at lodse Nord om Saltholmen ind paa Københavns Yderred og ud igen. Og hvad Fiskeriet i Øresund angaar, bestemmer Konvention 14. Juli 1899, jfr. Bek. Nr. 147, 11. Nov. s. A. Art. II, at Fiskeriet overalt i Øresund skal være fælles for begge Landes Undersaatter, dog med den Indskrænkning, at der ikke inden for et Dyb af 7 Meter (c. 4 Favne) ved Kysterne af Sundet hver for sig maa drives andet Fiskeri af det andet Lands Undersaatter end Sildefiskeri med Garn, jfr. Bek. Nr. 209, 14. Okt. 1907. Men bortset fra disse særlige Overenskomster maa Reglen være, at Danmark og Sverige alene øver Højhedsret over Halvdelen af Sundet[32]). Dette der ogsaa tilsiges af historiske Grunde[33]), er udtrykkeligt fastsat med Hensyn til Fiskeritilsynet og Jurisdiktionen over Fiskerne ved Bek. 11. Nov. 1899 Protokol I, og maa ogsaa gælde i andre Retninger, bortset fra den ved Traktat 14. Marts 1857 Art. 2, 4 gjorte Indskrænkning for Danmarks Vedkommende vedrørende Bugserfartøjer[34]). Ogsaa med Hensyn til Lodsningen og Fiskeriet i Flensborg Fjord er uanset den fastsatte Søgrænse en delvis Fællesskabsraaden vedtaget ved Traktaten i København af 10. April 1922[34 a]).

Under det danske Statsterritorium eller som Tilbehør til dette

---

[32]) Matzen I S. 37 fg., vil dog i Tilslutning til nogle ældre administrative Udtalelser, Kanc. Cirk. 18. Aug. 1810 og G. T. og K. K. Skr. 20. Sept. 1836, samt til en Admiralitets Dom J. U. 1864 S. 478—80 i Krigstilfælde antage et Kondominium, saaledes at saavel Danmark som Sverige altid maa kunne iværksætte Krigsforetagender indtil en ordinær Sømils Afstand fra sin Landgrænse, blot at det andet Land ikke forulæmpes ved Kanonskuddene. Men allerede bortset fra, at der ikke foreligger nogensomhelst traktatmæssig Anerkendelse af en saadan Ret, kan de ældre administrative Udtalelser næppe mere tillægges nogen Betydning efter at Kanonskudvidden nu langt overstiger en ordinær Sømil. Og et Kondominium af anden Udstrækning, jfr. dog Goos-Hansen S. 13, kan i Mangel af positiv Vedtagelse mellem Nabostaterne næppe antages.

[33]) Jfr. ang. Traktaterne af 1343 og 1660, i hvilke det forudsattes, at Heredømmet over det halve Øesund fremtidigt skulde til komme Sverige, Matzen I S. 34 og 39.

[34]) Jfr. i det væsentlige Matzen I S. 39.

[34 a]) Se Bek. Nr. 252, 8. Juni 1922 Art. 1 Nr. 8 og 9 samt 7 og 10. Det er dog kun de i Fjordkystkommunerne bosatte danske og tyske Statsborgere, der er berettigede til at fiske i Flensborgfjord udenfor deres eget Lands Højhedsomraade.

maa endelig ogsaa indbefattes Luftrummet ovenover Landet med tilhørende Søterritorium. Med Hensyn til dette Luftterritoriums Udstrækning opadtil er det endnu vanskeligere at drage nogen bestemt Grænse end med Hensyn til Søterritoriets Udstrækning, da de Grænser, der naturligt maa sættes for den private Grundejers Raaden over Luften ovenover hans Grundstykke, ikke kan gælde for Staten[35]), og paa den anden Side folkeretlige Vedtagelser angaaende Luftretten endnu kun i ringe Omfang er komne i Stand[36]). Regler om fremmede Luftfartøjers Adgang til dansk Luftomraade er nu i Henhold til Lov Nr. 558, 4. Okt. 1919 givne ved An. om Luftfart Nr. 490, 11. Sept. 1920, §§ 49—51[37]).

§ 13.

Ændring af Landomraadets Grænser.

Medens en Ændring af den danske Stats Omraade ved Arvedeling ikke kan ske uden Grundlovsforandring, eftersom hele Riget ifølge Tronfølgelov 31. Juli 1853 Art. I og II kun kan tilfalde én Tronarving, og disse Regler ifølge Grl. § 1 kun kan ændres i Overensstemmelse med Reglerne i Grl. § 94, er en Grundlovsforandring iøvrigt ikke nødvendig til Forøgelse eller Formindskelse af Landomraadet. Grundloven indeholder nemlig ingen Opregning af, hvad der indbefattes under den danske Stats Omraade, og ligesaa lidt indeholder den saaledes som Kongeloven 14. Nov. 1665 Art. 19 og 20, hvis Ord iøvrigt utvivlsomt ikke kunde forstaas efter Bogstaven[38]), noget Forbud mod

---

[35]) Jfr. G. Cohn i U. f. R. 1911 S. 40 fg.

[36]) Liszt S. 86 og Cohn, Moderne Krigsret S. 24. fg.

[37]) Jfr. Bek. Nr. 733, 28. Dec. 1920 og Bek. Nr. 244, 8. Juni 1922 ang. to henholdsvis med England og Norge afsluttede Overenskomster ang. Luftfart.

[38]) Kongelovens Art. 19 og 20 havde utvivlsomt kun til Hensigt at forbyde vilkaarlige Delinger og Afhændelser, være sig i Kongens levende Live eller efter hans Død, men kunde ikke sigte til tvungne Afstaaelser til fremmede Magter eller til andre af Statshensyn paabudte Afstaaelser, jfr. J. E. Larsen I, 2 S. 18 fg., Holck I S. 123, Matzen I S. 40 fg., Berlin i Statsvetenskaplig Tidsskrift 1913 S. 79.

Adskillelse af Dele af Landet. Tværtimod forudsætter Grundloven selv, at Landets Grænser maa kunne ændres uden formelig Grundlovsforandring, nemlig ved folkeretlige Overenskomster afsluttede af Kongen som Landets Repræsentant udadtil, idet den blot i § 18 bestemmer, at Rigsdagens Samtykke skal indhentes, for at Kongen skal kunne afstaa nogen Del af Landet.

Ved »Landet« i Grl. § 18 maa utvivlsomt forstaas hele det danske Landomraade i videste Forstand og ikke blot den Del af Riget, for hvilket Grundloven umiddelbart gælder, hvilket ogsaa i Praxis er anerkendt derved, at Rigsdagens Samtykke i 1916 indhentedes til Afhændelsen af de dansk-vestindiske Øer[39]). Fremdeles er ifølge § 18 Rigsdagens Samtykke nødvendig til enhver Afstaaelse af Landomraade, enten den er frivillig eller tvungen, sker uden eller mod Vederlag, derunder i Form af Mageskifte, eller enten den sker ubetinget eller under en vis Betingelse f. Ex. saaledes, at Spørgsmaalet om Afstaaelsen henvises til Afgørelse ved Voldgift[40]). Fremdeles er det ogsaa ligegyldigt, om Afstaaelsen omfatter et større Landomraade eller kun gaar ud paa en mindre Grænseregulering, da Grænsen her altid vil være flydende[41]). Da Søterritoriet ikke saaledes som Indsøer i Landet kan anses for en egentlig Del af Landet, men kun som et Tilbehør af dette, hvorover Staten udøver en folkeretlig anerkendt Højhedsret[42]), bliver der derimod ikke Tale om nogen Afstaaelse af en Del af Landet, fordi Danmark ensidigt som med Hensyn til Grønland i 1905 fastslaar en mindre vid Søgrænse end før eller fordi det som i Traktaterne af 6. Maj

[39]) Rigsdags-Aarbog 1916—17 S. 45 fg.

[40]) Jfr. Holck I S. 277, Matzen I S. 42, Folket. Tid. 3 Session 5445 flg.

[41]) Jfr. Grænsereguleringen i 1900, hvortil Rigsdagens Samtykke indhentedes, se Bek. Nr. 31, 4. Marts 1902.

[42]) Jfr. Matzen I S. 41 fg., der henviser til, at Staten ikke udøver samme omfattende og udelukkende Raadighed over Søterritoriet som over Landet, samt Ræstad, Kongens Strømme S. 376, der vel vil tillægge Staten principielt ganske samme Højhedsret over Søterritoriet som over Landet, men dog fastholder, at hint kun er et Tilbehør til dette. Andre Forfattere som Liszt S. 83 fg. vil endog slet ikke henregne Søterritoriet til Statsterritoriet, men betragter det som en Del af det frie Hav, hvorover Staten kun udøver visse Højhedsrettigheder.

1882 og 24. Juni 1901 angaaende henholdsvis Fiskeriet i Nordsøen og i Nordhavet indgaar en folkeretlig Aftale om at beregne Søterritoriets Udstrækning mindre vidt end før. Rigsdagens Samtykke er derfor ikke nødvendig til slige Traktaters Afslutning[43]), medmindre der tillige gøres Indskrænkning i Statens sædvanlige statsretlige Højhedsret over Søterritoriet, saaledes at de bestaaende statsretlige Forhold derved kan siges at forandres jfr. Traktat 14. Marts 1857 Art. 2, 4°. Naar endelig Grl. § 18 taler om at afstaa nogen Del af Landet, da maa herunder ogsaa falde det, at en Del af Landet anerkendes som en uafhængig Stat, jfr. Dansk-Islandsk Forbundslov 30. Nov. 1918, § 1 jfr. § 19, da Afhændelsen af Landomraadet er lige endelig og har samme stats- og folkeretlige Virkning, enten Landsdelen afstaas til en fremmed Stat eller selv anerkendes som uafhængig suveræn Stat.

Omvendt er Rigsdagens Samtykke ogsaa altid tilstrækkeligt for, at en Landafstaaelse skal være statsretlig gyldig og folkeretlig bindende for Staten; formel Overlevering er vel stadig i Brug, men uden retlig Betydning, se Bek. 223, 18. April 1917, Art. 4. Ved frivillige Landafstaaelser vil det ganske vist kunne være moralsk Pligt for Staten at gøre den endelige Afstaaelse afhængig af, at vedkommende Landsdels Beboere ved en afholdt Folkeafstemning stemmer derfor[44]), men nogen Betingelse for

---

[43]) Naar Rigsdagens Samtykke ved Lov Nr. 114, 27. April 1883 og Lov Nr. 128, 8. Juli 1902 indhentedes til Afslutningen af Traktaterne af 1882 og 1901, da skyldtes dette alene, at Straffebestemmelser var nødvendige til Haandhævelse af de i Traktaterne fastsatte Fiskeriforskrifter, jfr. Matzen III S. 169. Selve Fastsættelsen af Grænsen for det danske Søterritorium derimod, der kun er sket ved administrativ Forføjning, jfr. kgl. Resol. 22. Febr. 1812, kunde ændres ad ren administrativ Vej, jfr. Bek. Nr. 42, 30. April 1884 Art. 2 og Bek. Nr. 23, 20 Febr. 1903 Art. II.

[44]) Jfr. Matzen I S. 42. Dette maa i hvert Fald utvivlsomt gælde ved frivillige Afstaaelser af Dele af Riget, der hører til Hovedlandet, medens det ikke vil opfattes som lige saa naturligt ubetinget at opstille samme Krav ved Afstaaelse af blotte Bilande paa Grund af disses løsere statsretlige Tilknytning til Riget. Ved den i 1867 paatænkte Afstaaelse af St. Thomas og St. Jan blev Afstaaelsen dog gjort afhængig af en Folkeafstemning paa Øerne, se Konv. 24. Okt. 1867 Art. I, Aab. Br. 25. Okt. 1867, jfr. Aab. Br. 7. Maj 1870. Anderledes derimod ved den endelige Afstaaelse af

Landafstaaelsens retlige Gyldighed er et sligt Samtykke fra Befolkningens Side ikke efter Grundloven saa lidt som efter Folkeretten[45]). Derimod indeholder Parisertraktaten af 5. Juli 1920, jfr. Bek. Nr. 745, 31. Dec. 1920 Art. 2 den positive Bestemmelse, at de ved denne Traktat Danmark overdragne sønderjyske Landsdele skal forblive uafhændelige, medmindre der foreligger Samtykke fra Raadet for Folkenes Forbund.

Hvad dernæst Erhvervelser af nyt Landomraade angaar, da indeholder Grundloven ingen udtrykkelig Bestemmelse derom. Ifølge Grl. § 18, saaledes som den nu lyder efter Grundl. Bestem. af 10. Sept. 1920, kan Kongen vel ikke længer uden Rigsdagens Samtykke slutte Fred, indgaa Forbund[46]) eller Handelstraktater eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold, men forsaavidt en Landerhvervelse ikke er et Led af nogen af de særligt opregnede Traktater, kan Rigsdagens Samtykke lige saa lidt som tidligere være nødvendig dertil.

Kongen maa derfor i Princípet anses for berettiget til paa folkeretlig gyldig Maade paa egen Haand at erhverve nyt Land saavel ved Kolonisation i herreløst Land som ved Overenskomster med fremmede Stater eller paa anden Maade[47]). Og herimod kan Grl. § 4 ikke anføres[48]), thi naar den forbyder Kongen uden Rigsdagens Samtykke at være Regent i andre Lande, tænkes herved utvivlsomt kun paa Lande, der udgør selvstændige Stater og som det ikke er Hensigten at gøre til en Del af den danske Stat[49]), jfr. overensstemmende hermed, at Rigsdagens Samtykke ikke ansaas fornøden til Afslutningen af Parisertraktaten 5. Juli 1920, hvorved de af Tyskland afstaaede søn-

---

de dansk-vestindiske Øer i 1916, se Konvention af 4. August 1916, jfr. Lov Nr. 294, 30. Sept. 1916 §§ 3—4, der kun paabød Folkeafstemning i Moderlandet.

[45]) Jfr. Matzen I S. 42, Liszt, S. 93, fg., Esmein S. 645.

[46]) »Forbund« maa nu utvivlsomt betyde »Forbund« i snævrere Forstand eller Alliancer, da ellers den omhyggelige Opregning i § 18 af ikke mindre end fem forskellige Slags Traktater, hvortil Rigsdagens Samtykke udkræves, vilde staa ganske overflødig.

[47]) F. Ex. ved Tørlægning af Søterritoriet.

[48]) Saaledes dog Holck I S. 123 og 283.

[49]) Jfr. Matzen I S. 44.

derjyske Landsdele af de allierede og associerede Hovedmagter overdroges til Danmark. Og lige saa lidt kan det naturligvis retligt være afgørende, om det ny Landomraade er af større eller mindre Omfang, idet Grænsen her altid vil være flydende[50]). Men selvom det altsaa fra en stræng retlig Betragtning maa fastholdes, at Rigsdagens Samtykke i Almindelighed ikke udkræves for, at Landerhvervelse folkeretligt gyldigt kan finde Sted, følger det dog saavel af Sagens Natur som af Grundsætningen i Grl. §§ 4 og 18, at en Regering i Tvivls Tilfælde ikke uden Repræsentationens Samtykke bør indlade sig paa Landerhvervelser, der kan medføre Byrder og Forpligtelser for Staten eller endog udsætte den for Fare udadtil[51]). Og dernæst er det en Selvfølge, at selvom et af Kongen for Danmark erhvervet Land strax i den Forstand bliver inkorporeret i den danske Stat, at den danske Stats øverste Myndigheder bliver kompetente til at befale over det som et Staten tilhørende Lydland, vil dets nærmere Stilling indenfor Staten regelmæssigt ikke kunne endelig bestemmes uden ved Lov eller endog eventuelt Grundlov[52]). Af disse Grunde vil det ved traktatmæssige Erhvervelser af Landomraade ofte være en politisk Pligt for Regeringen paa Forhaand at indhente Rigsdagens Samtykke til Erhvervelsen[53]).

§ 14.

Statsterritoriets Betydning.

Statsomraadets Betydning bestaar deri, at det er en nødvendig Forudsætning for Statsmagten og tillige Genstand for

---

[50]) Saaledes dog Holck I S. 283, men herimod Matzen I S. 43.

[51]) Jfr. Blomberg S. 47. Den franske Forfatningslov 16. Juli 1875 Art. 8 kræver endog en Lov til enhver Forøgelse af Territoriet, jfr. herom Esmein S. 644 fg.

[52]) Jfr. Matzen I S. 45 fg., Blomberg S. 47, Morgenstierne S. 68, Esmein S. 644 samt Berlin i U. f. R. 1919 B. S. 117.

[53]) Jfr. Rigsdagsbeslutningen i 1865 ang. Samtykke til Indlemmelsen af de tidligere slesvigske Distrikter i Kongeriget, se Ussings Lovsaml. 1866 S. 198 Noten. Selve Indlemmelsen fandt dog først Sted ved de senere Love af 16. Febr. 1866, hvorved dansk Ret m. m. indførtes i de indlemmede Dele, jfr. Matzen I S. 45.

denne. Over alt, hvad der befinder sig indenfor Territoriets Grænser, udøver Staten Herskermagt, Landshøjhed eller Territorialhøjhed, hvilken retligt er at opfatte som en Befalingsmagt eller Herskermagt (imperium) over de Personer, der opholder sig i eller ejer Gods indenfor Territoriet, men ikke som en tinglig Ejendomsret (dominium) over Jorden[54]).

Statsomraadets Grænser danner paa den anden Side ogsaa normalt Grænser for Statens Myndighed. Dets begrænsede Karakter udelukker vel ikke, at Staten ogsaa undtagelsesvis kan give Love vedrørende Forhold udenfor Territoriet. Den kan saaledes give Bestemmelser ogsaa angaaende dens Undersaatters Forhold i Udlandet og fastsætte Straf for Forbrydelser begaaede imod den i Udlandet, jfr. Straffelov 10. Febr. 1866 §§ 4—5, men bortset fra saadanne Lande, hvor danske Konsuler kan udøve Jurisdiktionsmyndighed, kan slige Love i alle Tilfælde kun haandhæves indenfor Statens eget Omraade. Ej heller er det helt udelukket, at Love for Staten undtagelsesvis kan gives udenfor Statens Omraade f. Ex. foreløbige Love udstedte af Kongen efter Behandling i Ministerraad, jfr. forel. Lov 20. Juli 1869, men ogsaa disse Love kan kun haandhæves indenfor Statens egne Grænser. Til Gengæld kan indenfor dansk Statsomraade alene dansk Statsmyndighed udøve Statsmagt. Den danske Lovgivning kan vel og maa vel i Anerkendelse af andre Staters lige Ret til Lovgivning paa deres Landomraade tillade, at fremmed Ret efter Omstændighederne kan komme til Anvendelse ved danske Domstole, men i hvilket Omfang det skal ske, bestemmer den danske Lovgivning alene[55]). Ligeledes kan den vel efter Omstændighederne tillade, at fremmede civile Domme exekveres her i Landet[56]), men det er kun danske Stats-

---

[54]) Jfr. Liszt S. 75.

[55]) Jfr. Liszt, S. 74.

[56]) Jfr. Mellemrigslov 19. Febr. 1861, Lov Nr. 36, 30. Marts 1894, jfr. Bek. Nr. 135, 30. Sept. 1897 Art. 56, Lov Nr. 37, 28. Febr. 1908 § 2, jfr. Bek. Nr. 119, 19. Maj 1909 Art. 18 og 19 samt Lov Nr. 268, 22. Nov. 1913, jfr. Bek. Nr. 17, 12. Febr. 1914 Art. XV, se Munch-Petersen III S. 14 fg. Endelig aabner nu Lov om Rettens Pleje 11. April 1916 § 479 en almindelig Adgang til, at Domme afsagte af udenlandske Retter m. m., for saa vidt de bestemmer andet end Straf, ved Anordning i Henhold til Traktat, indgaaet paa Betingelse af Gensidighed, kan tillægges Exekutionskraft

myndigheder, der kan exekvere Dommen. Hvor endelig undtagelsesvis Repræsentanter for fremmed Statsmagt, fremmede Konsuler og Gesandter, kan udøve Embedsmyndighed her i Landet, sker det kun i Kraft af en særlig Aftale, jfr. dansk-islandsk F. L. § 15, og en den paagældende meddelt særlig Tilladelse (Exequatur), der naarsomhelst kan tilbagekaldes, eller ifølge særlig folkeretlig Sædvane.

Denne Højhedsret over Staten derhos over alle Personer, der opholder sig paa Territoriet. Selv det blotte Ophold paa dansk Territorium skaber derfor et undersaatligt Forhold til den danske Stat, idet selv den Fremmede, der blot midlertidigt opholder sig her, skylder de danske Love Lydighed, medens han til Gengæld ogsaa har Krav paa den danske Statsmagts Beskyttelse under sit Ophold her. Og den danske Stats Love bestemmer derhos nærmere, under hvilke Betingelser, Fremmede faar Lov til at komme ind i og blive her i Landet. Statens Højhedsret ytrer sig dernæst i en Ret til at give Regler angaaende alle Ting, der befinder sig i Landet. Den danske Stat bestemmer saaledes suverænt, hvilke Varer der kan føres ind i og ud af Landet eller eventuelt ogsaa blot gennem Landet, hvorledes Næring kan drives eller fast Ejendom erhverves her i Landet[57]), ligesom den har Ret ikke blot til at beskatte, men ogsaa, naar Almenvellet kræver det, at tilegne sig (expropriere) privat Ejendom overalt i Landet, enten den tilhører her boende eller ikke.

---

her i Riget. Udenfor disse Tilfælde maa en dansk Domstol have stadfæstet den udenlandske Rets Dom, for at den kan exekveres her i Landet, selvom denne Stadfæstelse i Almindelighed kun vil være af formel Natur, se Munch-Petersen II S. 372 fg. Fremmede Straffedomme exekveres ikke her i Landet, jfr. Matzen, Folkeret S. 133, se dog som en Undtagelse Overenskomsten ang. fælles Fiskeri i Flensborg Fjord Art. 5 i Københavns-Traktaten af 10. April 1922, der ogsaa tillader fremmede Fiskerimyndigheder i paatrængende Tilfælde at konstatere begaaede Fiskeriovertrædelse paa dansk Højhedsomraade. Under fremmede Domme maa nu ogsaa falde islandske Domme, jfr. Motiverne til dansk-islandsk F. L. § 12, der blandt Spørgsmaal vedrørende Retsplejen, hvorom det vil være ønskeligt at træffe nærmere Overenskomst, netop fremhæver »Ordningen af Dommes Exigibilitet«.

[57]) Jfr. Grl. 1915 § 50, hvorefter der ved Lov fastsættes, d. v. s. skal fastsættes Regler om Udlændinges Adgang til at blive Ejere af fast Ejendom her i Landet.

En lignende Højhedsret udøver Staten fremdeles over Søterritoriet, idet ogsaa Staten her principielt har udelukkende Lovgivningsmagt, Jurisdiktion og Forvaltningsmagt. Det er derfor den danske Stat, der bestemmer Retten til Fiskeri indenfor dansk Søterritorium[58]), regulerer Kystfarten[59]), Retten til at lodse[60]) og optage Vrag[61]), anordner sanitære Foranstaltninger[62]), udøver Jurisdiktion[63]), fører Toldkontrol og anden Søpolitikontrol m. m. En Følge af Statens Højhedsret over Søterritoriet er det fremdeles, at ingen maa foretage Inddæmning i Havet uden med Statens Tilladelse[64]), og at Øer, der opstaar i Havet eller i Fjorde, tilhører Staten[65]). Dog gælder der, fordi Søterritoriet trods Kyststatens Højhedsret er en Del af det frie Hav, den Undtagelse, at den blot uskadelige Gennemsejling, passage inoffensif, ikke kan hindres[66]). Og i Overensstemmelse med de almindeligt anerkendte folkeretlige Regler[67]) øver den danske Stat derhos som Regel kun en indskrænket Domsmyndighed over fremmede Handelsskibe paa dansk Søterritorium. For Lovovertrædelser, der begaas ombord paa Skibet af nogen til dette hørende Person, som ikke er dansk Undersaat, mod andre af Besætningen eller mod Passagerer paa vedkommende Skib, gøres der nemlig kun da Ansvar gældende her i Landet, naar de danske Myndigheders Bistand paakaldes af den forurettede eller naar Havnens Fred er krænket ved det paa Skibet forefaldne, jfr. Just. Min. Skr. Nr. 109, 10. Juli 1900. Om de særlige Regler vedrørende Øresund og Bælterne ifølge Traktat

---

[58]) Lov Nr.104, 7.April 1899, Lov om Saltvandsfiskeri Nr.316, 2.Juni 1917.

[59]) Jfr. Pl. 1. Sept. 1819, hvorefter al Kystfart i Riget med Skibe under 30 Tons Drægtighed er forbeholdt Skibe, der tilhører kgl. Undersaatter, dog at der efter Lov 14. April 1865 og 17. April 1868 af Regeringen under Forudsætning af Gensidighed kan indrømmes fremmede Staters Skibe Ret til Kystfart uden Hensyn til Drægtighed, jfr. Matzen, Folkeret S. 86.

[60]) Lov Nr. 131, 17. April 1916.

[61]) Strandingslov Nr. 103, 10. April 1895 § 22 Tillæg Nr. 85, 30. April 1909.

[62]) Lov Nr. 123, 12. April 1911.

[63]) Straffelov 10. Febr. 1866 § 2 jfr. Torp S. 124.

[64]) Jfr. H. R. D. i U. f. R. 1881 S. 880.

[65]) U. f. R. 1874, S. 540.

[66]) Matzen, Statsret I S. 51 og Folkeret S. 87, Liszt, S. 90.

[67]) Liszt S. 90 fg.

14. Marts 1857 se det følgende. Ogsaa med Hensyn til fremmede Krigsskibe gælder som Regel Retten til fri Færdsel gennem Søterritoriet, men ligesom under Fredsforhold visse indre Farvande og Havne enten er helt lukkede for dem eller kun aabne efter foregaaende Anmeldelse eller indhentet særlig Tilladelse[68]), saaledes er i Tilfælde af Krig imellem fremmede Stater de krigsførende Magters Krigsskibe ikke blot formente Adgang til Kobenhavns Havn og Red samt til indre Farvande, hvortil Adgangen er spærret ved undersøiske Miner eller andre Forsvarsmidler, men der kan yderligere forbydes dem Adgang til andre danske Havne og Rede saavelsom til andre begrænsede Dele af de indre Farvande, jfr. kgl. Anordn. Nr. 293, 20. Dec. 1912 § 1, der nærmere bestemmer, hvad der er at forstaa ved indre danske Farvande[69]).

Endelig er Staten ogsaa i Kraft af sin almindelige Territorialhøjhed, saalænge almindelige folkeretlige Regler derom ikke er givne, udelukkende beføjet til at give Regler vedrørende Færdselen i Luften over Landet, inklusive Søterritoriet, jfr. Lov Nr. 558, 4. Okt. 1919 og An. om Luftfart Nr. 490, 11. Sept. 1920.

Derimod maa som en egentlig Undtagelse fra den danske Stats Territorialhøjhed nævnes den Undtagelsesstilling særlig overfor den danske Stats Jurisdiktion, som i Henhold til de almindelig anerkendte folkeretlige Normer fremmede Suveræner og Gesandter, fremmede Troppeafdelinger og Krigsskibes Besætninger indtager under deres Ophold paa dansk Territorium, hvorom henvises til Folkeretten. De paagældende Personer bliver — bortset fra det Tilfælde, at de ejer fast Ejendom her i Landet[70]) i Forhold til den danske Statsmagt under deres

---

[68]) Bek. Nr. 294, 11. Maj 1921.

[69]) An. 20. Dec. 1912, der iøvrigt strax ved Verdenskrigens Udbrud delvis suspenderedes ved Minespærringen i Sundet og Belterne, se Forsvarskommissionens Beretning af 1922, Bilag Bd. II S. 229 og S. 153 fg., kan dog nu efter Folkeforbundspagtens Art. 16, jfr. Bek. Nr. 182, 22. April 1920, overhovedet kun gælde i Tilfælde af »lovlige« d. v. s. ikke Forbundspagten krænkende Krige.

[70]) Jfr. herom Liszt, S. 135, samt Lov om Ejendomsskyld Nr. 103, 15. Maj 1903 § 5, hvorefter kun Gesandtskabshoteller, der tilhører vedkommende fremmede Stat, er fritagne for Ejendomsskyld, medens fremmede Suveræner og Gesandter, skønt de i Almindelighed er fritagne for

Ophold paa Territoriet til en vis Grad at betragte som ikke opholdende sig paa Territoriet, hvorfor de ogsaa siges at nyde Exterritorialitetsret, et Udtryk, som dog ikke er helt rammende, idet nemlig flere af disse Personer, de fremmede Suveræner og Gesandter, netop har Krav paa en særlig Beskyttelse under deres Ophold paa det danske Territorium. Om den indskrænkede Jurisdiktion, som den danske Stat ligeledes i Overensstemmelse med folkeretlig Sædvane udøver overfor fremmede Handelsskibe paa dansk Søterritorium, er foran talt.

Til Gengæld kan den danske Stats Højhedsret ogsaa undtagelsesvis gøres gældende udenfor dansk Territorium i Kraft af den folkeretligt anerkendte Regel, at Handelsskibe paa aabent Hav betragtes som svømmende Dele af Staten og derfor er den Stats Højhedsret underkastede, under hvis Flag de sejler, jfr. Straffelov 10. Febr. 1866 § 3[71]). Endvidere udvides den danske Stats Højhedsret i Kraft af den samme ovenfor nævnte Exterritorialitetsregel i Henseende til danske Gesandtskaber og Orlogsskibe, der opholder sig i Udlandet. Dertil maa endelig føjes den Exterritorialitetsret, som nydes af de danske Konsuler saavelsom af andre Danske, der er bosatte i Lande, hvor danske Undersaatter ikke staar under vedkommende Lands Jurisdiktion men under dansk Konsularjurisdiktion, jfr. nærmere Folkeretten.

Endelig kan den danske Stat ved særlige folkeretlige Vedtagelser overfor andre Stater have indskrænket sin Højhedsret overfor Personer tilhørende vedkommende fremmede Stat, selv naar de bosætter sig paa dansk Territorium, saaledes at den danske Stat f. Ex. ikke tør paalægge dem Værnepligt eller ikke tør skænke dem Asyl i Tilfælde af Forbrydelser begaaede i Udlandet, men maa udlevere dem. Men yderligere kan den danske Stat ogsaa ved særlige folkeretlige Vedtagelser have indskrænket sin Myndighed til at udøve en vis Raaden eller til at forbyde en vis Raaden paa Dele af sit Territorium. I denne Henseende er allerede omtalt de særlige Overenskomster henholdsvis med Sverige og Tyskland angaaende Fiskeriet og Lodsningen i

---

Formue- og Indkomstskat, skal svare saadan Skat af Indtægt hidrørende fra fast Ejendom her i Landet, se Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 3, 2.

[71]) Jfr. Torp, Strafferettens alm. Del S. 125 fg.

Øresund og i Flensborg Fjord, hvortil kan føjes den svenske Undersaatter tillagte Ret til at drive Sildefiskeri med Drivgarn ved Bornholms og Kristjansøs Kyster, hvorimod til Gengæld danske Undersaatter nyder samme Ret ved den svenske Kyst fra Falsterbo til Simbrishamn, alt dog kun i Tiden fra 1. Maj til 31. August[72]). Hertil kommer endelig nu den ved dansk-islandsk F. L. 1918 § 6, 3. Stk. hjemlede gensidige Fiskeriret for danske og islandske Statsborgere henholdsvis paa Islands og Danmarks Søomraade samt den ved samme Traktatlovs § 8 stipulerede Ret og Pligt for Danmark til indtil videre at varetage Fiskeriinspektionen paa islandsk Søomraade under dansk Flag.

Særlig maa dog her nævnes den gennem en Konference i København med de vigtigste Søfarts-Stater afsluttede Traktat af 14. Marts 1857 med dertil sig sluttende Specialkonventioner angaaende Afløsningen af Sund- og Belttolden. Ved denne Traktat gav Danmark ikke blot mod Erstatning Afkald paa i nogensomhelst Form fremtidigt at opkræve nogen Afgift for Sejladsen gennem Sundet og Belterne men underkastede sig derhos ogsaa til Betryggelse af den frie Sejlads flere nærmere Forpligtelser. Saaledes forpligtede Danmark sig til dels at bevare og vedligeholde de Fyr og Bøjer, Tønder og Lodsmærker, der ved Traktatens Afslutning forefandtes i Kattegattet, Sundet og Belterne samt til eventuelt at forøge dem og som hidtil føre Tilsyn med Lodstjenesten, Art. 2, 1°, dels til ikke under nogetsomhelst Paaskud at anholde eller standse noget Skib paa dets Fart gennem Sundet og Belterne, Art. 1, dels endelig til uden nogensomhelst Indskrænkning at tillade alle saavel danske som fremmede Privat-Entrepreneurer i Sundet og Belterne at stationere Fartøjer udelukkende bestemte til Bugsering af de Skibe, der ønsker at gøre Brug deraf, Art. 2, 4°.

Af disse Forpligtelser paalægger den sidste utvivlsomt Danmark en særlig folkeretlig Servitut[73]), der dog efter Ordene, som her strængt maa fastholdes, kun gælder med Hensyn til Fartøjer, u d e l u k k e n d e bestemte til Bugsering, saaledes at den ikke giver fremmede Stater Ret til paa dansk Søterritorium at

[72]) Bek. Nr. 209, 14. Okt. 1907, Art 1.

[73]) Se om dette Begreb L i s z t S. 77 fg.

stationere Fartøjer, der tillige gør Tjeneste som Lodsstationer[74]). Derimod er det indlysende, at de andre Forpligtelser ikke kan forstaas efter Bogstaven, saaledes at Danmark f. Ex. ikke i sit eget Forsvars Interesse eller for at overholde sin Neutralitet skulde kunne standse eller anholde noget Skib i Sundet eller Belterne eller slukke noget Fyr eller fjærne Bøjer eller Tønder. Traktatens videregaaende Ord maa her forstaas indskrænket efter dens naturlige Mening og Øjemed, som kun kan antages at være den at betrygge den fri Sejlads gennem de danske Farvande under almindelige Fredsforhold, og Traktaten kan derfor ikke antages at have gjort nogetsomhelst Skaar i Danmarks Ret til som suveræn Stat i Krigstilfælde at foretage de nødvendige Forsvarsforanstaltninger i Sundet og Belterne[75]) eller til Opretholdelse af Danmarks Neutralitet eller til Opfyldelse af dets Forbundspligter som Medlem af Folkeforbundet at lægge Miner i disse Farvande i det Omfang, dette efter de almindelige folkeretlige Regler maa være tilladeligt[76]).

---

[74]) Dette er der særlig Grund til at fremhæve med Henblik paa Deklarationen 14. August 1873, fordi Ordet »udelukkende« ikke findes i den svenske Gengivelse af Traktaten af 1857 i Svensk Författnings-Samling for 1857 Nr. 15, Art. 2, 4°, jfr. Matzen I S. 57.

[75]) Jfr. Matzen I S. 54 fg. og Cohn, Moderne Krigsret S. 23.

[76]) Se om Folkerettens Uklarhed paa dette Punkt General-Rapport fra den danske Delegation i Haag, 1908 S. 13 og 16, og H. Wehberg, Das Seekrigsrecht 1915, S. 84 fg., samt angaaende Minespærringen i Belterne Forsvarskommissionens Beretning 1922 Bilag Bd. II S. 229 og 153 fg. og forskellige tyske Publikationer: Karl Kautsky: Die deutschen Dokumente zum Kriegsausbruch II S. 91 (Nr. 371), III S. 12, Alfred v. Tirpitz: Erinnerungen S. 323, Rudolf Firle: Der Krieg in der Ostsee I S. 45, 50, 162—169 m. fl.

ANDET AFSNIT

Folket.

§ 15.

INDLEDNING

Statsborgere og Undersaatter.

I. Som den anden Forudsætning og Genstand for Statsmagten foruden Territoriet maa fremdeles nævnes Folket. Allerede af selve Statens Højhedsret over Territoriet følger som tidligere anført dens Højhedsret over alle de Personer, der opholder sig paa dens Omraade, enten de er Indlændinge eller Fremmede, for saa vidt de ikke nyder Exterritorialitetsret. Selv det blot midlertidige Ophold paa Territoriet gør saaledes en Fremmed til midlertidig Undersaat i Staten (subditus temporarius), og da han, selvom han er Fremmed, ikke blot passivt er Statens Love underkastet, men ogsaa aktivt kan paakalde dem til sin Beskyttelse, kan han for saa vidt ogsaa kaldes midtidig Borger i Staten (civis temporarius)[1]). Saaledes kan det forklares, at Grl. 1915 §§ 74, 85 og 86 taler om »Borgerne«, skønt de Rettigheder, der her tilsikres »Borgerne«, tilkommer alle, der blot lovligt opholder sig her i Landet, altsaa ogsaa Fremmede.

Men foruden de Personer, der alene i Kraft af deres Ophold eller Bopæl paa Territoriet er Statens Magt underkastede, er der

[1]) Jfr. Jellinek, System S. 111 og Samme, Allg. Staatslehre, S. 395.

en Kreds af Personer, der uden Hensyn til deres faktiske Væren paa Statens Omraade varigt er knyttede saaledes til Staten, at denne overfor alle andre Stater er berettiget til at fastholde dem som s i n e Borgere, og de til Gengæld har Ret til at betragte Staten som deres Fædreland, selvom de befinder sig i Udlandet. Det Baand, der binder dem til Staten, er saaledes i og for sig ganske uafhængigt af Territoriet, og Statens Højhed over disse Personer maa derfor kaldes Personalhøjhed ikke Territorialhøjhed[2]). Selv Personer, der ikke blot er fødte udenfor Statens Territorium, men som aldrig har sat deres Fod paa Statens Jord, kan derfor være Statens Borgere, og omvendt bortfalder de egentlige Statsborgeres Forhold til Staten normalt ikke derved, at de opgiver deres Bopæl i Hjemlandet. Det er denne saaledes til Staten varigt knyttede Kreds af Personer og kun denne, der i egentlig Forstand er at anse for Statens Borgere og Undersaatter og som tilsammen i retlig Forstand udgør det egentlige Statsfolk. Dette Statsfolk kan bestaa af en eller flere Nationaliteter — man tænke f. Ex. paa Svejts eller den ny flere forskellige Nationaliteter omfattende Stat Czekoslovakiet — og historisk set være knyttet løsere eller fastere sammen. Men selvom den mer eller mindre inderlige nationale og historiske Sammensmeltning af Folket kan være af stor faktisk Betydning for Statens Trivsel, i statsretlig Forstand udgør det dog kun ét Folk, naar dets forskellige Medlemmer statsretligt set alle i lige Grad anerkendes som Statens Borgere. Det danske Folk udgør derfor statsretligt kun ét Folk, selvom man sprogligt eller nationalt mellem de danske Statsborgere kan sondre mellem danske, færøske og tyske.

Statsborgerforholdet begrunder et Retsforhold mellem Staten og dens Medlemmer. Da Staten imidlertid ikke er en blot kontraktmæssig Sammenslutning, men en paa politisk Herskermagt grundet Samfundsforbindelse, der giver Staten jus vitae et necis over sine Medlemmer, stiftes Statsborgerforholdet som Regel uden Hensyn til Individets Vilje og kan heller ikke altid frit ophæves fra den statsundergivnes Side, selvom Staten ogsaa

---

[2]) Jfr. L i s z t, S. 73.

aabner en vis Adgang til Optagelse i Folket efter Ansøgning (Naturalisation) og under Fredsforhold aabner Adgang til Udtrædelse af det[3]). Som ethvert andet gensidigt Retsforhold begrunder det dernæst baade Rettigheder og Pligter for begge Parter, Staten og den til Staten hørende, og det er derfor egentlig et uheldigt Udtryk, naar man i nyere Tid oftest med ensidig Betoning af den enkeltes Ret betegner det ved Statsborgerret; Udtrykket Statsborgerforhold, der omfatter baade Statsborgerret og Statsborgerpligt og altsaa svarer til det tyske Staatsangehörigkeit, vilde være mere rammende.

Da det, der adskiller Staten saavel fra de underordnede politiske Samfund som fra rent frivillige Sammenslutninger netop er dens ubetingede Herskermagt over dens Medlemmer, er det endog egentlig Underkastelsen under Statsmagten, der er det principale i Forholdet: Statsmedlemmet er derfor først og fremmest Statsundersaat (subditus, sujet)[4]). I Enevældens Tidsalder, da offentligretlige Rettigheder ikke var anerkendt for andre Medlemmer af Staten end for Statsoverhovedet selv, jfr. Sætningen: L'état c'est moi, var derfor den staaende Betegnelse for alle andre Statsmedlemmer, Statens eller Kongens Undersaatter[5]). At Undersaatsforholdet, Pligterne overfor Staten, egentlig er det primære, vil ogsaa under en konstitutionel Forfatning klart vise sig under extraordinære Forhold, f. Ex. naar Staten er i Krig. Men under frie Forfatninger, hvor det erkendes, at Monarken ikke alene udgør Staten, men at denne tværtimod

---

[3]) Jfr. Bek. Nr. 59 23. Marts 1908 § 5, 2det Stk., hvorefter en dansk Indfødt ved kgl. Resolution kan blive løst fra sit statsborgerlige Forhold til Danmark men ikke kan forlange en slig Løsning.

[4]) Jfr.. Jellinek System S. 113. Saaledes i Virkeligheden ogsaa i fransk Ret Duguit, skønt han bestrider Statens Suverænitet, idet han S. 12 med Styrke hævder, at det kun er fordi Menneskene har Pligter mod Samfundet, at de har offentlige Rettigheder, hvorved de kan blive i Stand til at opfylde deres offentlige Pligter.

[5]) Jfr. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 396. I Rusland betegnedes lige indtil Zardømmets Fald Statsborgerne stadig kun som Undersaatter. Ogsaa i England er af særlige historiske Grunde, det Lensforhold til Kongen, hvorpaa Statsborgernes Lydighed overfor Staten anses grundet, Undersaat (subject) endnu den staaende Betegnelse, Hatschek, 1914 S. 12.

udgør Enheden af samtlige Statsmedlemmer, er Statsundersaatten tillige et overfor Staten selv berettiget Medlem af Staten: han er tillige Statsborger (civis, citoyen)[6]).

Enhver, der er Medlem af Staten, er derfor efter Forholdets Natur, paa engang Undersaat og Statsborger, noget, der i et konstitutionelt Monarki nu ogsaa maa gælde om Statsoverhovedet selv[7]). Statsborger og Undersaat betegner derfor kun to forskellige Sider af samme Begreb[8]) og bruges derfor oftest, navnlig i folkeretlige Aktstykker, i Flæng[9]). Det maa derfor betegnes som en positiv Undtagelse, hvorfra ingen Regel kan drages, naar undtagelsesvis Ret og Pligt er skilt ad, saa at en Person er Statsborger uden at være Undersaat eller omvendt, saaledes som efter Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX, der da ogsaa er en i Folkeretten enestaaende Regel[10]). Dertil kommer,

---

[6]) Udtrykket »Statsborger« fremkommer i mange Lande efter Frankrigs Exempel som en Opposition mod Enevældens Undersaatsbegreb, der følte som krænkende, jfr. Blomberg, Statsborgarskap S. 3.

[7]) Saaledes ogsaa Blomberg S. 61 og Samme, Statsborgerskap S. 7, der med Rette udtaler, at enten maa man i Overensstemmelse med den sædvanlige Sprogbrug stille Monarken helt udenfor Folket, og da kan han ligesaa lidt kaldes Statsborger som Undersaat. Eller ogsaa maa man erkende, at han er Medlem af Statsfolket og som saadan underkastet Staten, omend hans Underkastelse er retlig begrænset og modificeret paa Grund af hans ophøjede Stilling indenfor Staten. Anderledes Scheel, 250 fg., Holck II S. 317, Matzen I S. 59 og Flertallet af Forfattere. Naar man i Stedet for Statsborgere og Undersaat taler om Statsborgerret og Statsborgerpligt, er det ganske klart, at Monarken ogsaa har Statsborgerpligter overfor Staten.

[8]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 395, Blomberg S. 59.

[9]) Jfr. f. Ex. Traktat med St. Domingo, Patent 18. Maj 1853 Art. 2 og 7, Traktat med Svejts, Patent 28. Juli 1875 Art. 2 og 3 e.

[10]) Tilmed har denne Bestemmelses Forstaaelse jo været meget omtvistet, jfr. Berlin i U. f. R. 1919 B. S. 105 fg., og den vil næppe blive efterlignet i Fremtiden. En anden Undtagelse fandt muligvis tidligere Sted, naar en dansk Indfødt ved kgl. Resolution løstes fra sit undersaatlige Forhold til Danmark, idet hans Indfødsret ikke derved bortfaldt, og hans Statsborgerret derfor i Teorien antoges for uberørt af Løsningen, jfr. Matzen, I S. 60. Rigtigere var det maaske dog at antage, at vel Indfødsretten bevaredes, men at dens Virkninger, baade Rettighederne og Pligterne, suspenderedes, saalænge indtil den løste igen fik fast Bopæl i Danmark og den kgl. Resolution om Løsningen igen ophævedes. En ejendommelig Undtagelse

at offentlige Rettigheder og Pligter aldrig helt kan skilles ad. Offentlige Rettigheder maa nemlig fra Statens Side ses ogsaa som Pligter overfor Staten; dette gælder ikke blot om Kongens og Rigsdagsmandens Ret, men ogsaa om Vælgerens, hvorfor Stemmeret ogsaa kan være ledsaget af Stemmepligt, medens omvendt offentlige Pligter, f. Ex. Pligten til at fungere som Nævning, ja selv den mest trykkende Statsborgerpligt, Værnepligten, kan ses som en Ret og en Ære for den statsundergivne[11]). Staten har derfor ikke blot Rettigheder overfor Statsundersaatten men ogsaa Pligter overfor ham som Statsborger, navnlig Pligt til i Indland og Udland at anerkende og skærme ham som retsmæssig Medlem af Staten.

Med Hensyn til de enkelte Rettigheder og Pligter, der udspringer af Statsborgerforholdet, maa det nu vel erkendes, at det ikke ud fra Forholdets Natur lader sig gøre udtømmende eller blot nærmere at opregne disse[12]). Saaledes er vel den politiske Stemmeret næsten altid betinget af Statsborgerret, men Undtagelser kan dog forekomme, jfr. dansk-islandsk F. L. § 6 og Grl. 1915, § 93. Ligeledes er Værnepligt og Forsørgelsesret vel oftest betinget af Statsborgerret, men undertiden kan Værnepligten ogsaa paahvile og Forsørgelsesret undtagelsesvis ogsaa tilkomme andre end de indfødte eller egentlige nationale Statsborgere, jfr. saaledes Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 2 og Fattiglov 9. April 1891 § 23 smh. m. Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 og dansk-islandsk F. L. § 6. Hvilke Rettigheder og Pligter, Statsborgerforholdet medfører, maa derfor afgøres efter hver enkelt

---

finder ogsaa vedblivende Sted i flere Lande som Frankrig og Amerika, idet de Indfødte i Kolonierne her i Almindelighed vel betragtes som Undersaatter men ikke som egentlige Statsborgere, jfr. Berlin, anf. St. S. 79.

11) Jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 3, hvorefter Dom til Strafarbejde for en i den offentlig Mening vanærende Handling udelukker fra Tjeneste i Hæren og Flaaden.

12) Dette er det rigtige i den af v. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Hirths Annalen 1875 S. 798, Jellinek, System S. 111 fg. m. fl. anstillede Kritik over Forsøgene paa udtømmende at bestemme det retlige Indhold af Statsborgerforholdet. Jfr. ogsaa nu i samme Retning G. og N. Cohn, Bidrag til Statsborgerretten i Jur. T. I S. 629 fg.

Stats Lovgivning, og det er endog ikke udelukket, at en Stat saaledes som f. Ex. Tilfældet er i Belgien[13]) positivt kan anerkende en Flerhed af Naturalisationer, der stiller den paagældende mer eller mindre gunstigt.

Alligevel er der en Kærne af Pligter og Rettigheder, der principielt maa paahvile og tilkomme dem, der med Rette skal kunne anses for Statens Borgere, nemlig dels en Pligt til Lydighed og Troskab overfor Staten af mere omfattende Natur end den Lydighed mod Landets Love, som kan kræves ogsaa af Fremmede[14]), derunder navnlig ogsaa en Pligt til at komme hjem til Landet, naar Staten kalder dem til Hjælp i Farens Stund[15]) og dels en ubetinget Ret til at være i Landet, jus domicilii[16]), og til selv i Udlandet at anerkendes og beskyttes af Staten som dens egne Borgere[17]). Thi ikke blot stemmer dette med den næsten overalt anerkendte Ordning, men selve Forholdets Natur tilsiger, at kun den, der saavel i Indland

---

[13]) Svejstrup I S. 335, IV S. 435, jfr. med Hensyn til Virkningen af Naturalisation i Sverige Blomberg S. 78.

[14]) Jfr. Matzen I S. 61, Laband I S. 128 fg., Meyer-Anschütz S. 214 og 818, Blomberg S. 63, Sieber I S. 6.

[15]) Jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 5.

[16]) Jfr. Matzen I S. 58 fg., Aschehoug I S. 127, Morgenstierne S. 90, Blomberg S. 70, Laband I S. 142, Meyer-Anschütz S. 794, Sieber I S. 5. At der i et eller andet Land rent undtagelsesvis kan paapeges Afvigelser derfra, saaledes naar Presselov 3. Jan. 1851 § 5 paa en Tid, da Statsborgerrettens naturlige Indhold endnu ikke var naaet til klar Opfattelse i Danmark, endnu hjemlede Landsforvisningsstraf overfor Indfødte, er ingen betydende Indvending, og heller ikke kan den Omstændighed, at Statsborgerret kan bortfalde uden at en fremmed Statsborgerret til Gengæld er erhvervet, jfr. dog Jur. T. I. S. 630 fg., med Vægt anføres herimod, da det er folkeretligt anerkendt som en Pligt for Staten at modtage ogsaa sine tidligere Statsborgere, saalænge de ikke er blevne Statsborgere i et fremmed Land, se Bek. Nr. 159, 19. Dec. 1873 Art. 4 og Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art. 1 samt Liszt S. 121.

[17]) Matzen I S. 59, Liszt S. 74, Laband I S. 139, Blomberg S. 73, Sieber I S. 5. At Staten i Kraft af særlig Overenskomst kan yde ogsaa en fremmed Stats Undersaatter, jfr. dansk-islandsk F. L. § 7, eller i ikke-kultiverede Lande de saakaldte Protegés diplomatisk Beskyttelse, er ikke i Strid hermed, thi Statsborgernes Krav paa Beskyttelse hviler ikke paa en særlig og opsigelig Overenskomst men udspringer af selve Forholdets Natur, jfr. Liszt S. 107 fg.

som Udland er paa denne Maade varigt knyttet til Staten, med fuld Ret kan kaldes Medlem af Staten.

Hvem en Stat vil anerkende som sine Statsborgere, beror iøvrigt paa Staten selv, og den kan her, saaledes som den selv synes, bygge Statsborgerforholdet paa Fødsel paa Territoriet eller paa Afstamningen, paa Kombination af begge Principer eller paa anden Maade. Deraf kan ganske vist følge, at samme Person vil kunne faa Statsborgerret i flere Stater, eller at han omvendt ikke faar Statsborgerret i nogen Stat (bliver stats- og folkeretlig »hjemløs«). Den enkelte Stat kan vel ved passende Lovbestemmelser, bl. a. ved som Regel at lade Statsborgerforholdet bortfalde, naar fremmed Statsborgerret er erhvervet, jfr. Lov 19. Marts 1898 § 5, eller ved at søge indgaaet Overenskomster med fremmede Stater[18]), bestræbe sig for at modvirke slige mislige positive og negative Lovgivningskollisioner. Men helt vil det Maal, der her staar som det ønskelige, at enhver Person har Statsborgerret i et Land og kun i ét, ikke kunne naas, saalænge Staternes Lovgivninger angaaende Statsborgerforholdet er saa forskellige som de endnu er[19]).

II. Naar der efter disse almindelige Betragtninger angaaende Statsborgerforholdets Natur skal gaas over til at undersøge, hvem der efter den gældende danske Ret er at betragte som danske Statsborgere, da har dette Spørgsmaals Besvarelse indtil den nyeste Tid frembudt adskillig Vanskelighed, idet vor Lovgivning intetsteds skarpt og udtømmende har bestemt Statsborgerbegrebet. Medens efter vistnok alle fremmede Lovgivninger, saaledes f. Ex. den norske, svenske og tyske[20]), Statsborger og Undersaat er tilsvarende Begreber, og Lovgivningen her ligeledes indadtil betegner de samme Personer som Statsborgere, hvem Staten ogsaa udadtil i Forhold til andre Stater anerkender som saadanne, vil man ikke i dansk Lovgivning finde samme Harmoni mellem disse Begreber. Man vil nemlig her

---

[18]) Patent 18. Marts 1873.

[19]) Jfr. herom Liszt S. 100 fg., Federspiel S. 386 fg., Sieber S. 11 fg.

[20]) Se norsk Lov om Statsborgerret 21. April 1888 § 7: »Norsk Statsborger er norsk Undersaat« og § 8: »De Indvaanere af Landet, som ikke har norsk Statsborgerret, er heller ikke norske Undersaatter«.

f. Ex. i Presselov 3. Jan. 1851 § 14 og Straffelov 10. Febr. 1866 § 75, jfr. §§ 4—6 og 76, finde Personer, nemlig her i Landet bosatte Fremmede, betegnede som danske Undersaatter, hvilke i Forhold til Udlandet i Almindelighed ikke anerkendes hverken som danske Undersaatter eller som danske Statsborgere, og som heller ikke indadtil i andre Lovbestemmelser, jfr. f. Ex. Sølov 1. April 1892 § 10 og Lov om Forfatterret og Kunstnerret Nr. 72, 1. April 1912 § 36 indbefattes under danske Undersaatter. Tværtimod stilles de samme Personer i mange Love, jfr. Straffelovens § 16 og Grundlovens § 50 som Fremmede eller Udlændinge i direkte Modsætning til danske Indfødte, hvoraf følger, at den Ret til ubetinget at være her i Landet, der udgør Undersaats- og Statsborgerforholdets egentlige Kærne, og som dansk Lovgivning alene tillægger danske Indfødte, altsaa ikke tilkommer disse saakaldte danske Undersaatter. En Følge af denne den danske Lovgivnings Opereren med disse to vidt forskellige Undersaatsbegreber, har det atter naturligt været, at der ogsaa i den statsretlige Teori og Praxis lige indtil den nyeste Tid har hersket megen Uklarhed angaaende, hvem der med Rette skulde opfattes som danske Statsborgere og Undersaatter, om kun de her bosatte eller baade disse og de Indfødte eller muligvis kun de sidste.

Denne Mangel paa Klarhed skyldes den Omstændighed, at den danske Lovgivning endnu ikke paa dette Omraade har frigjort sig fra Enevældens Opfattelse af Staten og dens Forhold til de statsundergivne. I Enevældens Tidsrum, da den gældende Forfatning, Kongeloven, ikke eller kun i meget ufuldkommen Grad anerkendte offentlige Rettigheder for andre end Statsoverhovedet, Kongen selv[21]), maatte som alt fremhævet den naturlige Følge deraf blive i Danmark som andetsteds, at alle andre Medlemmer af Staten opfattedes hovedsageligt alene som Kongens Magt underkastede, altsaa som Kongens Undersaatter. Men

[21]) Een offentlig Ret var dog utvivlsomt allerede under Enevælden anerkendt, nemlig Retten til at kræve Retsbeskyttelse ved Domstolene, men da ingen Ret kunde faas overfor den uansvarlige Monark og da denne tilmed var den virkelige Indehaver af Domsmagten, var selv denne Ret af ufuldkommen Art.

naar saaledes Vægten udelukkende lagdes paa Underkastelsen under den enevældige Konge, var det atter naturligt, at som Kongens Undersaatter kunde fra først af kun de opfattes, som opholdt sig paa Kongens Territorium og saaledes faktisk var hans Herskermagt underkastede. Alle de, der boede i eller opholdt sig i Kongens Riger og Lande, skyldte Lydighed mod hans Love, jfr. D. L. 1—1—5, og kunde derfor i videste Forstand kaldes Kongens Undersaatter. Men da de, der blot midlertidigt opholdt sig i Kongens Lande, kun midlertidigt var hans Magt underkastede, maatte der af sig selv opstaa en Sondring mellem dem, der boede i Kongens Lande og saaledes varigt var hans Magt underkastede, og dem, der blot midlertidigt opholdt sig der. De sidste var kun midlertidige Undersaatter og alene de første var Kongens faste eller stadige Undersaatter eller hans Undersaatter i snævrere Forstand.

I Overensstemmelse hermed sondrer alle ældre danske statsretlige Forfattere mellem midlertidige og faste Undersaatter eller mellem Undersaatter i videre Forstand og Undersaatter i snævrere Forstand eller egentlige danske Undersaatter[22]), dog saaledes, at man ogsaa under Undersaatter i videre Forstand henregnede endog visse i Udlandet bosatte Fremmede, nemlig saadanne, der f. Ex. som danske Konsuler stod i tjenstligt Forhold til Danmark[23]). Skønt intetsteds direkte udtalt, men blot lejlighedsvis forudsat i Lovgivningen, jfr. D. L. 1—1—1 og 1—1—5[24]), sloges det derfor fast som noget, der fulgte af selve Forholdets Natur, at til at blive dansk Undersaat i snævrere Forstand eller fast dansk Undersaat krævedes der fast Bopæl i den danske Stat[25]). Men mere krævedes der paa den anden Side heller ikke, idet Aflæggelsen af en særlig Troskabsed til

---

[22]) Saaledes J. E. Larsen I 2 S. 59, I 3 S. 180, Scheel S. 249 fg., Holck II S. 316 fg.

[23]) Scheel S. 250, Holck II S. 317, men herimod Matzen I S. 63.

[24]) Jfr. dog ogsaa Reskr. 26. Okt. 1759, der sondrer imellem dem, der blot for et Syns Skyld paa nogen Tid opholder sig i de kgl. Riger og Lande, og Kongens egne virkelige Undersaatter, Matzen I S. 64.

[25]) Ogsaa i ældre tysk Ret stiftedes Undersaatsforholdet ved Domicilet, Meyer-Anschütz S. 215 fg.

Kongen, der en Tid lang krævedes[26]), kun forstodes som en Betingelse for at nyde de visse Fremmede tillagte særlige Privilegier[27]) eller for at udøve særlige kommunale Borgerrettigheder[28]), og derhos som almindelig Regel meget snart gik af Brug.

Medens saaledes alle Landets bofaste Indvaanere var Kongens faste eller egne virkelige Undersaatter, gjordes der under Enevælden, alene bortset fra den priviligerede Stand, Adelen[29]), fra først af i Almindelighed ingen Forskel imellem, om disse Indvaanere var indvandrede Fremmede[30]) eller fødte her i Landet og altsaa allerede fra Fødslen nærmere knyttede til dette. Hertil var der da ogsaa fra først af saa meget mindre Grund som de Indfødte i Almindelighed ikke var priviligerede fremfor Fremmede[31]) men Lovgivningen tværtimod for at begunstige Fremmedes Indvandring indrømmede visse Fremmede særlige Privilegier fremfor Kongens andre Undersaatter[32]). En gennemgribende Ændring heri skete først ved Indfødsretten af 15. Jan. 1776, der under Paavirkning af den ved Struensees tyske Regimente fremkaldte nationale Bevægelse tillagde indfødte Undersaatter og dem, der derved lige skulde agtes, Eneadgang til alle Embeder og Tjenester i Staten samt til Stifter og Klostre i Riget, og i Forbindelse dermed nærmere opregnede, hvem der skulde være at anse for Indfødte[33]).

---

[26]) Privilegierne 11. April 1685 § 1, 15. Maj 1747 § 2, 29. Nov. 1748 § 1.

[27]) Jfr. Scheel S. 252, Matzen I S. 64.

[28]) Adg. 24. Okt. 1837 § 4 og 1. Jan. 1840 § 8.

[29]) D. L. 3—2—2 og 3. Om Indfødsrettens Betydning før Enevælden se P. J. Jørgensen, dansk Retshistorie S. 234, 253, 307 og 329.

[30]) Ogsaa fast bosatte Fremmede kunde derfor være at indbefatte under Indlændinge i Modsætning til Udlændinge eller Fremmede, jfr. endnu Frd. 8. Juni 1839 § 8.

[31]) Enkeltvis forekommer dog allerede tidlig visse Begunstigelser for Indfødte, saaledes D. L. 5—2—79 og Kartelkonvention med Sverige af 1738, jfr. Matzen I S. 70.

[32]) Jfr. de lige foran under Note 26 nævnte Privilegier samt Fdg. 12. Febr. 1802, hvilke Privilegier først bortfaldt ved Næringslov 29. Dec. 1857 § 99.

[33]) Indfødsretten, der skyldes Schack Rathlou og Guldberg, udfærdigedes gennem Kabinettet udenom Statsraadet — til stor Fortrydelse bl. a.

Thi skønt Indfødsretten egentlig kun tillagde indfødte Undersaatter et Privilegium fremfor andre Undersaatter paa et enkelt bestemt Omraade — ganske vist det, der dengang politisk Stemmeret ikke kendtes, var det eneste, der gav Undersaatterne Mulighed for at medvirke ved Statens Styre, nemlig med Hensyn til Adgangen til Embeder i Staten —, men iøvrigt ikke havde til Hensigt at rokke ved det gældende Undersaats-Begreb, gav den dog paa en dobbelt Maade Stødet til en ny Udvikling paa dette Omraade. Dels havde den i Indledningen betonet, at Billighed selv krævede, at Fordelene i Staten faldt i dens Borgeres Lod, og skønt den her ved Borgerne nærmest kun tænkte paa de indfødte Borgere, de »indfødte Landets Børn«, havde den dog for første Gang paa afgørende Maade betonet, at Undersaatterne ikke blot var Undersaatter, men Statsborgere, hvem visse Rettigheder naturligt maatte tilkomme overfor Staten. Af denne ny Tankegang maatte nemlig atter naturligt følge, at ogsaa alle Kongens faste Undersaatter maatte være at betragte ikke blot som Undersaatter men ogsaa som Borgere, saaledes at den faste Bosættelse i Staten altsaa gjorde den paagældende ikke blot til Undersaat men ogsaa til Statsborger. I Overensstemmelse dermed finder man derfor ogsaa allerede i den statsretlige Teori før Grundloven Statsborger og Undersaat brugt i Flæng om alle her bosatte[34]). Men med fuld Skarphed betegnes den her bosatte Undersaat som Statsborger dog først en rum Tid efter Grundloven, nemlig i Skibsregistreringslov 13. Marts 1867 § 1, der forudsætningsvis udtalte, at man blev dansk Statsborger ved at have vundet fast Hjem i Danmark[35]).

Paa den anden Side er Retsudviklingen i Danmark ikke blevet staaende ved alene at tillægge Indfødte en Fortrinsret fremfor Ikke-Indfødte i en enkelt bestemt Retning. Ikke alene har nemlig den senere Lovgivning, særlig efter Grundlovens

---

for et af dettes mest fremragende Medlemmer, den tyskfødte Udenrigsminister A. P. Bernstorff se Danmarks Riges Historie 1697—1914 S. 402 fg.

[34]) Se J. E. Larsens statsretlige Forelæsninger før Grundloven, Samlede Skrifter I. 2 § 35.

[35]) Jfr. ligeledes vestindisk An. 8. Sept. 1871 § 1 og islandsk Lov Nr. 36, 13. Dec. 1895 § 1.

Indførelse, tillagt Indfødte en lang Række andre vigtige Privilegier, deriblandt Stemmeretten ved alle politiske Valg. Men den har navnlig ogsaa tillagt Indfødte alene den egentlige statsborgerlige Ret, den ubetingede Ret til at være her i Landet[36]). Og denne sidste Ret har den vel at mærke tillagt ikke blot den her fast bosatte Indfødte, men enhver Indfødt som saadan, uden Hensyn til, om han i Øjeblikket er fast bosat her i Landet eller ikke[37]). Men dette vil altsaa sige, at Indfødsretten ikke længer blot begrunder en priviligeret Status for visse her bosatte territoriale Undersaatter, men i sig selv begrunder Statsborgerret eller gør den Indfødte som saadan til Medlem af det danske Statssamfund. Og da Medlemsforholdet til Staten efter Forholdets Natur, hvor ikke særlig Undtagelse er gjort, maa medføre baade Rettigheder og Pligter, vil det atter sige, at den danske Indfødte som saadan er saavel dansk Statsborger som dansk Undersaat[38]), jfr. Lov 25. Marts 1871 om Tillæg til Indfødsretten § 1, der klart forudsætter, at Indfødsret medfører saavel Rettigheder som Forpligtelser.

Denne Udvikling er ganske vist kun foregaaet lidt efter lidt, og det er derfor ikke at undres over, at der endnu længe efter Grundlovens Indførelse saavel i den statsretlige Teori[39]) som i

---

[36]) Se herom i det følgende under §§ 20 og 22.

[37]) Det er først og fremmest i de af Danmark med andre Stater afsluttede Handels- og Venskabstraktater, at den ny Opfattelse af Indfødtes Ret som Statsborgere kommer til Syne, idet Danmark ligesom andre Stater kræver Beskyttelse for sine indfødte Borgere og Undersaatter, selv naar de har bosat sig i en fremmed Stat, og dette ikke blot, naar Bosættelsen sker i et Land, hvor Fremmede ikke staar under Landets Love, se den interessante Paavisning heraf hos Matzen I S. 66 fg.

[38]) Anderledes har Udviklingen været i Norge, hvor Indfødsret som saadan stadig ikke giver Statsborgerret, Morgenstierne S. 70 fg.

[39]) Saaledes anser J. E. Larsen I 3 S. 181 endnu kun dem, der er bosatte her i Landet, for egentlige danske Statsborgere, og anerkender ikke, at Indfødsret som saadan skaber Statsborgerret, men ser kun Indfødsret som Betingelse for at opnaa visse Rettigheder som Valgret til Rigsdagen og Adgang til Embeder og Klostre. Paa samme Standpunkt staar endnu principielt Scheel, idet han for sig i §§ 39—49 omhandler det statsborgerlige Forhold og i §§ 32—37 Indfødsretten, men han fremhæver dog allerede S. 243 fg., at Indfødte i Modsætning til Udlændinge, selvom disse er blevne faste danske Undersaatter, aldrig kan nægtes Modtagelse, udvises eller ud-

den statsretlige Praxis[40]) har hersket adskillig Tvivl og Uklarhed om, hvor vidt Indfødsretten som saadan kunde siges at gøre den vedkommende til dansk Statsborger og Undersaat[41]). Men ligesom den bekræftende Besvarelse nu ubestridt har sejret i Teorien[42]) saaledes er den nu ogsaa ikke blot reelt men ogsaa formelt anerkendt i den nyere Lovgivning. Reelt er den anerkendt derved, at vor nugældende Lovgivning og Praxis hjemler Indfødte en ubetinget Ret til at være her i Landet, saa at de i intet Tilfælde kan udvises, og ogsaa i Udlandet sikrer den Beskyttelse som Danske, jfr. nedenfor[43]). Og formelt set fremgaar det ikke blot af alle nyere Traktater, der omhandler Danskes Retsstilling i Forhold til andre Stater, at danske Indfødte — og som Regel endog kun disse — uanset, om de har Bopæl i Danmark eller ikke, er at betragte som danske Statsborgere og Undersaatter, hvilke Udtryk ofte bruges i Flæng[44]). Men det samme fremgaar ogsaa af den nyere Indfødsretslovgivning, se Lov Nr. 42, 19. Marts 1898 §§ 9 og 10, der forudsætter, at Erhvervelse eller Fortabelse af dansk Indfødsret bevirker Ændring i Personens statsborgerlige Stilling, jfr. ogsaa Konsularinstruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 35, der efter »dansk Indfødsret« i Parantes tilføjer »Statsborgerret«, ligesom Sølov 1.

---

leveres. Holck endelig henfører vel II S. 297 Indfødsretten under det statsborgerlige Forhold i videre Forstand, men siger, at det dog er væsensforskelligt fra dette i snævrere Forstand, hvorhos han S. 310 udtaler, at den Indfødte ingenlunde behøver at være egentlig Statsborger, og S. 317 fg. under egentlige Statsborgere kun indbefatter dem, der har fast Hjem i Riget.

[40]) Jfr. endnu Ind. M. Skr. 6. Juli 1853, der udtaler, at dansk Statsborgerret er et Begreb, der ikke særlig omhandles i Kongerigets Lovgivning. Det er kun Adgang til Ansættelse i Statstjenesten og til Nydelse af de højere politiske Rettigheder: Valgret og Valgbarhed til Rigsdagen, som er forbeholdt de Indfødte, og i Erhvervelsen af disse de Indfødte forbeholdte Rettigheder antages derfor dansk Statsborgerret at bestaa.

[41]) Det er derfor egentlig først Matzen, der I S. 66 fg., S. 94 fg. særlig paa Foranledning af den ved Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX rejste Strid om Indfødsrettens Betydning afgørende og indgaaende har paavist, at Indfødsret som saadan stifter Statsborgerret.

[42]) Jfr. foruden Matzen Goos-Hansen S. 16.

[43]) Jfr. § 20.

[44]) Jfr. foran S. 96 Note 37.

April 1892 § 10, Lov Nr. 72, 1. April 1912 § 36, bruger Udtrykket »dansk Undersaat« i Betydningen af dansk Indfødt.

Det staar saaledes fast, at dansk Statsborger- og Undersaatsforhold nu efter dansk Ret stiftes ved Erhvervelse af dansk Indfødsret og ophører ved Tab af denne. Alligevel vedblev man selv efter, at denne Erkendelse var naaet, længe i dansk Teori at holde fast ved det gamle paa Enevældens Statsopfattelse hvilende Statsborger- og Undersaatsbegreb, hvorefter enhver Fremmed blev dansk Undersaat og Statsborger ved ensidigt at tage fast Bopæl her i Landet. Og det uagtet man erkendte, at den paagældende derved ikke i Virkeligheden hverken statsretligt set fik nogen ubetinget Ret til at være her i Landet[45]) eller folkeretligt set overfor Udlandet kunde anerkendes eller hævdes som dansk Statsborger[46]).

Der opstod herved en Dualisme indenfor det danske Statsborgerbegreb, idet det nu lærtes, at dansk Undersaats- og Statsborgerforhold kunde stiftes paa to Maader, nemlig baade ved Erhvervelse af Indfødsret — uanset den paagældendes Bopæl — og ved fast Bosættelse her i Landet[47]). Og dette Forhold blev endnu mere indviklet, efter at Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13 havde fastsat, at den Beskyttelse mod administrativ Udvisning, som man tidligere i Almindelighed havde ment maatte tilkomme alle her fast bosatte Fremmede, netop fordi de efter dansk Ret skulde anses for danske Statsborgere, fremtidigt alene skulde tilkomme saadanne Fremmede, der har haft stadigt Ophold her i Landet i to Aar. Den Mening blev nemlig da hævdet[48]) og vandt efterhaanden Tilslutning[49]), at Fremmede herefter ikke længer som tidligere kunde siges at erhverve dansk Statsborgerret blot ved at tage fast Bopæl her i Landet, men at de først erhvervede denne Ret ved to Aars faste Bopæl her i Landet. Men

---

[45]) Matzen I S. 162 fg. og Goos-Hansen S. 21.

[46]) Matzen I S. 176 fg.

[47]) Saaledes Matzen, der efter at have talt om Indfødte I S. 144 taler om Statsborgere i Kraft af Bopælen, og Goos-Hansen, der efter i § 10 at have omhandlet Indfødte i § 11 taler om indvandrede Statsborgere og i § 12 om »Undersaatter«.

[48]) Nemlig af Matzen I S. 162.

[49]) Torp, S. 134. Goos-Hansen S. 21.

samtidigt fastholdtes det dog, at de ligesom tidligere blev danske Undersaatter straks ved Bosættelsen[50]), saaledes at Begrebet Undersaat og Statsborger i Kraft af Bopælen altsaa ikke engang mere faldt sammen.

Denne besynderlige Dualisme i Statsborgerbegrebet, hvortil man intet andet Sted kendte Mage, maatte dog i Længden vise sig umulig at opretholde, idet den medforte den største Uklarhed baade indadtil og udadtil[51]). Indadtil bevirkede saaledes Dobbelttydigheden af Udtrykkene: dansk Undersaat og dansk Statsborger, at en her bosat Fremmed af samme danske Statsmyndighed snart maatte være at betegne som dansk, snart som fremmed Statsborger og Undersaat[52]). Og det maatte ofte ved Fortolkningen, jfr. Straffelovens §§ 4—6: »her hjemmehørende Undersaat«, stille sig som et meget tvivlsomt Spørgsmaal, om der ved Udtrykket »Undersaat« eller »Statsborger« skulde forstaas indfødte Statsborgere eller Statsborgere i Kraft af Bopælen eller muligvis begge Kategorier[53]). Men navnligt maatte det udadtil i Længden vise sig ganske umuligt at opretholde en saadan Tvetydighed, at en Person overfor Udlandet i visse Relationer f. Ex. ved Rejsepas' Udstedelse betegnedes som dansk Undersaat[54]), hvem Danmark i andre Relationer f. Ex. ved Spørgsmaal om Fattigunderstøttelse eller Udlevering paa Grund af Forbrydelser eller diplomatisk Beskyttelse i Udlandet hverken kunde eller vilde anse for dansk Statsborger eller Undersaat.

Navnlig under Verdenskrigen, da den hensynsløse Kamp mellem Nationerne krævede rene nationale Papirer, maatte Begrebet: dansk Statsborger eller Undersaat i Kraft af Bopælen vise sin praktiske Ubrugelighed. Efterhaanden som stræng Pastvang overfor alle Udlændinge indførtes allevegne, maatte ogsaa Danmark gaa over til at sondre skarpt mellem Udlændinge og

---

[50]) Deuntzer, Om Statsborger- og Undersaatsforholdet 1881 S. 4, Matzen I S. 165, Goos-Hansen S. 22.

[51]) Se nærmere herom Berlin, »Om Fremmedes statsretlige Stilling« i U. f. R. 1917 B. S. 273.

[52]) Jfr. f. Ex. paa den ene Side Just. Min. Skr. Nr. 103, 6. Juni 1887, paa den anden Side Just. Min. Skr. Nr. 137, 29. Sept. 1882.

[53]) Se herom nedenfor S. 169 og 194.

[54]) Jfr. endnu Just. Min. Cirk. Nr. 89, 28. Juni 1898.

Danske. Overfor Udlandet kunde Danmark derfor nu f. Ex. ikke mere ved Pas' Udstedelse som Regel udgive andre for Danske end danske Indfødte[55]). Og selv indadtil bortfaldt ethvert Grundlag for en dansk Statsborgerret i Kraft af Bopælen, derved at Reglen i Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13 om her i to Aar fast bosatte Fremmedes Beskyttelse mod administrativ Udvisning først blev gennemhullet ved Lov Nr. 151 af 2. August 1914 og derefter helt suspenderet ved de siden Lov Nr. 573, 22. Nov. 1917 aarligt fornyede Love om Justitsministerens Beføjelse til at udvise alle Personer, der ikke har Indfødsret eller Forsørgelsesret, uanset hvor længe de har haft Ophold her i Landet, saaledes at selv en nok saa lang Tids Bopæl her i Landet ikke giver Fremmede nogen retsbeskyttet Adkomst til at være her i Landet. Og da den altfor længe opretholdte Dualisme i det danske Statsborger- og Undersaatsbegreb ogsaa i mange andre Retninger har ledet ud i skæve og uheldige Resultater[56]), bør den nu utvivlsomt fuldstændigt opgives, saaledes at fremtidigt i n g e n a n d r e a n s e s f o r d a n s k e S t a t s b o r g e r e o g U n d e s a a t t e r e n d d a n s k e I n d f ø d t e a l e n e[57]).

Nu maa det vel erkendes, at den danske Lovgivning endnu

---

[55]) Jfr. nu Just. Min. Cirk. Nr. 95, 19. April 1916 m. m. fl.

[56]) Saaledes vilde endnu Tillægs-Instruktion Nr. 180, 1. Sept. 1895 S. 693, jfr. G o o s, Indledning til Strafferetten, S. 274 hjemle her bosatte Fremmede Exterritorialitetsret som Danske, naar de flyttede til Lande, hvor Danske nyder Exterritorialitetsret, kfr. derimod nu Konsular-Instruktion 18. Jan. 1912 § 35 og nedenfor S. 102 Note 64. Ligeledes hævdedes det, at her bosatte Udlændinge som danske Statsborgere under Ophold i Udlandet kunde paakalde dansk diplomatisk Beskyttelse, jfr. bl. a. M a t z e n I S. 169, G o o s-H a n s e n S. 20, men herimod nu Konsular-Instruktion 18. Jan. 1912 § 35. Ogsaa Reglerne om de her bosattes særlige Værnepligt, jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 2, og særlige Troskabs- og Lydighedspligt, Straffelovens §§ 4—6 samt deres i Traktater indenfor visse Grænser regelmæssigt betingede Frihed for Udlevering for i Udlandet begaaede Forbrydelser hænger utvivlsomt sammen med det forældede danske Begreb om Statsborger i Kraft af Bopælen, se B e r l i n i U. f. R. 1917 B. S. 279.

[57]) Denne Opfattelse, der først fremsattes i min Statsforfatningsrets første Udgave 1916 S. 112 fg. samt i min ovenfor nævnte Afhandling i U. f. R. 1917 S. 273, er siden blevet tiltraadt fra alle Sider, jfr. saaledes f. Ex. T r o e l s G. J ø r g e n s e n i U. f. R. 1917 B. S. 128, G. N. C o h n i Jur. T. 1916 S. 497 og M o r g e n s t i e r n e i T. f. R. 1917 S. 381.

ikke taler et helt klart Sprog paa dette Omraade. Loven af 19. Marts 1898 om Indfødsrets Erhvervelse og Fortabelse havde vel oprindelig, bl. a. for at skabe bedre Overensstemmelse med Nabolandenes Sprogbrug paa dette Omraade, til Hensigt at slaa uomstødeligt fast, at dansk Statsborgerret kun kunde erhverves ved Indfødsret, idet Udkastet i det Øjemed allevegne efter Ordet Indfødsret i Parentes tilføjede Ordet Statsborgerret[58]). Denne Hensigt naaedes imidlertid ikke, idet den nævnte Tilføjelse under Lovens Behandling paa Rigsdagen igen slettedes, fordi man ikke ønskede ved denne Lejlighed at røre ved den gældende Ret angaaende Undersaats- og Statsborgerforholdet. Der indsattes derfor en ny Paragraf i Loven, § 12, saalydende: Denne Lov gør ingen Forandring i den Retsstilling, der efter hidtil gældende Regler tilkommer Ikke-Indfødte som Følge af, at de har taget Bopæl her i Landet eller har haft fast Ophold her en vis Tid. Og man ændrede derhos i Lovforslagets § 2 det oprindelig foreslaaede rigtige Udtryk: »udenlandsk Mand eller udenlandsk Kvinde« til det ogsaa af andre Grunde urigtige: »Personer, der ikke ifølge Fødsel har erhvervet Indfødsret«[59]), fordi Betegnelsen af her bosatte Personer som »Udlændinge« formentlig kun vilde passe i et System, hvorefter alle Ikke-Indfødte regnes for Fremmede[60]).

Men selvom Loven af 19. Marts 1898 ~~altsaa~~ ikke kom til udtrykkeligt at slaa fast, at kun danske Indfødte kan anses for danske Statsborgere, saa maa dog den senere og navnlig den allernyeste Retsudvikling nu utvivlsomt siges at have slaaet dette fast. Saaledes findes der for det første ikke mere noget dansk Lovbud, der betegner her bosatte Ikke-Indfødte som danske Statsborgere. Skibsregistreringsloven 13. Marts 1867 § 1 er ophævet ved Skibsregistreringslov og Sølov 1. April 1892 § 1, der ikke længer indeholder nogen Forudsætning om, at dansk Statsborgerret erhverves ved Bosættelse her i Riget. Omvendt er nu i en Række nyere Lovbestemmelser d a n s k e S t a t s -

---

[58]) Se navnlig Motiverne til Loven, Rigsdagstid. 1897—98, Tillæg A. Sp. 1943 fg. og Landst. Forh. 1897—98, Sp. 700 fg.

[59]) Jfr. nedenfor S. 120 Note 19.

[60]) Se Landstingets Betænkning, Rigsdagst. 1896—97. Tillæg B. Sp. 1065 fg.

borgere alene at forstaa ved danske nationale Statsborgere, altsaa danske Indfødte. Dette gælder saaledes bl. a. om Lov Nr. 268, 22. Nov. 1913, jfr. Bek. Nr. 17, 12. Febr. 1914, Art. I. Nr. 3 og XVII, Lov Nr. 205, 6. Juli 1916, § 37, dansk-islandsk Forbundslov 1918 § 6, Lov Nr. 669, 22. Dec. 1919 § 1, An. om Luftfart Nr. 490 11. Sept. 1920, §§ 23 og 39, Instrux Nr. 335, 1. Juni 1921 § 32 m. fl. Ligeledes vil det findes, at i adskillige danske Traktater, hvor Udtrykket »Borgere« og »Statsborgere« bruges afvexlende med »Undersaatter« om Danske, forstaas der her ved danske Statsborgere alene Indfødte[61]), saaledes at endog i nogle Traktater de, der ved Fødsel eller paa anden Maade er blevne danske »Statsborgere«, udtrykkeligt modsættes »Fremmede, der har taget fast Hjem eller fast Bopæl her i Landet«[62]). Ligeledes er nu Ordet »Danske« ikke blot i danske Traktater[63]) men ogsaa i nyere danske Lovbestemmelser overalt at forstaa som alene gældende danske Indfødte, jfr. Skiftelov 30. Nov. 1874 § 87, Lov 19. Febr. 1892 § 1, Lovene Nr. 35 og 36, 15. Febr. 1895[64]), ligesom omvendt Udtrykkene »Udlændinge« og »Frem-

---

[61]) Jfr. f. Ex. Traktat med Svejts, Patent 28. Juli 1895 Art. 2 og 3, Traktat med Siam, Bek. Nr. 199, 14. Juli 1913 Art. X.

[62]) Saaledes Kdg. 22. Dec. 1866 Art. 2 og Bek. Nr. 131, 30. Sept. 1873 Art. III.

[63]) Jfr. Traktat med Mexiko Bek. Nr. 236, 11. Nov. 1910 Art. I, Traktat med Rusland, Bek. Nr. 17, 12. Febr. 1914 Art. XII, XVI og XVII.

[64]) Tillægs-Konsularinstrux Nr. 180, 1. Sept. 1895 vilde vel endnu, se Kommentaren ad § 1, 2 ved »Danske« saavel i Lov 19. Febr. 1892 som i Lovene af 15. Febr. 1895 forstaa ikke blot danske Indfødte men ogsaa »andre danske Undersaatter, som bo eller opholde sig i det paagældende Land«. Nu udtaler imidlertid Konsular-Instruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 35, at der i denne Instruktion ved danske Undersaatter alene forstaas »Personer, der har dansk Indfødsret (Statsborgerret)«. Denne Forstaaelse maa følgelig gælde ogsaa ved § 28 (Lov 19. Febr. 1892) og § 29 (Lov 15. Febr. 1895). Her bosatte Fremmede, der tager Bopæl i Lande, hvor Konsularjurisdiktion endnu er anerkendt, kan derfor nu ikke længer nyde Beskyttelse som Danske men kun som danske Protegés eller som Personer staaende under dansk Beskyttelse, jfr. Traktat med Tyrkiet 14. Okt. 1756 Art. 10, der sondrer mellem »Danske« og »de, som af dem dependerer«. Allerede ved Traktat af 24. Marts 1905, se Bek. Nr. 120, 7. April 1906 Art. I, bortfaldt iøvrigt al Exterritorialitetsret i Siam for alle andre end danske Undersaatter, hvilke sidste udtrykkeligt bestemmes som de, hvem danske Love til-

mede«, naar ikke positiv Undtagelse er gjort[65]), omfatter alle Ikke-Indfødte, selv her bosatte Personer, jfr. Indfødsr. 15. Jan. 1776 §§ 3, 4, 5, 6 o. s. v., Straffelov 10. Febr. 1866 § 16, Grl. 1915 § 50, Fremmedlov 15. Maj 1875 §§ 2 og 3, Fattiglov 9. April 1891 § 23, Skattelov Nr. 149, 10. April 1922 § 3 m. fl. Naar det derfor som anført under Forhandlingerne angaaende Lov 19. Marts 1898 udtaltes, at Betegnelsen af her bosatte Personer som »Udlændinge« kun passede i et System, hvorefter alle Ikke-Indfødte regnes for Fremmede, saa maa dette System forsaavidt forlængst siges at være kuldlyst i dansk Lovsprog. Dertil kommer endelig, at Konsular-Instruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 35 ved de danske Undersaatter, som danske Konsuler i Udlandet skal yde Hjælp og Beskyttelse som Danske, nu kun forstaar »Personer, som har dansk Indfødsret (Statsborgerret)«, saaledes at altsaa kun Indfødte faktisk anerkendes som danske Statsborgere, jfr. ogsaa Just. Min. Cirk. Nr. 95, 19. April 1916, hvorefter Rejsepas af danske Myndigheder nu i Almindelighed kun udfærdiges for Personer, der har dansk Indfødsret.

Hvad dernæst Udtrykket »dansk Undersaat« angaar, da maa det nu vel erkendes, at adskillige endnu gældende Lovbud i Overensstemmelse med den ældre Opfattelse utvivlsomt bruger Betegnelsen dansk Undersaat i Betydning af her bosatte Personer, saaledes Pl. 1. Sept. 1819 og Presselov 3. Jan. 1851 § 14, eller som omfattende ogsaa alle eller visse her bosatte Personer, saaledes Straffelov 10. Febr. 1866 § 75, jfr. §§ 4—6 og § 76, samt militær Straffelov 7. Maj 1881 § 7, ligesom f. Ex. mangfoldige Jærnbane-Eneretsbevillinger med en stereotypt gentagen,

---

deler dansk Nationalitet, og ingen andre, jfr. nu Bek. Nr. 199, 14. Juli 1913 Art. II.

[65]) En uegentlig Undtagelse er Lov 15. Maj 1875 § 12, da §§ 2 og 3 forudsætter, at Udlændinge, der har erhvervet Forsørgelsesret her i Landet, ikke derved ophører at være Udlændinge. Lov Nr. 80, 30. Marts 1895 § 1, der bestemte, at »Fremmede« i den Lov ikke skulde omfatte de i det danske Monarki fast bosatte Personer, er bortfaldet ved Lov Nr. 70, 2. Maj 1922. Om den særlige Betydning, som Udtrykket »Indlænding« har i Rpl. 1916 §§ 236 og 248 se Munch-Petersen II S. 18 og 31, jfr. ogsaa ang. Forstaaelsen af Rpl. § 248 K. Jarner og M. Sander i U. f. R. 1921 B. 233 og 263 fg.

tilsyneladende uudryddelig, Vending taler om, at Bestyrelsens Medlemmer foruden at have Indfødsret skal være »danske Undersaatter«, d. v. s. bosatte her i Landet[66]). Og en Selvfølge er det, at dansk Undersaat i disse Love og Anordninger er at forstaa i denne ældre videre Betydning af Ordet. Ligeledes finder man endnu i Traktat med Rusland, Kdg. 22. Dec. 1866 Art. I, og med Italien, Bek. Nr. 131, 30. Sept. 1873 Art. III, under Danmarks »faste Undersaatter« eller »egne Undersaatter« indbefattet ogsaa alle eller dog visse her bosatte Fremmede, men det erkendes dog her samtidig, at disse Personer ikke i Begrebets strænge Betydning eller i snævrere Forstand er danske Undersaatter eller danske Statsborgere, men Fremmede, se Kdg. 1866 Art. 2 og Bek. 1873 Art. III.

Men iøvrigt vil det ses, at nyere dansk Lovsprog allerede er i fuld Udvikling mod det rigtige, idet Betegnelsen dansk Undersaat nu regelmæssig er at forstaa i den rette snævrere Betydning som omfattende alene danske Indfødte. Saaledes vil det findes, at i alle nyere Traktater stilles danske Undersaatter eller Danmarks egne Undersaatter enten ligefrem i Modsætning til alle Ikke-Indfødte omend her bosatte Fremmede[67]), eller ogsaa er Udtrykket »danske Undersaatter«, brugt alene — ofte vexlende med »danske Indfødte« og »danske Borgere« som Oversættelse af de fremmede Betegnelser for Statsborgere og Undersaatter (subjects, citizens, sujets, nationaux) — uden videre at forstaa som omfattende alle danske Indfødte og alene disse, jfr. Bek. Nr. 159, 19. Dec. 1875 Art. 4 og Bek. Nr. 243,

---

[66]) Saaledes f. Ex. endnu Eneretsbevilling Nr. 48, 19. Jan. 1921 § 16. Forøvrigt er det ikke engang sikkert, at Udtrykket »danske Undersaatter« her skal have den ovenfor anførte Betydning, at de paagældende skal være bosatte her i Landet. Thi i Lov Nr. 89, 22. April 1904 § 1 kræves det endnu som Betingelse for at faa Navneforandring, at man har Indfødsret og er dansk »Undersaat«, men alligevel fremgaar det af Lovens § 4 in fine, at Bopæl her i Landet ikke er nødvendig for at faa Navneforandring. Ordene: »og er dansk Undersaat« staar da her ikke blot som en overflødig Pleonasme men er endog positivt vildledende.

[67]) Jfr. f. Ex. Traktat med Norge, Bek. Nr. 20, 1. Febr. 1910 Art. 3 og Traktat med Sverige Bek. Nr. 176, 27. Juni 1913, Art. 4, samt Traktat med Rusland Bek. Nr. 17, 12. Febr. 1914 Art. I, jfr. 3.

7. Okt. 1914 § 1. Og paa samme Maade er i nyere danske Love danske Undersaatter sædvanligt at forstaa som alene omfattende danske Indfødte, jfr. Solov 1. April 1892 § 10, Lov Nr. 269, 14. Dec. 1906 og Lov Nr. 12, 1. April 1912 § 36. Derhos vil det findes, at medens Værnepligtslov 6. Marts 1869 § 5, og endnu Lov Nr. 80, 30. Marts 1895 § 1 samt foreløbig Lov Nr. 72, 29. April 1898 talte om Undersaatter som omfattende ogsaa her bosatte Udlændinge, er Udtrykket Undersaat strøget i de nyere Lovbud om samme Ærnne, Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 5, Lov Nr. 70, 2. Maj 1902 § 1 og Lov Nr. 18, 13. Febr. 1904[68]), og erstattet med et mindre vildledende Udtryk. Det er derfor kun i god Overensstemmelse med denne nyere danske legale Sprogbrug, naar som anført Konsular-Instruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 35 ved danske Undersaatter nu kun forstaar »Personer, der har dansk Indfødsret (Statsborgerret[69])«, og naar ligeledes Just. Min. Cirk. Nr. 95, 19. April 1916 om Politipas' Meddelelse ved »dansk Undersaat« alene forstaar en Person, der har dansk Indfødsret.

Der vil derfor i den følgende Fremstilling ikke blive sondret mellem to Arter danske Statsborgere, indfødte og bosatte, men kun mellem 1) danske Indfødte (danske Statsborgere og Undersaatter) og 2) her bosatte Ikke-Indfødte. De sidste er og forbliver, uanset, at de endnu i nogle ældre Lovbud betegnes som danske Undersaatter, stats- og folkeretligt set Fremmede eller Udlændinge, saalænge indtil de erhverver dansk Indfødsret, og saalænge er de efter moderne Opfattelse ikke at betragte som Danske eller Medlemmer af det danske Folk. Men da de dog som ved fast Bopæl varigere knyttede til Landet end de Fremmede, der kun rent midlertidigt opholder sig her, nyder flere Begunstigelser, deriblandt endog efter Omstændighederne en vis mere eller mindre tilsikret Ret til at være her, og ogsaa er underkastede flere Forpligtelser end hine, bliver deres Retsstilling dog naturligt at omhandle i Tilknytning til de Indfødtes. Endelig skal

---

[68]) Sidstnævnte Lov gjaldt dog kun i to Aar.

[69]) I Instrux for Udenrigsministeriets Tjenestemænd Nr. 335, 1. Juni 1921 § 52 tales nu i det tilsvarende Tilfælde kun om »danske Statsborgere« slet og ret, uden at nærmere Forklaring anses for nødvendig.

der ogsaa til Slutning gøres nogle Bemærkninger angaaende den Retsstilling, som Fremmede under blot Ophold her indtager.

Fremmede Statsborgere kan iøvrigt ikke blot ved fast Bopæl her i Landet i Henhold til ensidig dansk Lov erhverve en med de Indfødtes paa flere Punkter beslægtet Retsstilling, men de kan ogsaa uafhængigt af Retstitlen »fast Bopæl« ved Traktat paa flere eller færre Punkter opnaa Ligestilling med danske Indfødte. Ved flere Love er der nemlig tillagt Regeringen Ret til under Betingelse af Gensidighed eller ved Traktat at tillægge fremmede Statsborgere paa flere eller færre Omraader lige Ret her i Landet med danske Indfødte, jfr. f. Ex. Næringslov 29. Dec. 1857 § 2, Nr. 4, Fattiglov 9. April 1891 § 23 og Lov om Forfatter- og Kunstnerret Nr. 72, 1. April 1912 § 36. De fremmede Statsborgere, med hvis Land Danmark afslutter slige Ligerets-Traktater, opnaar herved en begunstiget Stilling i Danmark fremfor andre Udlændinge, men naturligvis ophører de ikke derved at være fremmede Statsborgere. Dette maa følgelig ogsaa gælde, selvom der endog undtagelsesvis uden noget Forbehold maatte hjemles dem lige Ret med danske Indfødte i Danmark, jfr. den dansk-græske Handelstraktat af 31. Okt. 1846 § 1, se Pl. 10. Marts 1847, og den dansk-islandske Forbundslov af 30. Nov. 1918 § 6, da den lige Ret i Danmark kun er tilsagt dem ved Traktat netop som den paagældende fremmede Stats Borgere, hvorfor den af sig selv bortfalder, saavel naar Traktaten opsiges, som naar de ophører at være den paagældende fremmede Stats Borgere.

Da disse fremmede Statsborgeres statsretlige Stilling i Danmark saaledes ikke hviler alene paa statsretlig Hjemmel, d. v. s. paa ensidig dansk Lov, men paa en i Henhold til Lov afsluttet opsigelig Traktat eller paa en opsigelig saakaldt Traktatlov, altsaa snarere er af folkeretlig end af statsretlig Karakter, er der ikke i Statsforfatningsretten Anledning til at opføre dem som en særlig statsretlig Kategori mellem de andre Ikke-Indfødte. En Undtagelse maa dog gøres med Hensyn til de islandske Statsborgere, dels fordi deres fortrinlige Retsstilling i Danmark er begrundet ved den mellem Danmark og Island afsluttede Realunion, F. L. af 30. Nov. 1918, der endnu

knytter Island nærmere til Danmark end til andre Stater, og dels fordi deres lige Ret med danske Statsborgere i Danmark har fundet Udtryk i en særlig Bestemmelse i Grundloven af 1915 i dens i 1920 vedtagne Skikkelse, nemlig i den ny § 93. Da de herved, omend kun saalænge Forbundsoverenskomsten staar ved Magt, har faaet en priviligeret Stilling i Danmark fremfor alle andre fremmede Statsborgere, ja til en vis Grad, jfr. F. L. 1918 § 6, 2det Stk., endog fremfor danske Statsborgere, maa de endog naturligt nævnes og behandles først blandt de Ikke-Indfødte[70]).

FØRSTE UNDERAFSNIT

Danske Indfødte.

§ 16.

Den ældre og nyere danske Indfødsretslovgivning.

Den første danske Lov, der nærmere bestemte, hvilke Personer der skulde anses for danske Indfødte, er Indfødsretten af 15. Jan. 1776. Denne Lovs Regler derom var i Tilknytning til den ældre Opfattelse af Undersaatsforholdet, der grundede dette paa Bosættelse paa Territoriet[1]), og ligesom ældre Indfødsretslovgivninger i Almindelighed[2]) i det væsentlige byggede paa Territorialprincipet. Derfor var i Overensstemmelse med

[70]) Derimod er der ikke Grund til særligt at omtale græske Statsborgeres Stilling i Danmark, da Pl. 10. Marts 1847 ikke efter Grundlovens Indførelse kan antages statsretligt at hjemle dem den ubetingede lige Ret med danske Indfødte, som Traktaten af 31. Okt. 1846 § 1 egentlig folkeretligt synes at hjemle dem.

[1]) Jfr. Matzen: Om dansk Indfødsrets Erhvervelse, 1908 S. 13.

[2]) Jfr. om ældre tysk Ret, G. Meyer-Anschütz S. 216. Engelsk og amerikansk Ret er endnu i det væsentlige blevne staaende ved dette ældre Territorialprincip.

Ordet »Indfødt«s oprindelige Betydning som »født i Landet« i Almindelighed kun den Person at anse som Indfødt, der var født her i Landet, jfr. Lovens § 1. Dog gjorde Loven to Undtagelser herfra. Dels blev ifølge § 1 ogsaa et af indfødte danske Undersaatter i Udlandet født Barn Indfødt, naar det blev født, mens Forældrene var paa Rejse eller for den kgl. Tjenestes Skyld ude af Landet, idet det her maatte anses mere som en Tilfældighed eller uden Forældrenes egen Skyld, at Barnet ikke blev født her i Landet. Dels anerkendte Loven tillige en kunstig Indfødsret ved Siden af den naturlige, idet ifølge §§ 2—5 visse Fremmede, skønt de ikke var fødte i Landet, skulde »agtes og anses for lige ved Indfødte«, naar de ansøgte om og fik Naturalisationsbrev af Kongen. Men dernæst forstodes § 1 sammenholdt med § 9 ogsaa saaledes i Praxis, at det dog kun var Børn fødte her i Landet af danske Indfødte, der ubetinget strax blev danske Indfødte, medens derimod Børn fødte af Fremmede her i Landet kun blev Indfødte, naar de indtil Myndighedsalderen (18 Aar eller for Datterens Vedkommende til hun blev gift) forblev her i Landet[3]). Paa denne Maade blev

[3]) Denne Forstaaelse var dog sikkert egentlig ikke den historisk rigtige. Lovens § 1, der dog maa give Hovedreglen, kan nemlig ikke naturligt læses anderledes end, at Fødsel af indfødte Undersaatter kun er nødvendig for, at et i Udlandet født Barn kan blive dansk Indfødt, og det synes da naturligere at forstaa den rent lejlighedsvise Bemærkning i § 9, »naar de her i Staten forblive« i Overensstemmelse med § 1 som kun en yderligere Indskærpelse af, at Bopæl i Staten som Undersaat var en nødvendig Betingelse for i Henhold til Indfødsretten at opnaa Embeder, end at fortolke Hovedreglen i § 1 i Overensstemmelse med § 9, hvortil kommer, at denne sidste § i Virkeligheden intet udsiger om, hvorlænge Fremmedes her i Landet fødte Børn skulde forblive her for at blive Indfødte, da en Person jo vedbliver at være sine Forældres Barn, hvor gammel han end bliver. Det er da ogsaa den almindelige Regel i Lande, der bygger paa Territorialprincipet, at enhver, der fødes i Landet, bliver Indfødt, jfr. saaledes endnu engelsk-amerikansk samt ogsaa ældre dansk Ret, jfr. D. L. 5—2—79. Endnu J. E. Larsen I, 3. S. 182, gik da ogsaa ud fra, at alle her i Landet fødte Personer uden videre blev Indfødte, i alt Fald naar Forældrene var bosatte her. Men den modsatte Opfattelse, der blev den sejrende i Teorien, jfr. Scheel S. 228 fg., Holck II S. 299, sloges fast ved Højesteretsdom, U. f. R. 1883 S. 208, jfr. Matzen, Statsforfatningsret, 2den Udgave 1895 I S. 98 og er nu forudsætningsvis anerkendt i Bek. 1908 § 9, 2det Stk.

det rene Territorialprincip altsaa allerede delvis formidlet med Afstamningsprincipet.

En anden Ejendommelighed ved Indfødsretten af 1776 var, at den kun hjemlede selvstændig, ikke afledt, Erhvervelse af Indfødsret. Reglerne gjaldt i lige Grad for Mand som for Kvinde, og Hustru og umyndige Børn kunde kun selvstændigt, aldrig gennem Ægtemanden eller Faderen eller for uægte Børns Vedkommende Moderen erhverve dansk Indfødsret, hvilket utvivlsomt hang sammen med den oprindelige, bogstavelige Forstaaelse af Ordet: »Indfødt«, idet jo f. Ex. en fremmed Kvinde, der giftede sig med en dansk Mand, ikke derved kunde siges at blive født i Landet[4]).

Endelig indeholdt Indfødsretten af 1776 ingen Regler om Fortabelse af Retten som Indfødt, hvad utvivlsomt ligeledes hang sammen med den oprindelige Forstaaelse af Ordet »Indfødt«, idet selve Kendsgerningen: Fødslen i Landet, ikke kunde bortfalde. Derhos var der jo ogsaa kun liden Trang til slige Regler, saalænge Indfødsretten endnu kun var en Betingelse for Adgang til Embeder m. m., men ikke gav den Indfødte nogen virkelig Statsborgerret.

I disse Indfødsrettens Regler gjorde Grundlovens Indførelse ingen anden direkte Ændring end, at Kongens Ret til at meddele Naturalisation til Udlændinge bortfaldt, idet Grl. 1849 § 54, jfr. Grl. 1915 § 50, bestemte, at ingen Udlænding kunde erhverve Indfødsret uden ved Lov. Da Indfødsretten imidlertid under Grundloven ikke blot tillagde den Indfødte langt flere Rettigheder end før men ogsaa knyttede Pligter til den, idet navnlig den indfødte Mand ubetinget blev værnepligtig, følte der Trang til Løsning fra Statsborgerforholdets Pligter, og det anerkendtes derfor i Praxis, at den Indfødte ved kgl. Resolution kunde løses fra det undersaatlige Forhold til Danmark, hvorved Indfødsretten som saadan dog ikke endeligt bortfaldt. Da denne Udvej ikke kunde tilfredsstille i alle Tilfælde af Konflikt mellem dansk og fremmed Indfødsret eller Statsborgerret, udkom Lov Nr. 54, 25. Marts 1871 angaaende Tillæg til Indfødsretten af 15. Jan. 1776. Denne Lov indførte en automatisk vir-

[4]) Jfr. saaledes endnu Matzen, Statsforfatningsret, 2den Udgave 1895 I S. 118.

kende Suspension af Indfødsrettens Virkninger, dens Rettigheder som dens Pligter, i det Tilfælde, at en dansk Indfødt blev Statsborger i et fremmed Land. Men om noget endeligt Bortfald af Indfødsretten blev der dog endnu ikke Tale, idet den paagældende kunde genindtræde i sin tidligere Stilling som Indfødt uden at behøve som en Udlænding at erhverve Indfødsret ved særlig Lov.

I disse Regler skete der endelig en gennemgribende Ændring ved Lov Nr. 42 om Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret af 19. Marts 1898 med Tillægsloven Nr. 57, 23. Marts 1908, jfr. Bek. Nr. 59, 23. Marts 1908 samt Lov Nr. 353, 27. Nov. 1916. Grundlaget for Loven af 1898 er et Udkast, udarbejdet af en i Efteraaret 1888 nedsat skandinavisk Kommission[5]), og væsentlig overensstemmende med den danske Lov af 1898 er derfor svensk Lov af 1. Okt. 1894[6]), medens derimod Norge blev staaende ved sin noget ældre paa beslægtet Grundlag byggede men dog mere afvigende Lov om Statsborgerret af 21. April 1888.

Loven af 1898 betegner særlig paa tre Hovedpunkter væsentlige Afvigelser fra den tidligere gældende Ret. For det første gennemførte den principielt det i de fleste europæiske Stater anerkendte Afstamningsprincip, saaledes at det ikke længere er Fødslen paa Territoriet, men Fødsel af dansk Fader, for uægte Børn dansk Moder, der er det afgørende, mens det er ligegyldigt, hvor Fødslen finder Sted, Lovens §§ 1 og 9. Dog bibeholder den ved Siden af i § 2 i lidt modificeret Skikkelse Reglen i Indfødsrettens § 9 om, at ogsaa Børn af Fremmede fødte her i Landet ved Forbliven her kan blive Indfødte. Dernæst har Loven af 1898 foruden selvstændig Erhvervelse af Indfødsret ogsaa indført en afledet Erhvervelse for Hustruer og umyndige Børn, Bek. §§ 2, 3, 4 og 7. Endelig har den ogsaa indført Fortabelse af Indfødsret, og dette saaledes, at ogsaa Fortabelse ligesom Erhvervelse af Indfødsret kan finde Sted selvstændigt eller ad afledet Vej, Bek. §§ 5 og 6.

---

[5]) Kommissionen blev nedsat i Anledning af Forhandlingerne om Overenskomst mellem Danmark og Sverige ang. gensidig Forsørgelse af det andet Riges Undersaatter af 26. Juli 1888, se Bek. Nr. 160, 18. August 1888, ved hvilken Lejlighed de forskellige Regler vedrørende Statsborgerforholdet havde vist sig at volde stor Vanskelighed.

[6]) Lag om förvärfvande och förlust af medborgarrätt.

Loven af 1898 gjaldt gælder ligesom de ældre Bestemmelser om Indfødsret, i hvis Sted den traadte træder, for alle Dele af den danske Stat, jfr. Bek. 1908 § 11. Den gjaldt gælder altsaa ikke blot for Kongeriget med Færøerne, men ogsaa for Grønland, i hvert Fald bortset fra den eskimoiske Befolkning[7]). Da Loven er traadt i Stedet for de ældre Bestemmelser om Indfødsret, har den for Fremtiden ophævet ophævet ikke blot selve Indfødsretten af 15. Jan. 1776, men ogsaa Tillæget til denne Lov af 25. Marts 1871, hvilket ogsaa følger af, at Bek. 1908 § 5 gav giver en ny med Loven af 1871 uforenelig Regel om Virkningen af fremmed Statsborgerrets Erhvervelse[8]). Uberørt af Loven 1898 er blev dog ikke blot Grl. 28. Juli 1866 § 51, jfr. nu Grl. 1915 § 50, der naturligvis ikke kunde ændres ved simpel Lov, og til hvis Regel Lov 1898 § 4 derfor ogsaa henviste, men ogsaa Bestemmelsen i Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX, se Bek. 1908 § 11, hvilket praktisk vil sige, at Lovens Regler om Fortabelse af Indfødsret ikke rammer de paagældende Personer. Og da Loven efter sit Indhold og ifølge Overskriften kun omhandler Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret, har den ikke berørt de ældre Bestemmelser og derfor heller ikke de i Indfødsretten 1776 indeholdte Bestemmelser angaaende Virkningerne af Indfødsret.

Loven af 1898, i det følgende jævnlig citeret som Bek. 1908, har nu vel, jfr. Bek. § 9, 2det Stk., som Hovedregel først fra sin Ikrafttræden — den 7. April 1898 — hævet de ældre Regler om Indfødsret, men den fik dog dels strax, dels senere paa flere vigtige Punkter tilbagevirkende Kraft, nemlig:

1) Med Hensyn til F ø d s e l. Loven af 1898 indeholdt oprindelig ingen særlig Regel om Erhvervelse af Indfødsret for de før dens Ikrafttræden af Danske i Udlandet fødte Personer. Som Følge deraf blev disse i Henhold til den enestaaende snævre Bestemmelse i § 1 i den gamle »Indfødsret« af 15. Jan. 1776 som Regel ikke Danske, idet de kun blev dette, naar de var fødte, mens Forældrene var ude af Landet paa Rejse eller for den kgl. Tjenestes Skyld. Og forsaavidt de ikke var fødte i et Land, der som England og Amerika tillægger alle i Landet

---

[7]) Jfr. foran S. 40 Note 64.

[8]) Jfr. M a t z e n I S. 75.

fødte Børn Statsborgerret eller som Danmark og Sverige giver de af Fremmede i Landet fødte Børn Statsborgerret, naar de bevarer deres Hjemsted i Landet til efter Opnaaelsen af deres myndige Alder, blev disse i Udlandet af Danske fødte Børn altsaa altid hjemløse. Men yderligere blev ogsaa disse Børns Efterkommere uden nogen Begrænsning ikke-danske, idet de, selv naar de fødtes efter 6. April 1898, ikke opfyldte Betingelsen efter L. 19. Marts 1898 §§ 1 og 9 at være Børn af danske Indfødte. Særlig blev dette Tilfældet med de i Tyskland før 7. April 1898 fødte Optantbørn og deres Efterkommere og med Hensyn til de i Tyskland (derunder det tidligere danske Slesvig) før 7. April 1898 fødte Børn af andre indvandrede danske Indfødte og disse Børns Efterkommere. Og alle disse Personer blev derhos hjemløse, da Tyskland hører til de faa Lande, der strængt gennemfører det rene Afstamningsprincip uden at tillægge Fødselen paa Territoriet som saadan allermindste Betydning.

Den herved fremkaldte Hjemløshed, der særlig gav Anledning til Vanskeligheder i Forholdet Tyskland og Danmark imellem, blev hvad Efterkommerne af de danske Optanter angik, i det væsentlige afhjulpen ved den saakaldte Optantbørnkonvention af 11. Jan. 1907, idet som Følge af denne de fleste af disse Hjemløse, men ingenlunde alle disse, opnaaede at blive naturaliserede i Preussen. Hvad derimod angik alle andre Danskes i Udlandet før 7. April 1898 fødte Børn og disses Efterkommere, da blev der kun til Bedste for dem i 1908 ved Lov 23. Marts 1908 § 2 foretaget den ringe og ganske ufyldestgørende Ændring i Loven af 19. Marts 1898, at dennes Regler i §§ 1 og 9 ogsaa fik Anvendelse paa Personer, der var født før Lovens Ikrafttræden, forsaavidt Fødslen var foregaaet i et Land, hvor danske Undersaatter ikke er undergivne vedkommende Lands Jurisdiktion, hvilken urimelig snævre Formulering skyldtes Hensynet til ikke at berøve de danske Optantbørn Adgangen til som hjemløse at opnaa Naturalisation i Preussen efter Optantbørn-Konventionen af 1907.

Først da de Hjemløses Stilling i Tyskland under Verdenskrigen blev ligefrem kritisk, idet den nye tyske Rigsmilitærlov af 1913 ogsaa gjorde hjemløse Personer, der varigt opholdt sig i Tyskland, værnepligtige, derunder ogsaa hjemløse af dansk

Afstamning, der havde aftjent Værnepligt i Danmark og stod i dansk Rulle, blev der i Danmark foretaget Skridt til at skaffe de hjemløse af dansk Afstamning dansk Indfødsret. En midlertidig Lov Nr. 106, 17. Maj 1916, hvorved Indenrigsministeren bemyndigedes til efter derom indgivet nærmere Andragende at meddele Indfødsret til Personer af dansk Afstamning, der var eller havde været optagne i dansk Lægdsrulle og som ikke var i Besiddelse af Statsborgerret i fremmed Stat, kunde naturligvis ikke endeligt løse Spørgsmaalet. Dette skete derimod omsider ved den efter Forhandling med Tyskland givne Lov vedrørende Erhvervelse af Indfødsret Nr. 353 af 27. Nov. 1916.

Ved denne Lov, der er meget kortfattet og som strax traadte i Kraft, har nu alle Personer, der ved Lovens Ikrafttræden d. 27. Nov. 1916 ikke var Statsborgere i nogen Stat, erholdt dansk Indfødsret, saafremt de vilde have haft en saadan Ret, hvis Reglerne i L. 19. Marts 1898 §§ 1, 3 og 9, jfr. Bek. 1908 §§ 1, 3 og 7, havde været gældende ogsaa før 7. April 1898.

Denne Lov giver altsaa ikke, saaledes som Lov 23. Marts 1908 § 2 visse af Lov 19. Marts 1898's Regler ligefrem tilbagevirkende Kraft paa de før 7. April 1898 fødte Personer, thi derved vilde, da Lov 1898 §§ 1 og 9 fordrer, at Børnene skal være fødte af danske Forældre, kun Børn fødte af danske Indfødte i Udlandet være blevet hjulpne, ikke derimod saadannes Børn og Efterkommere, og Hjemløsheden vilde derfor ikke være blevet tilintetgjort fra Roden af. For at raade Bod paa al den Hjemløshed for Personer af dansk Afstamning, som vor forældede Indfødsretslovgivning lige siden 1776 har givet Anledning til, gaar Lov 1916 derfor langt videre, idet den med Hensyn til Personer af dansk Afstamning opstiller den Fiktion, at visse Regler af Lov 1898 altid har været gældende Ret i Danmark for derigennem at udfinde, om de paagældende Personer nu ifølge Lov 1916 har erhvervet dansk Indfødsret. De paagældende Regler, der saaledes skal fingeres altid at have været gældende, maa derfor anvendes ikke blot paa de af Loven omfattede Personer, men ogsaa paa de tidligere Generationer, forsaavidt det vil være af Betydning for de nulevendes statsborgerlige Retsstilling.

De Regler i Lov 1898, der saaledes ved Lovens Anvendelse

skal fingeres altid at have været gældende, er §§ 1 og 9 (Bek. 1908 §§ 1 og 7) om Fødsel af danske Forældre og § 3 om Ægteskab og Legitimation ved Ægteskab. Det er altsaa kun visse Regler i Lov 1898 om Indfødsrets Erhvervelse, der herved kommer i Betragtning. Derimod faar Reglerne i Lov 1898 om Indfødsrets Fortabelse fremdeles kun Anvendelse med Hensyn til Kendsgerninger indtrufne efter 6. April 1898. Og derhos er det selv med Hensyn til Reglerne i 1898 om Erhvervelse af Indfødsret kun de udtrykkeligt nævnte, der ved Lov 1916's Anvendelse skal fingeres altid at have været gældende, og derfor ikke f. Ex. Reglen i Lov 1898 § 4, 2det Stk., om de afledte Retsvirkninger af en Persons Naturalisation. Og endelig var det — for at undgaa Konflikt med andre Stater og navnlig med Tyskland — kun Personer, der d. 27. Nov. 1916 ikke var Statsborgere i nogen Stat, der ved Loven af 1916 med fremtidig Retsvirkning fik dansk Indfødsret[9]).

2) Med Hensyn til visse Ægteskaber indgaaede før 7. April 1898. Ifølge Bek. 1908 § 9, 2det Stk., 2det Pkt., fik de ikkeindfødte Kvinder Indfødsret, som ved Lovens Ikrafttræden levede i Ægteskab med Mænd, der havde dansk Indfødsret. Det er en Begunstigelse, Loven her har hjemlet disse fremmede Kvinder; derimod har den ikke villet forringe de danske Kvinders Retsstilling, der før Lovens Ikrafttræden befandt sig i Ægteskab med Udlændinge. Disse danske Kvinder er derfor fremdeles Danske, blot med Forbehold af, at deres Indfødsret kan være suspenderet ifølge Lov 25. Marts 1871, nemlig forsaavidt de ved Ægteskabet er blevne Statsborgere i et fremmed Land og bosatte i dette. Da Bek. 1908 bruger Udtrykket: »de Kvinder, som .... lever i Ægteskab med«, og ikke »er gift med«, fik Loven ikke Anvendelse paa de fremmede gifte Kvinder, der ved Lovens Ikrafttræden var separerede fra deres danske Mænd, jfr. ogsaa Kommissionsudkastets Udtryk: »de ved Lovens Ikrafttræden med deres Ægtefæller samlevende Hustruer«, hvorimod en Ophævelse af Samlivet ifølge en blot privat Aftale eller en blot midlertidig Afbrydelse af det faktiske

[9]) Se iøvrigt ang. de ikke faa Fortolkningsvanskeligheder, som Lov 27. Nov. 1916 giver Anledning til, Berlin i T. f. R. 1917 S. 332 fg., jfr. H. R. D. i U. f. R. 1917 S. 874.

Samliv trods Kommissionsudkastes videre gaaende Udtalelse næppe kan tillægges Betydning[10]).

Overgangsbestemmelsen i Bek. 1908 § 9 med Hensyn til danske Mænds fremmede Hustruer er dog nu i væsentlig Grad blevet suppleret ved Lov 27. Nov. 1916, idet herved alle d. 27. Nov. 1916 hjemløse Kvinder, der før 7. April 1898 har indgaaet Ægteskab med danske Mænd eller Mænd af dansk Afstamning, har faaet dansk Indfødsret, uanset om de d. 7. April 1898 levede i Ægteskab med Manden eller ikke. Tilbage uden dansk Indfødsret er herefter kun saadanne Kvinder, der d. 7. April var Enker, fraskilte eller fraseparerede og som, trods deres Ægteskab med danske Mænd havde bevaret deres tidligere Statsborgerret[11]).

3) Med Hensyn til Personer fødte af Fremmede her i Landet, jfr. Bek. 1908 § 9, 2det Stk., 1ste Pkt., idet den fra Indfødsrettens § 9 noget ændrede Regel i Bek. 1908 § 2 fik Anvendelse ogsaa paa Personer fødte forinden 7. April 1898, som endnu ikke i Henhold til Indfødsrettens § 9 havde opnaaet Indfødsret. Da de Paagældende endnu ikke var blevne Indfødte, og da den ny Regel kun forlængede det her i Landet krævede Opholds Varighed med et Aar og derhos indførte en Valgret for de paagældende, som kun var til Fordel for dem, ansaas det med Rette for ubetænkeligt at give denne Bestemmelse tilbagevirkende Kraft.

Udenfor disse Undtagelsestilfælde kommer den ny Lovs Regler iøvrigt kun til Anvendelse paa de Kendsgerninger, begrundende Erhvervelse og Fortabelse, der ligger efter Lovens Ikrafttræden. Med Hensyn til de før 7. April 1898 fødte, gifte eller naturaliserede vil derfor de ældre Regler om Indfødsret endnu efter Omstændighederne kunne være at anvende, altsaa ikke blot Indfødsretten af 1776 men ogsaa Tillæget dertil i Lov 25.

---

[10]) Jfr. Matzen I S. 77 fg., Olivarius, S. 35. En Genoptagelse af de separerede Ægtefællers Samliv efter 6. April 1898 maa dog sikkert efter Analogien af Bek. 1908 § 3 skaffe Hustruen dansk Indfødsret.

[11]) Skønt det før 1898 var Hovedreglen, at en fremmed Kvinde tabte sin fremmede Statborgerret ved Ægteskab med dansk Mand, uagtet hun dengang ikke herved erhvervede dansk Indfødsret, gjaldt dog adskillige Undtagelser, f. Ex. med Hensyn til norske og franske Kvinder, idet disse ved Ægteskab kun mister deres Nationalitet, naar de erhverver en ny.

Marts 1871. Dette gælder selv efter Lov 27. Nov. 1916. De ældre Indfødsretsregler vil saaledes fremdeles kunne være anvendelige paa før 1898 fødte Personer, der d. 27. Nov. 1916 var fremmede Statsborgere, paa før 1898 gifte danske Kvinder og paa de før dette Tidspunkt i Danmark naturaliserede Mænds Hustruer og Børn.

Hvad dernæst særlig Lov. 25. Marts 1871 angaar, da maa denne Lovs Regler om Betingelserne for Genindtrædelsen i Stillingen som dansk Indfødt ogsaa fremdeles finde Anvendelse paa den, hvis danske Indfødsret før 7. April 1898 er blevet suspenderet ved Erhvervelse af Statsborgerret i fremmed Land. Thi da den ny Lovs strængere Regel i Bek. 1908 § 5 ikke har faaet tilbagevirkende Kraft, og da der paa den anden Side ikke er nogen Hjemmel for, at den, paa hvem Lov 25. Marts 1871 før 7. April 1898 er kommet til Anvendelse, skulde have faaet en gunstigere Stilling end tidligere, maa Loven af 25. Marts 1871 derfor i sin Helhed fremdeles komme til Anvendelse paa ham[12]).

Heri kan endelig heller ikke Lov 27. Nov. 1916 have gjort Forandring. Navnlig kan det ikke antages, at saadanne danske Indfødte, der før 7. April 1898 er blevne Statsborgere i en fremmed Stat, men som igen inden 27. Nov. 1916 har mistet deres fremmede Statsborgerret, skulde falde ind under Lov 1916 og derved ubetinget være blevne danske[13]). De paagældende Personer har ganske vist ikke nogen aktuel Statsborgerret i nogen Stat, men de kan heller ikke siges ikke at have Statsborgerret i nogen Stat. De er efter Ordene i Lov 25. Marts 1871 stadig »danske Indfødte«, der blot midlertidigt ikke kan »udøve de til Indfødsret knyttede Rettigheder« og »ej heller er undergivne de af Indfødsret flydende Forpligtelser«. De falder derfor ikke ind under Ordene i Loven af 1916, og de omfattes heller ikke af Lovens Hensigt, eftersom de jo ikke er ganske hjemløse, men naarsomhelst ensidigt kan opnaa aktuel Indfødsret i Danmark blot ved at tage fast Bopæl her i Landet. At deres fremmede Statsborgerret igen er bortfaldet, fritager dem kun for at søge Løsning fra denne, men kan ikke fritage dem for Hovedbetingelsen efter

---

[12]) Jfr. Ind. Min. Nr. 216, 23. Dec. 1898, Matzen I S. 76.

[13]) Saaledes dog Cohn i Jur. T. 2. Aargang S. 478.

Lov 25. Marts 1871 for at generhverve aktuel dansk Indfødsret, nemlig Bopælstagelse igen i Danmark.

Af det udviklede følger, at det ved Fremstillingen af den gældende Rets Regler om Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret endnu er nødvendigt i et vist Omfang at medtage ogsaa den ældre Rets Regler derom.

Endelig er der ved Lov af 5. September 1920 med senere Ændringer, se nu Bek. af 12. Juni 1922, givet særlige Regler om Erhvervelse af dansk Indfødsret i Anledning af de sønderjyske Landsdeles Indlemmelse i Danmark, men da her er Tale om blotte Overgangsbestemmelser af nærmest lokal Karakter, vil de først blive omtalte nedenfor ved Behandlingen af Spørgsmaalet om Erhvervelse af Indfødsret som Følge af Forandring af Landomraade[14]).

§ 17.

Erhvervelse af Indfødsret.

Erhvervelse af dansk Indfødsret kan finde Sted i Kraft af følgende Kendsgerninger:

1. Fødsel af danske Forældre.

a) Hovedreglen er nu, jfr. ~~Bek. 1908 §§ 1 og 7,~~ at dansk Indfødsret erhverves ifølge Fødsel af ægte Barn, hvis Fader, og af uægte Barn, hvis Moder har dansk Indfødsret, ~~hvad enten Fødselen foregaar her i Landet eller i Udlandet.~~ Det er Faderens, henholdsvis Moderens Nationalitet i Fødselsøjeblikket, der er det afgørende. Fødes ægte Barn efter Faderens Død, maa det dog erhverve dansk Indfødsret, hvis Faderen ved sin Død var dansk[15]).

b) Undtagelsesvis kan dog endnu den gamle Indfødsret af

---

[14]) I 1921 nedsattes en ny nordisk Kommission til Udarbejdelse af ny Statsborgerretslove for alle tre nordiske Lande. Angaaende dens allerede samme Aar afgivne Betænkning se mine to Afhandlinger: »Nyt nordisk Udkast angaaende Statsborgerret« i U. f. R. 1922 B. S. 65 og »Gift Kvindes statsborgerlige Stilling« i U. f. R. 1922 B. S. 105. Det danske Udkast: »Udkast til nye Statsborgerretslove«, Kbhvn. 1922, vil i det følgende i Noterne blive citeret som »Udkast 1921«.

[15]) Efter Udkast 1921 § 1 vil dog undertiden ogsaa ægte Børn kunne erhverve dansk Indfødsret efter Moderen, nemlig hvis hun er dansk og

1776 § 1 komme til Anvendelse, nemlig med Hensyn til Personer, der er født før 7. April 1898 og som d. 27. Nov. 1916 havde Statsborgerret i et fremmed Land, idet saadanne Personer vil have Indfødsret, hvis de er fødte af danske Forældre, der var ude af Landet paa Rejse eller for den kgl. Tjenestes Skyld, f. Ex. som Gesandt, udsendt Konsul, dansk Sømandspræst m. v.[16])

c) Et ikke i Lovgivningen positivt afgjort Spørgsmaal er det, hvilken statsborgerlig Stilling Børn faar, fødte af Danske, hvis Indfødsret er suspenderet i Henhold til Lov 25. Marts 1871. Der maa her først sondres imellem, om Børnene er født før eller efter 7. April 1898.

Før Loven af 1898 traadte i Kraft, kunde Børn af slige Personer, der ikke længer var at anse for danske Indfødte, kun ligesom Børn af Fremmede blive Danske, nemlig i Henhold til Indfødsrettens § 9, naar de fødtes her i Landet og forblev her. Fødtes de derimod i Udlandet, kunde de under ingen Omstændigheder blive Danske, selv ikke om Faderen eller Moderen i Henhold til Loven af 25. Marts 1871 generhvervede dansk Indfødsret, da den ældre Indfødsretslovgivning i intet Tilfælde hjemlede, at Børns statsborgerlige Stilling ændredes ved Forandring af Forældrenes. Og i slige før 7. April 1898 fødte Børns Retsstilling kunde Udkomsten af Loven af 1898 ej heller gøre Ændring, da denne Lov heller ikke selv med Hensyn til ikke suspenderede danske Indfødtes for 7. April 1898 fødte Børn fik tilbagevirkende Kraft — bortset fra Bek. 1908 § 9, 1ste Stk.

Hvad derimod angaar Børn fødte efter 7. April 1898 af Danske, hvis Indfødsret er suspenderet, stiller Forholdet sig væsentlig anderledes. Vel falder de ikke ligefrem ind under Ordene i Bek. 1908 §§ 1 og 7, da deres Forældre ikke har dansk Ind-

---

enten Faderen er uden Statsborgerret i noget Land eller Barnet fødes efter Faderens Død.

[16]) Skønt Indfødsretten af 1776 brugte det ubestemte Udtryk, at Personen skulde være født af »saadanne indfødte Undersaatter, som« o. s. v., antoges det dog i dansk Praxis uden udtrykkelig Hjemmel, at det ikke var nødvendigt, at begge Forældrene var danske, men at det for ægte Børns Vedkommende alene kom an paa Faderens, for uægte Børns paa Moderens Nationalitet, se Matzen, Statsforfatningsret, 2den Udgave 1895 I S. 114.

fødsret. Men da Forældrene dog har en af deres Tilbagevenden til Danmark betinget dansk Indfødsret, og da Loven af 1898 nu har indført den i den ældre danske Indfødsretslovgivning ukendte Grundsætning, at umyndige Børns statsborgerlige Stilling afhænger af Forældrenes og ændrer sig sammen med deres, maa denne Grundsætning medføre, at de efter Lovens Ikrafttræden fødte Børn ved Fødslen fik ligesom Forældrene en betinget dansk Indfødsret, saaledes at Børnene altsaa eventuelt blev danske Indfødte, hvis Faderen eller for det uægte Barns Vedkommende Moderen generhvervede dansk Indfødsret, inden de blev myndige, men ikke ellers[17]).

Et Spørgsmaal bliver det nu, hvilke Ændringer L. 27. Nov. 1916 har gjort i dette Forhold. Hvis Loven uden videre havde gjort L. 1898 anvendelig paa alle Personer født før 7. April 1898, vilde det jo med Hensyn til Børn af suspenderede Danske ikke længer gøre Forskel, om de var født før eller efter dette Tidsrum. Men da Loven kun giver L. 1898 §§ 1 og 9 tilbagevirkende Kraft med Hensyn til saadanne Personer, der ikke er Statsborgere i nogen Stat, har Loven ingen Forandring gjort i det almindelige Tilfælde, at Børn af en i fremmed Stat naturaliseret Dansk har erhvervet fremmed Statsborgerret. Kun hvor undtagelsesvis, ligesom i Danmark før 1898, en dansk indfødts Naturalisation ikke skaffer hans Børn Statsborgerret i det paagældende Land[18]), vil Lovens tilbagevirkende Regler bevirke, at Børnene, uanset, om de er født før 7. April 1898 eller ikke, nu vil have dansk Indfødsret, hvis Faderen inden deres Myndighed har generhverveet sin danske Indfødsret. Det samme maa gælde, hvis den suspenderede danske indfødtes Børn atter inden 27. Nov. 1916 maatte have mistet deres fremmede Statsborgerret uden at have erhvervet en ny.

II. Fødsel og Forbliven her i Landet. Medens efter Indfødsrettens § 9 Børn af Fremmede fødte her i Landet blev danske Indfødte, naar de forblev her indtil deres 18de Aar, men saa ogsaa ubetinget blev danske Indfødte, enten de selv onskede det eller ikke, har Bek. 1908 § 2 vel opretholdt Reglen

[17]) Saaledes Matzen I S. 81, Olivarius S. 72.

[18]) Dette gælder f. Ex. i Belgien.

om, at ogsaa Fremmedes her i Landet fødte Børn efter Omstændighederne kan blive Danske, men den har dog dels noget skærpet Betingelserne for Optagelsen i det danske Folk af slige Personer af fremmed Afstamning, dels for den første Generations Vedkommende aabnet dem Adgang til at hindre, at de mod deres egen Vilje bliver Danske, Modifikationer, der som foran anført strax fik tilbagevirkende Kraft, jfr. Bek. 1908 § 9, 2det Stk. Reglerne er herefter følgende. De paagældende Børn af Fremmede[19]) skal være fødte her i Riget, hvorunder ogsaa vil kunne falde Fødsel paa dansk Søterritorium, men næppe paa dansk Skib[20]), og efter Fødselen vedblivende have haft deres Hjemsted her indtil deres fyldte 19de Aar. For at Barnet kan siges at have sit Hjemsted her, maa det opholde sig og opdrages her og derved blive indlevet i det danske Samfund, medens det næppe kan kræves, at ogsaa Forældrenes Hjemsted nødvendigvis skal være her[21]). Derimod er det en Skærpelse, at Opholdet nu skal strække sig til Barnets 19de Aar.

Vedkommende bliver dog ikke ved Udløbet af denne Termin ubetinget Dansk. Inden Udløbet af det sidste Aar — altsaa dog først efter, at den paagældende er blevet personlig myndig — kan han undgaa denne Virkning ved for Overøvrigheden (i København Magistraten) at afgive en skriftlig Erklæring om ikke at ville erhverve dansk Indfødsret. Denne Erklærings Retsgyldighed er dog afhængig af, at han tillige ved fyldestgørende Attest[22]) godtgør at have Statsborgerret i et andet Land, da han

---

[19]) I § 2 hedder det vel: »Personer, der ikke ifølge Fødsel har erhvervet Indfødsret« men dette Udtryk, der blev indsat under Lovens Behandling paa Rigsdagen, jfr. foran S. 101 er ukorrekt, da heller ikke Personer, der paa anden Maade end ifølge Fødsel, f. Ex. efter L. 1898 § 3 eller § 4, allerede har erhvervet Indfødsret, kan falde ind under § 2. Rigtigt Udkast 1921 § 2.

[20]) Jfr. Matzen Statsforfatningsret I 1888 S. 107. Da de i 1920 indlemmede sønderjyske Landsdele fra 15. Juni 1920 blev indlemmede i det danske Rige, jfr. foran, maa de efter dette Tidspunkt i disse Landsdele fødte fremmede Børn falde ind under L. 1898 § 2, jfr. Udkast 1921 § 11, 1ste Stk.

[21]) Jfr. Kommissionsudkastets Motiver S. 15, Olivarius l. c. S. 25 fg. Anderledes Matzen I S. 79.

[22]) Attesten vil den vedkommende regelmæssig kunne skaffe gennem

kun kan have naturligt Krav paa at vælge mellem dansk og fremmed Statsborgerret, ikke mellem dansk Statsborgerret og Hjemløshed. Derhos er det for at undgaa, at der i Staten skal opvoxe Generation paa Generation uden dansk Statsborgerret, fastsat, at en saadan Erklæring ikke med Virkning kan afgives af den, der er Barn af en Udlænding, som selv paa denne Maade har gjort sin fremmede Statsborgerret gældende[23]). En saadan Person vil derfor uden videre være dansk Indfødt, saasnart han i 19 Aar har haft Hjemsted her i Landet. Dette har bl. a. Betydning med Hensyn til Efterkommere af islandske Statsborgere, der fødes her i Landet, idet disse da i anden Generation vil miste den Fritagelse for Værnepligt, som dansk-islandsk F. L. 1918 § 6 hjemler islandske Statsborgere samtidigt med, at de nyder lige Ret med danske Statsborgere.

Ligesom § 2 naturligvis ikke bliver anvendelig naar de paagældende Personer inden deres 19. Aar opnaar Naturalisation i Henhold til § 4, 1. eller 2. Stk., saaledes kan den heller ikke finde Anvendelse, naar den paagældende Person er en Kvinde, der inden de 19 Aars Udløb indgaar Ægteskab. ~~Gifter hun sig med en Dansk, vil hun derved i Henhold til Bek. 1908 § 3 strax erhverve dansk Indfødsret.~~ Gifter hun sig ~~derimod~~ med en fremmed, maa hun ifølge Grundsætningen i § 6 miste Adgangen til at erhverve dansk Indfødsret. Paa Børn af Danske, hvis Indfødsret er suspenderet, vil § 2 ogsaa kunne finde Anvendelse, hvad enten Børnene er født her i Landet før 7. April 1898 eller ikke. Er de fødte efter denne Termin, vil de dog ikke blot ad selvstændig Vej ifølge § 2 kunne erhverve dansk Indfødsret, men ogsaa tidligere ad afledet Vej kunne erhverve den,

sit Lands Gesandtskab eller Konsulat. Findes Erklæringen og Attesten behørig, hvilket det bliver Indenrigsministeriets og eventuelt Domstolenes Sag at afgøre, meddeles der Anmelderen et Bevis for Erklæringens Afgivelse, Olivarius, l. c. S. 27.

[23]) Derimod kan Reglen i § 2 ikke hindre, at de paagældende Personer og deres Efterkommere maaske bevarer fremmed Statsborgerret ved Siden af. Dette afhænger nemlig af fremmed Ret, der som oftest bestemmer, at en Borger kun mister sin Statsborgerret, naar han frivilligt eller efter Andragende eller ved formelig Naturalisation erhverver fremmed Statsborgerret, se Berlin i U. f. R. 1922 B. S. 68.

nemlig naar Forældrene selv generhverver Indfødsretten, jfr. foran.

Den af en Mand i Medfør af § 2 erhvervede Indfødsret tilkommer ogsaa hans Hustru og ægte Børn, Bek. 1908 § 2, 2det Stk., og ifølge Bek. § 7, 2det Stk., tilkommer den af en ugift Kvinde paa denne Maade erhvervede Indfødsret ogsaa hendes uægte Børn. Den første Regel vil ikke faa megen praktisk Betydning, da en Mand regelmæssig ikke kan indgaa Ægteskab før med sit fyldte 20de Aar, jfr. D. L. 3—16—5[24]), hvorimod den kan være mere praktisk med Hensyn til ugifte Kvinder.

III. Ægteskab. Før Loven af 1898 kunde Kvinder kun selvstændigt paa samme Maade som Mænd erhverve Indfødsret. Indgik en fremmed Kvinde Ægteskab med dansk Mand, forblev hun derfor fremmed, omend Lovgivningen og Retsbrugen, fordi denne Regel stred mod den næsten overalt gældende Ret, praktisk paa væsentlige Punkter havde maattet modificere Reglen, bl. a. ved at hjemle hende Forsørgelsesret her i Landet, jfr. Fattiglov 9. April 1891 § 23, og Alderdomsunderstøttelse[25]) samt Frihed for Udvisning, naar Manden boede her i Landet. Nu bestemmer Bek. 1908 § 3, at den fremmede Kvinde, der gifter sig med en Mand, der har dansk Indfødsret, ved Ægteskab erhverver samme Ret. Da denne Erhvervelsesmaade kun gælder for Kvinder og skyldes Hustruens særlige i mange Retninger af Ægtemandens Stilling afhængige Forhold til ham, er der altsaa her egentlig nærmest Tale om en afledet Erhvervelse af Indfødsret, men da Ægteskabets Indgaaelse skyldes Kvindens egen selvstændige Handling, er dette Tilfælde udskilt som en selvstændig Erhvervelsesmaade. Denne Regel, der tidligere kun var naturlig, synes iøvrigt nu, efter at Kvinder har faaet politisk Stemmeret og Valgbarhed lige med Mænd, lidet naturlig og ikke uden Betænkelighed, da Indgaaelse af Ægteskabet ikke behøver strax at medføre Ændring af Hustruens nationale

---

[24]) Jfr. Bentzon, Familjeret S. 33 fg. Bestemmelsen havde mere Betydning efter det oprindelige Forslag, da den paagældende skulde være forblevet her i Landet indtil sit fyldte 22de Aar, saaledes som Reglen ogsaa er efter den svenske Lov 1. Okt. 1894 § 2.

[25]) Lov Nr. 69, 9. April 1891 § 1, 2det Stk., se nu Lov Nr. 58, 13. Marts 1908, § 1.

Sindelag[26]), men den stemmer med den næsten overalt anerkendte Regel angaaende Hustruens statsborgerlige Stilling[27]). Ved Bek. 1908 § 9, 2det Stk., 2. Pkt., fik Bestemmelsen i § 3 tilbagevirkende Kraft med Hensyn til de Kvinder, der ved Lovens Ikrafttræden levede i Ægteskab med danske Mænd, jfr. foran S. 114, hvor ligeledes Virkningen af Lov 27. Nov. 1916 paa dette Forhold er omtalt.

Bek. §§ 3 og 9, 2det Stk., 2det Pkt., taler kun om Ægteskab med en Mand, der har dansk Indfødsret. Man maa derfor spørge om, hvad Virkningen er af, at en Kvinde ved Lovens Ikrafttræden levede i Ægteskab med eller efter dette Tidspunkt gifter sig med en dansk Mand, hvis Indfødsret er suspenderet i Henhold til Lov 25. Marts 1871. En saadan Mand har nu vel ikke dansk Indfødsret, men han indtager dog en ganske særlig ~~af Bek. 1908 uberørt~~ Stilling, idet han har en af sin Tilbagevenden til Danmark betinget dansk Indfødsret. Og da nu Bek. 1908 som Hovedregel gennemfører den Grundsætning, at Hustruens statsborgerlige Stilling retter sig efter Mandens, maa det antages, at Hustruen ved Ægteskabet erhverver en betinget Indfødsret af ganske lignende Indhold som hans, altsaa en, der er betinget af, at Manden senere generhverver sin danske Indfødsret. Dør han eller bliver hun skilt fra Manden, inden denne Mulighed indtræder, erhverver hun altsaa aldrig dansk Indfødsret.

Om Kvinden før Ægteskabet var dansk eller fremmed og om Ægteskabet er stiftet før eller efter 7. April 1898, ~~faar~~ paa dette Punkt ingen Betydning. Thi vel kunde det synes, at en dansk Kvinde, der efter 6. April 1898 giftede sig med en Mand med suspenderet dansk Indfødsret, derved ligefrem faldt ind under ~~Lovens~~ §§ 5 og 6 og altsaa ubetinget mistede sin danske Indfødsret. Men da Loven af 1898 ~~lader~~ de Personers Retsstilling, der falder ind under Lov 25. Marts 1871, uberørt, og da det vilde være urimeligt, om danske Kvinder skulde stilles ringere end fremmede, ~~maa~~ det antages, at Lovens §§ 5 og 6

[26]) Jfr. Berlin »Gift Kvindes statsborgerlige Stilling« i U. f. R. 1922 B. S. 105 fg.

[27]) Kun i de sydamerikanske Stater anerkendes det vedvarende ikke, at fremmed Kvinde erhverver Statsborgerret blot ved Ægteskab med indfødt Mand.

her kun kan finde Anvendelse paa den Maade, at den danske Kvinde samtidig med at miste sin ubetingede danske Indfødsret erhverver en betinget dansk Indfødsret i Lighed med fremmede Kvinder i det samme Tilfælde[28]). Derimod medfører Lov 25. Marts 1871, at for saa vidt en dansk Kvinde ved Ægteskab indgaaet før 7. April 1898 med en dansk Mand, hvis Indfødsret er suspenderet, selv er faldet ind under denne Lov, maa hun ved Siden af at kunne erhverve dansk Indfødsret ad afledet Vej ved Mandens Generhvervelse af Indfødsret selvstændigt kunne generhverve sin suspenderede Indfødsret uafhængigt af ham.

Dernæst bestemmer § 3, 2det Stk.: Har Ægtefællerne Børn sammen forinden Ægteskabets Indgaaelse, erhverver ogsaa disse Børn, for saa vidt de er umyndige (under 18 Aar), dansk Indfødsret. Den fremmede Kvindes Ægteskab med dansk Mand faar altsaa en vis Virkning med Hensyn til hendes umyndige Børns statsborgerlige Stilling, men kun en ret snævert begrænset. Det faar saaledes ikke Betydning hverken for hendes ægte Børn af tidligere Ægteskab eller for hendes uægte Børn med andre end Ægtemanden, og den Grundsætning er saaledes allerede fastslaaet her i § 3, der udtrykkeligt udtales i § 7, 3die Stk., med Hensyn til uægte Børn, at Stedbørn ikke faar deres Stedfaders statsborgerlige Stilling. Derimod bevirker Ægteskabet, at de af Kvindens umyndige uægte Børn, der ved hendes Ægteskab med Faderen legitimeres som dennes ægte Børn, faar hans statsborgerlige Stilling. Reglen i § 3, 2det Stk., kan derfor ogsaa udtrykkes som en Regel om Erhvervelse af dansk Indfødsret ved Legitimation af uægte Børn[29]). Men da § 3 alene tillægger Legitimation ved efterfølgende Ægteskab Betydning i saa Henseende, og da Loven iøvrigt ikke blot ganske tier om andre Arter af Legitimation af uægte Børn som Kuldlysning eller Bevilling, men endog i § 7 udtrykkeligt fastslaar, at det uægte Barns Stilling retter sig alene efter Moderens, maa det heraf udledes, at Loven ikke vil tillægge andre Arter af Legitimation nogen Ind-

[28]) Jfr. Matzen I S. 83 fg. og Olivarius S. 70 fg.

[29]) Saaledes ogsaa Blomberg S. 76.

flydelse paa Børnenes statsborgerlige Stilling[30]). Det samme maa da ogsaa gælde om Adoption[31]). Endelig er det ved Tilføjelsen af Parentesen: »under 18 Aar« slaaet fast — og utvivlsomt engang for alle —, at ved umyndige Børn forstaas i Loven de ikke personligt myndige[32]), og at dansk Rets Regler herom overalt skal lægges til Grund.

IV. Naturalisation, jfr. Bek. ~~1908~~ 1925 § 4, der henviser til Grl. ~~28. Juli 1866~~ § 50. Ved Naturalisation forstaas en formelig Optagelse i Statssamfundet ved en Akt fra Statens Side men efter Ansøgning fra den paagældende[33]). Efter Indfødsretten 15. Jan. 1776, der foruden at fastslaa, hvem der skulde være at anse for Indfødte, ogsaa aabnede Adgang til Naturalisation for Fremmede, som opfyldte visse i Lovens §§ 2—5 nærmere angivne Betingelser, meddeltes Naturalisation af Kongen gennem Kancelliet ved Udfærdigelse af Naturalisationsbrev, jfr. § 6. Men ved Siden af kunde den enevældige Konge naturligvis ogsaa udenfor disse Tilfælde, hvor Indfødsret kunde forventes, meddele Indfødsret til hvem han vilde, jfr. det udtrykkelige Forbehold i § 10. Paa lignende Maade er det fremdeles efter de fleste moderne fremmede Forfatninger Kongen eller Regeringen, der paa de ved Lov nærmere fastsatte Betingelser meddeler Indfødsret eller Statsborgerbrev[34]).

---

[30]) Matzen I S. 85, Blomberg S. 77. Efter den tyske Statsborgerlov af 22. Juli 1913 § 5 begrunder derimod enhver efter tyske Love gyldig Legitimation Erhvervelse af tysk Statsborgerret for Barnet.

[31]) Matzen I S. 85, Blomberg S. 77.

[32]) I Praxis antages det dog, at Reglen ikke gælder den umyndige gifte Datter, jfr. Udkast 1921 §§ 3, 5, 6 og 8 samt Motivernes S. 46, der vil udvide Undtagelsen til at gælde ogsaa den ikke-attenaarige gifte Søn.

[33]) Skønt Naturalisationen i sin Form fremtræder som en ensidig Forføjning fra Statens Side, har den dog ligesom en Embedsudnævnelse til sin Forudsætning en frivillig Indvilligelse fra den enkeltes Side og hviler derfor i Virkeligheden ligesom Embedsudnævnelsen paa en Overenskomst mellem Staten og den, der skal naturaliseres; kun er her ikke Tale om nogen privatretlig, men om en offentligretlig Overenskomst, der ganske underkaster den enkelte under Lovens Bud, jfr. Jellinek, System S. 198 fg.

[34]) Dette gælder saaledes f. Ex. i Norge, Sverige, Tyskland, England og mange andre Stater. Kun i faa Lande foruden Danmark, saaledes i Belgien, Holland, Luxemborg og Rumænien samt i Island meddeles Indfødsret

Derimod bestemte Grl. 5. Juni 1849 § 54: »Ingen Udlænding kan herefter erholde Indfødsret uden ved Lov«, og denne Bestemmelse er med Undtagelse af Ordet »herefter«, der skarpt skulde understrege Forskellen mellem før og nu, gaaet uforandret igennem alle senere Grundlove og over i Grl. 1915 § 50. Det synes herefter ikke tvivlsomt, at Grundloven af 1849 ligesom dens nærmeste Kilde, den belgiske Forfatning[35]), har villet fastslaa, at Meddelelsen af Indfødsret ikke mere skulde være en Øvrighedssag men være forbeholdt Lovgivningsmagtens suveræne Skøn i det enkelte Tilfælde. Hermed kunde det naturligvis ikke være udelukket, at der ved Lov gaves almindelige Regler om Indfødsrets Erhvervelse og Fortabelse, hvorved Indfødsret kunde tilkomme Udlændinge efter visse bestemte Regler, jfr. Bek. 1908 §§ 2 og 3, og Lov 27. Nov. 1916, thi ogsaa herved maa Udlændingen siges at faa Indfødsret ved Lov (ipsa lege). Men derimod maatte en Lov, der bemyndigede Regeringen til efter sit eget Skøn, omend indenfor visse nærmere Grænser, at give eller nægte Indfødsret, anses uforenelig med Grundlovens Ord: »ved Lov« ikke »i Henhold til Lov«. Ligesom Teorien har været enig i denne Forstaaelse[36]), saaledes er ogsaa i Praxis lige siden Grundlovens Tid Indfødsret altid blevet meddelt af Lovgivningsmagten ved en særlig Lov, der ved Navn angiver alle de Personer, hvem Indfødsret meddeles[37]).

En anden Sag er, at der i Praxis har maattet fæstne sig visse Regler til Rettesnor for Administrationen, der udarbejder Indfødsretsforslagene, og til Vejledning for dem, der søger om Indfødsret, og at der kun af særlige Grunde afviges fra disse Regler[38]). Navnlig vil der sædvanligt, naar ikke særlige Grunde

---

ret ved Lov. I Nordamerika sker det gennem Domstolene, Sieber II S. 387.

[35]) Belgisk Forf. af 1831 Art. 5: »Indfødsret meddeles af den lovgivende Magt«, jfr. Errera, der S. 24 herom udtaler: »Dermed fraskriver Forfatningsgiveren den udøvende Magt Kompetencen dertil«.

[36]) J. E. Larsen I, 3 S. 57 og 184, Holck I S. 190 og 247 og II S. 308, Matzen I S. 86, jfr. ogsaa Olivarius S. 44.

[37]) I tidligere Tid omfattede Indfødsretsloven endog ofte kun en enkelt Person, jfr. f. Ex. Lovene 1. Febr. og 18. August 1854.

[38]) Se om de hidtil fulgte Regler Ind. Min. Cirk. Nr. 52, 25. April 1895 og Nr. 28, 28. Marts 1900 samt Olivarius S. 44 fg.

foreligger, som f. Ex. at den paagældende ønskes ansat som dansk Embedsmand, fordres en vis længere Tids fast Ophold her i Landet[39]). Ligeledes maa den paagældende have ført en ulastelig Vandel og som Regel ikke have modtaget Fattighjælp. Ansøgernes Antal er i de senere Aartier steget i overordentlig Grad[40]). Indfødsret kan iøvrigt meddeles saavel til Kvinder som til Mænd, og ikke blot til ugifte Kvinder eller Enker eller fraskilte Kvinder, men vil ogsaa kunne meddeles fremmede Mænds Hustruer, f. Ex. her bosatte danske Kvinder, der ved Ægteskab med Udlændinge har mistet deres danske Indfødsret[41]). Ligeledes kan Indfødsret meddeles umyndiges Børn[42]). De, hvem der ved de aarlige Indfødsretslove meddeles Indfødsret, faar dog ikke alle strax ved Lovens Ikrafttræden denne Ret, idet der siden 1876 sondres mellem saadanne, hvem Indfødsret strax meddeles, og saadanne, hvem den kun meddeles paa den Betingelse, at de inden et Aar efter Lovens Ikrafttræden for Indenrigsministeren godtgør at være løste af deres tidligere undersaatlige eller statsborgerlige Forhold. Under den første Afdeling opføres alene de, der har godtgjort allerede at være løste fra deres tidligere statsborgerlige Forhold eller som er fra Lande, efter hvis Lovgivning Statsborgerretten bortfalder ved Naturalisation i fremmed Land[43]). Nogen Af-

---

[39]) Tidligere krævedes der i Almindelighed et Ophold her i Landet i 15 Aar, for Svenskere og Nordmænd dog kun 12 Aar. Efter Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art. 3 er for Svenskere og Nordmænd Tiden nu nedsat til 10 Aar, jfr. Udkast 1921 S. 33.

[40]) Medens f. Ex. Indfødslov Nr. 20, 7. Marts 1885 kun omfattede 57 omfattede Lov Nr. 44, 3. Marts 1914 632 Personer. Efter en Nedgang under Verdenskrigen er Antallet atter i Stigning: i 1920 503 og 1921 491 Personer. Dertil kommer, at nu ogsaa de paagældendes Hustruer og umyndige Børn samtidigt erhverver Indfødsret ved Loven. Som Regel er langt det største Antal fra Sverige, derefter fra Tyskland og Norge.

[41]) Matzen I S. 88.

[42]) Matzen I S. 88, Olivarius S. 95; dog maa det naturligvis høre til Sjældenhederne, allerede fordi der sædvanlig fordres Ophold her i en længere Aarrække.

[43]) Dette gælder om følgende Lande: Norge, Sverige, England med Kolonier, Nederlandene, Belgien, Spanien, Portugal, Italien, de Forenede Stater af Amerika, Argentina og nu efter den tyske Rigslov af 22. Juli 1913 ogsaa Tyskland, jfr. Udkast 1921 S. 38.

læggelse af Troskabsed kræves derimod ikke efter dansk Ret[44]).

Saaledes som Grundlovens Regel, at Indfødsret kun kan meddeles ved Lov, gennemføres i Praxis, idet der regelmæssigt kun vedtages én Indfødsretslov om Aaret, hvorfor alle Ansøgningerne skal indgives i god Tid i Forvejen for overhovedet at komme med paa den aarlige Indfødsretslov, hvis Behandling paa Rigsdagen atter tager rum Tid, selvom det enkelte Andragende er nok saa oplagt[45]), kan Ordningen næppe anses fuldt tilfredsstillende. Det havde derfor maaske været heldigt, om Reglen var blevet ændret ved Grundlovens Revision i 1915, saaledes at Grl. § 50 havde afgivet Hjemmel for, at Indfødsret ogsaa kunde meddeles administrativt i Henhold til Lov[46]). Dette skete ikke. Imidlertid fremgaar det af Rigsdagsforhandlingerne om de aarlige Indfødsretslove, at saavel Regering som Rigsdag en Aarrække har været af den Opfattelse, at Ordlyden af Grl. § 50 ikke var til Hinder for en Delegation ved Lov af Lovgivningsmagtens Beføjelse i saa Henseende[47]). Denne Opfattelse fik Udtryk i Lov Nr. 166, 17. Maj 1916, hvorved Indenrigsministeren bemyndigedes til efter derom nærmere indgivet Andragende at meddele dansk Indfødsret til visse Personer af dansk Afstamning. Efter det foran udviklede kan denne Lov, der iøvrigt kun var af rent forbigaaende Varighed[48]), dog ikke anses for stemmende med Grundlovens Ord, idet den ikke nøjedes med at fastslaa almindelige Regler, i Kraft af hvilke Indfødsret erhver-

---

[44]) Dette kræves derimod i Norge, Sverige, England, Østrig, Nordamerika og mange andre Stater.

[45]) Se Ind. Min. Cirk. Nr. 28, 28. Marts 1900, hvorefter Ansøgninger, der indkommer efter den 1ste September, ikke kan ventes at komme i Betragtning ved Affattelsen af det Lovforslag, der forelægges den i samme Aar sammentrædende Rigsdag. Der vilde iøvrigt intet være i Vejen for, at der hvert Aar vedtoges et større Antal Indfødsretslove, hvilket skete i Begyndelsen og hvad der stadig er Regel i Belgien, hvorfra vor Grundlovsregel er hentet.

[46]) Tanken derom var fremme paa Grundlovsforhandlingernes første Trin, se Landst. Forh. 1913—14 Sp. 232, men forfulgtes ikke senere.

[47]) Se Landst. Forh. 1913—14 Sp. 232, 1914—15 Sp. 31 og 227.

[48]) Loven havde kun Gyldighed til Udgangen af Aaret 1916.

vedes ipso jure, men overlod Meddelelsen af Indfødsret i hvert enkelt Tilfælde til Administrationen efter dennes eget Skøn, medens Grundlovens § 50 kræver, at Indfødsrets Meddelelse, skønt materielt et administrativt Anliggende, skal ske ved Lov, d. v. s. i Lovform[49]).

Før Lov 19. Marts 1898 omfattede Naturalisationen kun de Personer, hvem den udtrykkeligt med Navns Nævnelse meddeltes. Men efter Loven, jfr. Bek. 1908 § 4, 2det Stk., omfatter en Mands Naturalisation tillige hans Hustru og umyndige ægte Børn, saafremt ikke andet i det enkelte Tilfælde fastsættes. Disse Personer faar altsaa ad afledet Vej dansk Indfødsret, selv om deres Existens ikke er oplyst for de bevilgende Myndigheder[50]), men de kan ogsaa i Loven, f. Ex. fordi de bor i Udlandet, udtrykkeligt undtages fra at rammes af denne Virkning. Ved Hustru forstaas saavel den fra Manden separerede som den med ham samlevende, men ikke den fraskilte Hustru, ved hans umyndige ægte Børn saavel hans ægtefødte som ved Ægteskab legitimerede ægte Børn, men i Henhold til det foran udviklede ikke hans paa anden Maade legitimerede Børn[51]). Ifølge Bek. 1908 § 7, 2det Stk., omfatter dernæst ogsaa en Kvindes Naturalisation hendes uægte Børn. Derimod har en Enkes eller fraskilt Kvindes Naturalisation ingen Virkning for hendes ægte Børn, en Regel, der synes besynderlig[52]) men stemmer med hele Lovens Ordning, hvorefter ægte Børn alene følger Faderens statsborgerlige Stilling[53]). Ønskes det derfor, at en Enkes umyn-

---

[49]) Jfr. med Hensyn til Belgien, hvis Grundlovs Art. 5 er Kilden til den danske Grl. § 50, Errera S. 24 og 73. Rigtigt Udkast 1921 S. 32.

[50]) Om Ansøgeren har Børn og hvor gamle de er, bør dog naturligvis oplyses, se Ind. Min. Cirk. Nr. 28, 28. Marts 1900, 4°.

[51]) Under umyndige Børn henregnes i Praxis dog ikke gifte Døtre, selv om de er under 18 Aar.

[52]) Jfr. Matzen, Om dansk Indfødsrets Erhvervelse S. 14. I Norge følger Enkens Børn hende i Almindelighed baade naar hun ved Naturalisation og senere Ægteskab forandrer Statsborgerforhold. Kommissionsudkastets Begrundelse S. 14, at det er Blodsbaandet mellem Barnet og Faderen, der knytter det til dennes Stat, idet Barnet bærer Faderens Familienavn og familieretligt tilhører hans Slægt, synes ikke meget stærk.

[53]) Udkast 1921 § 7 lader i flere Tilfælde ægte Barn følge Moderen, naar hun skifter Nationalitet, saafremt hun er Enke, fraskilt eller separeret.

dige ægte Børn faar Indfødsret sammen med hende, maa de særskilt naturaliseres ved Siden af hende[54]).

Med Hensyn til Virkningen af Naturalisation har det tidligere været hævdet, at den naturaliserede ikke blev ganske ligestillet med Indfødte, men i visse Retninger, navnlig med Hensyn til Retten til at være her i Landet, skulde være vedblivende at betragte som Udlænding[55]). Denne Opfattelse maatte allerede tidligere betragtes som urigtig[56]). Men den maa i hvert Fald nu siges at mangle ethvert Grundlag. Udtrykkene i Bek. 1908 § 4: »Dansk Indfødsret kan ogsaa erhverves ved Naturalisation« kan nemlig ikke forstaas anderledes end, at den danske Indfødsret, der herved erhverves, er af ganske samme Art som den, der erhverves ved de andre Kendsgerninger, Loven omtaler, Fødsel, Ægteskab m. m.[57]). Vel kan der blive en vis faktisk Forskel tilbage, fordi den naturaliserede lige saa lidt som den, der har erhvervet Indfødsret ved Ægteskab, fra Fødselen af har været knyttet til Landet. Denne faktiske Forskel kan f. Ex. have Betydning med Hensyn til Forsørgelsesstedet, Fattiglov 9. April 1891 §§ 17 og 27, jfr. Lov Nr. 117, 27 Maj 1908 § 1. Men ogsaa her er Forsørgelsesretten dog ganske den samme som for de fra Fødselen til Landet knyttede, hvilke jo iøvrigt heller ikke behøver faktisk at være fødte i Landet, ja endog kan være fødte i Udlandet af Forældre, der heller ikke

---

men vil dog i § 5 ved Naturalisation — mærkeligt nok — bevare den nugældende Ordning.

[54]) Matzen I S. 88.

[55]) Saaledes Scheel S. 226 og Holck II S. 297, 312—13.

[56]) Jfr. Matzen I S. 89 fg. Det maa dog erindres, at den ældre Lære ikke var uden Tilknytning til, hvad der gælder i flere Lande, hvor de naturaliserede ikke paa alle Punkter er retligt helt ligestillede med de egentlig Indfødte. Dette gælder saaledes endnu tildels i England, se Hatschek 1905 I S. 221, og endnu paa et enkelt Punkt i Sverige, idet naturaliserede ikke kan blive Medlemmer af Statsraadet, se Blomberg S. 78, samt ligeledes i Frankrig, hvor den naturaliserede først efter 10 Aars Forløb opnaar politisk Valgbarhed, se Lebon S. 36, i Nordamerika og i Portugal, se Medeiros, Staatsrecht des Königreichs Portugal 1892 S. 27. Derhos kendes der jo ogsaa i enkelte Lande, saaledes i Belgien og Italien, flere Slags Naturalisationer, der hjemler den naturaliserede flere eller færre Rettigheder.

[57]) Matzen I S. 94.

er fødte her i Landet, og derfor ogsaa kan være uden Fødekommune. De naturaliserede bliver derfor overalt retligt at anse for ligestillede med de andre Indfødte[58]).

V. Indlemmelse af nyt Landomraade i den danske Stat. Skønt ikke særlig omtalt i Lovgivningen følger det af de almindelige folkeretlige Regler om Nationalitetsskifte i Tilfælde af Erhvervelse og Tab af Landomraade[59]), at naar en ny Landsdel erhverves for den danske Stat, erhverver denne Landsdels Indbyggere derved[60]), uden at særlig Lovhjemmel dertil er nødvendig, i Kraft af selve Indlemmelsen i Riget, dansk Indfødsret, samtidigt med, at de mister deres tidligere fremmede Statsborgerret[61]). At denne Erhvervelsesmaade ikke omtales i Lov 1898, er ganske naturligt, thi folkeretlige Retsregler kan ikke fastsættes ved en enkelt Stats Lovgivning, hvorfor heller ikke Grl. § 50 kan antages at ville udelukke en slig Erhvervelse.

Imidlertid kan der næppe siges at have dannet sig nogen ganske bestemt folkeretlig Regel om, hvem af Landsdelens Indbyggere, der skifter Nationalitet ved Forandringen af Statsomraadet. Som den rigtigste Regel maa det vel anses, at Nationalitetsskiftet omfatter alle de i det Øjeblik, Skiftet af Højhedsretten foregaar, i Landsdelen bosatte Personer, der havde Statsborgerret i den afstaaende Stat, ligegyldigt, hvor de er fødte, men heller ikke andre[62]). Da der imidlertid i Traktater om Land-

---

[58]) Et Skridt tilbage mod den tidligere Opfattelse betegner Udkast 1921 § 4, hvorefter kun den, der enten selv eller hvis begge Forældre er født her i Riget, skal kunne generhverve sin tabte Indfødsret uden formelig Naturalisation.

[59]) Jfr. Liszt S. 96, Blomberg S. 80 fg., Berlin: »Nogle stats- og folkeretlige Spørgsmaal vedrørende Afstaaelse og Erhvervelse af Statsomraade« i U. f. R. 1919 B. S. 69 fg.

[60]) Ubetinget gælder dette dog kun ved Landerhvervelser i Kraft af traktatmæssig Overenskomst og kun, saafremt Traktaten ikke indeholder Bestemmelser i modsat Retning, jfr. saaledes Traktat 4. Aug. 1916 angaaende Afstaaelsen af de dansk-vestindiske Øer, Art. 6.

[61]) Jfr. A. Weis, Manuel de droit international privé, Paris 1905 S. 173 fg. Dette erkendtes ogsaa i dansk Praxis ved Lauenborgs Erhvervelse for Danmark ved Mageskiftetraktat 4. Juni 1815, jfr. Olivarius S. 11 fg.

[62]) Liszt S. 92, Blomberg S. 80.

afstaaelse ofte fastsættes Modifikationer i disse Regler, og da der tillige altid bør aabnes Adgang for de Nationalitetsskiftet underkastede Personer til, om de ønsker det, ved Option at generhverve deres tabte tidligere Statsborgerret, bør Overgangen til den ny Nationalitet altid nærmere ordnes i den paagældende Traktat, i Kraft af hvilken Afstaaelsen og Erhvervelsen af Landomraadet foregaar[63]).

Dette er da ogsaa med Hensyn til de i 1920 i den danske Stat indlemmede sønderjyske Landsdele sket ved Fredstraktaten i Versailles af 28. Juni 1919 Art. 112 og 113[64]) samt ved den dansk-tyske Traktat i København af 10. April 1922, Overenskomst Nr. 11 med Slutprotokol. I Henhold hertil er Forholdet for Danmarks Vedkommende nærmere ordnet ved Lov Nr. 474, 5. Sept. 1920 med Ændringer ved Lov Nr. 274, 12. Juni 1922, bekendtgjort som Lov om Erhvervelse af dansk Indfødsret i Anledning af de sønderjyske Landsdeles Indlemmelse i Danmark, se Bek. af 12. Juni 1922.

Efter denne Lov, der vel i det hele maa siges at stemme med Fredstraktaten[65]), har alle de Personer dansk Indfødsret, som den 15. Juni 1920 — den Dag, Højhedsretten over Landsdelene overgik til Danmark[66]) — havde fast Bopæl i de sønderjyske Landsdele og indtil dette Tidspunkt var i Besiddelse af tysk Statsborgerret, medmindre de havde bosat sig i Landsdelene efter 1. Oktober 1918[67]), jfr. Bek. 1922 § 1. Deraf, at Lovens Ord

---

[63]) Et enestaaende Tilfælde, hvor ved Afstaaelse af Landomraade ingen Bestemmelser blev fastsat hverken om, hvem der skiftede Nationalitet, eller om Optionsret, er dansk-islandsk Forbundslov af 30. Nov. 1918.

[64]) Ifølge Versaillesfredens Art. 110 afstod Tyskland vel formelt de paagældende Landsdele ikke direkte til Danmark, men til Ententens Hovedmagter, der atter overdrog dem til Danmark, men at her dog kun var Tale om en ren Form, der maatte blive uden Betydning for Befolkningens Nationalitet, forudsættes klart i Art. 112, der gaar ud fra, at Beboerne endnu ved Overgangen til Danmark har tysk Statsborgerret.

[65]) Angaaende Lovens nærmere Forstaaelse se Ind. Min. Cirk. 22. Sept. 1920 og 31. Marts 1921 samt C. B a n g, Forsørgelseslovgivningen i de sønderjyske Landsdele 1921 S. 89 fg.

[66]) Jfr. Traktaten i Paris 5. Juli 1920, se foran S. 65.

[67]) Altsaa kun kort før Afslutningen af Vaabenstilstanden med Tyskland i Verdenskrigen (11. Nov. 1918).

lyder: »Dansk Indfødsret h a r de Personer«, ikke »erhverver de Personer«, fremgaar det, at Loven med Rette gaar ud fra, at de paagældende Personer allerede før Lovens Udstedelse, nemlig ved selve Landsdelenes Overgang til Danmark ipso jure havde erhvervet dansk Indfødsret, jfr. Traktatens § 112. Dette er Hovedreglen. Men ved Siden af aabnede Loven i Overensstemmelse med Fredstraktaten en Adgang til at optere saavel tysk Statsborgerret som dansk Indfødsret. I Henhold til Bek. 1922 § 2, kan saaledes 18aarige Personer, der har faaet dansk Indfødsret i Henhold til § 1, inden den 1. Januar 1923 optere før Tyskland, og naar de iLøbet af 12 Maaneder derefter tager Bopæl i det tyske Rige, fortaber de derved deres ved Indlemmelsen i Danmark erhvervede danske Indfødsret. Omvendt kunde ifølge § 3, Fredstraktatens Art. 113, 18aarige Personer, som v a r f ø d t i de sønderjyske Landsdele, men ikke havde dansk Indfødsret i Medfør af § 1, fordi de ikke d. 15. Juni 1920 var bosatte i Landsdelene eller først havde bosat sig dér efter 1. Oktober 1918, og som enten var tyske Statsborgere eller alene paa Grund af Faneflugt havde mistet deres tyske Statsborgerret, erhverve dansk Indfødsret ved inden en Frist af 2 Aar at optere for Danmark og inden 12 Maaneder derefter at flytte til Danmark, forsaavidt de ikke allerede havde Bopæl dér[68]). Derhos giver Loven i §§ 2, 3 og 4de Stk., samt 4—5 nærmere Regler om de statsborgerlige Bipersoners, Hustrus og umyndige Børns, Retsstilling i Tilfælde af Hovedpersonens Erhvervelse eller Tab af dansk Indfødsret, Regler, der delvis, jfr. § 5, slutter sig ganske til de i L. 19. Marts 1898 udtalte Grundsætninger, men delvis stærkt afviger fra disse, jfr. navnlig § 4, hvorefter den af en Mand i Medfør af Loven erhvervede Indfødsret kun omfatter hans med ham samlevende — altsaa ikke den faktisk for sig selv boende, endsige da den fraseparerede — Hustru og ægte Børn under 18 Aar, medens den af en Enke, en frasepareret eller fraskilt Hustru erhvervede Indfødsret ogsaa omfatter hendes umyndige ægte Børn — for den fraseparerede eller fraskilte

[68]) Den ny henholdsvis tyske eller danske Statsborgerret erhverves vel strax ved Optionserklæringens Afgivelse, men med den resolutive Betingelse, at Udvandring sker inden de 12 Maaneders Udløb.

Hustrus Vedkommende dog kun, forsaavidt hun har Forældremagten over Børnene[69]).

VI. Endelig maa nævnes Regelen om Hittebørn i Bek. 1908 § 8, hvorefter Børn, som findes her i Riget uden at deres statsborgerlige Stilling kendes, anses, indtil andet oplyses, som havende dansk Indfødsret. Her er dog ikke Tale om nogen egentlig Erhvervelse af Indfødsret men kun om en Formodning, der falder sammen, naar det rette Forhold oplyses. Vel vil Barnet, dersom det kan godtgøres at være født her i Landet, i alle Tilfælde være endelig at anse for dansk, naar det har haft Hjemsted her i Landet indtil dets 19de Aar, men dette vil da ikke skyldes Bek. § 8, men dens § 2[70]).

§ 18.

Fortabelse af Indfødsret.

A. Som foran omtalt kunde før Loven af 1898 Indfødsret ikke fortabes — bortset fra Landafstaaelse[71]) — og der anerkendtes i Praxis kun en Suspension af dens Retsvirkninger, naar en Person ved kgl. Resolution var blevet løst fra sit undersaatlige

---

[69]) Medens den ikke med Manden samlevende Hustru i § 4 betragtes som Hovedperson i Forhold til Manden og ligeledes selvstændigt kan erhverve Indfødsret i Medfør af § 1, kan hun ikke paa egen Haand optere i Henhold til § 3, 3dje Stk., hvilket derimod den fraseparerede Hustru kan, for saavidt det drejer sig om Option for Danmark. For forældreløse Børn under 18 Aar kan Optionserklæringen afgives af Værgen, men den kan inden Optionsfristens Udløb tilbagekaldes af den da myndigblevne, Bek. §§ 2, 3dje Stk. og 3, 3dje Stk.

[70]) Reglen i Bek. 1908 § 8 er derfor ikke en Anvendelse af den af Bonfils-Fauchille, Manuel de droit international public 1908 S. 242 udtalte Grundsætning, at en Person ikke kan være uden Fædreland, og at derfor den, der ikke kan bevise at have noget Fædreland, maa erhverve Statsborgerret, hvor han er bosat, thi Bek. § 8 gælder kun Personer, der findes her som Børn, og som ikke bevises at være statsretligt hjemløse.

[71]) Skønt Kielerfreden 14. Jan. 1814 intet udtrykkeligt udtalte derom, anerkendtes det dog i dansk Praxis, at Nordmænd, der ikke inden den i Art. 20 omtalte Frist af sex Aar udvandrede til Danmark, derved havde tabt deres tidligere danske Indfødsret, jfr. Olivarius S. 12. Ogsaa i England antoges det selv før 1870, da engelsk Undersaatsforhold aldrig kunde bortfalde, at dette dog skete ved Landafstaaelse, Sieber I S. 512.

Forhold til Danmark, idet Indfødsretten ikke derved endelig bortfaldt, men igen traadte i fuld Kraft, naar Personen paany tog fast Bopæl her i Landet[72]). Derimod indtraadte hverken nogen Fortabelse ej heller Suspension af Indfødsretten derved, at den Indfødte blev Statsborger i en anden Stat. For at afbøde de uheldige Følger af det herved bevirkede dobbelte Statsborgerforhold udstedtes Lov Nr. 54, 25. Marts 1871, der dog i dette Tilfælde hjemlede alene en Suspension, ikke nogen endelig Fortabelse af den danske Indfødsret.

Efter denne Lovs § 1, der, som foran nævnt, endnu kommer til Anvendelse paa danske Indfødte, der for 7. April 1898 er blevne Statsborgere i et fremmed Land, bevirker Erhvervelsen af den fremmede Statsborgerret, at den danske Indfødte ikke mere kan udøve de til Indfødsret knyttede Rettigheder, ligesom han ej heller er undergivet de af Indfødsret flydende Forpligtelser. Han er vel stadig Indfødt men bliver dog indtil videre at behandle som Udlænding. Han kan altsaa, hvis han vender tilbage her til Landet, udvises og uddømmes af Riget, hans Forsørgelsesret[73]) og Adgang til Embeder her i Landet m. m.[74]) er bortfalden, ligesom han ogsaa kun kan blive værnepligtig efter de for Udlændinge gældende Regler, jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 2. Det erindres dog herved, at da Loven, jfr. dens § 1,

---

[72]) Angaaende den Uklarhed, der iøvrigt herskede med Hensyn til en slig Løsnings Retsvirkninger, se Just. Min. Skr. 13. Sept. 1851 og H. R. T. 1867 S. 558 samt Matzen I S. 118, der dog sikkert anlægger en for stiv Bogstavfortolkning, naar han, fordi den kgl. Resolution brugte det Udtryk, at Personen løstes fra sit undersaatlige Forhold til Danmark, derpaa vil bygge, at hans Rettigheder som Statsborger slet ikke berørtes, altsaa ikke engang suspenderedes derved. Undersaatligt og statsborgerligt Forhold bruges tværtimod i denne Forbindelse oftest som ganske enstydige Ord, jfr. ogsaa Lov 25. Marts 1871 § 1, 2det Stk., og Bek. 1908 § 5, 2det Stk., hvor Løsningen fra det statsborgerlige Forhold dog ikke kan betragtes som angaaende alene Rettighedssiden. Naturligst synes det derfor, jfr. foran S. 88 Note 10, at opfatte Forholdet før Lov 25. Mart 1871 saaledes, at Løsningen ved kgl. Resol. bevirkede en Suspension af Indfødsrettens Virkninger baade med Hensyn til Pligts- og Rettighedssiden, men derimod ikke endelig ophævede Indfødsretten. Hermed er Højesteretsdommen i H. R. T. 1867 S. 558 da ogsaa vel forenelig.

[73]) Jfr. Fattiglov 9. April 1891 § 24, jfr. § 58.

[74]) Sølov 1. April 1892 § 1, Ind. Min. Skr. Nr. 109, 5. Maj 1877.

2det Stk., forudsætter, at den Indfødte har fast Bopæl i Udlandet paa den Tid, da den fremmede Statsborgerret erhverves, kan den fremmede Statsborgerret, som en Person ved Fødselen har erhvervet samtidigt med, at han blev dansk Indfødt, ikke medføre Suspension af den danske Indfødsret, thi efter Indfødsretten 1776 § 1 kunde et af Danske i Udlandet født Barn kun erhverve dansk Indfødsret, naar Forældrene havde bevaret deres Hjemsted her i Landet[75]). Men dernæst følger det ogsaa af samme Forudsætning, at selv om en Mands Naturalisation i fremmed Stat ogsaa skaffer hans Hustru og umyndige Børn Statsborgerret i samme Land, kan de sidstnævnte Personers danske Indfødsret ikke suspenderes derved, saafremt og saalænge de selv forbliver her i Landet[76]).

At der imidlertid for den Indfødte, der rammes af Loven, kun er Tale om en Suspension af Indfødsretten, ikke om en endelig Fortabelse af denne, viser sig deri, at han atter indtræder i Udøvelsen af alle af Indfødsret flydende Rettigheder og maa bære alle af Indfødsret flydende Forpligtelser, naar han igen tager fast Bopæl her i Landet[77]) og derhos enten lader sig løse fra det undersaatlige Forhold til det paagældende fremmede Land eller, hvor saadant efter dettes Love ikke er muligt, afgiver en Erklæring om, at han frasiger sig alle af dette Forhold flydende Rettigheder, Lov 1871 § 1, 2det Stk. Selvom han imidlertid har undladt dette sidste, bliver han dog ifølge Lov 1871 § 1, 3die Stk., uden videre Bevis at anse for at være udtraadt af det statsborgerlige Forhold til det paagældende fremmede Land, naar hans Ophold her i Landet udstrækker sig til to Aar eller derover. Vel udelukker nu Ordene: »uden videre Bevis« ikke nødvendigt, at den paagældende maatte kunne føre et Modbevis for sin animus revertendi. Men da Bestemmelsens Betydning ved en saadan Forstaaelse vilde blive væsentligt forringet, maa det vistnok antages, at det er en uafviselig Præsumption, der

---

[75]) Forældrene skulde nemlig være ude af Landet enten blot paa Rejse eller for den kgl. Tjenestes Skyld, f. Ex. som Gesandt, jfr. Matzen I S. 74.

[76]) Jfr. Matzen I S. 120, der dog kun udtrykkeligt taler om den udvandredes her forblevne Hustru.

[77]) Det erindres dog herved, at den paagældende ved Udvisning vil kunne hindres i at tage fast Bopæl her.

her opstilles, saaledes at den paagældende efter de to Aars Forløb uden videre bliver igen at anse for dansk Indfødt, hvis — men ogsaa kun hvis — han har fast Bopæl her i Riget[78]).

Loven af 25. Marts 1871 er anvendelig saavel paa Mænd som paa Kvinder, og det er ligegyldigt, om den fremmede Statsborgerret er erhvervet selvstændigt eller ad afledet Vej. Derfor vil ogsaa som foran anført den danske Kvinde, der ved Ægteskab indgaaet før 7. April 1898 med en i Udlandet naturaliseret dansk Mand har erhvervet fremmed Statsborgerret i Overensstemmelse med Lovens § 1, 2det Stk., senere selvstændigt kunne generhverve sin suspenderede danske Indfødsret. Det samme gælder ogsaa den paagældende Mands før hans Naturalisation fødte Børn. Om de Børns Retsstilling, der fødes ham efter, at hans danske Indfødsret er blevet suspenderet, er talt foran[79]). Derimod er Loven af 1871 ikke anvendelig paa de Personer, hvem der i Henhold

[78]) Jfr. Matzen I S. 124. Da den fremmede Statsborgerret vel som Regel, men ingenlunde altid vil bortfalde, naar den suspenderede danske Indfødsret genopvaagner, bestemte Loven af 1871 § 3 in fine, at Regeringen skulde være bemyndiget til ved Traktat at vedtage herfra afvigende Regler paa Betingelse af Gensidighed. Denne Bemyndigelse er dog ikke benyttet, idet den eneste Konvention, Danmark har afsluttet angaaende i Udlandet naturaliserede Danskes Retsstilling, Konv. med Nordamerika i Patent Nr. 25, 18. Marts 1873, slutter sig ganske til Lovens Forskrift. Den bestemmer nemlig i Art. 3, at naar en dansk Undersaat, der i Amerika er blevet naturaliseret som amerikansk Borger, vender tilbage til Danmark og opholder sig her længere end to Aar, skal han anses for at have opgivet sin i Amerika erhvervede Naturalisation. Denne Traktat gælder endnu, men det erindres herved, at forsaavidt en dansk Emigrant har erhvervet amerikansk Borgerret efter 7. April 1898, har han derved ubetinget mistet sin danske Indfødsret, og denne kan ikke generhverves for ham uden ved Naturalisation, selv om han muligvis ifølge Traktaten med Amerika fremdeles ved to Aars Ophold her i Landet mister sin amerikanske Borgerret, jfr. Matzen I. S. 141 og II S. 240 fg. Iøvrigt mærkes, at der i ovennævnte Konventions Text er en Uoverensstemmelse, idet det i den amerikanske Text i Art. 3, sidste Stk., hedder: »may be held« (»kan antages«, ikke som i den danske Text »skal antages«), hvilket er af saa meget mere Betydning, som efter amerikansk Ret en naturaliseret Amerikaners to Aars Ophold i hans oprindelige Hjemland kun skaber en ved Beviser afkræftelig Formodning om, at han har givet Afkald paa sin erhvervede amerikanske Borgerret, se Freund, l. c. S. 62.

[79]) Se foran S. 118.

til Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX er forbeholdt Indfødsret; se Lovens § 2.

B. Loven af 19. Marts 1898 har nu indført en Fortabelse af Indfødsret i visse Tilfælde. Derimod hjemler dansk Lovgivning for Fremtiden ikke længer nogen Suspension af Indfødsretten. Lov 19. Marts 1898 §§ 7 og 8 indførte ganske vist en Suspension af denne Ret ved 10 Aars uafbrudt Ophold i Udlandet, men disse Regler hævedes, inden de endnu havde affødt nogen Virkning, ved Lov 23. Marts 1908 § 1[80]). En nok saa lang Tids Bopæl i Udlandet medfører altsaa ikke hverken nogen Fortabelse eller Suspension af Indfødsretten, og der vil derfor, hvad ikke er helt uden Betænkelighed, kunne vokse Generation paa Generation af Danske op i Udlandet, der aldrig har sat deres Fod her i Landet og er fremmede for danske Forhold og som maaske tillige er Statsborgere i et andet Land[81]).

De Kendsgerninger, der kan medføre Tab af Indfødsret, er følgende:

I. Ægteskab, jfr. Bek. 1908 § 6, hvorefter dansk Indfødsret tabes af den Kvinde, som gifter sig med en Mand, som ikke har dansk Indfødsret[82]). Denne Regel, der nu, efter at Kvinder i Danmark ogsaa har faaet politisk Stemmeret, vil synes vanskeligere at begrunde, bygger derpaa, at det næsten overalt er gældende Ret, at Hustruen ved Ægteskabets Indgaaelse faar sin Mands statsborgerlige Stilling, jfr. Bek. 1908 § 3. Men den gælder ogsaa, selvom hun undtagelsesvis ikke skulde erhverve sin Mands Nationalitet, og den gælder endvidere, hvad der er mere praktisk, selvom Manden ikke har Statsborgerret i noget Land, altsaa er nationalt set hjemløs, og endelig gælder Reglen, selvom Hustruen med Manden bliver boende her i Landet. I alle Tilfælde bliver hun ved Ægteskabet Udlænding og vil derfor

[80]) Jfr. Matzen I S. 125 fg.

[81]) Det erindres herved, at efter Lov 1898 § 5 medfører en Erhvervelse af fremmed Statsborgerret, der sker ved selve Fødslen, ikke Fortabelse af den danske Indfødsret. Udkast 1921 § 9 vil nu indføre en Fortabelse af Indfødsret for Danske, der baade selv og hvis begge Forældre er fødte i Udlandet, ligesom § 4 igen vil indføre en blot Suspension med Adgang til Generhvervelse af Indfødsret for visse danske Indfødte.

[82]) Naturligvis er det ved Bek. 1908 § 6 ligesom ved § 3 en Forudsætning, at Ægteskabet er gyldigt.

ikke blot miste sin politiske Stemmeret og eventuelt Embede eller Rigsdags- eller kommunalt Mandat, men vil ogsaa, hvis Manden bliver trængende til Fattigforsørgelse, kunne udsendes af Landet sammen med ham eller, hvis hun ved Ægteskabets Ophør bliver trængende til Fattigforsørgelse, sammen med sine i Ægteskabet fødte Børn kunne hjemsendes til Mandens Fædreland.

Grunden til, at Loven desuagtet i alle Tilfælde lader Hustruen følge Mandens statsborgerlige Forhold uden som i § 5 at hjemle visse Undtagelser, skyldes dels Lovens almindelige Princip om Hustruens statsborgerlige Afhængighed af Manden, men dels ogsaa den Betragtning, at hun ikke bør skilles fra de i Ægteskabet fødte Børn, der imidlertid her, naar Manden er fremmed, bortset fra § 2, ubetinget bliver fremmede. Paa det haarde i Lovens Konsekvens kan der vel tildels bødes ved Lov Nr. 117, 27. Maj 1908 § 1. Herefter kan Indenrigsministeriet, naar Udlændinge, som ikke har Ret til i Trangstilfælde vedvarende at forsørges her i Landet, falder Fattigvæsenet til Byrde og Forholdene i det enkelte Tilfælde maatte tale imod at benytte Retten til at foranstalte Hjemsendelse, bestemme, at de skal forsørges her i Landet, i hvilket Tilfælde Udgifterne hertil skal erstattes vedkommende kommunale Kasse af Statskassen. Men om end denne Bestemmelse vil kunne anvendes ogsaa i dette Tilfælde, sin tabte Indfødsret vil den paagældende Hustru eller Enke, selv om hun er forblevet her i Landet, dog kun kunne generhverve ved Naturalisation[83]). Om den danske Kvindes Retsstilling, der efter 6. April 1898 har giftet sig med en dansk Mand, hvis Indfødsret er suspenderet, er talt ovenfor[84]).

---

[83]) Efter adskillige fremmede Lovgivninger, saaledes f. Ex. efter fransk, belgisk, norsk og italiensk Ret, mister en Kvinde ved Ægteskab kun sin Statsborgerret, hvis hun erhverver en anden i Stedet, jfr. nu Udkast 1921 § 8, og efter nogle f. Ex. efter italiensk, belgisk og portugisisk Ret, kan en Kvinde, der har været gift med en fremmed Mand, som Enke eller fraskilt uden formelig Naturalisation generhverve sin tabte Statsborgerret ved igen at tage Bopæl i Landet, jfr. ogsaa Udkast 1921 § 4, men selve den Ubilligheid, at en Kvinde modsat Manden som Hovedregel taber sin Indfødsret ved Ægteskab, endog, om hun bliver boende i sit Fødeland, ændres jo ikke derved. Se om dette Spørgsmaal mine Afhandlinger i U. f. R. 1918 B. S. 6 og 1922 B. S. 105.

[84]) Se foran S. 123 fg.

Medens det er givet, at de i Ægteskabet med den fremmede Mand fødte Børn ikke bliver danske, undtagen for saa vidt Bek. 1908 § 2 kommer til Anvendelse paa dem, bliver Spørgsmaalet, hvilken Retsstilling den danske Kvindes før Ægteskabet fødte Børn faar. Herom bestemmer Bek. § 6, 2det Stk., at hvis Ægtefællerne har Børn sammen forinden Ægteskabets Indgaaelse, taber Børnene ligeledes dansk Indfødsret, forsaavidt de er umyndige paa det Tidspunkt, da Forældrene indgaar Ægteskab[85]). Fortabelsen af dansk Indfødsret rammer altsaa ikke i noget Tilfælde hendes myndige Børn, og af de umyndige heller ikke hendes ægte Børn af tidligere Ægteskab, og af hendes uægte Børn endelig heller ikke andre end dem, der ved Ægteskab med Børnenes Fader legitimeres som hans ægte Børn, jfr. ogsaa § 7, 3die Stk. Reglen i § 6, 2det Stk. kan derfor ogsaa udtrykkes som en Regel om Fortabelse af dansk Indfødsret ved Legitimation af uægte Børn[86]). Da det imidlertid efter § 6 alene er Legitimation af umyndige uægte Børn ved efterfølgende Ægteskab mellem Forældrene, der medfører Tab af dansk Indfødsret, maa det, da Bek. 1908 iøvrigt intetsteds tillægger anden Legitimation af uægte Børn statsborgerlig Betydning, jfr. tværtimod § 7, antages, at andre Legitimationsmaader som Kuldlysning eller Bevilling ikke kan medføre Tab af dansk Indfødsret. Det samme maa da ogsaa gælde om Adoption[87]).

II. Erhvervelse af fremmed Statsborgerret. Herom udtaler Bek. 1908 § 5, 1ste Stk., 1ste Pkt.: Dansk Indfødsret tabes af den, som bliver Statsborger i et andet Land. Dersom denne Sætning havde staaet alene, havde det været givet, at enhver Erhvervelse af fremmed Statsborgerret, der ikke kom i Strid med den danske Indfødsretslovgivnings Principer, maatte medføre den danske Indfødsrets Bortfald, hvad enten Erhvervelsen af den fremmede Statsborgerret var sket gennem selvstændig Handling af den paagældende selv som Hovedperson, eller den var sket for den paagældende som Biperson ad afledet

---

[85]) Ogsaa denne Regel, hvorved de danske Børn eventuelt kan blive helt hjemløse, er en unødvendig haard Regel, se min Afhandling i U. f. R. 1918 B. S. 13 og Udkast 1921 § 8.

[86]) Saaledes Blomberg S. 81.

[87]) Matzen S. 131.

Vej gennem en andens, henholdsvis Ægtemandens eller Faderens eller Moderens Erhvervelse af fremmed Statsborgerret[88]). Nu tilføjer imidlertid § 5 i andet Pkt. en særlig Regel, hvorved Tab af Indfødsret for Hustru og Børn i Tilfælde af en Mands Naturalisation gøres afhængig af særlige Betingelser. Og da den ene af disse, at de ved Mandens Naturalisation selv tillige skal have erhvervet fremmed Statsborgerret, vilde have været en overflødig Gentagelse, dersom § 5, 1ste Pkt., omfattede al Erhvervelse af fremmed Statsborgerret, ad selvstændig som ad afledet Vej, kan dette sidste ikke antages at være Tilfældet[89]). § 5, 1ste Pkt. maa derfor trods sin almindelige Ordlyd forstaas saaledes, at den alene omhandler Virkningen af selvstændig Erhvervelse af fremmed Statsborgerret som Hovedperson. Og Reglen i andet Pkt. i § 5 maa derhos, skønt den direkte alene taler om et enkelt Tilfælde af afledet Erhvervelse af fremmed Indfødsret, nemlig ved en Mands Naturalisation, antages at give en almindelig Regel om, hvilke Virkninger en Mands Erhvervelse af fremmed Statsborgerret faar paa hans Hustrus og Børns statsborgerlige Stilling.

Grunden til, at der saaledes i § 5 gøres en Forskel mellem Erhvervelsen af fremmed Statsborgerret som Hovedperson og som blot Biperson, er nu ikke vanskelig at forstaa. Thi vel er det det almindelige Princip i Loven af 1898, at Hustru og umyndige ægte Børn følger Mandens eller Faderens statsborgerlige Stilling, og uægte Børn Moderens. Men man har ment, at dette Princips Strænghed burde læmpes i Tilfælde af senere Ændring i Hovedpersonens statsborgerlige Forhold. Ligesom dette er sket i § 4, 2det Stk., idet en fremmed Mands Naturalisation i Danmark

---

[88]) Saaledes var Reglen efter Kommissionsudkastet, og saaledes er Reglen ogsaa efter den svenske Lov af 1. Okt. 1894 § 5.

[89]) Navnlig synes dette klart efter det oprindelige for Rigsdagen i 1896—97 forelagte Lovforslag. Her lød nemlig § 5, 1ste Stk. saaledes: »Dansk Indfødsret (Statsborgerret) tabes af den, som bliver Statsborger i et andet Land. Ved en Mands Naturalisation i et andet Land taber hans Hustru eller Barn kun dansk Indfødsret (Statsborgerret), for saa vidt hans Naturalisation i vedkommende fremmede Land tillige medfører Erhvervelse af Statsborgerret sammesteds for Hustru eller Barn.« Her kan 1ste Pkt. kun omhandle selvstændig Erhvervelse af fremmed Statsborgerret, da ellers 2det Pkt. blev ganske overflødigt.

ikke nødvendigvis behøver at omfatte hans Hustru og umyndige ægte Børn, og ligeledes i §§ 3, 6 og 7, hvorefter det kun er de ved Ægteskabet legitimerede uægte Børn, der følger Moderen, naar hendes statsborgerlige Stilling ændres ved hendes senere Indgaaelse af Ægteskab, saaledes er der ogsaa i Almindelighed Grund dertil, naar den paagældende Hovedperson og navnlig Manden ved senere selvstændig Erhvervelse af Statsborgerret i Udlandet fortaber sin danske Indfødsret. Hvis nemlig hans Fortabelse af dansk Indfødsret her ogsaa altid ubetinget skulde medføre samme Følge for de af ham statsborgerligt afhængige Bipersoner, uden at de skulde være i Stand til at afværge det, vilde det let kunne ramme disse unødigt haardt, f. Ex. i det praktiske Tilfælde, at Manden forlader Kone og Børn og lader sig naturalisere i Udlandet, og dette selv om Fortabelsen af dansk Indfødsret indskrænkedes til kun at skulle finde Sted, naar de paagældende Bipersoner selv erhvervede Hovedpersonens fremmede Statsborgerret[90]).

Som Følge af den angivne Forskel mellem Reglerne i 1ste og 2det Pkt. af § 5 maa der derfor i Fremstillingen sondres 1) mellem selvstændig Erhvervelse af fremmed Statsborgerret og 2) Følgerne heraf for de af den paagældende statsborgerligt afhængige Personer[91]).

A. Naar en Person selvstændigt erhverver fremmed Statsborgerret, fortaber han derved strax sin danske Indfødsret, Bek. 1908 § 5, 1ste Stk., 1ste Pkt. Dog mærkes det, at da Loven udtrykker sig saaledes: »den, som b l i v e r Statsborger i et andet Land«, er det kun den senere erhvervede, ikke den allerede ved Fødselen erhvervede fremmede Statsborgerret, der medfører

---

[90]) Se Landstingets Betænkning 12. Febr. 1897, Rigsdags Tidende 1896—97, Tillæg B. Sp. 1065 fg.

[91]) Tildels anderledes er M a t z e n s Fremstilling I S. 132 fg., hvilken ogsaa her synes at lide af Mangel paa Klarhed, saaledes naar han S. 135 ved Fortolkningen af § 5, 1ste Stk., 2det Pkt., ligesom S. 131 ved § 6, 2det Stk., frakender andre Legitimationsmaader end ved efterfølgende Ægteskab Betydning, men dog S. 139 i Henhold til § 5, 1ste Stk. 1ste Pkt. vil tillægge dem Betydning, naar Børnene derved erhverver fremmed Statsborgerret og Moderen derhos samtykker i Legitimationen. Til den sidste Betingelse findes der imidlertid ingen Tilknytning i Loven.

Fortabelse af den danske[92]). Den danske Indfødte, der ved at fødes i fremmed Land, f. Ex. England, samtidigt faar fremmed Statsborgerret, erholder altsaa dobbelt Statsborgerret[93]). Derimod er det ligegyldigt, om den paagældende er Mand eller Kvinde, gift eller ugift, myndig eller umyndig, for saa vidt han blot efter det fremmede Lands Love erhverver fremmed Statsborgerret.

Ligeledes maa det regelmæssigt være ligegyldigt, paa hvilken Maade den fremmede Statsborgerret erhverves. Ikke blot saadanne i den fremmede Stat hjemlede Erhvervelsesmaader, som den danske Ret kender, som Naturalisation og Erhvervelse ved Fødsel i Landet i Forbindelse med Ophold sammesteds indtil Myndighedsalderen, eller folkeretligt anerkendte som Option, maa den danske Stat respektere, men ogsaa saadanne, som dansk Ret ikke kender, f. Ex. ved Udnævnelse i Statstjeneste[94]), ved Fødsel i Landet i Forbindelse med senere afgiven Erklæring og Bosættelser der[95]) eller blot ved Bosættelse i Landet[96]).

Imidlertid kan det dog trods Ordene i § 5, 1ste Stk. ikke antages, at enhver senere Erhvervelse af fremmed Statsborgerret ubetinget skal kunne medføre Tab af dansk Indfødsret, idet ellers fremmede Stater ved at tildele Danske Statsborgerret, vilde efter Behag kunne berøve Danmark dets Borgere uden deres eller Danmarks Ønske eller Vilje. Det maa derfor for det første

---

92) Ind. Min. Skr. Nr. 216, 23. Dec. 1898.

93) Det samme gælder, hvis en dansk Indfødt ved Fødselen i Kraft af Afstamning tillige bliver Statsborger i et fremmed Land Dette kan ske selv ved Fødsel i Danmark, idet her i Landet fødte Fremmede, der har erhvervet dansk Indfødsret i Henhold til Lov 1898 § 2, ikke derfor behøver at have mistet deres fremmede Statsborgerret, men i mange Tilfælde vil kunne overføre denne paa deres senere fødte Afkom.

94) Dette gælder f. Ex. i Norge og Tyskland.

95) Jfr. saaledes i Frankrig Code Civil Art. 9 (Lov 22. Juli 1893), hvorefter den vedkommende Fremmede maa være født i Frankrig og inden sit 22de Aar afgive Erklæring om at ville bosætte sig i Frankrig samt derhos maa gøre dette inden et Aar efter Erklæringens Afgivelse. Samme Virkning har det iøvrigt, at han efter at være opført paa Lægdsrullen lader sig udskrive uden at gøre Indsigelse.

96) Saaledes i Spanien, P o s a d a, Spanisches Staatsrecht 1914 S. 33 og 172. Dog maa den paagældende tillige give Afkald paa sin tidligere Statsborgerret og aflægge Troskabsed, se S i e b e r I S. 346 fg.

fastholdes, at medens det vel altid maa staa den fremmede Stat frit for, hvem den vil tildele Borgerret i sit Land, kan de danske Statsmyndigheder dog ikke tillægge en saadan Erhvervelsesmaade Evne til at berøve danske Statsborgere Indfødsret, der maa siges at være ligefrem stridende mod den danske Lovgivnings Grundsætninger[97]). Ligesom dette, jfr. ovenfor, gælder, forsaavidt en fremmed Stat hjemler Statsborgerrets Erhvervelse ved Fødsel i Landet, saaledes vil Danmark utvivlsomt heller ikke kunne tillægge det Virkning for sit Vedkommende, hvis en fremmed Stats Lovgivning lader Statsborgerret erhverves for en Mand ved Ægteskab med en Kvinde fra vedkommende fremmede Land, eftersom det er en i Bek. 1908 §§ 3 og 6 fastslaaet Grundsætning, at Ægteskabs Indgaaelse kun medfører statsborgerlig Virkning for Hustruen, ikke for Ægtemanden[98]). Heller ikke vil uægte Børns Erhvervelse af fremmed Statsborgerret ved anden Legitimation end gennem Faderens Ægteskab med Børnenes Moder kunne berøve dem deres danske Indfødsret, idet dette vilde komme i Strid med de i Bek. 1908 §§ 3, 6 og 7 fastslaaede Grundsætninger om Børns statsborgerlige Stilling. Det samme maa ogsaa gælde om fremmed Statsborgerrets Erhvervelse gennem Adoption[99]). Men endvidere maa det utvivlsomt kræves, at Erhvervelsen af den fremmede Statsborgerret heller ikke sker helt uden eller imod den paagældendes Ønske og Vilje. Selvom man ikke i dansk Ret kan stille saa store Fordringer i Retning af Frivillighed som i de Lande, der udtrykkeligt betinger Indfødsrettens Bortfald af, at den fremmede Statsborgerret skal være erhvervet »frivillig«[100]) eller efter An-

---

[97]) Matzen I S. 134, Olivarius S. 76.

[98]) Anderledes dog Matzen I S. 140 og Olivarius S. 76, samt Kommissionsudkastet S. 10. Ogsaa praktisk vilde det føre til et ganske uantageligt Resultat, om en dansk Mand ved Giftermaal med en fremmed Kvinde skulde kunne tabe sin danske Indfødsret, samtidigt med, at den fremmede Kvinde ved sit Ægteskab med ham erhverver dansk Indfødsret! Den eneste rimelige Løsning er derfor den, at Manden ved Ægteskabet faar dobbelt Statsborgerret. Iøvrigt kan Tilfældet vistnok kun forekomme efter japansk Ret, se Sieber II S. 141.

[99]) Tildels anderledes Matzen I S. 139, se herom foran S. 142 Note 91.

[100]) Dette kræves saaledes efter engelsk, belgisk, hollandsk, italiensk og japansk Ret.

dragende[101]) eller ved formelig Naturalisation[102]), saa maa det dog utvivlsomt kræves, at den fremmede Statsborgerret ikke tildeles ham helt uden hans Ønske og Vilje eller, at det billigvis kan tilregnes ham selv, at han ikke har afværget Erhvervelsen[103]). Ellers vilde den danske Stat og danske Statsborgere staa helt værgeløse overfor fremmede Staters Overgreb[104]), og et saa urimeligt Resultat kan Lov 1898 § 5 derfor heller ikke antages at ville hjemle.

At en rimelig Begrænsning her maa gøres, tilsiges nu ikke blot af selve Forholdets Natur[105]), men fremgaar ogsaa ved en naturlig Fortolkning af § 5.

For det første fremgaar det ved at sammenholde § 5, 2det Pkt. med 1ste Pkt. Thi naar 2det Pkt. giver en udtrykkelig Begrænsning for at sikre Bipersonerne, Hustru og umyndige Børn, der dog ellers i Almindelighed s k a l følge Hovedpersonens statsborgerlige Stilling, imod helt mod deres egen Vilje at miste dansk Indfødsret ved Erhvervelse af fremmed Statsborgerret, saa vilde det være fornuftstridigt, om selve Hovedpersonen dog

---

[101]) Saaledes efter fransk og tysk Ret.

[102]) Dette kræves f. Ex. i Nordamerika, Brasilien, Portugal og Spanien. Nogle Stater som Svejts og Bulgarien kræver endog altid formelig Løsning.

[103]) Saaledes maa f. Ex. en Erhvervelse svarende til Lov 1898 § 2 utvivlsomt betragtes som en ikke ufrivillig Erhvervelse; det samme vil ogsaa kunne hævdes med Hensyn til Erhvervelse ved Embedsudnævnelse. Navnlig vil en Person, der er født i Landet og har levet dér en længere Aarrække, ikke kunne undskylde sig med Ukendskab til Landets Love, jfr. forsaavidt rigtigt M a t z e n I S. 140 fg.

[104]) Saadanne er ikke utænkelige. Saaledes skænkede Venezuela i 1865 med rund Haand Statsborgerret til alle til Landet ankomne Fremmede, enten de ønskede det eller ikke, jfr. B o d m e r i Archiv für offentliches Recht XII S. 366. Og ved en ensidig islandsk Lov, Statsborgerretsloven af 6. Oktober 1919 §§ 9—11 har Island paa egen Haand bestemt, hvilke tidligere danske Indfødte det vilde tilegne sig som islandske Statsborgere, hvorved det er gaaet langt udover det rimelige og i Tilfælde af Landafstaaelse sædvanlige. Men hvis Lov 1898 § 5 skulde forstaas rent bogstaveligt, vilde en fremmed Stat jo endog ved et Pennestrøg kunne berøve Danmark *alle* dets Statsborgere ved ædelmodigt at give dem alle Statsborgerret i Landet.

[105]) Dette fremgaar ret klart deraf, at vistnok alle Stater bortset fra de nordiske kræver, at den fremmede Statsborgerret skal være erhvervet »frivilligt« eller efter Andragende eller ved formelig Naturalisation, se foran Note 100—103.

skulde være fuldkommen værgeløs overfor en Erhvervelse helt imod hans egen Vilje. Og da nu ingen Begrænsning er gjort i 1ste saaledes som i andet Pkt., maa Følgen deraf blive, at en saadan Erhvervelse bliver helt uden Virkning for Hovedpersonen, hvilket ogsaa er det ene naturlige.

Dette Resultat bestyrkes af Ordene i 1ste Pkt.: »bliver Statsborger i et andet Land«. Disse Ord maa som anført forstaas saaledes, at Erhvervelse af fremmed Statsborgerret ved Personens Fødsel under ingen Omstændigheder kan medføre Tab af hans samtidigt erhvervede danske Indfødsret. Men om en Erhvervelse af fremmed Statsborgerret sker uden en Persons Vilje ved hans Fødsel eller f. Ex. Dagen efter, maa komme ud paa ét, idet der ikke kan anføres nogen rimelig Grund til, at den i det sidste Tilfælde mere end i det første skulde berøve ham hans danske Indfødsret[106]).

Endelig taler for det samme § 5, 1ste Stk. sammenholdt med andet Stk. Thi, naar selv den, der ønsker at blive fremmed Statsborger, ikke kan blive løst fra sit statsborgerlige Forhold til Danmark uden med Kongens Tilladelse, vilde det være imod al Fornuft, om en fremmed Stat dog selv helt imod en dansk Statsborgers Ønske og Vilje skulde kunne rive ham ud af hans Statsborgerforhold til Danmark ved ensidigt at tildele ham fremmed Statsborgerret[107]).

Derimod maa det regelmæssigt være ligegyldigt, hvilken Ret den paagældende ved sin Statsborgerret i fremmed Land opnaar i dette Land, om han derved stilles ganske lige med de Indfødte eller kun faar en Statsborgerret af lavere Grad, hvorved erindres, at enkelte Stater kender flere Slags Naturalisationer, saaledes Belgien og Italien 2, der tildeler et større eller

---

[106]) Dobbeltstatsborgerret kan jo nemlig ikke undgaas i det første Tilfælde, og hvorfor skulde det da være mere afgørende i det andet?

[107]) Den Erkendelse, at en helt ufrivillig Erhvervelse af fremmed Statsgerret ikke bør kunne berøve en dansk Statsborger Indfødsret, kommer allerede i Kommissionsbetænkningen af 1890 ang. Statsborgerret lejlighedsvis klart frem, navnlig S. 18, hvor det udtales: »men Afgørelsen af en i Danmark bosat myndig Statsborgers Stilling, jfr. Udkastet § 5, bør dog ikke kunne træffes af en fremmed Stat uden mindste Hensyn til hans Vilje.« Se iøvrigt nærmere min Afhandling i U. f. R. 1922 B. S. 65 fg. hvor Udkastet 1921 paa dette Punkt kritiseres.

mindre Maal af Rettigheder til den naturaliserede[108]). Den udvandrede Dansker maa selv afgøre, om han foretrækker den ringere fremmede Statsborgerret for sin danske. Dog maa her gøres den Begrænsning, at kun en virkelig fremmed Statsborgerret behøver den danske Stat at respektere, altsaa kun en saadan, der virkelig giver den paagældende jus domicilii i den fremmede Stat og Krav paa af denne ogsaa overfor Udlandet at beskyttes som Statens Borger. At en Stat kalder en Person Statsborger, saasnart han har bosat sig i Landet, jfr. den tidligere danske Lov 13. Marts 1867 § 1, men iøvrigt hverken indadtil eller udadtil anerkender ham som saadan, kan derimod ikke være tilstrækkeligt. En saadan »Statsborgerret« blot af Navn vil ingen anden Stat respektere, og dette behøver den danske Stat derfor heller ikke at gøre[109]).

Ved Erhvervelsen af den fremmede Statsborgerret bortfalder straks den danske, uden at nogen Tilladelse fra dansk Side er nødvendig. Dog erindres det, at den paagældende ikke herved kan unddrage sig Ansvaret for tidligere begaaede Overtrædelser af sine Forpligtelser som indfødt, f. Ex. vedrørende Værnepligten[110]). At hans Naturalisation i fremmed Land senere bortfalder, kan ikke medføre en Genopvaagnen af hans tidligere danske Indfødsret, se foran S. 137 Note 78.

B. Naar der dernæst spørges om, hvilken Virkning en Persons selvstændige Erhvervelse af fremmed Statsborgerret faar for de af ham statsborgerligt afhængige Personer, da findes Besvarelsen i § 5, 1ste Stk., 2det Pkt. Reglen omhandler ganske vist direkte kun det praktisk vigtigste Tilfælde af Statsborgerrets Erhvervelse, nemlig Naturalisation, men som ovenfor fremhævet maa den samme Regel ogsaa gælde i andre Tilfælde, da der ikke vilde være nogen rimelig Grund til, at en anden Regel

---

[108]) I Spanien kendtes tidligere endog 4 Slags Naturalisationer.

[109]) Jfr. ogsaa Matzen I S. 121, jfr. S. 65. Derimod er det et tvivlsomt Spørgsmaal, om en blot Koloniborgerret f. Ex. i Canada eller Australien, kan betragtes som en egentlig »Statsborgerret«. Staternes Praxis i saa Henseende er forskellig, jfr. Sieber I S. 428 og 476. Efterhaanden, som de selvstyrende Kolonier faktisk mere og mere bliver Stater saavel af Navn som af Gavn, bliver deres Borgerret vanskeligere at frakende lige Gyldighed med suveræne Staters.

[110]) U. f. R. 1898 S. 848 og 1905 A. S. 453.

her skulde gælde. Efter Reglen i § 5 medfører en Mands Erhvervelse af fremmed Statsborgerret under visse Betingelser Tab af dansk Indfødsret for hans Hustru, hvorunder ogsaa falder hans fraseparerede[111]), men ikke hans fraskilte Hustru, og for hans umyndige ægte Børn, og i Henhold til § 7, 2det Stk., maa en Kvindes Erhvervelse af fremmed Statsborgerret medføre Tab af dansk Indfødsret for hendes umyndige uægte Børn. Andre Personer mister derimod ikke som Bipersoner dansk Indfødsret ved en anden Persons selvstændige Erhvervelse af fremmed Statsborgerret, selvom denne tillige giver dem Statsborgerret i det fremmede Land.

Saaledes mister for det første en Mands myndige Børn aldrig dansk Indfødsret ved hans Naturalisation i Udlandet, og da myndige Børn i Loven af 1898, jfr. § 3, 2det Stk., maa forstaas som Børn over 18 Aar, vil dette sige, at hans Børn over 18 Aar ikke ophører at være Danske, selvom den fremmede Stats Lovgivning behandler Personer som umyndige indtil deres 21de Aar og derfor ogsaa efter det 18de Aar lader Faderens Naturalisation faa Virkning for dem. Da der endvidere under en Mands ægte Børn efter Lovens Forstaaelse alene falder ægtefødte og ved Ægteskab legitimerede uægte Børn, taber hans paa anden Maade legitimerede uægte Børn med en dansk Moder ikke deres danske Indfødsret, selvom en fremmed Lovgivning ogsaa lader dem følge Faderens statsborgerlige Stilling. Det samme gælder Mandens Stedbørn, jfr. § 7, 3die Stk., hvor dette udtrykkeligt er sagt med Hensyn til hans Hustrus før Ægteskabet fødte uægte Børn med en anden Mand, og ligeledes Mandens Adoptivbørn.

Endelig er det i Henhold til § 7 kun en Kvindes uægte Børn, der følger hendes ændrede statsborgerlige Stilling, ikke derimod hendes ægte Børn. Selvom derfor den fremmede Lovgivning som f. Ex. den norske[112]) lader en Enkes eller fraskilt Kvindes Naturalisation faa Virkning ogsaa for hendes ægte Børn, mister de ikke derved deres danske Indfødsret.

Men dernæst indtræder Fortabelsen for de saaledes nærmere

---

[111]) Det stødende heri læmpes ved den tilføjede Betingelse, at hun ikke forbliver her i Riget.

[112]) Morgenstierne S. 83.

bestemte Bipersoner kun, naar to yderligere Betingelser er tilstede. De maa saaledes for det første ved Hovedpersonens Erhvervelse af Statsborgerret i fremmed Land selv tillige blive Statsborgere sammesteds[113]). Og dernæst, selvom denne Betingelse foreligger, indtræder Fortabelsen af den danske Indfødsret ikke, dersom Hustruen eller de umyndige Børn forbliver her i Riget. Med Hensyn til Børnene vil Beslutningen herom være at træffe af den, der har Forældremagten over dem; i det hyppige Tilfælde, hvor det er Manden, der uden Hustruens Samtykke har forladt Landet, vil Afgørelsen altsaa tilkomme hende[114]). Med Hensyn til uægte Børn faar den sidste Betingelse, da kun Moderen har Forældremagten over dem, kun praktisk Betydning, naar Forældremagten er taget fra Moderen[115]). Reglen om Hustruens og de umyndige Børns Forbliven her i Landet som Betingelse for at bevare deres danske Indfødsret forudsætter, at de allerede ved Mandens Naturalisation er bosatte her i Landet. Paa den anden Side kan det kun kræves, at de forbliver her, d. v. s. bevarer deres Hjemsted her i Landet, saalænge Hustruens Ægteskab vedvarer og saalænge Børnene er umyndige.

III. Løsning. I adskillige Tilfælde vil det være en Betingelse for at erhverve Borgerret i en fremmed Stat, at den paagældende godtgør at være løst fra det statsborgerlige Forhold til sit Hjemland. Det er nærmest med dette for Øje, at Bek. 1908 § 5, 2det Stk., udtaler, at den, der ønsker at blive fremmed Statsborger, ved kgl. Resolution kan løses fra sit statsborgerlige Forhold til Danmark. Det er dog, jfr. Ordet »kan«, ingen Ret, der herved gives, og Andragerens personlige Forhold f. Ex. hans Forhold til Værnepligten, saavelsom under extraordinære Forhold ogsaa andre statslige Hensyn kan medføre, at Andragendet ikke bevilges[116]). Løsningen sker nu efter Loven af 1898

---

[113]) Dette vil ganske vist oftest være Tilfældet for Hustruens og umyndige ægte Børns Vedkommende. Men Undtagelser forekommer, idet f. Ex. i Frankrig efter code civile Art. 12 (Lov 1889) Mandens Naturalisation ikke omfatter Hustruen. Det samme gælder efter belgisk Ret.

[114]) Jfr. Bentzon, Familjeret S. 307.

[115]) Bentzon l. c. S. 330 fg.

[116]) Jfr. Olivarius. S. 81.

i Modsætning til tidligere kun paa Betingelse af, at Ansøgeren inden en vis Frist skal være bleven Statsborger i et andet Land[117]). Bliver han ikke dette inden Fristens Udløb[118]), taber Løsningen sin Gyldighed. Og da paa den anden Side den paagældendes danske Indfødsret bortfalder allerede i Henhold til § 5, 1ste Stk., saasnart han bliver Statsborger i et fremmed Land, vil det ses, at Løsningen i dette Tilfælde ikke kan betragtes som en særlig Fortabelsesmaade[119]).

Løsningen fra det danske Statsborgerforhold kan imidlertid ogsaa anvendes paa en anden Maade, hvorved den som saadan bliver en selvstændig Fortabelsesgrund. Naar nemlig en Person er i Besiddelse af dobbelt Statsborgerret, hvad jo efter det foran udviklede selv efter § 5 i Bek. 1908 i mange Tilfælde vil kunne ske, vil han for ikke at blive underkastet Pligterne som Statsborger i begge Lande kunne have Interesse af at blive løst fra Statsborgerforholdet til den ene Stat. Trods Ordlyden af § 5, der ikke har dette Tilfælde for Øje, maa han da ogsaa, naar han godtgør allerede at have Statsborgerret i fremmed Land og er udvandret til dette, ved kgl. Resolution kunne blive løst fra sit danske Undersaatsforhold[120]). Og i dette Tilfælde vil det da være selve Løsningen som saadan, der bevirker Fortabelsen af den danske Indfødsret.

IV. Afstaaelse af Landomraade. Skønt ikke særligt omtalt i Lovgivningen følger det af selve Forholdets Natur[121]) og af de folkeretligt anerkendte Regler om Erhvervelse

---

[117]) Det skal derfor godtgøres i Ansøgningen ved fyldestgørende Attest, at den paagældende under Forudsætning af, at han bliver løst fra det statsborgerlige Forhold til Danmark, vil blive optaget som Borger i vedkommende fremmede Stat. Ligeledes maa han have taget varig Bopæl i dette fremmede Land, se iøvrigt nærmere om hvad der i Ansøgningen fordres oplyst, Olivarius S. 79 fg.

[118]) Fristen kan dog efter Ansøgning eventuelt forlænges, Olivarius S. 82.

[119]) Heller ikke er den som af Matzen I S. 139 hævdet af Betydning i Henseende til Værnepligtens Ophævelse, thi denne maa ubetinget bortfalde ved den danske Indfødsrets Bortfald, ligesom den før 7. April 1898 ubetinget bortfaldt ved Indfødsrettens Suspension i Henhold til Lov 25. Marts 1871, jfr. U. f. R. 1898 S. 848.

[120]) Jfr. Matzen I S. 140.

[121]) Dette anerkendtes derfor ogsaa i dansk Praxis allerede paa Kieler-

og Afstaaelse af Landomraade, at, saafremt en Del af den danske Stat afstaas til en fremmed Stat, mister de i den paagældende afstaaede Landsdel bosatte danske Indfødte ved Afstaaelsen deres danske Indfødsret, medmindre særlige Undtagelser er gjort i Afstaaelsestraktaten[122]). Saadanne Undtagelser vil dog næsten altid gøres i den Form, at de i den paagældende Landsdel hjemmehørende Undersaatter kan generhverve deres tidligere Indfødsret, naar de inden en vis Frist afgiver en Erklæring — Optionserklæring — derom og udvandrer til Hjemlandet, medens de i modsat Fald ubetinget og endeligt skifter Nationalitet[123]). Derimod er det en enestaaende Undtagelse, naar Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX tillod den afstaaede Landsdels Beboere at bevare deres tidligere Indfødsret samtidig med, at de erhvervede en ny, jfr. nedenfor, og en saadan Regel, der stiller Beboerne i en vanskelig Dobbeltstilling, egner sig heller ikke til Efterlignelse i Fremtiden. En anden enestaaende Undtagelse er det, at dansk-islandsk Forbundslov 1918, der ikke bestemmer noget om, hvem der ved Islands Adskillelse fra Danmark mistede dansk Indfødsret, heller ikke hjemlede nogen Optionsret[124]).

V. Endelig maa det nævnes, at saadanne her i Landet fundne Børn, der i Henhold til Bek. 1908 § 8 anses for havende dansk Indfødsret, indtil andet oplyses, naar denne Betingelse indtræder, bliver at anse for Fremmede. Men om nogen egentlig Fortabelse af dansk Indfødsret er her dog ikke Tale, men kun om, at en til Fordel for de paagældende opstillet Præsumtion brister, naar det sande Forhold opklares.

---

fredens Tid, se foran S. 134 Note 71, uagtet Indfødsretten dengang principielt betragtedes som ufortabelig.

122) Jfr. Blomberg S. 83 og Berlin i U. f. R. 1919 S. 67 fg.

123) Undtagelsesvis forlanges ikke Udvandring, f. Ex. hvor en Stat afstaar fjærntliggende Kolonier, jfr. Traktat om Afstaaelsen af de dansk-vestindiske Øer af 4. August 1916 Art. 6.

124) Jfr. nærmere Berlin, Forbundslov S. 113 fg.

§ 19.

Danske Indfødte ifølge Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX.

Fredstraktat 30. Okt. 1864, hvorved Slesvig, Holsten og Lauenborg afstodes til Preussen og Østrig, indeholdt i Lighed med andre Traktater, hvorved Landomraade afstaas, i Art. XIX en Optionsklausul, hvorved der gaves de i de afstaaede Territorier hjemmehørende Undersaatter Frihed til i Løbet af 6 Aar fra Traktatens Ratifikation (16. Nov. 1864) efter forudgaaende Anmeldelse med deres Gods og deres Familje at begive sig til Danmark, i hvilket Tilfælde de bevarede deres Egenskab som danske Undersaatter.

En tilsvarende Ret til at optere for Undersaatsforhold i Hertugdømmerne blev der paa den anden Side tilstaaet alle danske Undersaatter saavelsom de paa de afstaaede Territorier fødte Personer, der var bosatte i Danmark — en sjælden Bestemmelse, hvortil der dog fandtes et Forbillede i Kielerfreden 14. Jan. 1814 Art. 20. Derimod var det en i Folkeretten ganske enestaaende Regel, naar Art. XIX endelig i Slutningen bestemte, at alle de Personer, som havde Indfødsret paa den Tid, da Traktatens Ratifikation fandt Sted, bevarede denne Ret saavel i Kongeriget som i Hertugdømmerne.

Denne sidste Bestemmelse, der saavel efter Ordene som efter Sammenhængen omfattede alle Personer, der paa Ratifikationsdagen — den 16. November 1864 — havde »Indfødsret«[125]), hvad enten de var bosatte i Hertugdømmerne eller i Kongeriget eller i Udlandet[126]), har været Genstand for fuldstændigt modstri-

---

[125]) »Droit d'indigenat« i den franske Text, se »Danske Traktater efter 1800« Bd. II S. 50 fg.

[126]) Denne vide Forstaaelse lader sig ikke undgaa, da Art. XIX først i 1ste Stk. omtaler de i de afstaaede Territorier hjemmehørende Undersaatter, derefter i 2det Stk. Danske Undersaatter og Personer, fødte paa de afstaaede Territorier men bosatte i Danmark, fremdeles i fjerde Stk. de »enten i Kongeriget eller paa de afstaaede Territorier fødte Personer, som opholdt sig udenfor Kongeriget Danmarks eller Hertugdømmernes Territorium«, for derefter i sidste Stk. at slutte med »a l l e de Personer, som have Indfødsret'.

dende Forstaaelse i Danmark og i Preussen[127]). Fra dansk Side blev det overensstemmende med den nyere Forstaaelse af Indfødsrettens Væsen hævdet, at »Indfødsret« maatte betyde »Statsborgerret«, saaledes at de paagældende Personer maatte have Statsborgerret saavel i Hertugdømmerne som i Kongeriget, uanset om de var tyske Undersaatter eller danske. Fra tysk Side stempledes det derimod som en Umulighed, at Traktaten skulde ville hjemle det langt overvejende Flertal af Danmarks og Hertugdømmernes samlede Befolkning Ret til for deres Levetid at bevare Dobbeltstatsborgerret saavel i Kongeriget som i Hertugdømmerne, hvorfor man kun vilde forstaa »Indfødsret« som en Ret til efter Indfødsretten af 1776 at opnaa Adgang til Embeder og adelige Frøkenklostre, hvad der imidlertid heller ikke førte til nogen rimelig Forstaaelse[128]).

Medens Tyskland herefter nægtede de paagældende Personer Statsborgerret og dermed Ret til at være i Hertugdømmerne, saafremt de ikke var preussiske Undersaatter, anerkendte derimod dansk Lovgivning og Praxis fuldtud deres »Indfødsret« som Statsborgerret i Danmark, selvom de var preussiske Undersaatter, saaledes at de som andre Indfødte, naar de kom ind i Danmark, nød Beskyttelse mod Udvisning og Udsendelse af Riget, Adgang til Embeder og til Valgret samt Forsørgelsesret her i Landet[129]). Og skønt denne folkeretligt enestaaende Dobbeltstatsborgerret viste sig vanskelig at hævde overfor Udlandet under Verdenskrigen, maa den dog i dansk Praxis siges at være aner-

---

[127]) Angaaende dette Spørgsmaal, i hvilket navnlig Henning Matzen forsvarede de danske Optanters Statsborgerret i Hertugdømmerne og dermed i Tyskland, se den hos Goos-Hansen S. 24 givne Literaturoversigt.

[128]) Thi da tysk Ret krævede tysk Statsborgerret til tyske Statsembeder og tysk Rigsdagsvalgret, blev den bevarede »Indfødsret« i Hertugdømmerne reduceret til en Ret til Adgang til de faa adelige Frøken- og Frueklostre i Hertugdømmerne! Se angaaende hele dette nu heldigvis forældede tysk-danske Stridsspørgsmaal Berlin i U. f. R. 1919 B. S. 105 fg.

[129]) Jfr. Fattiglov 9. April 1891 § 23, 2. Pkt., Lov Nr. 37, 9. Marts 1872, Nr. 104, 24. Juli 1880 og Nr. 117, 27. Maj 1908 § 1, samt H. R. D. i U. f. R. 1870 S. 208, 1877 S. 804 og 1879 S. 154, Justm. Skr. Nr. 9, 12. Jan. 1885 og Nr. 311, 10. Aug. 1906.

kendt indtil den nyeste Tid[130]). Ja, dansk Lovgivning gik endda videre, idet den ikke nøjedes med at anerkende Art. XIX-Personerne for fuldt ud ligestillede med andre danske Indfødte, men endog hjemlede dem en fortrinligere Stilling end alle andre Indfødte ved i Lov 25. Marts 1871 § 2 og Lov 19. Marts 1898 § 13, 2det Stk., at bestemme, at de i disse Love givne Regler om Suspension og Fortabelse af dansk Indfødsret ikke skulde gælde dem, skønt dette hverken var rimeligt eller efter naturlig Forstaaelse krævedes af Troskab mod Fredstraktatens Art. XIX, som Preussen tilmed ikke tillagde nogen Betydning[131]). Ja, da Art. XIX som anført i Virkeligheden omfatter alle danske Indfødte, der levede d. 16. Nov. 1864, maatte Forbeholdet endog egentlig føre til, at de nævnte Indfødsretslove kun vilde faa Gyldighed for de efter 16. Nov. 1864 fødte Personer, men da dette Resultat vilde være altfor urimeligt og utvivlsomt heller ikke har været tilsigtet, har man altid været enig om at forstaa Forbeholdet i Lov 1871 § 2 og Lov 1898 § 13 som alene angaaende de i Hertugdømmerne fødte eller hjemmehørende Personer, skønt Ordene i de nævnte Paragrafer egentlig ikke hjemler en slig Begrænsning.

I denne Art. XIX - Personernes Retsstilling kan nu Versaillesfreden 1919 Art. 112—113 og Lov 5. Sept. 1920 §§ 1 og 3 naturligvis ingen Ændring have gjort for deres Vedkommende, der ikke er født i eller ved Indlemmelsen havde Bopæl i de indlemmede Landsdele. Men selv for de dér bosattes Vedkommende maa det samme utvivlsomt gælde med Hensyn til de danske Optanter, da disse i Forvejen ubestridt havde dansk Statsborgerret og derfor ikke først ved Indlemmelse kunde erhverve denne, og da de ikke havde nogen af Tyskland anerkendt tysk Statsborgerret. Men derefter synes ogsaa Ikke-Optanterne

---

[130]) Jfr. af H. P. Hanssen, skønt tysk Statsborger, som dansk Indfødt i Kraft af Fredstraktat 1864 Art. XIX 24. Juni 1919 udnævntes til dansk Minister.

[131]) Naar nemlig de paagældende efter Art. XIX skulde bevare »Indfødsret«, kunde det naturligt kun betyde, at de skulde bevare Stillingen som danske Indfødte, ikke at de skulde have en endnu bedre Stilling end alle andre Indfødte. Det maa derfor billiges, at Udkast 1921 vil stryge Forbeholdet i Lov 1898 § 13, 2det Stk.

at maatte være uberørte af Versaillesfredens Art. 112—113 og Lov 5. Sept. 1920, da de allerede før Indlemmelsen havde en af Danmark anerkendt Indfødsret i Danmark; kun følger det af de almindelige folkeretlige Regler om Landafstaaelse, at de ved Landsdelenes Afstaaelse udtraadte af deres Undersaatsforhold til Tyskland[132]).

Foruden Striden om selve de i Fredstraktatens Art. XIX omtalte Personers Retsstilling har der ogsaa hersket megen Strid om de ved Traktatens Ratifikation i Hertugdømmerne bosatte Personers Afkoms statsborgerlige Stilling.

Hvad først angaar de danske Optanters Børn, da blev de, der fødtes efter 6. April 1898 naturligvis Danske, hvor de end fødtes. Derimod blev de, der fødtes i Sønderjylland før 7. April 1898, ikke danske Indfødte, og da deres Forældre ikke betragtedes som tyske Statsborgere, fik de heller ikke tysk Statsborgerret; de blev altsaa hjemløse, og det samme blev da ogsaa deres Børn og senere Efterkommere, selvom de fødtes efter 6. April 1898. Paa denne Hjemløshed, der gav Anledning til megen Tvist Tyskland og Danmark imellem, blev der først i det væsentlige raadet Bod ved Optantbørntraktaten af 11. Jan. 1907, i Henhold til hvilken de fleste af de hjemløse »Optantbørn« blev naturaliserede som preussiske Statsborgere, men endeligt skete det dog først ved Lov 27. Nov. 1916, hvorved Resten af de hjemløse Optantbørn fik dansk Indfødsret.

Ogsaa med Hensyn til Børnene af dem, der ikke opterede for Danmark, har der hersket Uenighed, dog kun i Danmark. At Ikke-Optanternes i Hertugdømmerne før 7. April 1898 fødte Børn ikke blev danske, er uomtvistet, og ligesaa, at saavel deres før som deres efter dette Tidspunkt fødte Børn fik tysk Statsborgerret. Derimod er det blevet hævdet i dansk Teori og Praxis,

---

[132]) Jfr. at Ikke-Optanterne heller ikke tidligere antoges at miste deres privilegerede Retsstilling efter Art. XIX, fordi de bosatte sig i Danmark og blev løste fra deres Undersaatsforhold til Tyskland. At der ikke er megen Rimelighed i, at Forbeholdet i Lov 25. Marts 1871 § 2 og Lov 1898 § 13 stadig skal gælde for de før 1864 fødte i Nordslesvig ved Indlemmelsen bosatte Personer, efter at Indlemmelsen i Danmark er sket, kan næppe være afgørende, da hverken Forbeholdet i Art. XIX eller i Lovene af 1871 og 1898 kan siges at have meget med Rimelighed at gøre.

at de efter 6. April 1898 fødte Børn, som fødte af Forældre med dansk Indfødsret, tillige skulde have dansk Indfødsret og det samme følgelig ogsaa alle deres Efterkommere[133]). Denne Opfattelse fører imidlertid til det urimelige Resultat, at Ikke-Optanternes Afkom i uendelige Led, d. v. s. det alt overvejende Flertal, ikke blot i det tyske Slesvig, men ogsaa i Holsten og Lauenborg til evige Tider skulde blive ved at have dansk Indfødsret samtidigt med tysk Statsborgerret.

Denne Opfattelse kan derfor ikke fastholdes. Fejlen ligger i, at man har overset, at de i 1864 levende Personer ifølge Art. XIX kun for deres Personer, altsaa kun for deres egen Levetid, bevarede dansk Indfødsret, uanset, om de opterede for Danmark og altsaa blev danske Undersaatter eller ikke. Denne rent personlige Ret kunde derfor ikke uden videre overføres til deres Efterkommere, men der maatte her sondres mellem Optanterne og Ikke-Optanterne. De første opfyldte fuldtud Betingelserne efter Lov 19. Marts 1898 § 1 som Fædre med dansk Indfødsret, idet de baade var danske Statsborgere og danske Undersaatter; deres efter 6. April 1898 fødte Børn blev derfor naturligvis danske. Hvad derimod Ikke-Optanterne angik, da bevarede de kun en rent personlig Ret som danske Indfødte, men var iøvrigt tyske Undersaatter, ikke danske. De kunde derfor ikke anses for danske indfødte Fædre efter Lov 1898 § 1, der maa tænke paa Personer, der fuldtud er danske, og deres efter 6. April 1898 fødte Børn kunde derfor kun blive danske, hvis Forældrene inden deres myndige Aar tog Bopæl i Danmark og saaledes blev indfødte danske Undersaatter. Bortset herfra er Ikke-Optanternes Afkom altsaa kun at anse for Danske, forsaavidt de er blevet det i Henhold til Bek. 12. Juni 1922 men ikke ellers.

---

[133]) Jfr. saal. Matzen, Statsforfatningsret I S. 75, Olivarius, Dansk Indfødsret 1911 S. 64 fg., Berlin I S. 151 Note 1 og S. 160. Herimod Cohn i Jur. Tidsskrift, 2. Aarg., S. 467 fg. og Berlin i Tidsskr. f. Retsvid. 1917 S. 358 fg.

§ 20.

Indfødsrettens Retsvirkninger.

A. Rettighederne.

I. Den danske Indfødte er for det første som saadan dansk Statsborger og har derfor en ubetinget Ret til at være her i Landet, jus domicilii, ligesom han som saadan selv i Udlandet kan paakalde danske Myndigheders Værn som Dansk.

1. Retten for den Indfødte til at være her i Landet og til at komme ind i det, hvis han i Øjeblikket opholder sig eller er bosat udenfor Landet, er nu vel ikke udtrykkeligt udtalt i nogen dansk Lov, saaledes som f. Ex. i norsk eller tysk Ret[134]). Men at han har en saadan Ret, fremgaar dog ubestrideligt deraf, at den Indfødte ikke falder ind under nogen af de Lovbestemmelser, der fastsætter Regler for her sig opholdende Personers Udvisning eller Udsendelse af Riget.

Den Indfødte kan saaledes for det første ikke uddømmes eller udvises af Landet paa Grund af Forbrydelser begaaede her i Landet eller imod Danmark i Udlandet, jfr. Straffelov 10. Febr. 1866 § 16, Straffelovs Tillæg Nr. 63, 1. April 1911 § 7 og Lov Nr. 151, 2. Aug. 1914[135]). Ligesaa lidt kan han udleveres til Udlandet for Forbrydelser begaaede i Udlandet eller mod udenlandsk Stat. Dette er praktisk anerkendt derved, at alle nugældende Udleveringstraktater udtrykkeligt undtager de Indfødte — hvorunder ogsaa falder de naturaliserede[136]). Og selvom Danmark hører til de Stater, der ogsaa udleverer uden Traktat, er den Grundsætning forlængst fastslaaet i Praxis, at Indfødte heller ikke nogensinde frivilligt udleveres for begaaede Forbrydelser[137]).

Heller ikke udleveres ifølge nogen dansk Traktat den danske Indfødte, der maatte være undveget fra fremmed Krigstjeneste

---

[134]) Jfr. norsk Statsborgerlov af 1888 § 7 og tysk Rigsforfatning 1919 Art. 111 og 112.

[135]) H. R. D. i U. f. R. 1877 S. 804 og 1898 S. 848.

[136]) Jfr. Kdg. 22. Dec. 1866 Art. 2.

[137]) Matzen I S. 97 og Samme, Folkeret S. 227. Rigtigheden af denne Grundsætning er iøvrigt bestridt, se Liszt S. 244.

til Lands[138]) eller rømmet fra fremmed Krigs- eller Handelsskib, det sidste dog med en enkelt lidet praktisk Undtagelse[139]).

Fremdeles kan den, der har Indfødsret, heller ikke udsendes af Riget, fordi han bliver trængende til Fattigunderstøttelse, jfr. Fremmedlov 15. Maj 1875 § 2 og Fattiglov 9. April 1891 § 23. Men den danske Stat er endog pligtig at modtage ham til Forsørgelse, hvis han falder Udlandet til Byrde, hvilken utvivlsomme folkeretlige Pligt udtrykkeligt er udtalt i flere Traktater, jfr. Bek. Nr. 159, 19. Dec. 1873 og Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art 2. Heraf følger, at den Indfødte har en egentlig Forsørgelsesret i Landet, jfr. Fattiglovens § 23 og Grl. § 82.

Endelig kan den Indfødte ikke af politimæssige Grunde, fordi hans Forhold dertil giver Anledning, udvises af Riget, jfr, Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13 og Tillæg dertil Lov Nr. 151, 2. Aug. 1914 samt Lov om ændret Affattelse af Fremmedlovens ~~§ 13 Nr. 528, 21. Dec. 1921.~~ No 76. 29 Marts 1924 § 2

2. Som dansk Statsborger staar den danske Indfødte dernæst under den danske Stats Beskyttelse, selv naar han befinder sig i Udlandet. Han kan derfor i Udlandet paakalde dansk diplomatisk Beskyttelse, og de danske Myndigheder i Udlandet skal bistaa ham, naar han fortjener at støttes, jfr. Konsularinstruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 22, jfr. § 35 og Instrux Nr. 335, 1. Juni 1921 § 52. I nogle mindre civiliserede Lande, hvor Danske er undtagne fra Landets Jurisdiktion, staar de danske Indfødte endog vedblivende under danske Love og danske Myndigheder[140]).

Disse egentlige Statsborgerrettigheder tilkommer alle, der

---

[138]) Kartelkonventionerne med Preussen, Mecklenburg og Hamburg af 24. Marts 1821, 23. Jan., 29. Marts og 4. Okt. 1823 om Udlevering af Desertører og undvegne værnepligtige, der udtrykkeligt undtog Indfødte, jfr. Pl. 12. April 1831 § 4 a, se Matzen I S. 98, burde iøvrigt sikkert forlængst have været opsagte, da slige Karteller ikke mere indgaas mellem Staterne, se Berlin »Den jubilerende dansk-preussiske Desertør-Konvention« i »København« for 31. Okt. og 1. Nov. 1921.

[139]) Nemlig efter Traktat med Liberia, Patent 7. April 1865 Art. 10, jfr. Matzen I S. 99.

[140]) Se foran S. 102 Note 64, hvor det er omtalt, at undertiden ogsaa ikke-danske Personer som danske Protegés nyder godt af den danske Statsmagts Beskyttelse i Udlandet.

har dansk Indfødsret uanset Alder eller Kon og uden Hensyn til, hvor de er bosatte, i eller udenfor Riget, i det egentlige Kongerige eller i de fjærnere Rigsdele[141]). Og disse Rettigheder bevarer de, saalænge de bevarer deres danske Indfødsret. Men selv i Tilfælde, hvor denne tabes, kan dog den Kendsgerning, at de har været danske Indfødte, endnu give folkeretligt Udslag, idet en Stat i Almindelighed anses folkeretligt forpligtet til at modtage ogsaa sine tidligere Statsborgere, saalænge de ikke er blevne Statsborgere i et fremmed Land[142]), en Grundsætning, Danmark ogsaa har anerkendt i flere Traktater, se Bek. Nr. 159, 19. Dec. 1873 Art. 4 og Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art. 1.

II. Foruden de foran nævnte Rettigheder, der tilkommer alle danske Indfødte, og som derfor maa betragtes som udgørende Statsborgerrettens egentlige Kærne, knytter Lovgivningen til Indfødsretten en Række andre Virkninger, der vel ofte kun i Forbindelse med andre Kendsgerninger skaber en Ret for den Indfødte, men som alligevel derved, at Indfødsret er gjort til en nødvendig Betingelse for at nyde disse Rettigheder, skaber en priviligeret Status for den Indfødte fremfor Landets andre Indbyggere.

1. Saaledes er Indfødsret for det første en Betingelse for at deltage aktivt i Statens Styre som Vælger til eller valgt Medlem af Rigsdagen, Grl. 1915 §§ 30, 31, 34 og 35, hvorved erindres, at samtlige Folketingsvælgere nu efter Grl. § 94 umiddelbart deltager i Vedtagelsen af Grundlovsbestemmelser og altsaa ikke længer blot er Vælgere. Ligeledes kræves Indfødsret for at have Valgret og Valgbarhed til de kommunale Raad[143]) og til Hjælpekasserne, jfr. Lov Nr. ~~125, 28. April 1916 § 3~~, Nr. 79, 20. April 29 Marts 1923 § 2

[141]) Skønt det ingensteds udtrykkeligt er udtalt, jfr. derimod f. Ex. tysk Rigsforfatning 1919 Art. 111 og 112, maa den Indfødte nemlig have fri Ret saavel til at tage Bolig, hvor i Riget han vil, som til at udvandre, forsaavidt ikke særlige Love indskrænker Opholdsfriheden, jfr. f. Ex. Fattiglov 9. April 1891 § 56 og Straffelovstillæg 1. April 1911 § 8, se U. f. R. 1918 B. S. 313, eller Udvandringsfriheden, jfr. f. Ex. Retsplejelov 1916 § 613.

[142]) Jfr. Liszt, S. 21.

[143]) Endnu efter Lov 31. Marts 1860 §§ 3 og 4 krævedes Indfødsret ikke ved kommunale Valg i Købstæderne, jfr. derimod Lov 26. Maj 1868 § 6.

1908 §§ 1, 2 og 3, og Nr. 101, 29. April 1913 § 6. Fremdeles er Indfødsret Betingelse for at være Rigsforstander, dog bortset fra de til Tronen arveberettigede Prinser, Lov Nr. 25, 11. Febr. 1871 § 5, samt for at være Nævning, Lov om Rettens Pleje 11. April 1916 § 69, og for at være Lægdommer, Lov 19. Febr. 1861 § 4, jfr. Retsplejelov 1916 § 9, Nr. 72, 12. April 1892 § 2, jfr. Retsplejelov 1916 § 18, samt Lov Nr. 536, 4. Okt. 1919 § 2.

2. Dernæst er Indfødsret Betingelse for at faa Embeder og Tjenester i Staten, være sig ved Hoffet eller i den gejstlige, civile og militære Stand, Indføds-Retten 1776 §§ 1 og 2[144]). Ifølge Grl. 1915 § 17 er Indfødsret endog en grundlovsmæssig Betingelse med Hensyn til alle Embeder, som Kongen besætter. Reglen gælder dog kun virkelige Statsembeder og ikke blotte Titler af saadanne, ej heller Konstitutioner i et Embede, hvorfor eventuelt den Udlænding, der ønskes ansat som Embedsmand[145]), kan konstitueres, indtil han kan opnaa Indfødsret. Undtagelse gælder dog i Medfør af Grl. § 27 med Hensyn til consules electi, der jo oftest maa vælges blandt fremmede Statsborgere, Lov Nr. 257, 6. Maj 1921 § 7. Da Indfødsretten 1776 kun taler om Embeder og Tjenester i Staten, kan Indfødsret derimod ikke kræves til rent kommunale Embeder[146]), og ~~endnu mindre~~ til blotte borgerlige Ombud, eller til Præsteembeder ved udenfor Folkekirken staaende Trossamfund[147]). Derimod maa det betragtes som ukorrekt, naar i Praxis Indfødsret anses for ufornøden til at beskikkes som Lærer i Folkeskolen[148]). Thi at Udnævnelsen sker af kommunale Myndigheder, kan ikke være afgørende, da Indfødsrettens Bud ifølge dens § 1 nøje skal overholdes ogsaa af »alle andre, der have Ret til at udnævne til

---

[144]) Da det er ligegyldigt, hvem der udnævner til Embedet, kræves Indfødsret f. Ex. ogsaa til Embeder ved Rigsdagen.

[145]) F. Ex. som Professor ved Universitetet, se Lov Nr. 52, 13. Marts 1908 Nr. 360, Lov Nr. 38, 7. Febr. 1911 Nr. 459.

[146]) Saaledes ogsaa Goos-Hansen S. 20, anderledes Matzen I S. 104.

[147]) Med Hensyn til Præsten ved det mosaiske Trossamfund udtalte And. 29. Marts 1814 § 11 vel, at han skulde være kongelig Embedsmand, men i Praxis meddeles der ham nu Anerkendelse, enten han er fremmed eller indfødt, se Matzen I S. 102.

[148]) K. og U. M. Skr. 7. Dec. 1861.

nogen Tjeneste i Staten«. Og da Folkeskoleundervisningen, jfr. Grl. § 83, ligesom Omsorgen for Retssikkerheden[149]) maa anses for et Statsanliggende, der kun af forvaltningsmæssige Hensyn delvis er overladt til den kommunale Selvforvaltning, maa Skoleembeder utvivlsomt betragtes som Statsembeder[150]). Endelig erindres det, at Indfods-Rettens § 8 ogsaa forbeholder alle Stifter og Klostre alene for »Fruer og Jomfruer af Landets Indfødte«. Ved det her brugte Udtryk »Fruer« kunde der dog i Datidens Sprogbrug kun tænkes paa adelige eller dermed lige priviligerede Damer. Og da der ved Lovens Udkomst kun fandtes adelige Klostre, der alene var forbeholdte Kvinder, medens der derimod fandtes forskellige ikke-adelige Stifter og Klostre, som var forbeholdt baade Mænd og Kvinder, maa det antages, at det kun er for Optagelse i de da existerende adelige Frue- eller Frøkenklostre, at Indfødsret er en nødvendig Betingelse[151]).

3. Endvidere er Indfødsret normalt Betingelse for at vinde Forsørgelsesret her i Landet, Fattiglov 9. April 1891 § 23, dog at Undtagelse herfra ved Traktat kan gøres, og som Følge heraf er Indfødsret ogsaa normalt en Betingelse for, at en Enke kan faa Understøttelse i Henhold til Lov Nr. 124, 29. April 1913 samt for, at et uægte Barns Moder kan faa den i Lov Nr. 130, 27. Maj 1908 § 4 fg. hjemlede offentlige Udbetaling af Alimentationsbidrag[152]). Ligeledes er Indfødsret en Betingelse for at faa Alderdomsunderstøttelse, Lov Nr. 58, ~~13.~~ Marts 1908 § 1, og bortset fra Traktat for at opnaa Invalideforsikring efter Lov Nr. 253, 6. Maj 1921 § 1 samt for at opnaa visse andre Understøttelser og Beneficier[153]). Fremdeles er den en Betingelse for

---

[149]) Til Ansættelse som Betjent i Politiet saavel i Statspolitiet, Lov Nr. 365, 30. Juni 1919 § 1, som i det kommunale Politi, Retsplejelov 1916 § 116, kræves derfor ogsaa Indfødsret.

[150]) Jfr. Matzen I S. 103 fg., Goos-Hansen S. 20.

[151]) Holck II S. 312, Matzen I 106.

[152]) Bentzon, Personret S. 7 Note 8, Samme, Familjeret S. 355 Note 61.

[153]) Saaledes Beneficier ved Universitetet og Veterinær- og Landbohøjskolen samt Akademiet for de skønne Kunster, se Matzen I S. 106 Derimod er Indfødsret ikke Betingelse for at faa andre Understøttelser f. Ex. fra Hjælpekasser, Lov Nr. 101, 29. April 1913 § 2, Sygekasser, Bek. Nr. 346, 20. Juni 1921 § 6, eller Arbejdsløshedskasser, Bek. Nr. 1, 5. Jan. 1920 § 6. Ligeledes kan efter Omstændighederne Fattigunderstøttelse

at kunne beklæde forskellige autoriserede Stillinger som Sagfører[154]), Lods[155]), autoriseret Revisor[156]) og Apoteker[157]) eller visse borgerlige Stillinger som bestyrende Reder[158]) eller som Medlem af Bestyrelsen af eller Tjenestemand ved en Række af Staten koncessionerede private Jærnbaneselskaber[159]). Endelig kræves Indfødsret for at faa Luftfartøj registreret som dansk ~~og bortset fra Traktat for at faa dansk Certificat som Fører af Luftfartøj~~[160]), for at faa Navneforandring[161]), opnaa Statshusmandsbrug[162]) og faa overladt offentlig Jord til Avlsbrug[163]) samt for bortset fra Traktat at faa Beskyttelse for Forfatter- og Kunstnerret[164]), ~~ligesom den i Praxis kræves for at faa Adgang til Adoption~~[165]). Derimod er Indfødsret ikke saaledes som i adskillige fremmede Lande, deriblandt ogsaa Norge og Sverige, en Betingelse for uden særlig Tilladelse at eje fast Ejendom her i Landet, jfr. dog nu Grl. 1915 § 50, 2det Stk., hvorefter der ved Lov fastsættes Regler om Udlændinges Adgang til at blive Ejere af fast Ejendom her i Landet.

4. Endelig er Indfødte begunstigede i en Række andre Forhold, hvor Fremmede først efter et vist længere Ophold her i Landet, men Indfødte strax er berettigede til at udøve visse Rettigheder. Dette gælder saaledes med Hensyn til Adkomst til at faa Borgerskab eller Næringsbevis[166]), drive Sønæring[167]),

---

ogsaa ydes Ikke-Indfødte, som den danske Stat ikke har nogen Pligt til at forsørge, ikke blot midlertidigt, indtil de kan hjemsendes, men ogsaa vedvarende, jfr. Lov Nr. 117, 27. Maj 1908.

154) Lov 26. Maj 1868 § 1, Retsplejelov 1916 § 119.

155) Lov Nr. 131, 17. April 1916 § 9.

156) Lov Nr. 117, 14. Maj 1909 § 1.

157) Lov Nr. 132, 29. April 1913 § 5.

158) Sølov 1. April 1892 § 10.

159) Jfr. f. Ex. Bek. Nr. 55, 11. Marts 1914 § 16.

160) An. Nr. 440, 11. Sept. 1920 §§ 23 og 39.

161) Lov Nr. 89, 22. April 1904 § 1.

162) Lov Nr. 127, 13. Juni 1914 § 3.

163) Lov Nr. 557, 4. Okt. 1919 § 4.

164) Lov Nr. 72, 1. April 1912 § 36.

165) Just. Min. Skr. Nr. 267, 16. Okt. 1895, jfr. Bentzon, Familjeret S. 429.

166) Næringslov 29. Dec. 1857 § 2, 4.

167) Lov Nr. 50, 28. Febr. 1916 §§ 6 c, 7 c og 8 c, jfr. Bek. Nr. 246, 1. April 1919.

fiske paa dansk Søterritorium[168]), faa Ret til at lade Skib sejle under dansk Flag[169]), stifte og sidde i Bestyrelsen for dansk Aktieselskab[170]) m. m.[171]).

Med Hensyn til de under II nævnte Tilfælde, hvor Indfødsret er en Betingelse for Udøvelsen af Retten eller dog giver den Indfødte en begunstiget Stilling, vil der dog ikke blot ofte tillige kræves visse yderligere Betingelser, f. Ex. en vis Alder, Uberygtethed, undertiden særlige Fagprøver, men det vil tillige oftest være en Forudsætning og undertiden en ligefrem Betingelse for Nydelsen af Retten, at den Indfødte er bosat her i Landet. Den Indfødte, der bor i Udlandet, vil derfor oftest ikke kunne nyde godt af denne Side af sin priviligerede Stilling, før han vender tilbage til Landet. Men da denne Adgang altid staar ham aaben, er der intet ubilligt heri, eftersom han, saalænge han er i Udlandet, ogsaa unddrager Fædrelandet sin Arbejdskraft[172]).

Helt udelukket er det dog ikke, at den Indfødte efter Omstændighederne kan nyde godt af sin priviligerede Stilling, selv medens han bor i Udlandet. Ikke blot vil han i dette Tilfælde kunne udnævnes til danske Embedsposter i Udlandet, f. Ex. som Gesandt, udsendt Konsul eller dansk Sømandspræst. Men Indfødsretten af 1776, der, jfr. Overskriften, kræver, at de paagældende skal være »indfødte Undersaatter«, kan heller ikke længer nu, da det erkendes, at danske Indfødte altid som saadanne er danske Undersaatter, være til Hinder for, at efter Omstændighederne en i Udlandet bosat Dansk kan udnævnes til et Embede her i Landet, omend da Forudsætningen naturligvis

---

[168]) Lov Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1.

[169]) Sølov 1. April 1892 § 1.

[170]) Aktieselskabslov 29. Sept. 1917 §§ 3 og 29.

[171]) Saaledes ogsaa for at drive indenrigsk Fragtfart, Pl. 1. Sept. 1819, være Repræsentant for et udenlandsk Livsforsikringsselskab, Lov Nr. 65, 1. April 1914 § 41, erholde Statsunderstøttelse paa Tuberkuloseanstalt, Lov Nr. 148, 10. Maj 1912 § 5, opnaa Ulykkesforsikring efter Lov Nr. 205, 6. Juli 1916 § 37, jfr. ogsaa om Retten til Lægepraxis, Pl. 28. Jan. 1840.

[172]) Dog kan ogsaa udenfor Landet boende efter Omstændighederne sættes i Skat her i Landet nemlig naar den paagældende ejer fast Ejendom her eller udøver eller er Deltager i nogen Næring eller Virksomhed her i Landet, Statsskattelov Nr. 149, 10. April 1922 § 2, 3.

maa være, at han snarest tager Bopæl her i Landet[173]). Paa samme Maade vil ogsaa Forsørgelsesretten i Danmark kunne vise sin Virkning, selv medens den Indfødte er i Udlandet. Thi vel har han kun undtagelsesvis Krav paa at blive understøttet, saalænge han forbliver i Udlandet[174]), men hans Ret viser sig deri, at Danmark ikke vil kunne undslaa sig for at modtage ham til Forsørgelse, selvom han ikke maatte have nogen bestemt Forsørgelseskommune her i Landet. Endelig vil enkelte Rettigheder som f. Ex. Retten til at lade sit Skib sejle under dansk Flag[175]) og til at fiske paa dansk Søterritorium[176]) kunne udøves selv af den Indfødte, der er bosat i Udlandet.

Men i de fleste Tilfælde[177]) vil det dog være en Forudsætning

---

[173]) Derimod kan det ikke med Matzen I S. 108 fg. i hans Polemik mod Scheel erkendes, at Indfødsrettens Ord oprindelig var saaledes at forstaa. »Indfødte Undersaatter« vilde være en vildledende Pleonasme, hvis Undersaat ikke i Overensstemmelse med den ældre Opfattelse skulde forstaas som en her fast bosat Person. Og Reglen i Indfødsrettens § 1, hvorefter det kun er Børn af saadanne indfødte Undersaatter, der er ude af Landet paa Rejse eller for den kgl. Tjenestes Skyld, der bliver danske Indfødte, viser tydeligt nok, at der kun tænkes paa saadanne Indfødte, der har bevaret deres Bopæl her i Landet. Ellers blev det jo i Virkeligheden ogsaa uforstaaeligt, hvorfor ikke ogsaa de i Udlandet bosatte Indfødtes Børn blev danske. At der i og for sig ikke er noget urimeligt i, om Adgangen til at faa Embeder her i Landet indskrænkedes til saadanne danske Indfødte, der faktisk bor her i Landet, viser de mange Koncessioner til private Jernbaneanlæg, hvor det lige indtil den allersidste Tid kræves, at saavel Bestyrelsens Medlemmer som de ved Banen ansatte Embeds- og Bestillingsmænd baade skal være Indfødte og danske Undersaatter, ved hvilken sidste i og for sig urimelige Omskrivning det dog utvivlsomt alene er Meningen at sige, at de tillige skal være bosatte her i Landet, jfr. Matzen selv I S. 107 nederst og fg., jfr. foran S. 103 fg. Iøvrigt viser Matzens Fortolkning af Ordene »indfødte Undersaatter« i Indfødsrettens Overskrift bedst, hvorledes den nyere Opfattelse af Undersaatsbegrebet kan tvinge til at fortolke selv gamle Lovbestemmelsers Brug af dette Udtryk i Overensstemmelse med Nutidens Opfattelse men i Strid med det ældre Lovbuds oprindeligt utvivlsomme Mening.

[174]) Jfr. Konsularinstruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 45, 2det Stk.

[175]) Sølov 1. April 1892 § 1.

[176]) Lov Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1.

[177]) Dette gælder saaledes ogsaa med Hensyn til Adgangen til at sidde i Bestyrelsen for danske Aktieselskaber efter Lov 29. Sept. 1917 § 29, idet den Indfødte, der ikke er bosat her i Landet, kun kan blive Bestyrelsesmedlem i samme Tilfælde som Udlændinge, se Berlin, Forbundslov S. 88.

for eller endog ligefrem en Betingelse for Nydelsen af Retten, at den Indfødte opholder sig eller endog er varigt bosat her i Landet. Fast Bopæl her i Landet er saaledes en Betingelse for at kunne have Valgret og være valgbar til Rigsdagen, Grl. §§ 30, 31 og 34. Ja, for at kunne vælges til Landstingsmand i en Landstingsvalgkreds maa man endog have fast Bopæl i den bestemte Landstingskreds, Grl. § 34, og for at blive optaget paa Valglisterne i en bestemt Valgkreds, bo i denne, Valglov 11. April 1920 § 4, medens derimod Ophold her i Landet paa Valgdagen ikke længer er nogen absolut Betingelse for selve Udøvelsen af Stemmeretten, se Valglov 1920 § 102 fg. Ligeledes anses Bopæl her i Landet efter Sagens Natur for nødvendig til Erhvervelse af Borgerskab og Næringsbevis[178]). Til Erhvervelse af kommunal Valgret og Valgbarhed kræves ligeledes Bopæl indenfor den bestemte Kommune, jfr. Lov om kommunale Valg Nr. 79, 20. April 1908, og Lov Nr. 125, 28. April 1916 § 3, ligesom Bopæl her i Landet eller i en bestemt Kommune kræves i en Række andre Forhold[179]). Men selv heri er der intet mod Indfødsrettens Væsen som hjemlende Borgerret i hele Staten stridende, thi da den Indfødte har Ret til at bosætte sig, hvor han vil, indenfor Staten, vil han paa ethvert Sted, hvor han ønsker det, kunne udøve de politiske, kommunale og borgerlige Rettigheder paa lige Fod med alle andre der bosatte Indfødte.

28 Marts 1925 § 2

§ 21.

Indfødsrettens Retsvirkninger.

B. Pligterne.

Indfødsretten medfører ikke blot særlige Rettigheder, men ogsaa særlige Pligter, jfr. Lov Nr. 54, 25. Marts 1871 § 1. Den danske Indfødte er derfor som saadan ikke blot dansk Stats-

---

[178]) Ind. Min. Skr. Nr. 109, 5. Maj 1877.

[179]) For at opnaa Alderdomsunderstøttelse skal man saaledes foruden at have Indfødsret i de sidste 10 Aar have haft fast Ophold her i Landet, Lov Nr. 58, 13. Marts 1908 § 2 c; den, der skal vælges til Sø- og Handelsretsdommer i København, maa foruden at have Indfødsret være bosat i København, Lov 19. Febr. 1861 § 4 o. s. v.

borger, men tillige dansk Undersaat[180]), d. v. s. i højere Grad end Fremmede underkastet den danske Stats Myndighed og dette efter Omstændighederne, selvom han ikke i Øjeblikket er bosat her i Landet. Af denne Undersaatspligt følger ikke blot en almindelig Pligt til at vise Lydighed imod Landets Love, saalænge han er her i Landet, thi denne Lydighedspligt paahviler ogsaa — bortset fra de exterritoriale Personer — alle Fremmede, der bor eller opholder sig her i Landet, jfr. D. L. 1—1—5[181]). Derimod ytrer den egentlige Undersaatspligt sig i en Pligt til at vise Lydighed og Troskab imod Staten af intensere Art end den, der kan fordres af Fremmede, som blot bor eller opholder sig her i Landet, end sige af Fremmede i Udlandet. Og dernæst i den mere aktive Pligt, Pligten til med sin Person og sit Liv at værne Fædrelandet mod Angreb. Den første Pligt paahviler principielt alle Statsborgere, for saa vidt de blot er komne saaledes til Skels Aar og Alder, at Ansvar overhovedet kan paalægges dem. Den anden Pligt, Værnepligten, falder vel ogsaa ind under de almindelige Borgerpligter, Grl. 1915 § 77[182]), men ifølge dens Væsen som militær Værnepligt er den i Danmark, jfr. Grl. 1915 § 88, som allevegne indskrænket til at paahvile alene de mandlige Statsborgere, hvem ogsaa tidligere alene den aktive Deltagelse i Statens Styre tilkom. Det er dog ikke udelukket, at der som Korrelat til den aktive Deltagelse i Statsstyret, der i mange Lande, deriblandt ogsaa Danmark i den nyeste Tid, er indrømmet ogsaa Kvinderne, kunde indføres en modificeret kvindelig Værnepligt, f. Ex. bestaaende i Syge-

---

[180]) Herved bortses fra Undtagelsen efter Fredstraktat 30. Okt. 1864 Art. XIX, fra hvilken Undtagelse der, som ovenfor paavist, ikke tør generaliseres.

[181]) Ogsaa af de Fremmede, der blot opholder sig her i Landet, kan Staten derfor fordre, at de ikke begaar Handlinger, der er til Skade for Staten, jfr. Lov Nr. 18, 13. Febr. 1904, Nr. 149 og 150, 2. Aug. 1914 og Nr. 200, 9. Sept. 1914.

[182]) Lov Nr. 625, 13. Dec. 1917 om værnepligtiges Anvendelse til civilt Arbejde, der af »Samvittighedsgrunde« fritager visse Personer, navnlig konsekvente Militærnægtere, for den almindelige Borgerpligt, Værnepligten, kan derfor ikke anses for stemmende med Grl. § 77, se Berlin, »Militærnægterne og Grundloven« i Gads danske Magasin, 1917 S. 449 fg.

pleje eller Arbejde paa Ammunitionsværkstederne, i det Omfang dette fandtes nødvendigt.

I. Troskabs- og Lydighedspligten. Det er vel ofte blevet paastaaet, at der ikke kan tales om nogen Statsborgerne særligt paahvilende Troskabs- eller Lydighedspligt, idet Fremmede ikke blot er pligtige at lyde Landets Love, saalænge de opholder sig i Landet, men ogsaa har en saadan Pligt, selvom de opholder sig i Udlandet, eftersom Staten kan — og i Reglen vil — forlange sin Lovgivning respekteret ogsaa af Udlændinge, som overhovedet kan komme til at krænke den og falde ind under Statens Myndighedsomraade[183]). Det maa imidlertid fastholdes, at selvom en Stat utvivlsomt i Almindelighed har Ret til at fordre, at ogsaa Udlændinge i Udlandet afholder sig fra visse Angreb mod den eller dens Borgere, og derfor er berettiget til, naar den kan komme til det, at straffe Udlændinge, der forbryder sig herimod[184]), vil der dog være Brud paa en Troskabs- og Lydighedsppligt overfor Staten, som Staten ikke med nogen Rimelighed — og heller ikke i Overensstemmelse med Folkeretten — vil kunne straffe, med mindre det er en af dens egne Undersaatter, der gør sig skyldig heri.

Et klart Exempel herpaa er Straffelov 10. Febr. 1866 § 75, hvorefter en dansk Undersaat straffes, naar han under en udbrudt Krig bærer Vaaben imod Staten eller dennes Forbundsfæller. Det samme gælder Strfl. 1866 § 76, hvorefter den Undersaat straffes, der uden Kongens Tilladelse i Krigstid lader sig hverve til fremmed, men dog ikke fjendtlig Krigstjeneste, idet det ogsaa er en Krænkelse af den undersaatlige Troskabspligt mod Staten at lade sig hverve til fremmed Krigstjeneste, naar Fædrelandet selv har Brug for alle sine Sønners Værn. Vel maa det nu, da Straffeloven af 1866, som foran anført[185]), gaar ud fra den ældre Opfattelse, hvorefter alle her bosatte Personer er danske Undersaatter, og navnlig da efter den danske Lovgivning Værnepligt ogsaa vil kunne paahvile Udlændinge, vistnok antages, at ikke blot Indfødte men ogsaa her bosatte værne-

---

183) Jfr. saaledes G. og N. Cohn i J. T. I S. 632.

184) Torp, Strafferet S. 115 fg. og Bonfils-Fauchille l. c. S. 258.

185) Se foran S. 103.

pligtige Udlændinge vil kunne falde ind under Udtrykkene »Undersaat« og »dansk Undersaat«[186]). Men dette kan dog kun gælde, saalænge de som bosatte her er dansk Værnepligt undergivne, jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 §§ 2 og 43, 4de Stk. Og da de maa forudsættes at have opgivet deres Bopæl her, naar de i Udlandet lader sig hverve til fremmed Krigstjeneste eller endog bærer Vaaben imod Danmark, vil slige Handlinger, begaaede af dem i Udlandet, som Regel næppe kunne straffes. Thi det synes i hvert Fald klart, at hvis den paagældende Fremmede, der igen har bosat sig i sit Hjemland, af dette nødes til at gribe til Vaaben imod Danmark, vil han ikke i Overensstemmelse med Folkeretten kunne betragtes som dansk Undersaat og som saadan straffes for Landsforræderi mod Danmark, selvom han som tidligere bosat her i Landet har staaet i dansk Lægdsrulle og maaske endnu ikke er udslettet af den[187]). Den Indfødte derimod er dansk Undersaat, hvor han end færdes, lige indtil han opnaar fremmed Statsborgerret, ja undertiden selv i dette Fald. Den Indfødtes Troskabspligt efter Strfl. §§ 75 og 76 bortfalder derfor hverken ved Udvandring eller Bosættelse i Udlandet. Og den kan lige saa lidt bortfalde derved, at han er slettet af Lægdsrullen[188]), thi han er desuagtet dansk Undersaat og vil derfor eventuelt enten ifølge Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 5 eller en senere Værnepligtslov kunne hjemkaldes til Krigstjeneste i Danmark.

Der er altsaa utvivlsomt Tilfælde, hvor Staten maa kunne kræve Troskab og Lydighed af sine egne Borgere i Udlandet, hvor den ikke kan kræve det af Fremmede. Men selv i de Tilfælde, hvor Staten med Føje kan straffe Angreb mod den selv og dens Borgere, ogsaa naar de begaas af Fremmede, kan der

---

[186]) Jfr. Matzen I S. 115. Iøvrigt synes Straffelovens Motiver til § 75, S. 120 fg., der taler om den danskfødte Mand, nærmest at forudsætte, at »dansk Undersaat« alene sigter til Indfødte.

[187]) Anderledes Matzen I S. 115, der vil betragte den Fremmede som dansk Undersaat, saalænge han staar i dansk Lægdsrulle og ikke formelt er løst fra det undersaatlige Forhold til Danmark, hvilket iøvrigt væsentligt støttes paa den nu ændrede Regel i den tidligere Værnepligtslov 6. Marts 1869 § 50.

[188]) Anderledes Matzen I S. 115, der for danske Indfødte vil begrænse Straffen til de her bosatte eller dog endnu i Lægdsrullen staaende.

være god Grund til at ramme saadanne Forbrydelser begaaede af Statens egne Undersaatter, med forhøjet Straf, fordi disse derved tillige krænker den naturlige Troskabspligt, som en Stats Borgere skylder deres Fædreland, og uden hvilken en Stat ikke kan bestaa[189]). Thi at der efter Forholdets Natur maa paahvile Statsborgeren en større Troskabs- og Lydighedspligt end Fremmede overfor det Land, hvor han har en ubetinget Ret til at være, og som beskytter ham selv i Udlandet, lader sig ikke bestride uden at negere Kærnen i hele Statsborgerforholdet[190]). Og den Troskabsed, som de fleste Stater f. Ex. Norge, Sverige, Østrig, England og Amerika kræver af den, der ved Naturalisation optages i Statsfolket som Betingelse for, at han kan nyde den Indfødtes Retsstilling, taler da ogsaa et tydeligt Sprog i saa Henseende.

Den gældende danske Straffelov af 1866 straffer nu i Almindelighed ikke Forbrydelser mod Danmark eller mod danske Borgere begaaede i Udlandet. Derimod fastsætter den i §§ 4—6 i visse Tilfælde Straf for Forbrydelser begaaede i Udlandet af en »her hjemmehørende Undersaat«. § 5 rammer saaledes bl. a. den her hjemmehørende Undersaat, naar han i Udlandet forbryder sig mod den danske Stat ved Forræderi eller Majestætsforbrydelse, eftergør eller forfalsker danske Penge o. s. v. .... eller i andre Maader forbryder sig mod det undersaatlige Troskabs- og Lydighedsforhold. Bestemmelserne i §§ 4—6 hviler ganske vist tildels paa ret forskellige Synspunkter, og navnlig kan den fakultative Bemyndigelse i § 6 til at straffe her hjemmehørende Undersaatter for almindelige Forbrydelser begaaede i Udlandet ikke bygges paa nogen Krænkelse af en særlig undersaatlig Troskabs- og Lydighedspligt, men maa hvile paa den naturlige Betragtning, at Forbrydere, Danmark ikke udleverer, maa det kunne straffe, hvis det ikke skal blive et Asyl for Forbrydere[191]). Men det er dog her i hvert Fald forudsat, at Undersaatter kan gøre sig skyldige i Krænkelse af en særlig Troskabs- og Lydighedspligt overfor deres Hjemstat. Og vel maa det nu i Overensstemmelse med det tidligere anførte anses

[189]) Jfr. saaledes ogsaa Straffelovsudkastet af 1912 § 105.
[190]) Jfr. de foran S. 90 Note 14 anførte Forfattere.
[191]) Matzen I S. 115 fg.

for utvivlsomt, at Straffelovens §§ 4—6 under her hjemmehørende Undersaatter ikke indbefatter blot Indfødte, men ogsaa her bosatte Udlændinge. Men det maa dog utvivlsomt antages, at ogsaa Indfødte som saadanne, altsaa uden Hensyn til, om de bor her i Landet, maa falde ind under Ordene »her hjemmehørende Undersaatter«. Dette stemmer ikke blot med en naturlig Forstaaelse af Ordene, jfr. Fremmedlov 15. Maj 1875 § 1, der betegner Personer som »hjemmehørende« i den Stat, hvortil de nationalt hører[192]), idet egentlig kun de Indfødte kan siges virkelig at høre hjemme i Staten. Men en nærmere Betragtning af Reglerne i §§ 5—6 maa ogsaa føre til samme Resultat. Thi ligesom det vilde være ganske uantageligt, om i Udlandet bosatte Indfødte ikke efter § 6 skulde kunne straffes i Danmark for deres i Udlandet begaaede Forbrydelser, eftersom de ikke kan udleveres, saaledes vilde det ogsaa være urimeligt, om Indfødte strafløst skulde kunne begaa de i § 5 nævnte Forbrydelser mod Danmark, mens de bor i Udlandet, hvor slige Forbrydelser maaske helt vil være straffri[193]). Men da saaledes danske Indfødte, selvom de bor i Udlandet, utvivlsomt maa kunne straffes i Henhold til § 5, er der altsaa herved anerkendt for Indfødte en særlig Troskabs- og Lydighedspligt mere omfattende end selv de Fremmedes, der bor her i Landet, idet den ikke bortfalder, selvom den Indfødte udvandrer eller bosætter sig i Udlandet.

II. Værnepligten. Efter Grl. § 88 er enhver vaabenfør Mand forpligtet til med sin Person at bidrage til Fædrelandets Forsvar efter de nærmere Bestemmelser, som Loven foreskriver. Da der her tales om »Fædrelandets Forsvar«, synes de omfattende Ord »enhver vaabenfør Mand« egentlig naturligst at maatte forstaas som indskrænket alene til dem, der med Rette ogsaa udadtil kan kalde Danmark for deres Fædre-

[192]) Jfr. ogsaa Matzen I S. 115, der henviser til Fdg. 24. Jan. 1844 § 2 og Pl. 24. Marts 1821 § 4 a, der taler om »Fødehjem«, og at den Indfødte vender tilbage til sit Hjem. Jfr. ligeledes »Hjemland« i Fattiglov 9. April 1891 § 42, hvorved sigtes til det Land, hvor den paagældende har Statsborgerret.

[193]) Saaledes ogsaa Matzen I S. 115 fg. og Torp, Strafferettens alm. Del S. 130 fg., anderledes derimod Goos, Indledning til den danske Strafferet 1875 S. 273.

land, altsaa til de egentlige Statsborgere eller danske Indfødte. Ligesom dette ogsaa synes at have været Tanken i Udkastet til Grundloven af 5. Juni 1849[194]), saaledes vilde dette ogsaa have stemt bedst baade med Sagens Natur og den almindelige folkeretlige Opfattelse[195]).

Den gældende danske Lovgivning paalægger imidlertid ikke blot danske Indfødte Værnepligt, jfr. Værnepligtslov Nr. 123, 8. Juni 1912 § 1[196]), men paalægger den som almindelig Regel ogsaa overfor Udlændinge, og dette ikke blot efter en vis længere Tids Ophold her i Landet, men saasnart de erhverver fast Hjem her i Landet udenfor Færøerne og Grønland, V. L. 1912 § 2, en Regel, der historisk naturligvis staar i Forbindelse med den ældre Opfattelse af Undersaatsforholdet som grundet paa Bosættelse i Landet. Omvendt er visse Indfødte fritagne for Værnepligt, nemlig de, der er fødte paa Færøerne og Grønland, saalænge de ikke erhverver fast Hjem i den øvrige Del af den danske Stat, Lovens § 1, 2det Pkt. Men endelig fremgaar det ogsaa af § 7, at det selv for Danske fødte i det egentlige Kongerige, saavelsom for Danske fødte i Udlandet, er en Betingelse for at blive pligtig at melde sig til Optagelse i dansk Lægdsrulle, at den paagældende er bosat i et af Kongerigets Lægder, idet efter denne § den værnepligtige i Løbet af November og December i det Aar, i hvilket han fylder sit 17de Leveaar, skal melde sig hos Lægdsbestyreren paa det Sted, hvor han er bosat. Det kunde herefter synes, som om det kun er Bosættelsen i det egentlige Kongerige som saadan, der afføder Værnepligt, og at denne Pligt derfor efter dansk Ret ikke kan anføres som en af de af Indfødsretten flydende særlige statsborgerlige Pligter, men snarere som en alle »Rigets Indvaanere«, som det hed i Værnepligtslov 6. Marts 1869 § 48, paahvilende Pligt.

Men skønt Værnepligten endnu efter dansk Ret i vidt Om-

---

194) Se foran S. 20 Note 23.

195) Jfr. Liszt S. 118, der i Udgaven af 1911 endog betegnede det som folkeretsstridigt at paalægge Udlændinge Værnepligt, og Despagnet Cours de droit international 1903 S. 393, der fremhæver, at det vilde være at udsætte dem for at komme til at føre Vaaben imod deres eget Land.

196) Se dog Lov Nr. 625, 13. Dec. 1917 om værnepligtiges Anvendelse til civilt Arbejde hvorom henvises til S. 166 Note 182.

fang paahviler ogsaa andre end Landets egentlige Undersaatter og Statsborgere, de Indfødte[197]), vil det dog alligevel ses, at Værnepligten i ulige stærkere Grad paahviler de Indfødte end de Fremmede, og dette baade, naar de er bosatte her i Landet og naar de bor i Udlandet.

I det førstnævnte Tilfælde er de Indfødte nemlig altid ubetinget værnepligtige, medens der med Hensyn til de her bosatte Udlændinge gælder Undtagelser, der i høj Grad indskrænker Reglen. Ifølge V. L. 1912 § 2 er Ikke-Indfødte nemlig kun værnepligtige, for saa vidt ikke Overenskomst med en fremmed Stat eller undersaatligt Forhold til en saadan er til Hinder derfor. Slige Overenskomster har Danmark sluttet med et ikke ringe Antal Stater[198]), og med Hensyn til den anden Fritagelsesgrund følges den Praksis ikke at forlange, at en Udlænding, som er vaabenøvet i vedkommende fremmede Stat og optaget i dens Ruller, skal underkaste sig Værnepligt her i Landet[199]). Ingen af disse Fritagelsesgrunde gælder derimod for Indfødte, og dette lige saa lidt for de Naturaliserede som for de udenfor Kongeriget fødte, der altsaa ubetinget bliver værnepligtige ved at bosætte sig i Kongeriget.

Naar dernæst den Indfødte opholder sig i Udlandet, er det vel saa, at han regelmæssigt ikke vil blive besværet af Værnepligten, idet Danmark som almindelig Regel ikke har gjort Brug af sin folkeretligt hjemlede Ret til at hjemkalde sine Un-

---

[197]) Ogsaa i Norge, hvor Retsudviklingen oprindelig har været den samme som i Danmark, er endnu efter Værnepligtsloven af 19. Juli 1910 Rigets Indvaanere i Almindelighed underkastede Værnepligt, skønt den norske Statsborgerlov af 1888 § 8 udtrykkeligt udtaler: De Indvaanere af Landet, som ikke har norsk Statsborgerret, er heller ikke norske Undersaatter.

[198]) Nemlig med Brasilien, Traktat 26. April 1828, Art. 8, Holland, Just. Min. Cirk. 26. Marts 1862, Italien, Deklar. 26. Okt. 1868, England, 14. Juni 1869, Svejts, Pat. Nr. 68, 28. Juli 1875, Art. 8, Rusland, Nr. 88, 3. April 1895, Art. 2, Belgien, Nr. 131, 26. Juni s. A. Art. 3, Mexiko, Nr. 230, 11. Nov. 1910, Art. 2 og Japan, Nr. 177, 5. Juni 1912, Art. 1, samt nu med Island, dansk-islandsk F. L. 1918 § 6, 2. Stk.

[199]) Fremmede Gesandter og consules missi er fritagne for Værnepligt (Resol. 25. April 1821 § 2 og Plakat 25. Sept. 1834), ikke derimod consules electi, Just. Min. Skriv. 1. Dec. 1908, Olivarius S. 53 fg.

dersaatter til Aftjening af Værnepligt[200]). Den i Udlandet eller udenfor Kongeriget fødte danske Indfødte saavel som den, der, før han ifølge V. L. 1912 § 7 skal optages i Lægdsrullen, er rejst til Udlandet, bliver derfor først pligtig at melde sig til Rullen, naar han inden sit 32te Lægdsrulleaar tager Bopæl her eller vender tilbage her til Landet, V. L. 1912 § 42. Dog følger det allerede her af Sagens Natur, at der med Hensyn til Indfødte skal mindre til for at antage, at fast Bopæl foreligger, end med Hensyn til Fremmede, hos hvem Hensigten at vende tilbage til Udlandet lettere maa forudsættes[201]).

Naar fremdeles den Indfødte efter at være optaget i Rullen vil rejse ud af Landet, da staar dette ham, bortset fra Krigstid, i hvilken ingen ved Bortrejse kan unddrage sig for Udskrivning, V. L. 1912 § 43 in fine, og fra andre ekstraordinære Forhold, jfr. midlertidig Lov Nr. 19, 9. Febr. 1916 § 1, frit for, i det han blot under Straf af Bøde skal melde saavel sin Afrejse som sin Tilbagekomst, § 43, 1ste Stk. Men iøvrigt betragtes han, hvor længe han end bliver borte, som udebleven fra Session med lovligt Forfald, for saa vidt han efter sin Tilbagekomst fremstiller sig for den først efterfølgende Session og der beviser eller frembringer grundet Formodning for, at han hele Tiden har været i Udlandet eller i Fart med fremmede Nationers Skibe, uden i Mellemtiden at have gjort andet end et ganske kortvarigt Ophold her i Landet udenfor Sessionstiden, V. L. 1912 § 43, 2det Stk. I modsat Fald ifalder han Ansvar som udebleven uden lovligt Forfald. Omvendt følger det imidlertid af denne Regel, at hvis han gør et blot nok saa flygtigt Besøg her i Landet i Sessionstiden, bliver han pligtig straks at fremstille sig for Sessionen til Aftjening af sin Værnepligt[202]). Nu gælder alt dette ganske vist efter § 43 om enhver, der er optaget i Rullen, og altsaa ikke blot om den Indfødte. Men der er her den betydningsfulde Forskel, at den Ikke-Indfødtes Værne-

---

[200]) En modsat Regel følges i flere andre Stater, der kalder deres i Udlandet bosatte Borgere hjem til Aftjening af Værnepligt. I Svejts nøjes man dog med at lade de i Udlandet bosatte betale Værneskat, Sieber I, S. 48.

[201]) Jfr. Matzen I S. 122.

[202]) Just. Min. Skr. 8. Okt. 1859, 19. Jan. 1864.

pligt i Modsætning til den Indfødtes bortfalder, vel ikke ved en blot Rejse til Udlandet, men saasnart han har opgivet sin faste Bopæl her i Landet. Dette følger ikke blot af V. L. 1912 § 2, hvorefter det er alene i Kraft af det faste Hjem her i Landet, at han er Værnepligt undergiven, men endnu utvivlsommere af den ny Regel i § 43, 4de Stk., hvorefter Reglerne i 2det Stk. ogsaa kommer til Anvendelse paa dem, der efter at have mistet deres faste Hjem her i Landet paany bliver Værnepligt undergivne efter § 2. Den her bosatte ikke-indfødte værnepligtige, der rejser ud af Landet og bosætter sig i et andet Land, ophører altsaa at være værnepligtig og bliver det først paany, naar han igen erhverver fast Hjem her i Landet. Og at han maatte være rejst uden at have meldt sin Afrejse paa lovlig Maade, vil da kun kunne paadrage ham den derfor forskyldte Bødestraf, og eventuelt Straf efter § 13 for ulovlig Udeblivelse fra Session, dersom han ikke godtgør lovligt Forfald, men vil ikke, da Loven ganske tier derom, kunne bevirke, at hans paa Bopælen her i Landet grundede Værnepligt skulde vedblive efter, at Bopælen her er opgivet, selvom han endnu maatte henstaa uudslettet i Rullen[203]).

---

[203]) Dette antages dog af Matzen I. S. 113, der imidlertid tildels argumenterer ud fra den nu ændrede Regel i Værnepligtslov 6. Marts 1869 § 50. Det maa imidlertid fastholdes, at ligesom den Indfødte, der er blevet Statsborger i et fremmed Land, vel, naar han vender tilbage til Danmark, kan straffes for ulovlig Bortrejse og ulovlig Udeblivelse fra Session eller Øvelse i Tiden, før hans danske Indfødsret var gaaet tabt eller var suspenderet, men ikke efter dette Tidspunkt kan anses for værnepligtig, selv om han endnu maatte staa i dansk Rulle, jfr. U. f. R. 1898 S. 848 og 1905 S. 453, saaledes maa det samme være Tilfældet, naar en her tidligere bosat Udlændings Værnepligt er bortfalden ved hans Opgivelse af det faste Hjem her i Landet. I hvert Fald maa dette nu antages efter V. L. 8. Juni 1912 § 43, 4. Stk.; thi her stilles Tab af det faste Hjem i Klasse med Tab af Indfødsretten og Løsning fra det statsborgerlige Forhold, i hvilket sidste Tilfælde ifølge H. R. D. i U. f. R. 1868 S. 324 fg. hans Værnepligt utvivlsomt maa anses for bortfaldet. Naar ogsaa Goos-Hansen S. 23 bestrider, at den her bosatte Udlændings Værnepligt bortfalder ved Udvandring og hævder, at det kun kan ske ved Løsning fra det statsborgerlige Forhold til Danmark i Henhold til § 5 i Lov om Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret af 19. Marts 1898, da overses det, baade at denne Lov kun omtaler en Løsning for Indfødte fra deres Indfødsret, der er betinget af, at de erhverver Statsborgerret i fremmed Land, og at dernæst § 43, 4. Stk., i V. L. 8. Juni 1912 nu stiller Tab af det faste Hjem her i Landet, jfr. § 2, ganske lige med en

For den Indfødte derimod bortfalder Værnepligten aldrig ved blot Bosættelse i Udlandet, men kun ved Tab af Indfødsretten[204]) eller, hvor han maatte have erhvervet fremmed Statsborgerret uden at have mistet sin danske[205]), ved Løsning fra det statsborgerlige Forhold til Danmark, § 43, 4de Stk.

Naar dernæst den værnepligtige er blevet udskrevet, hvad enten han ikke er mødt til Tjeneste ved nogen Afdeling, eller han hører til Hærens eller Søværnets Mandskab, kan han i Almindelighed[206]) ikke rejse ud af Landet, uden at i første Tilfælde Forsvarsministeriets Indenrigsministeriets[207]), i sidste Tilfælde Krigs- eller Marineministeriets Tilladelse dertil er ham meddelt, jfr. § 44, og han er da pligtig at møde ikke blot ved hel eller delvis Mobilisering men ogsaa til fortsat Øvelse efter Lov om Hærens Ordning af 7. Aug. 1922 § 50 m. fl., for saa vidt han ikke opnaar Udsættelse eller Fritagelse derfor[208]). Ogsaa dette gælder vel om alle værnepligtige, men atter her erindres det, at mens den her bosatte Udlændings Værnepligt maa bortfalde ved hans Tab af det faste Hjem her i Landet[209]), bortfalder den Indfødtes Værnepligt ikke før med Tabet af hans Indfødsret.

Løsning fra det statsborgerlige Forhold til Danmark. Nogen »Løsning« kan der herefter ikke kræves af den blot her bosatte. I fuld Overensstemmelse med det i Texten hævdede er V. O. D. i U. f. R. 1918 S. 111.

[204]) I flere Lande, saaledes i Frankrig og Bulgarien, bestemmer Loven udtrykkeligt, at den værnepligtige Statsborger endog ikke befries for sin Værnepligt, naar han uden Tilladelse lader sig naturalisere i et fremmed Land, Sieber II S. 39 og 88.

[205]) F. Ex. ved Faderens Naturalisation i Udlandet, hvorved dennes ikke 21aarige Børn faar fremmed Statsborgerret.

[206]) Undtagelse kan ifølge V. L. 1912 § 44 gøres for ældre Aarganges Vedkommende, jfr. Anordn. Nr. 207, 6. Sept. 1912.

[207]) Saaledes efter Bek. Nr. 59, 26. Marts 1914, hvorefter Udskrivningsvæsenet overflyttedes fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet.

[208]) Jfr. tidligere Hærlov 30. September 1909 § 48.

[209]) Dette maa ogsaa her gælde, selvom Bortrejsen er ulovlig. Thi vel paadrager den Vedkommende sig derved ikke blot Straf for den ulovlige Bortrejse og for Udeblivelse fra Krigstjeneste, men han faar ogsaa i dette Tilfælde efter V. L. 1912 § 35 sin Tjenestetid forlænget med ligesaa lang Tid, som han vilkaarligt har unddraget sig sin Værnepligt, jfr. H. R. D. i U. f. R. 1902 Side 99 og 1904 S. 257. Men den sidste Følge, Forlængelsen af Værnepligten, kan dog kun paalægges den paagældende, saalænge han endnu er værnepligtig, ikke efter at han er ophørt at være det, jfr. U. f. R.

Men endelig mærkes ogsaa V. L. 1912 § 5, hvorefter enhver tjenstdygtig Mand, der har dansk Indfødsret eller efter § 2 er Værnepligt undergiven, uden Hensyn til, om han endnu ikke har paabegyndt Aftjeningen af sin Værnepligt eller har udtjent, skal være forpligtet til, naar Landet udsættes for fjendtligt Angreb, paa Opfordring af Kongen eller af dem, som af Kongen dertil er bemyndigede, at gribe til Vaaben eller udføre den Tjeneste, hvortil han maatte være ansat. I dette overordentlige Tilfælde, der ikke falder sammen med enhver Krigstilstand[210]), kan vel ogsaa Udlændinge, for saa vidt de da ikke udvises eller interneres, kaldes til Vaaben, men kun efter § 2, naar de har fast Hjem her i Landet. Alle danske Indfødte vil derimod i dette Tilfælde kunne blive værnepligtige, selvom de kun er komne til Landet paa Flugt fra det fjendtlige Land for at rejse videre til et tredje Land, og ikke har i Sinde at tage varigt Ophold her. Og da Bestemmelsen med Hensyn til Indfødte ingen Begrænsning indeholder, og Lovgrunden er den extraordinære Fare for Landet, der tvinger til at dispensere fra Lovens almindelige Regler, maa den kunne omfatte ogsaa alle Indfødte i Udlandet, som overhovedet kan kaldes hjem til Forsvar for Landet[211]).

1898 S. 848 og 1905 S. 453 samt Just. Min. Skr. 27. Sept. 1900, se Hillestrøm, Om Værnepligten m. m. 1907, S. 203, om Værnepligtige, der har erhvervet amerikansk Statsborgerret.

[210]) Jfr. Hillestrøm, anf. V. S. 262. Lov 1912 § 5 taler nu iøvrigt om »Angreb«, medens V. L. 6. Marts 1869 § 5 talte om »Overfald«.

[211]) Naar Matzen I S. 112 vil begrænse den tilsvarende Regel i Lov 6. Marts 1869 § 5 til kun at gælde her fast bosatte eller »territoriale Undersaatter«, skyldes det væsentligst, at han mener at maatte forstaa det dér brugte Udtryk: »Enhver dansk Undersaat« i Overensstemmelse med det i samme Lovs § 48 brugte Udtryk: »Den Rigets Indvaanere paahvilende Værnepligt«, men da begge de fremhævede Udtryk er erstattede med skarpere og rigtigere Betegnelser, bortfalder den af ham gjorte Slutning, hvis Rigtighed iøvrigt sikkert kunde drages i Tvivl.

ANDET UNDERAFSNIT

Ikke-Indfødte.

§ 22.

Islandske Statsborgere.

Med Hensyn til disses Retsstilling henvises til Berlin, Forbundslov, S. 69 fg., hvortil kun skal føjes, at Grl. Best. af 1920 nu har indsat et særligt Afsnit IX og en særlig § 93 i Grundloven for paa statsretlig gyldig Maade at gennemføre den islandske Statsborgere ved dansk-islandsk F. L. § 6 tillagte lige Ret i Danmark med danske Statsborgere ogsaa med Hensyn til de Rettigheder, der efter Grundloven er knyttede til dansk Indfødsret. Naar det i denne ny § 93 hedder, at islandske Statsborgere under iøvrigt lige Vilkaar »i Henhold til Dansk-Islandsk Forbundslov« nyder de Rettigheder, som omhandles i §§ 17, 30, 31, 34 og 35 og er knyttede til dansk Indfødsret, synes det herved antydet, hvad iøvrigt er en Selvfølge, at denne Bestemmelse, uanset, at den formelt er vedtaget i Grundlovsform, kun har Gyldighed, saalænge Forbundsloven staar ved Magt, men af sig selv maa bortfalde, naar denne opsiges eller paa anden Maade bortfalder[1]).

§ 23.

Andre her fast bosatte Ikke-Indfødte.

I. Ifølge Lov 19. Marts 1898 § 12, jfr. Bek. Nr. 59, 23. Marts 1908 § 10, gjorde denne Lov ingen Forandring i Henseende til den Retsstilling, der efter hidtil gældende Regler tilkommer Ikke-Indfødte som Følge af, at de har taget Bopæl her i Landet eller har haft fast Ophold her en vis Tid. Det forudsættes altsaa her, at der tilkommer visse Ikke-Indfødte en mere begun-

[1]) Jfr. Forholdet i Norge i 1905 ved den svensk-norske Unions Opløsning, hvor Grundlovsrevisionen skete i Henhold til simpel Stortingsbeslutning, Morgenstierne S. 51 fg.

12

stiget Retsstilling end andre Ikke-Indfødte, men hvori denne bestaar angives ikke, og heller ikke sammenfattes denne Klasse Ikke-Indfødte under nogen særskilt fælles Benævnelse, ja det forudsættes endog, at deres særlige Retsstilling kan skyldes en noget forskellig Retsgrund, snart blot Bopælen som saadan, snart et fast Ophold her en vis Tid.

Derimod betegnedes de paagældende Personer i de ældre statsretlige Systemer sammen med de Indfødte som faste eller stadige danske Undersaatter i Modsætning til de blot midlertidige Undersaatter eller som danske Statsborgere i Kraft af Bopælen[2]). Ligeledes henføres de i flere endnu gældende Lovbestemmelser som Presselov 3. Jan. 1851 § 14 og Straffelov 10. Febr. 1866 §§ 4—6 og 75 under Betegnelsen danske Undersaatter[3]), ligesom de ogsaa tidligere rent undtagelsesvis, nemlig i den nu ophævede Lov 13. Marts 1867 § 1, betegnedes som danske Statsborgere. At denne Sprogbrug imidlertid er uheldig og vildledende, fordi den let fører til Forvexling af Udlændinge med Personer, der har dansk Indfødsret, hvilke sidste nu i Virkeligheden er de eneste, der fuldtud kan betragtes som danske Statsborgere og Undersaatter, er tidligere godtgjort[4]). Ligesom den ældre Sprogbrug regelmæssig heller ikke anvendes i nyere Love[5]), saaledes bør den i Overensstemmelse med den hele senere foregaaede Retsudvikling ogsaa undgaas i Fremtiden, medens det derimod naturligvis er en Selvfølge, at hvor Udtrykket »Undersaat« i ældre Lovbud ogsaa omfattede her bosatte Ikke-Indfødte, maa det vedblivende forstaas i samme Betydning.

En mere rammende Betegnelse vilde det i den tidligere Værnepligtslov 6. Marts 1869 § 48 brugte Udtryk »Rigets Indvaanere«, jfr. Grl. 1866 § 32, være. Det foretrækkes dog her overensstemmende med de neutrale Udtryk i Lov 19. Marts 1898 § 12 at betegne de paagældende som her bosatte Ikke-Indfødte i Modsætning til dem, der blot midlertidigt opholder sig her. Det fremhæves herved, at det i Almindelighed er deres

---

[2]) Se ovenfor S. 93.

[3]) Se ovenfor S. 103.

[4]) Ovenfor i § 15. Som Exempel paa de Tvivl, den ældre Sprogbrug kan forvolde, kan ogsaa henvises til Matzen I S. 107 fg. og 115.

[5]) Se foran S. 101 fg.

faste Bopæl her i Landet og deres derved skete mere varige Tilknytning til det danske Folk, der begrunder, at de, efterhaanden som deres Ophold her bliver af fastere Karakter, paa mange Punkter mere og mere ligestilles med Landets egne Born, de Indfodte, baade hvad Rettigheder og Pligter angaar.

Det kan da for saa vidt ligesom tidligere siges, at deres særlige Retsstilling i Almindelighed stiftes derved, at de tager Bopæl eller erhverver fast Hjem her i Riget. Nogen særlig Tilladelse af Regeringen til Nedsættelse her i Landet, for at en egentlig Bosættelse kan siges at have fundet Sted, kræves ikke efter nugældende dansk Lovgivning[6]). Om en Person er fast bosat her i Landet, maa derfor, ligesom naar der ellers sporges om en Persons Hjemsted, afgores efter et Skon i det enkelte Tilfælde. Men hvad der kræves hertil, kan nærmest udtrykkes saaledes, at Opholdet i Danmark maa vidne om den Hensigt at blive her for bestandig (animus commorandi)[7]). Opholdets Varighed vil herved oftest være af Betydning, men afgørende er det ikke. Et Ophold her blot for Studiers Skyld eller for at udføre et vist bestemt Arbejde eller for at søge Ly her under en Krig, der raser i Hjemlandet, men uden Hensigt at forblive her længere end nodvendigt vil, selvom det udstrækkes over en Aarrække, i Almindelighed ikke konstituere noget fast Hjem, f. Ex. ikke med Hensyn til Værnepligten, medens man maaske i andre Retninger vil stille mindre strænge Fordringer, f. Ex. med Hensyn til Skattepligten, selvom Loven ikke som Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 3, Nr. 3, udtrykkeligt bestemmer, at et Ophold af en vis Varighed ikke længer kan betragtes som blot midlertidigt. At den paagældende, f. Ex.

---

[6]) Jfr. derimod tidligere Skr. 31. Jan., 2. Maj 1851, 31. Juli 1861, Bek. 12. Aug. 1865, samt foran S. 93 om den Troskabsed, der tidligere afkrævedes Fremmede for at de kunde betragtes som danske Undersaatter. I adskillige fremmede Lande, saaledes i Frankrig, jfr. L e b o n S. 39, kræves der endnu en formelig Tilladelse til Nedsættelsen fra Regeringen for at de bosatte Fremmede kan opnaa særlige borgerlige Rettigheder fremfor andre Fremmede. Se om denne fra Romerretten stammende Ordning, D e s p a g n e t, Cours de droit international 1903 S. 390.

[7]) Jfr. den norske Statsborgerlov af 1888 § 17: Ved Udtrykket fast Bolig her i Landet betegnes — — — — et saadant Ophold, som vidner om den Hensigt at tage Ophold her for bestandig.

for at undgaa Værnepligt, fastholder at have animus revertendi, er naturligvis paa den anden Side heller ikke tilstrækkeligt[8]).

Et fast Hjem maa selvstændigt kunne grundes ikke blot af myndige men ogsaa af ikke-myndige Personer, naar disse af den, der har Forældremagten over dem, anbringes til varigt Ophold her i Landet[9]); men derhos vil man ogsaa for saa vidt kunne tale om en afledet Erhvervelse af fast Hjem, som det af Manden grundlagte Hjem her i Landet maa formodes ogsaa at være Hustruens og de umyndige ægte Børns, selvom disse ikke til Stadighed opholder sig hos ham. Det samme gælder med Hensyn til uægte umyndige Børn i Forhold til Moderen. Dog er her kun Tale om en Formodning, og naar Hustruen lever separeret fra Manden[10]), eller hun ikke har villet følge ham her til Landet, hvad hun ikke altid vil være pligtig til[11]), eller hun har forladt ham for at vende tilbage og grunde selvstændig Bopæl i Hjemlandet, vil Mandens Hjem her i Landet ikke længer kunne anerkendes som hendes og de hos hende blevne Børns[12]).

Det maa dog herved erindres, hvad der ogsaa antydes i Bek. Nr. 59, 23. Marts 1908 § 10, at det ingenlunde er tilstrækkeligt for at en Udlænding kan nyde alle de Goder, der kan opnaas af Fremmede uden Erhvervelse af Indfødsret, at han beslutter at opslaa sin Bolig her i Landet og i Gerningen realiserer

---

[8]) Angaaende Spørgsmaalet om fast Bopæls Erhvervelse, særlig med Hensyn til Værnepligten H. R. T. 1857 S. 307, U. f. R. 1884, S. 149, 1904 S. 255, 1906, S. 855, 1908 S. 957, Ind. Min. Cirk. Nr. 192, 20. Okt. 1894 og Skatteraads Kendelser i U. f. R. 1918 S. 796 og 797, jfr. iøvrigt Scheel S. 483 og navnlig Matzen I S. 144 fg.

[9]) Den umyndiges Handlen paa egen Haand, f. Ex. ved at lade sig optage i Lægdsrullen eller fremstille sig for Sessionen, kan derimod ikke binde ham, U. f. R. 1906 S. 855.

[10]) At efter Fattiglov 9. April 1891 § 22 den gifte Kvinde bevarer Mandens Forsørgelseshjem, selvom hun er separeret fra ham, er en særlig Regel, der ikke kan opstilles som Grundsætning i andre Tilfælde.

[11]) Saaledes er Hustruen f. Ex. efter tysk borgerlig Lovbog § 10 ikke ubetinget forpligtet til at følge Manden til Udlandet,

[12]) De hos Moderen i Udlandet forblevne Børn vil derfor f. Ex. ikke blive værnepligtige, fordi de aflægger selv et længere Besøg hos Faderen her i Landet.

denne Hensigt, hvad der regelmæssigt vil staa ham frit for, jfr. § 24. Det vil tværtimod i mange Tilfælde yderligere kræves, at han tillige har haft Ophold her en vis bestemt længere Tid, der kan være meget forskellig i de forskellige Relationer. Derved, at en Mand her erhvervet fast Hjem her i Landet, indtræder der foreløbig nærmest kun den Retsstilling for ham, at han maa bære Byrder og Tynge sammen med de her bosatte Indfødte, saaledes Værnepligt efter Lov 8. Juni 1912 § 2, Skattepligt, jfr. Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 2, samt Pligt til at deltage i blotte borgerlige Ombud. Særlige Rettigheder opnaar han derimod regelmæssigt ikke ved sin blotte ensidige Bosættelse her i Landet[13]), men først efter en vis længere Tids uantastede Forbliven her i Landet. En vis betinget Ret til at være her opnaar han saaledes først efter henholdsvis 2 og 5 Aars stadigt Ophold her i Landet, jfr. det følgende, og visse særlige Nærings- og andre Rettigheder opnaar han først efter snart 1[14]), snart 2[15]), snart 5[16]), snart endog først efter 10 Aars Ophold her i Landet[17]). Omvendt kan han ogsaa blive skattepligtig efter et halvt Aars Ophold her i Landet, selvom hans Ophold her ikke kan betragtes som en endelig Bosættelse, jfr. Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 3 Nr. 3.

---

[13]) Jfr. dog som Undtagelse Lov om Invalideforsørgelse 24. Febr. 1858 § 5 og Pl. 1. Sept. 1819, hvor »Kgl. Undersaatter« efter Datidens Sprogbrug utvivlsomt maatte omfatte alle her bosatte samt Lov om Ulykkesforsikring Nr. 205, 6. Juli 1916 § 37, hvorfra Undtagelse dog kan gøres ved Traktat med Hensyn til Efterladte efter Statsborgere i andre Stater, jfr. Bek. Nr. 82, 19. Febr. 1919 om en mellem Danmark, Norge og Sverige afsluttet Overenskomst. Ligeledes erindres det, at mange Fremmede paa Grund af Forbeholdet i Næringslov 29. Dec. 1857 § 2, 4° i Kraft af traktatmæssige Bestemmelser lige med Indfødte kan erhverve Ret til Borgerskab ved Bosættelse her i Landet. Endelig maa et blot længere Ophold her i Landet være tilstrækkeligt til at blive delagtig i de Arbejderklassen tilsikrede sociale Goder i Henhold til Sygekasseloven, Bek. Nr. 346, 20. Juni 1921 § 6 og Arbejdsløshedskasseloven, Bek. Nr. 1, 5. Jan. 1920 § 6.

[14]) Lov Nr. 148, 10. Maj 1912 § 5.

[15]) Lov Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1. Lov Nr. 85, 30. April 1909 § 2.

[16]) Næringslov 29. Dec. 1857 § 2, 4, Sølov 1. April 1892 § 1, Lov Nr. 70, 2. Maj 1902 § 1, Lov 1. Maj 1868 § 2, Lov Nr. 50, 28. Febr. 1916 § 7 c og 8 c samt L. Nr. 65, 1. April 1914 § 41 og L. Nr. 50, 28. Febr. 1916 § 7 c.

[17]) Lov Nr. 49, 13. April 1894, Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art. 3.

Da den Fremmede saaledes i Almindelighed ikke ved selve Bosættelsen, men kun ved denne i Forbindelse med et vist længere Ophold her i Landet erhverver Rettigheder fremfor andre Fremmede, er det altsaa egentlig ikke længer helt rigtigt at anføre Bosættelsen alene som retsstiftende Kendsgerning. Men yderligere kan det spørges, om det i alle Tilfælde, hvor Loven fordrer et vist længere Ophold til Rettighedens Stiftelse, er en nødvendig Forudsætning for denne, at den Fremmede tillige i den ovennævnte strænge Forstand maa siges at have stiftet fast Hjem her, idet Loven snart kræver »fast Bopæl« her en vis Tid, snart et »fast Ophold«, snart blot et »stadigt Ophold« eller »uafbrudt Ophold« eller et Ophold uden nærmere Bestemmelse. Spørgsmaalet maa betegnes som meget tvivlsomt og kan næppe besvares ens i alle Tilfælde.

Utvivlsomt er Spørgsmaalet naturligvis, naar Loven som Sølov 1. April 1892 § 1 udtrykkeligt kræver fem Aars Bosiddelse her i Landet, eller naar den som Lov 1. Maj 1868 § 2 kræver baade Bosættelse og 5 Aars fast Ophold her. Mere tvivlsomt er det allerede, om »fast Ophold« en vis Tid, jfr. Lov om Saltvandsfiskeri Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1, betyder ganske det samme som »fast Hjem« eller fast »Bosættelse«, eftersom der undertiden i Loven kræves baade Bosættelse og fast Ophold[18]) eller baade fast Ophold og Bopæl[19]). Alligevel maa det vistnok antages, at »fast Ophold« og »fast Hjem« kun er forskellige Udtryk for det samme[20]).

Omvendt maa det utvivlsomt antages, at naar Loven blot kræver, at vedkommende skal have haft »uafbrudt Ophold« her i Landet en vis Tid, jfr. Lov Nr. 67, 1. April 1912 § 1[21]), eller »uafbrudt fortsat Ophold« her en vis Tid, Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art. 3, da maa Loven være sket Fyldest, naar Opholdet blot har varet i den fordrede Tid, uden at det kan forlanges, at den paagældende godtgør at opfylde Betingelserne for en egentlig Bosættelse i stræng Forstand.

Tvivlsommere er det derimod, naar Loven som Nærings-

[18]) Lov 1. Maj 1868 § 2.

[19]) Lov om Forhøjelse af Invalideforsørgelse 24. Febr. 1858 § 5.

[20]) Se Rigsdagstid. 1866—67 Tillæg B. Sp. 69, jfr. Matzen I. S. 146.

[21]) Jfr. Lov Nr. 236, 8. Maj 1917 og Nr. 247, 6. Maj 1921.

lov 29. Dec. 1857 § 2 og Lov Nr. 49, 13. April 1894 om Æresoprejsning uden Bevilling simpelthen kræver, at den paagældende skal have »opholdt« sig her en vis Tid, men her som ovenfor synes dog et Ophold i den fastsatte Tid at maatte skabe en uafbeviselig Præsumtion for, at den paagældende har fast Ophold her[22]).

Mest tvivlsomt er Spørgsmaalet, hvor Loven som Straffelovens § 16 og Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13 kræver »stadigt Ophold« her en vis Tid. »Stadigt Ophold« kan nemlig betyde uafbrudt, fortsat Ophold, jfr. Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 3 Nr. 3. Og for i de ovennævnte Tilfælde at forstaa »stadigt Ophold« paa denne Maade, hvorfra ogsaa Straffelovens Motiver gaar ud[23]), taler, at saavel Straffelovens § 16 som Fremmedlovens § 13 utvivlsomt vil sætte en bestemt Grænse for henholdsvis Domstolenes og Administrationens Ret til at udvise Fremmede. Men dermed synes det mindre vel foreneligt, at denne bestemte Tidsgrænse alligevel skulde være afhængig af et saa ubestemt Skøn i det enkelte Tilfælde, at den Fremmede dog skulde kunne udvises efter langt mere end 2 eller 5 Aars Ophold her i Landet, fordi han desuagtet kan siges ikke at have taget fast Bopæl her i Landet[24]). Paa den anden Side kan »stadigt Ophold« dog sikkert ogsaa naturligt forstaas som lig »fast Ophold«, hvilket Lov 19. Marts 1898 § 12 ogsaa synes at forudsætte[25]). Og da Formodningen maa være for den danske Stat Ret til at udvise Fremmede, synes denne Forstaaelse alligevel i de ovenanførte Tilfælde at maatte foretrækkes, saaledes

---

[22]) Jfr. Matzen I S. 145. Hermed er det ikke i Strid, at den Indfødte maa have fast Ophold her for at kunne erhverve Borgerskab, se Ind. Min. Skr. Nr. 109, 3. Maj 1877. Iøvrigt kræver Administrationen ved Borgerskabs Erhvervelse ikke engang, at Opholdet skal være uafbrudt eller have fundet Sted i den Tid, der er gaaet nærmest forud for Begæringen om Borgerskab, se Heilesen, Den danske Næringsret 1916 S. 44.

[23]) Straffelovens Motiver S. 27, der forstaar »stadigt Ophold« som et »stadigt fortsat« Ophold.

[24]) Jfr. ogsaa Just. Min. Cirk. Nr. 95, 19. April 1916, der i Litra 6 sondrer mellem fast Bopæl og stadigt Ophold.

[25]) Jfr. Matzen I S. 146. Dog er denne Forudsætning ikke meget afgørende, da Lov 19. Marts 1898 § 12 udtrykkeligt udtaler, at den ingen Forandring gør i Ikke-Indfødtes Retsstilling efter de hidtil gældende Regler.

at f. Ex. Udlændinge, der under den sidste Verdenskrig »stadig« havde opholdt sig her i Landet i to Aar, ikke derfor — selv bortset fra Lov Nr. 573, 22. Nov. 1917 — vilde have været beskyttede mod administrativ Udvisning, naar deres Ophold her dog maatte siges at være af blot midlertidig og ikke af stadig Karakter[26]).

Hvad dernæst Ophøret af den for den indvandrede Fremmede saaledes vundne Retsstilling angaar, da ophører den naturligvis ikke ved blotte Rejser i Udlandet[27]), saalænge Hensigten at vende tilbage til Hjemmet maa antages bevaret[28]). Kun maa det erindres, at Formodningen for animus revertendi ikke her er saa stærk, som naar det er en herboende Indfødt, der opholder sig i Udlandet. Derimod bortfalder for Fremtiden alle de til Bosættelsen i Landet knyttede Retsvirkninger, saavel Pligter som Rettigheder, saasnart den faste Bopæl her i Landet opgives, altsaa ved Udvandring, hvortil i Almindelighed bortset fra Værnepligtige, hvorom henvises til S. 173, Pas eller Tilladelse ikke er nødvendig[29]). De bortfalder derhos strax ved Udvandringen og ikke først, naar den paagældende bosætter sig i et andet Land[30]), medens han naturligvis ikke ved Udvandringen kan unddrage sig fra Ansvar for Ikke-Opfyldelsen af de ham før Udvandringen paahvilende Forpligtelser, f. Ex. med Hensyn til Værnepligten og Skattepligten[31]). Ligeledes bortfalder de til et vist længere Ophold her i Landet knyttede Retsvirkninger,

---

[26]) Saaledes ogsaa Matzen I S. 145 fg. og Torp, Strafferettens alm. Del S. 134, der dog uden videre læser »stadigt Ophold« som »fast Ophold«.

[27]) Jfr. Charles V. Nielsen i U. f. R. 1917 B. S. 207.

[28]) Jfr. Skattelov Nr. 149 10. April 1922 § 2 Nr. 2, hvorefter Skattepligt paahviler enhver Person, som uden at opgive sin Bopæl her i Landet tager midlertidigt Ophold i Udlandet.

[29]) De tidligere Afgifter, Sjette- og Tiendepenge, som efter D. L. 5—2—76 skulde erlægges af den medtagne Formue, er endeligt bortfaldne ved Lov Nr. 35, 4. Marts 1904. En anden Sag er, at den paagældende ved privat-retslig Forfølgning kan være forhindret i at forlade Landet, jfr. Konkurslov 25. Marts 1872 § 164, Lov Nr. 160, 18. Dec. 1897 og Lov Nr. 130, 27. Maj 1908 § 17, Nr. 131, 27. Maj 1908 § 11, jfr. Lov om Rettens Pleje 11. April 1916 §§ 613 og 620.

[30]) Holck II S. 322 og Matzen I S. 170 fg.

[31]) Jfr. med Hensyn til Skattepligten Lov om overordentlig Indkomstskat til Staten Nr. 155, 17. Maj 1916 § 11.

naar den paagældende endeligt afbryder sit Ophold her i Landet, altsaa ligeledes ved Udvandring. Udvandringen faar saaledes en helt anderledes indgribende Betydning for den indvandrede Udlændings Retsstilling til Staten end for den Indfødtes. Dennes statsretlige Rettigheder og Forpligtelser suspenderes vel for ham ved Udvandringen, saafremt deres aktuelle Udøvelse og Paahvilen ham er afhængig af hans Bopæl her i Landet, men de bortfalder ikke endeligt, da han vedblivende, selvom han bor i Udlandet, er dansk Statsborger og Undersaat. For den her bosatte Fremmede derimod er det eneste Baand, der statsretligt binder ham til Staten, hans Bopæl, og naar han opgiver denne, maa derfor alle de i Kraft af denne vundne Rettigheder eller paadragne Forpligtelser, hans Opholdsret, Næringsret, hans undtagelsesvis erhvervede Forsørgelsesret saavel som hans personlige Skattepligt og Værnepligt for Fremtiden fuldstændigt bortfalde.

Foruden ved frivillig Ophævelse kan det faste Hjem her i Riget endelig ogsaa bortfalde ved dets tvungne Ophævelse derigennem, at den paagældende mod sin Vilje udvises eller udsendes af Landet ifølge de derom gældende Regler, jfr. strax i det følgende, medens Indfødte derimod aldrig kan udvises eller udsendes af Landet.

Naar en Mand ved Udvandring har opgivet sit faste Hjem her i Landet, maa dette sikkert ogsaa siges at være bortfaldet for hans Hustru og umyndige Børn, selvom de endnu i nogen Tid forbliver her i Landet, naar dette fortsatte Ophold kun maa antages at være midlertidigt, f. Ex. til det ny Hjem i Udlandet er bragt i Orden. Men efterlades de til varigt Ophold her i Landet, eller er Manden udvandret uden Hustruens Samtykke, bevares dog det faste Hjem her i Landet lige saa fuldt for Hustruen og Børnene, som det bevares for Manden, hvis Hustruen uden Mandens Samtykke udvandrer med eller uden Børnene.

II. Spørges der dernæst nærmere om den Retsstilling, de her bosatte Ikke-Indfødte indtager, da vil det af det udviklede fremgaa, at der ikke kan gives en Besvarelse, der passer paa dem alle, og da derhos enkelte af de Rettigheder, de kan opnaa, endog kan erhverves ved blot fortsat stadigt Ophold her,

kan der ikke drages et lignende skarpt Skel mellem de her bosatte og de her sig blot opholdende Ikke-Indfødtes Retsstilling som mellem de Indfødtes og de Ikke-Indfødtes. Spørgsmaalet kan derfor kun besvares ved at give en Opregning af de Rettigheder og Pligter, der efter Omstændighederne, navnlig efter deres Opholds kortere eller længere Varighed, tilkommer eller paahviler de her bosatte Ikke-Indfødte fremfor andre Udlændinge.

A. Rettigheder. Af disse maa først fremhæves den efter Omstændighederne mere eller mindre sikrede Ret til at opholde sig her i Landet, der i Henhold til Loven kan være hjemlet de her bosatte Fremmede. En Ret til at opholde sig her tilkommer vel efter Folkeretten under ordinære Forhold alle Fremmede, der ikke af særlige Grunde er formente Adgang til Landet eller findes besværlige, men kun de Fremmede, der i længere Tid har haft varigt Ophold her, kan siges at have en vis statsretligt hjemlet Opholdsret. Det er denne Ret, der forklarer, at man endnu efter Bortfaldet af Lov 13. Marts 1867 § 1 har ment at kunne betegne dem som danske Statsborgere. Men den Opholdsret, den Fremmede saaledes kan vinde ved stadigt Ophold her i Landet, adskiller sig dog i to Retninger skarpt fra den, han vinder ved at erhverve Indfødsret, dels derved, at den ikke giver ham nogen ubetinget Ret til at være her, og dels derved, at han ikke i fuld Udstrækning opnaar denne Ret paa éngang, men først ved et Ophold af forskellig Varighed, varierende i de forskellige Tilfælde. Til Belysning heraf skal der gives en Oversigt over, i hvilke Tilfælde Udlændinge kan udvises eller udsendes af Landet efter danske Myndigheders Initiativ eller udleveres paa Grund af begaaede Forbrydelser efter fremmede Myndigheders Begæring.

1. Udvisning af Politihensyn. Udvisning af Fremmede af denne Grund kan kun undtagelsesvis foretages af underordnede Politimyndigheder. Dette kan nemlig kun ske overfor saadanne Fremmede, der ifølge Fremmedlov 15. Maj 1875 § 1 og 2 ikke maa være her i Landet — herunder falder imidlertid nu efter kgl. An. Nr. 272, 8. Maj 1917 alle ikke med gyldigt Pas forsynede Udlændinge — eller som tidligere er udviste af Landet med Tilhold om ikke paany at lade sig finde her i Landet, samt

overfor de i Fremmedlov 1875 § 3 omhandlede Personer, hvem videre Ophold her i Landet i Henhold til §§ 4—11 ikke kan tilstedes. Overfor de sidstnævnte Personer kan slig Udvisning finde Sted lige indtil de erhverver Forsørgelsesret her i Landet, Lov 1875 § 12, hvilket i Henhold til Fattiglov 9. April 1891 § 23 regelmæssigt vil sige, lige indtil de erhverver Indfødsret. Dernæst kan ogsaa fremmede Handelsrejsende, der gør sig skyldige i uberettiget Handel, udvises af det lokale Politi, Frd. 8. Juni 1839 § 10 og Lov 29. Dec. 1857 § 75.

Iøvrigt kan Udvisning af denne Grund kun finde Sted af Regeringen under sædvanligt konstitutionelt Ansvar. Reglen herom findes i Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13. Indtil den ny Affattelse ved Lov Nr. 573, 22. Nov. 1917 og følgende Love lød Reglen saaledes, at den, der ikke var i Besiddelse af Indfødsret og ikke havde erhvervet Forsørgelsesret her i Landet, efter Justitsministerens Befaling kunde udsendes eller udvises, naar hans Forhold dertil maatte give Anledning, d. v. s. naar hans Ophold her findes til Besvær eller til Skade for Staten[32]), men dette dog kun forsaavidt han ikke havde haft stadigt Ophold her i Landet i 2 Aar, hvorved naturligvis maa forstaas i de sidste 2 Aar. Ved Udvisningen kan der tillige i Henhold til Lovens § 2 gives den paagældende et Tilhold om under Strafansvar ikke paany at lade sig finde her i Landet.

Denne Udvisning kunde altsaa ogsaa ramme her fast bosatte Fremmede, og selv den faste Bosættelse som saadan gav altsaa selv efter den oprindelige Affattelse af § 13 ikke nogen tilsikret Bopælsret her i Landet. Derimod kunde ifølge Bestemmelsens oprindelige Affattelse den Udlænding, der havde haft stadigt Ophold her i 2 Aar, ikke længer udvises af Justitsministeren efter et rent administrativt Skøn, fordi hans Forhold gav Anledning dertil. Og skønt den modsatte Mening blev hævdet under Lovens Behandling paa Rigsdagen af selve Justitsministeren[33]), kunde han næppe heller efter denne Frists Forløb, bortset fra Krigs Udbrud, udvises af nogen anden ud-

---

[32]) Just. Min. Skr. Nr. 208, 6. Sept. 1915. Dette Skøn er ganske frit og kan naturligvis ikke prøves ved Domstolene, jfr. Matzen I S. 160.

[33]) Landst. Forh. 1874—75 S. 1566 fg., jfr. saaledes ogsaa Aschehoug, Nordisk Statsret S. 34.

øvende Myndighed end Justitsministeren, altsaa heller ikke ved kgl. Resolution, men kun ved Lov, idet Meningen utvivlsomt var at sætte en bestemt Grænse for Administrationens Udvisningsret[34]). Imidlertid erindres det her, at »stadigt Ophold« i dette Tilfælde vistnok maatte betyde »fast Ophold« eller »fast Bopæl«[35]), og om en Udlændings Ophold her i to Aar kan betragtes som et fast Ophold eller ikke, vil bero paa et ofte vanskeligt Skøn i det enkelte Tilfælde[36]). Et Ophold her i to Aar kunde dog ikke beskytte de Personer mod Udvisning, der ifølge Fremmedlovens § 3 skal være forsynede med Opholdsbog, jfr. Lovens § 12. Derhos erindres, at den i § 13 indeholdte særlige Indskrænkning i Udvisningsretten med Hensyn til den Udlænding, der har Forsørgelsesret her i Landet, efter Fattiglov 9. April 1891 faktisk ikke fik nogen Betydning, eftersom Ikke-Indfødte nu kun kan erhverve Forsørgelsesret ved at faa Indfødsret bortset fra Undtagelse ifølge Traktat, Fattiglov 9. April 1891 § 23, og den eneste Traktat herom, se Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914, hertil kræver mindst 10 Aars Ophold her i Landet[37]).

Fremmedlovens § 13 staar imidlertid ikke længer uændret. Under den i 1914 udbrudte Verdenskrig viste det sig snart, at Danmark ikke kunde være tjent med at opretholde uformindsket den i Nutiden næsten ganske enestaaende vide Beskyttelse af Fremmede mod enhver administrativ Udvisning, blot fordi de i to Aar har haft stadig Ophold her i Landet og i den Tid ikke har givet Anledning til Klage[38]). Et af de allerførste danske Lovgivningsresultater af Verdenskrigen var derfor Lov

[34]) Saaledes Matzen I S. 160 fg.

[35]) Se foran S. 183 og Matzen I S. 147, Forhandlingerne om Lov 15. Maj 1875 indeholder intet til nærmere Forklaring af disse Ords Forstaaelse.

[36]) Dog vil dette sidste Spørgsmaal, om den paagældende kan siges i 2 Aar at have haft stadigt Ophold her, ligesom Spørgsmaalet, om han har Indfødsret eller Forsørgelsesret her i Landet, efter sin Natur kunne prøves ved Domstolene.

[37]) Her ligesom i det følgende bortses ikke blot fra Dansk-islandsk F. L. § 6 men ogsaa fra den dansk-græske Handelstraktat af 31. Okt. 1846 § 1, jfr. Pl. 10. Marts 1847, hvilken sidste i Praxis vistnok aldrig er blevet tillagt en saa vidtgaaende Betydning, som Ordene i Art 1 egentlig hjemler.

[38]) Se Berlin: »Om Fremmedes statsretlige Stilling« i U. f. R. 1917 B. S. 273 fg.

Nr. 151 af 2. August 1914, hvorved Fremmedlovens § 13 ændredes saaledes, at Justitsministeren nu kan udvise alle Personer, der ikke er i Besiddelse af Indfødsret — altsaa selv saadanne Udlændinge, der undtagelsesvis har Forsørgelsesret her i Landet[39]), — uanset hvor længe de har boet her, naar de begaar de i Straffelovstillæg Nr. 150 af 2. Aug. 1914 nævnte Handlinger vedrørende fremmed Spionage paa dansk Statsomraade. Foruden denne permanente Ændring er § 13 imidlertid ogsaa undergaaet en endnu mere indgribende omend indtil videre endnu kun midlertidig Ændring. Ved Lov Nr. 573, 22. Nov. 1917 affattedes nemlig 1. Pkt. i Lov 15. Maj 1875 § 13 saaledes, at den, der ikke er i Besiddelse af Indfødsret og ikke har erhvervet Forsørgelsesret her i Landet, efter Justitsministerens Befaling kan udsendes eller udvises, naar hans Forhold dertil maatte give Anledning, uanset i hvor lang Tid han har haft Ophold her i Landet. Denne Lov gjaldt vel kun for et Aar, men er siden stadig blevet forlænget, ~~omend stadig kun for et Aar ad Gangen~~[40]). *senest ved Lov 29-3-24. med Gyldighed til Udgangen af Marts 26*

Da Fremmedloven af 1875 som Helhed ikke gælder for Færøerne, jfr. § 24, gælder heller ikke dens § 13 eller disses senere Ændringer her, hvorfor den ældre Ret her stadig maa komme til Anvendelse, efter hvilken Spørgsmaalet iøvrigt var noget tvivlsomt — en Tvivl, der maa komme Regeringens ubetingede Udvisningsret, for hvilken Formodningen altid maa være, til Gode[41]).

2. Udvisning ifølge Dom. Ifølge Straffel. 10. Febr. 1866 § 16 bliver en Udlænding, der ikke i de sidste 5 Aar har haft stadigt Ophold i den danske Stat, naar han har gjort sig

---

[39]) Den ved Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 kundgjorte nordiske Konvention ang. Forsørgelsesretten gør da heller ikke nogen Indskrænkning i den almindelige Udvisningsret, se Art. 15.

[40]) Jfr. Lov Nr. 714, 21. Dec. 1918, Nr. 663, 22. Dec. 1919, Nr. 690, 22. Dec. 1920 og Nr. 528, 21. Dec. 1921. Lovændringen burde utvivlsomt gøres permanent, da det synes naturligt, at kun egentlige Statsborgere bør have en ubetinget Ret til at være i Landet, og ikke blot Danmarks Nabostater, Sverige, Norge og Tyskland, men de fleste andre Stater hjemler Regeringen en ubegrænset Udvisningsret overfor Fremmede, se Berlin, U. f. R. 1917 B. S. 285.

[41]) Se nærmere herom dette Værks første Udgave 1916 I S. 193 fg.

skyldig til Straf af Strafarbejde, og efter Omstændighederne ogsaa, naar han har gjort sig skyldig til Straf af Fængsel paa Vand og Brød og tidligere i eller udenfor Kongeriget er straffet for Forbrydelser, tillige at dømme til efter udstaaet Straffetid at bringes ud af Riget. Men selv et Ophold her i Landet af 5 Aar afskærer ikke ubetinget fra ved Dom for Forbrydelser at blive vist ud af Landet, idet efter Straffelovstillæg Nr. 63, 1. April 1911 § 7 en Udlænding, som efter i Løbet af de sidste 5 Aar to Gange at være blevet idømt højere Straf end simpelt Fængsel for de i §en nærmere nævnte Volds- og Sædelighedsforbrydelser paa ny under en offentlig Straffesag dømmes for nogen af disse Forbrydelser, men Betingelserne for Anvendelsen af alm. borgerlig Straffelovs § 16, 1ste Pkt., mangler, ved den sidste Dom kan dømmes til at bringes ud af Riget. Det samme gælder med Hensyn til for Betleri og Løsgængeri straffede Udlændinge efter Lov 1911 § 8, 3die Stk. I disse Tilfælde gælder altsaa ingen Tidsfrist for Udvisningen af Riget.

3. Udsendelse paa Grund af Trang. For en saadan Udsendelse er alle Udlændinge udsatte, der ikke er i Besiddelse af Forsørgelsesret her i Landet, og som findes blottede for Subsistensmidler, Fremmedlov § 2 og Fattiglov 9. April 1891 § 57. Men da Forsørgelsesret nu almindeligvis først vindes ved Erhvervelse af Indfødsret, Fattiglov 9. April 1891 § 23, vil dette ordentligvis sige, lige indtil de erhverver Indfødsret; dog kan Afvigelse herfra ske ved Traktat, jfr. nu Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 med Hensyn til Svenskere og Nordmænd, der efter 10 Aars fortsat uafbrudt Ophold her i Landet under visse nærmere Betingelser kan erhverve Forsørgelsesret her. De paagældende skal endog som Regel udvises af det stedlige Politi, Fremmedlov § 2. Ifølge Lov Nr. 117, 27. Maj 1908 § 1 kan Indenrigsministeren dog bestemme, hvor Forholdene taler derfor, at Hjemsendelse ikke skal ske, men at den paagældende skal forsørges her mod Regres til Statskassen. Og ifølge Traktaten med Norge og Sverige skal Hjemsendelse heller ikke finde Sted, hvor humane Hensyn taler derimod, men Erstatning fra den paagældendes Hjemstavn træde i Stedet, Bek. 7. Okt. 1914 Art. 7.

4. Udlevering paa Grund af begaaede Forbrydelser. For hvilke i Udlandet begaaede Forbrydelser Ud-

levering skal finde Sted — politiske Forbrydelser er som Regel undtagne[42]) — og hvem Danmark vil udlevere, er i Almindelighed bestemt i særlige Udleveringstraktater. Derefter er foruden de Indfødte, som altid er undtagne, i et enkelt Tilfælde, nemlig i den ældste af de nugældende Traktater, Traktaten med Rusland af 1866[43]), ogsaa alle »faste Undersaatter« undtagne, hvilke nærmere forklares som Fremmede, der har taget fast Hjem eller er bosatte i Landet. De fleste andre undtager foruden de Indfødte eller danske Undersaatter derimod kun saadanne Fremmede eller Udlændinge, der har været bosat her i to Aar[44]). Men endelig er der ogsaa enkelte Traktater, der alene undtager Indfødte, men slet ikke her bosatte Fremmede[45]). Og derhos maa det erindres, at Danmark ogsaa udleverer uden at have paataget sig nogen Pligt ved Traktat, og da Danmark endog som anført undertiden har forpligtet sig til at udlevere alle Ikke-Indfødte, maa det antages, at det ogsaa altid frivilligt vil kunne udlevere saadanne[46]).

Af det saaledes udviklede fremgaar, at den Ret til at være her i Landet, som Fremmede kan vinde ved stadigt Ophold her en vis Tid, altsaa aldrig er nogen ubetinget jus domicilii, og at den derhos først lidt efter lidt vindes ved fortsat Ophold her i Landet. Men derhos erindres det, at den atter helt bortfalder ved varig Afbrydelse af Opholdet her, altsaa ved Ud-

---

[42]) Jfr. Matzen, Folkeret S. 228 fg.

[43]) Kdg. 22. Dec. 1866 Art. 1 og 2.

[44]) Jfr. som Ex. Bek. Nr. 65, 11. Maj 1878 Art. 1 (Frankrig), Bek. Nr. 20, 1. Febr. 1910 Art. 3 (Norge), Nr. 176, 27. Juni 1913 Art. 4 (Sverige). Denne Undtagelse har iøvrigt ingen direkte Tilknytning til Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13 — den findes første Gang i Traktaten med Italien af 1873, se Bek. Nr. 131, 30. Sept. 1873 Art. III — men er nærmest motiveret af Reglen i Straffelovens § 6, hvilken § derfor ofte ligefrem paaberaabes i Traktaten, i Forbindelse med den i Lov 25. Marts 1871 første Gang opstillede Præsumtion for Forbliven her i Landet efter 2 Aars Ophold her. Reglen om de to Aar i Lov 25. Marts 1871 er atter hentet fra de amerikanske Bancroft-Traktater om Generhvervelse og Fortabelse af Statsborgerret, jfr. Sieber II S. 343 fg.

[45]) Bek. Nr. 62, 17. Maj 1873 Art. 1 (England) og Bek. Nr. 76 16. Maj 1902 Art. 5 (Nordamerika).

[46]) Jfr. Torp, Strafferettens alm. Del S. 132 og 135 fg., Matzen, Folkeret S. 132 og 226.

vandring. Derimod bortfalder den som foran omtalt ikke ved en blot Rejse til Udlandet. Men heller ikke med Hensyn til Adgangen til at faa Pas til Brug for Rejsen udstedt af danske Myndigheder er den her bosatte Fremmede længer ligestillet med de virkelig danske Undersaatter, de Indfødte. Thi medens Rejsepas tidligere uden videre kunde meddeles alle her fast bosatte Udlændinge[47]), kan Politipas nu som Regel kun udfærdiges for Personer, der har dansk Indfødsret, idet det nu i de almindelige Politipas udtrykkeligt skal angives, at den paagældende er dansk Undersaat[48]). Det følger allerede heraf, at her bosatte Udlændinge under deres Rejse i Udlandet heller ikke som danske Statsborgere har Ret til at paakalde Beskyttelse af danske Myndigheder i Udlandet; og dette fremgaar ligeledes nu af Konsular-Instruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 22, jfr. § 35, der kun foreskriver Pligt for danske Konsularembedsmænd i Udlandet til at bistaa danske Indfødte[49]).

Dernæst kan Fremmede ved Bosættelse og fortsat Ophold her i Landet opnaa Adgang til visse Erhverv, der ellers er forbeholdt Indfødte. Efter 2 Aars fast Ophold faar de saaledes bl. a. Adgang til Fiskeri paa dansk Søterritorium[50]). Efter 5 Aars Ophold kan de faa Adgang til Borgerskab eller Næringsbevis[51]), nemlig naar de har ernæret sig ærligt her i Riget og tillige stiller Sikkerhed for i Tilfælde af Trang med Familie andetsteds at ville blive modtaget til Forsørgelse, fra hvilken

---

[47]) Saaledes endnu Just. Min. Cirk. Nr. 89, 18. Juni 1898.

[48]) Just. Min. Cirk. Nr. 95, 19. April 1916, jfr. Nr. 25, 1. Marts 1918. Henvendelser om Udfærdigelse af Pas for Personer, der ikke har dansk Indfødsret, skal forelægges Justitsministeriet til Afgørelse, Cirk. 1916 Nr. 1. Allerede ved Just. Min. Cirk. Nr. 50, 11. Marts 1913 — altsaa før Verdenskrigen — var Adgangen for her bosatte Udlændinge til at at faa Rejsepas udstedte af danske Myndigheder praktisk taget blevet indskrænket til at gælde her bosatte hjemløse (nationalitetsløse) Personer.

[49]) Jfr. Instrux for Udenrigstjenesten Nr. 335, 1. Juni 1921 § 52. Modsat Mening tidligere hævdet af Matzen I S.169 og endnu Goos-Hansen S. 20.

[50]) Lov Nr. 316, 2. Juni 1917 § 1. Nævnes kan endvidere Aktieselskabslov 29. Sept. 1917 § 29.

[51]) Jfr. herimod, at der i Sverige kræves Statsborgerret for at kunne drive Næring uden særlig Tilladelse af Regeringen, Blomberg S. 71.

Betingelse ligesom fra Betingelsen om 5 Aars Ophold der dog kan dispenseres ved Traktat eller kgl. Anordning, jfr. Næringslov 29. Dec. 1857 § 2, 4°, og Lov Nr. 73, 23. Maj 1873 § 1[52]). Endvidere kan de efter 5 Aars Forløb opnaa Ret til Hvalfangst paa Færøerne[53]), Ret til at lade Skib sejle under dansk Flag[54]), til Sønæring[55]), til Stilling som Udvandringsagent[56]) og Ret til at stifte og til at sidde i Bestyrelsen for danske Aktieselskaber[57]) ~~samt~~ efter 10 Aars Forløb ~~Adgang til Æresoprejsning uden Bevilling~~[58]), hvorhos efter denne sidste Frists Udløb endelig ogsaa Svenskere og Nordmænd vil kunne vinde Forsørgelsesret her i Landet[59]).

Adgang til at opnaa politisk Stemmeret, Evne til at udnævnes til Embedsmand eller Adgang til andre Indfødte alene forbeholdte Stillinger kan Fremmede derimod ikke opnaa ved blot fortsat Ophold her, men kun ved at erhverve Indfødsret.

B. Pligter. Som særlige Pligter, der paahviler her bosatte Udlændinge i Modsætning til saadanne Fremmede, der blot midlertidigt opholder sig her, maa foruden Ombudspligten[60]) og Skattepligten, der dog ogsaa kan paalægges ikke fast bosatte[61]), navnlig nævnes Værnepligten og en vis i Straffeloven forudsat Troskabs- og Lydighedspligt.

Hvad angaar Værnepligten, der efter dansk Ret i Almindelighed ogsaa paahviler Udlændinge, naar de erhverver fast Hjem her i Riget, Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 2, henvises til foran S. 171 fg., hvor det er omtalt, hvilke praktisk vigtige Undtagelser der gælder fra denne Hovedregel, og hvorledes

---

[52]) Dette er sket i vidt Omfang, se Heilesen, Den danske Næringsret 1916 S. 43 fg.

[53]) Lov Nr. 70, 2. Maj 1902 § 1.

[54]) Sølov 1. April 1892 § 1.

[55]) Lov Nr. 50, 28. Febr. 1916 § 7 c og § 8 c.

[56]) Lov 1. Maj 1868 § 2.

[57]) Lov 29. Sept. 1917 §§ 3 og 29.

[58]) Lov Nr. 49, 13. April 1894.

[59]) Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art. 3.

[60]) Herunder falder f. Ex. Pligten til at fungere som Retsvidne, jfr. Retsplejelov 11. April 1916 § 55, men derimod ikke Pligten til at fungere som Nævning, hvortil kun den Indfødte kan udtages, jfr. Lovens § 69.

[61]) Jfr. Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 2 Nr. 3.

denne Udlændinge i Kraft af den blotte Bopæl her i Landet paahvilende Værnepligt ogsaa maa bortfalde ligesom de andre af Bosættelsen flydende Pligter og Rettigheder ved den paagældendes endeligt iværksatte Ophævelse af det faste Hjem, altsaa ved Udvandring af Riget.

Ligesom den danske Rets Regler om den her bosatte Udlændings Værnepligt staar i Forbindelse med den fra Enevælden stammende Opfattelse af alle her bosatte Fremmede som den danske Konges faste eller stadige Undersaatter, der derfor skyldte ham særlig Troskab og Lydighed, saaledes gælder det samme om de i Straffeloven af 1866 indeholdte Bestemmelser, der sætter Straf for visse Troskabsbrud begaaede af danske Undersaatter, idet her under Betegnelsen danske Undersaatter efter dette Udtryks Forstaaelse paa Straffelovens Tid maa indbefattes ikke blot Indfødte, men ogsaa alle her bosatte Udlændinge. Dette gælder saaledes som foran nævnt om Straffelovens §§ 75 og 76, der taler om »dansk Undersaat« og »Undersaat« alene, og det samme maa utvivlsomt ogsaa antages med Hensyn til Strfl. §§ 4—6, der bruger den sjældnere Betegnelse »her hjemmehørende Undersaat«.

Uagtet det sidstnævnte Udtryk har givet Anledning til adskillig Tvivl[62]), synes nemlig den naturligste Forstaaelse deraf dog at være den, at der herved i Tilknytning til den ældre Teoris Sondring mellem Kongens egne faste Undersaatter og de blot midlertidige Undersaatter[63]) tænkes paa de f a s t e danske

[62]) Medens G o o s, Indledning til den danske Strafferet S. 273, herved vil forstaa alene her bosatte Personer, vil T o r p, Strafferet S. 133, herved forstaa Undersaatter, der har en egentlig statsborgerlig Ret til at være her i Landet. Naar han imidlertid herfor henviser til Frd. 9. Juni 1819 § 1 og Bek. 12. Aug. 1865 §§ 2 og 4, da betyder »hjemmehørende« her noget væsentligt andet, nemlig hjemstedsberettiget eller forsørgelsesberettiget, se M a t z e n I. S. 155 og 166, og om at lægge denne Forstaaelse til Grund i Strfl. §§ 4—6 kan der naturligvis ikke være Tale. Og derhos maa det hævdes, at skal her hjemmehørende Undersaatter kun omfatte dem, der til enhver Tid virkelig kan anses for danske Statsborgere, da maatte dette Udtryk nu alene omfatte Indfødte, da her bosatte Udlændinge efter det ovenfor udviklede ikke længer med Føje kan kaldes danske Statsborgere og heller ikke længer i Lovgivningen kaldes saaledes.

[63]) Se foran S. 92 fg.

Undersaatter, jfr. Bek. 22. Dec. 1866 Art. 1, der taler om »egne faste Undersaater«. Ganske vist nøder Sammenhængen til som foran S. 170 godtgjort under de her hjemmehørende eller faste danske Undersaatter at indbefatte ogsaa alle indfødte Undersaatter, selvom de ikke bor her i Landet. Men dette stemmer ogsaa med den nævnte med Straffeloven samtidige Traktat, idet denne under faste Undersaatter indbefatter saavel Indfødte som Fremmede, der har taget fast Hjem eller har bosat sig heri Landet, se Bek. 1866 Art. 2. Paa samme Maade maa da »her hjemmehørende Undersaat« ogsaa antages at skulle omfatte saavel alle danske Indfødte som ogsaa alle her fast bosatte Fremmede, hvilke jo som havende fast Hjem her i Landet naturligt betegnes som her hjemmehørende Undersaatter, jfr. Hærlov 6. Juli 1867 §§ 181 og 182[64]). Udtrykket »her hjemmehørende Undersaat« kan derfor ikke antages at betyde andet eller mere end fast Undersaat eller Undersaat i egentlig eller snevrere Forstand, modsat de blot midlertidige Undersaatter, og hermed stemmer det da ogsaa, at Straffelov for Krigsmagten Nr. 68, 7 Maj 1881 i § 7 gengiver Udtrykket »her hjemmehørende Undersaat« simpelthen ved »dansk Undersaat«[65]).

Denne Forstaaelse, der saaledes maa anses for den med Opfattelsen paa Straffelovens Emanationstid stemmende, maa derfor vedblivende lægges til Grund, saaledes at alle her bosatte Fremmede fremdeles indbefattes under her hjemmehørende Undersaatter i de nævnte Straffebestemmelser og altsaa ogsaa kan straffes i Henhold til Strfl. § 5 for de af dem i Udlandet begaaede Forbrydelser mod det undersaatlige Troskabs- og Lydighedsforhold til Danmark. Og der mangler da enhver Hjemmel til at antage, at Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13, fordi den har ændret Reglerne om Regeringens Ret til at udvise her bosatte Fremmede, skulde have gjort nogen Ændring i Straffelovens Regler om Adgangen til at straffe disse for de af dem

---

[64]) Jfr. Hærlov Nr. 209, 30. Sept. 1909 § 223, hvor nu »paa Bornholm hjemmehørende Værnepligtige« er erstattet med værnepligtige, der har »fast Ophold« paa Bornholm.

[65]) Jfr. saaledes ogsaa Matzen I S. 166 fg. og Goll i U. f. R. B. 1906 S. 71.

i Udlandet mod Danmark begaaede Forbrydelser[66]), et Resultat, der ogsaa vilde være lidet rimeligt[67]) og utvivlsomt heller ikke har været tilsigtet.

§ 24.

Andre Fremmede.

Med Hensyn til alle de Fremmede, der blot midlertidigt opholder sig her i Landet, er det allerede tidligere udviklet, hvorledes de i Kraft af deres blotte Ophold paa dansk Territorium er den danske Statsmagt underkastede og skylder Lydighed mod de danske Love, hvorfor de ogsaa i de ældre Systemer betegnedes som midlertidige Undersaatter (subditi temporarii)[68]). Og det er ligeledes fremhævet, at de til Gengæld ogsaa nyder Beskyttelse af de danske Love og derfor ogsaa forsaavidt kan kaldes midlertidige Statsborgere (cives temporarii), hvorfor de ogsaa falder ind under »Borgerne« i Grl. §§ 74, 85 og 86. Derimod kan de som Udlændinge naturligvis ikke betegnes som danske Statsborgere i egentlig Forstand og kan ikke nyde nogen af de Rettigheder, der alene staar aabne for Indfødte. Heller ikke kan de, saalænge de blot midlertidigt opholder sig her i Landet, nyde de særlige Rettigheder, der kan vindes for Fremmede ved længere Tids fast Bosættelse her i Landet. Men i denne Henseende maa det erindres, at om en Fremmed, der i længere Tid

---

[66]) Anderledes dog Torp l. c., der imidlertid kun naar til dette Resultat ved at forstaa »her hjemmehørende Undersaat« som lig »dansk Statsborger«, se herom S. 194 Note 62, og ved at betragte det danske Statsborgerbegreb som ændret ved Fremmedlov 15. Maj 1875 § 13. Som foran paavist kunde imidlertid de her i to Aar bosatte Fremmede ikke med Føje betegnes som danske Statsborgere og betegnes heller ikke nogetsteds i Lovgivningen saaledes. Og da § 13, 1. Pkt. nu er ændret, maatte efter Torps Fortolkning Straffelovens §§ 4—6 nu alene angaa Indfødte, medens derimod §§ 75 og 76 vedblivende omfatter ogsaa her bosatte Fremmede, — et Resultat, der utvivlsomt ikke i 1866 kan have været tilsigtet af Straffeloven.

[67]) Jfr. Matzen I S. 166.

[68]) Saaledes endnu Scheel, i 2den Udgave af Personretten 1876 S. 256.

har opholdt sig her, kan anses for havende fast Ophold, stadigt Ophold eller fast Bopæl her i Landet, ofte vil bero paa et rent Skon i det enkelte Tilfælde, og nogen saadan skarp Grænse som mellem Indfødte og Ikke-Indfødte kan der ikke drages mellem de her bosatte og de her sig blot opholdende Fremmede, idet disse to Klasser Udlændinge tværtimod paa mange Punkter vil glide over i hinanden.

Her er der kun Anledning til at tilføje enkelte supplerende Bemærkninger, navnlig angaaende Fremmedes Adgang til at komme ind i Landet og de borgerlige Rettigheder, der staar aabne for dem.

I første Henseende staar Adgangen til Landet i Overensstemmelse med Folkeretten i Almindelighed aaben for alle Fremmede, ligegyldig af hvilken Nation. Efter Fremmedlov 15. Maj 1875 § 1 1. Pkt. skulde der i Almindelighed heller ikke længer kræves Rejsepas for at komme ind i Landet; dog tilføjes det i § 1, 2det Pkt., at et saadant ved kgl. Anordning kan forlanges af Personer, der er hjemmehørende i Stater, som kun tilsteder danske Undersaatter Adgang, naar de er forsynede med Pas[69]). I Henhold til dette Forbehold blev under Verdenskrigen Pastvang paany indført ved kgl. An. Nr. 272 8. Maj 1917 og en Række i Henhold hertil udstedte justitsministerielle Bekendtgørelser[70]), saaledes at der faktisk kom til at gælde og endnu gælder Pastvang overfor de allerfleste Lande.

Visse Personer er dog ubetinget formente Adgang til Riget, Lov 1875 § 1, 2det Stk. Dette gælder for det første udenlandske Tatere, Musikanter, Forevisere af Dyr og andet, Udøvere af Kraft- og Behændighedskunster og lignende Personer, men dette dog kun for saa vidt de vil søge Erhverv ved Omvandring[71]). Dernæst gælder dette ogsaa andre udenlandske arbejdssøgende

[69]) Ang. den tidligere Ordning, se Matzen I, S. 150.

[70]) Bek. Nr. 275, 23. Maj 1917, Nr. 434, 12. Sept. 1917 — hvorved yderligere Visum krævedes — Bek. Nr. 90, 1. Marts 1918 og Nr. 66, 14. Febr. 1919 med følgende Ændringer o. m. fl.

[71]) Med Hensyn til udenlandske Tatere indskærpes det i Just. Min. Cirk. Nr. 269, 8. Okt. 1897, jfr. Cirk. Nr. 196, 19. Dec. 1879, at de ubetinget bør formenes Adgang, enten de vil omrejse eller ej, men nogen Hjemmel i Loven til denne Sondring findes ikke.

Nu bestemmer midlertidig Lov 29 Marts 1924, at det ved kgl. Anordning kan bestemmes, hvorvidt Rejsende ved Ankomsten her til Landet skal være forsynede med Rejsepas.

Personer, naar de ikke er i Stand til at legitimere sig ved et af en offentlig Myndighed udstedt Dokument. De foran nævnte Personer kan ligefrem afvises, men er de komne ind i Landet, skal de ubetinget udvises af Politiet, jfr. Lov 1875 § 2. Ubetinget udvises skal fremdeles ifølge samme § alle Udlændinge, som ikke er i Besiddelse af Forsørgelsesret her i Landet, og som findes blottede for tilstrækkelige Subsistensmidler[72]). Alle de saaledes udviste kan der derhos gives et Tilhold til Politiprotokollen om under Strafansvar, jfr. § 22, ikke paany at lade sig finde her i Landet.

Fremdeles kan efter Lovens § 3 Udlændinge, der ikke har Forsørgelsesret her i Landet, og som vil søge Erhverv ved Haandværks- eller andet legemligt Arbejde, som Tyende eller uden at være legitimerede som Handelsrejsende ved nogen Virksomhed, der forudsætter Rejse eller Vandring fra Sted til Sted, ikke faa Adgang til at opholde sig her i Landet, medmindre de ved Henvendelse til vedkommende Politimester forsynes med en Opholdsbog. Det kræves hertil, jfr. § 4, at det med Rimelighed kan ventes, at de kan og vil ernære sig her i Landet ved lovligt Arbejde[73]) samt at der enten er sikret dem Arbejde eller at de er i Besiddelse af en efter Omstændighederne tilstrækkelig Sum Penge[74]). I modsat Fald skal de udvises, ligesom de ogsaa senere kan eller skal udvises i Henhold til Reglerne i §§ 5, 7 og 11, eventuelt med Tilhold efter § 2[75]). Forpligtelsen til at være forsynet med Opholdsbog ophører ifølge § 12 først, naar den paagældende Udlænding erhverver Forsørgelsesret her i Landet, hvilket som foran nævnt, bortset fra Nordmænd og Svenskere, vil sige: til de faar Indfødsret[76]).

Bortset fra Grønland[77]) kræves der ellers ingen Tilladelse for

[72]) Jfr. herved dog Lov Nr. 117, 27. Maj 1908 § 1 og Bek. Nr. 243, 7. Okt. 1914 Art 2.

[73]) Om hvad der er at forstaa ved lovligt Erhverv se Just. Min. Cirk. Nr. 243, 25. Nov. 1890.

[74]) Ang. hvad der i saa Henseende kræves, se Bek. Nr. 242, 23. Okt. 1913 og Bek. Nr. 510, 25. Sept. 1919.

[75]) I det i Lovens § 11 nævnte Tilfælde skal den paagældende ubetinget udvises med det i § 2 ommeldte Tilhold.

[76]) Jfr. dog herved Lov Nr. 67, 1. April 1912 § 18.

[77]) Se foran S. 39.

at komme ind i og opholde sig her i Landet. Den Fremmedes Retsstilling er iøvrigt i Almindelighed, saaledes med Hensyn til Udøvelsen af privatretlige Beføjelser[78]) og Adgangen til at gaa til Domstolene den samme som Statsborgernes. Dog er Udlændinge — og det er ikke blot de, der rent midlertidigt opholder sig her, — naar de optræder som Sagsøgere, forpligtede til paa Forlangende at stille Sikkerhed for Sagsomkostninger, medmindre Danske i vedkommende Stat er fritagne derfor, Rpl. 1916 § 323, og Adgangen til at opnaa fri Proces er betinget af en lignende Gensidighed, Rpl. 1916 § 330[79]). Med Hensyn til Næringer erindres det endvidere, at mange af disse helt er forbeholdt de Indfødte eller dog for Personer, der har boet en vis længere Tid i Landet; i visse andre Tilfælde maa de Fremmede derhos opfylde visse særlige Betingelser[80]). De almindelige Borgerrettigheder, der omtales i Grl. §§ 74, 85 og 86 maa derimod som foran omtalt tilkomme alle, som lovligt opholder sig her. Til Gengæld kan de ogsaa blive personligt skattepligtige, naar deres Ophold udstrækker sig over en vis Tid[81]). Undtagelsesvis er der ogsaa ved den saakaldte Polaklov, Lov Nr. 67, 1. April 1912, truffet særlige Foranstaltninger til Fordel for visse udenlandske Arbejdere[82]).

Endelig erindres det, at Fremmede, der ikke er bosatte her, i adskillige privatretlige Forhold af personlig Natur, f. Ex. ved Spørgsmaalet om deres Myndighed, vil blive at bedømme efter fremmed Ret, medens de her bosatte Fremmede bedømmes efter dansk Ret[83]). Dette er en Følge af, at vor Ret i slige Tilfælde af den saakaldte internationale Privatret lægger Vægten paa Bopælen (lex domicilii), medens de fleste kontinentale Lovgiv-

---

[78]) Jfr. dog Lov om Forfatter- og Kunstnerret Nr. 72 1. April 1912 § 36.

[79]) Bestemmelsen i Fattiglov 9. April 1891 § 42 er ophævet ved Lov om Ægteskabs Indgaaelse af 30. Juni 1922 § 91.

[80]) Fremmede Handelsrejsende kan saaledes kun imod en aarlig Afgift faa Adgangsbevis for et Aar ad Gangen; jfr. endvidere om udenlandske Livsforsikringsselskaber Lov Nr. 65, 1. April 1914, § 40 fg.

[81]) Skattelov Nr. 149, 10. April 1922 § 3, Nr. 3.

[82]) Jfr. Lov Nr. 236, 8. Maj 1917 og Nr. 247, 6. Maj 1921.

[83]) Jfr. Just. Min. Cirk. Nr. 129, 28. April 1900, Domme i U. f. R. f. Ex. 1854 S. 743, 1892 S. 1314, 1920 S. 528.

ninger i disse Tilfælde lader Personens Nationalitet være afgørende. Dette hænger nu vel utvivlsomt sammen med, at vor ældre Ret angaaende Undersaatsforholdet byggede dette væsentligst paa Territorialprincipet, Fødsel paa eller Bopæl paa Territoriet, ikke paa Nationalitets- eller Afstamningsprincipet[84]). Men iøvrigt maa denne Personens internationalt-privatretlige Stilling, som man undertiden uheldigt har betegnet som et privatretligt Undersaatsforhold[85]), ikke forveksles med det statsretlige Undersaatsforhold, med hvilket det intet har at gøre[86]). Om en Stat ved Afgørelsen af slige internationalprivatretlige Spørgsmaal vil lade de Love være afgørende, hvor Personen er bosat, eller det Lands Love, hvori han er Statsborger, maa afgøres efter rent praktiske Hensyn af ganske selvstændig Natur[87]), hvorfor ogsaa Norge i saa Henseende stadig ligesom Danmark lader Domicilet være afgørende, skønt den norske Statsborgerlov af 1888 §§ 7 og 8 udtrykkeligt erklærer, at kun norske Statsborgere er norske Undersaatter, og at de Indvaanere i Landet, som ikke har norsk Statsborgerret, ikke er norske Undersaatter. Iøvrigt har Danmark nu i en Traktat med Rusland, se Bek. Nr. 17, 12. Febr. 1914 Art. I, Nr. 3 XIV og XVII, jfr. Lov Nr. 268, 22. Nov. 1913, i et enkelt Tilfælde anerkendt Nationaliteten, ikke Domicilet som det afgørende[88]).

---

[84]) Dermed stemmer det, at Domicilprincipet i internationalt-privatretligt Forhold foruden i Danmark og Norge endnu er det herskende i engelsk-amerikansk Ret, hvor det vedblivende er Fødsel paa Territoriet, ikke Afstamningen, hvorpaa Statsborgerforholdet grundes.

[85]) Saaledes Unger, System des Oesterreichischen Privatrechts S. 164 fg.

[86]) Aschehoug, Norges nuværende Statsforfatning 1 S. 95 fg. Federspiel, Den intern. Privatret, alm. Del, S. 317 fg. og 381.

[87]) Federspiel, Anf. Skr. S. 248 fg.

[88]) Jfr. herved Konsular-Instruktion Nr. 77, 18. Jan. 1912 § 44. Se iøvrigt Udkast til Lov om Umyndighed og Værgemaal, Kbhvn. 1921 S. 113 fg.

TREDIE UNDERAFSNIT

Forskellige Grupper af Statsborgere.

§ 25.

Den tidligere i Middelalderen herskende skarpe Deling af det danske Folk i forskellige Stænder, hvoraf efter Reformationens Indførelse Adelen som den særligt priviligerede Stand ragede op over de andre »ufrie Stænder«, var allerede blevet noget nivelleret under det enevældige Kongevælde, der bl. a. havde indført en med Adelen lige priviligeret borgerlig Embedsmandsklasse, hvorfor de raadgivende saakaldte Provinsialstænder, der indførtes i 1831 og 34, heller ikke var virkelige Stænderforsamlinger i gammel Forstand[1]). Sit Dødsstød fik hele denne Deling af Folket i priviligerede og upriviligerede imidlertid ved Grl. 5. Juni 1849. Dennes § 97, jfr. nu Grl. 1915 § 90, bestemte: Enhver i Lovgivningen til Adel, Titel og Rang knyttet Forret er afskaffet. I Forbindelse hermed udtalte dens § 98, jfr. nu Grl. 1915 § 91, at intet Len, Stamhus eller Fideikommisgods for Fremtiden maatte oprettes, ligesom det ved Lov nærmere skulde ordnes, hvorledes de nu bestaaende kunde overgaa til fri Ejendom[2]).

Ved § 97 i Grl. 5. Juni 1849 bortfaldt med eet Slag de fleste af de Adelen ved Lovgivningen tillagte Forrettigheder[3]), for saa vidt de ikke allerede var ophævede ved de i 1848 givne Love[4]). Andre, for hvis Ophævelse nærmere Regler maatte gives, blev udtrykkeligt hævede ved senere Love[5]). Adelskab har herefter

---

[1]) Se foran S. 15.

[2]) Jfr. allerede prov. Frd. 17. Maj 1848.

[3]) Angaaende disse se Scheel S. 293 fg., Matzen I S. 181 Note 1, P. J. Jørgensen, Retshistorie S. 257 fg.

[4]) Provis. Frd. 17. Maj 1848, Provis. Frd. 27. Maj 1848, jfr. Lov 14. Juni 1850, Værnepligtslov 12. Febr. 1849.

[5]) Lov 20. Juni 1850 §§ 8 og 13, Lov 25. Marts 1851 § 2, Lov 10. Marts 1852 ang. Amtsraadenes Sammensætning.

ikke længer Betydning i statsretlig Henseende. Derimod er Adelskab som saadant ikke afskaffet saaledes som i Norge[6]), idet de mange private Lovforslag om Afskaffelse af Adel saavelsom af Titler, Ordner og Rang, der en Tid lang har været fremme paa Rigsdagen[7]), hidtil ikke har ført til noget Resultat. Adelskab vil derfor endnu kunne meddeles af Kongen. Og da Grl. 1849 § 97 kun har ophævet de i Lovgivningen, ikke de ved privatretlig Viljeserklæring Adelen tillagte Forrettigheder, har Adelskab endnu for saa vidt Betydning som f. Ex. Adgangen til at indskrives i Vallø Stift er forbeholdt adelige Damer, jfr. herved Indfødsretten 15. Jan. 1776 § 8. Med Hensyn til Adelskab er iøvrigt at mærke, at der sondres mellem den almindelige Adel og den højere Adel, der bestaar af Grever og Baroner (Friherrer), Lensgrever og Lensbaroner. Foruden ved selvstændigt Adelspatent, meddelt af Kongen, samt ved Naturalisation af fremmede Adelige, hvilken fremdeles maa kunne meddeles af Kongen, men uden dog at give den paagældende Indfødsret, erhverves Adelskab ved Fødsel, dog kun gennem Faderen paa ægte agnatisk Afkom, samt for Kvinder ved Ægteskab[8]). Om fremmede Adelige fremdeles kan vinde almindeligt Adelskab ved at opnaa et Embede i Rangen, er omstridt[9]).

Med Hensyn til Reglen i Grl. 1915 § 91 erindres, at denne kun forbyder Oprettelse af nye Fideikommisgodser, derunder ogsaa Forøgelse af disse, men ikke Magelæg af saadanne, hvorved Godset ikke forøges[10]), og at Reglen heller ikke gælder Pengefideikommisser. Løftebestemmelsen i § 91 om, at det ved Lov nærmere skal ordnes, hvorledes de nu bestaaende Len, Stamhuse og Fideikommisser kan overgaa til fri Ejendom, er nu bragt til Opfyldelse ved Lov Nr. 563, 4. Okt. 1919, i Henhold til hvilken et stort Antal Godser allerede er overgaaet til Besidderens fri

---

[6]) Jfr. den norske Grundlov af 1814 § 23 og Loven af 1. August 1821, der afskaffede alt arveligt Adelskab i Norge. Ifølge den tyske Rigsforfatning af 11. August 1919, Art. 109, 3die Stk. er Adel afskaffet undtagen som en Del af Navnet og maa ikke meddeles.

[7]) Se Oversigten hos Matzen I S. 188.

[8]) Se herom nærmere Scheel S. 280 fg., Matzen I S. 179 fg.

[9]) Scheel S. 285 fg., Matzen I S. 180.

[10]) Holck II S. 373, Matzen I S. 183.

Ejendom paa de i Lovens § 1 nærmere angivne Betingelser[11]).

Hvad Rangen og Titler angaar, da gælder det samme som med Hensyn til Adelen, at vel alle de hertil i Lovgivningen knyttede Forrettigheder er bortfaldne, men at Rang og Titler fremdeles kan meddeles. Ifølge Privilegierne af 11. Febr. 1679 § 1 skulde egentlig alle i Rang-Anordningen optagne Personer, deres Hustruer og ægte Børn være lige priviligerede med Adelen, men med Hensyn til Børnene blev denne Ret i Teori og Praxis kun anerkendt med Hensyn til ægte Børn af Personer i de tre første Rangklasser[12]). Dette sidste har dog endnu kun praktisk Betydning med Hensyn til Døtre af Rangspersoner. Disse har vel ikke Adgang til saadanne Stifter og Klostre som Vallø, der ved private Viljeserklæringer udtrykkeligt er forbeholdte alene for dansk Adel, idet de Priviligeredes lige Ret med Adelen kun gjaldt de i Lovgivningen hjemlede Forrettigheder[13]). Derimod staar andre adelige Klostre, f. Ex. Vemmetofte, aabne ogsaa for Døtre af Personer af de tre første Rangklasser[14]), for saa vidt ikke de specielle Fundatser maatte bestemme andet[15]). Iøvrigt har Rangen kun Betydning med Hensyn til Adgangen til Hoffet

---

[11]) Disse Betingelser gaar ud paa, at Besidderen for at faa Godset til fri Ejendom skal indbetale, ved Besiddelser med Hjemfaldsret 25 pCt., og ellers 20 pCt. af Værdien til Statskassen samt derhos stille indtil en Tredjedel af den af ham overtagne Jord til Raadighed for Staten mod Erstatning i Henhold til Lovens § 3. Denne Jord skal derefter anvendes til Oprettelse af mindre Jordbrug i Overensstemmelse med Lov Nr. 557, 4. Okt. 1919 om Vilkaar for Bortsalg af Jorder i offentligt Eje, jfr. særlig dennes §§ 7—11. Det blev dog i Virkeligheden ikke stillet Besidderne helt frit, om de vilde overtage Godset til fri Ejendom eller ikke, idet de, der ikke senest inden Udgangen af Aaret 1921 benyttede sig af Lovens § 1, i Henhold til dennes § 11 skal svare en høj aarlig Afgift til Statskassen, beløbende sig til henholdsvis $1^1/_5$ og 1 pCt. af Besiddelsens Værdi. Se om Lenslovens Overensstemmelse med Grundloven Højesteretsdommene i U. f. R. 1921 S. 148 og 153.

[12]) Scheel S. 319. Matzen I S. 184 fg.

[13]) Scheel S. 323, Matzen I S. 185.

[14]) Kanc. Skr. 14. Jan. 1809, kgl. Resol. 22. Maj 1824.

[15]) F. Ex. med Hensyn til Støvringgaards Kloster, hvor Døtre af Rangspersoner i de 5 første Rangklasser har Adgang. Hofmans Saml. af Fundatser II S. 406.

og Forpligtelsen til at svare Rangskat, idet denne Forpligtelse[15 a]), da Grl. 1849 § 97 kun talte om Bortfald af de til Rangen ved Lovgivningen knyttede Forrettigheder, endnu bestaar, for saa vidt den ikke er bortfaldet ved senere Lov[16]). Med Hensyn til Rangen og Titler, hvilke sidste er Udnævnelse til fingerede Embeder for at give de paagældende Rang som virkelige Embedsmænd, mærkes iøvrigt, at bortset fra Tjenestemænd i Udenrigstjenesten, jfr. Lov Nr. 257, 6. Maj 1921 § 15, kan ifølge Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 45 ingen Embeds- eller Bestillingsmand, saalænge han staar i Statens Tjeneste, erholde anden Titel eller Rang end den, som hans Embede eller Bestilling medfører, eller som er knyttet til en ham af Kongen tildelt Ordensdekoration eller Hofcharge (f. Ex. som Kammerjunker eller Kammerherre). Embedsrangen bevares, naar den paagældende afskediges i Naade, men fortabes ved Embedsforbrydelse, ligesom ogsaa anden Rang kan saavel forbrydes som frasiges[17]).

Bortset imidlertid fra disse svage og praktisk ret betydningsløse Rester er Fortidens Adskillelse mellem mere eller mindre priviligerede Klasser eller Stænder helt udslettet. Særligt lægger dette sig for Dagen i den indførte almindelige Værnepligt og almindelige Stemmeret. Værnepligten, der tidligere udelukkende havde paahvilet Bondestanden, jfr. endnu Fr. 8. Maj 1829, blev samtidigt med Overgangen til den fri Forfatning, men inden endnu Grl. 5. Juni 1849 kom i Stand, paalagt ogsaa alle andre Samfundslag, jfr. Anordn. 23. Sept. 1848 og Lov 12. Febr. 1849 samt Grl. 1849 § 95, Grl. 1915 § 88 og de senere Værnepligtslove af 2. Marts 1861, 6. Marts 1869 og Nr. 123, 8. Juni 1912. Ved den sidste Lov bortfaldt endog Undtagelsesbestemmelsen i Lov 6. Marts 1869 § 39 med Hensyn til saadanne Værnepligtige, der

---

[15 a]) Fdg. ang. Rangskatten 17. Jan. 1764, Finm. Cirk. 4. Juni 1850, jfr. G. K. D. i U. f. R. 1917 S. 280.

[16]) Jfr. Lov Nr. 213, 30. Sept. 1909 §§ 39 og 40 og Lov Nr. 217, s. D. § 28 samt Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 45, 2. Stk. Angaaende den de paa Bornholms Land værende egentlige Indvaaneres Fritagelse for Rangskat, se foran S. 63 Note 2.

[17]) Jfr. herom samt iøvrigt nærmere ang. Titler og Rang, Scheel S. 317 fg. og Matzen I S. 184 fg.

havde modtaget Præstevielse i den danske Folkekirke[18]). Et Tilbageskridt bort fra Værnepligtens Almindelighed skete derimod ved Lov Nr. 625, 13. Dec. 1917, om Værnepligtiges Anvendelse til civilt Arbejde, hvilken Lov ikke kan anses for stemmende med Grl. § 77[19]). Den almindelige Stemmeret indførtes i Princípet, dog ligesom den almindelige Værnepligt gældende alene for Mænd, med Hensyn til Rigsdagen allerede ved Grl. 5. Juni 1849. Den trængtes vel snart tilbage i de senere Forfatninger, der indførte et for hele Riget fælles Rigsraad, Forf. Lov 2. Okt. 1855 og Grl. 18. Nov. 1863, jfr. foran, og gennemførtes i Grl. 28. Juli 1866 kun fuldt ud med Hensyn til Folketinget, men i den nugældende Grundlov af 5. Juni 1915 er den almindelige Stemmeret, nu udvidet ogsaa til Kvinder, paany helt gennemført, saaledes at nu ikke længer nogensomhelst Formuecensus gør sig gældende ved Valgene til Rigsdagen. Den samme almindelige Valgret er derhos gennemført ogsaa med Hensyn saavel til Lagtinget, Lov Nr. 125, 28. April 1916, som til de almindelige kommunale Raad, Lov Nr. 79, 20. April 1908 og Nr. 113, 13. April 1916.

Dermed er vel ingenlunde al Forskel mellem Statsborgernes offentligretlige Retsstilling ophævet, men de Forskelle, der nu bestaar, grunder sig paa væsentlig andre Hensyn end Fortidens Stænderadskillelse og bevirker i Almindelighed heller ikke en saa dyb Adskillelse som tidligere.

Af de Grunde, der endnu kan bevirke en slig Forskel, skal følgende fremhæves:

1. Offentlig Stilling. En særlig priviligeret Stilling indtager her først i Kraft af de paagældendes fremragende Stilling som øverste almindelige Organ for Statsmagten Kongen, jfr. Grl. § 12, og Rigsforstanderen, Lov 11. Febr. 1871 § 7, samt paa Grund af deres Forhold til Kongen og som eventuelle Arvinger til Tronen Kongehusets Medlemmer, Kongelovens § 25, jfr. det følgende.

Fremdeles gælder dette af en lignende Grund som med Hensyn til Kongen Medlemmerne af de lovgivende Kamre, Rigsdags-

[18]) Jfr. Kirke- og Underv. Min. Skr. 10. Sept. 1914.

[19]) Se foran S. 166 Note 182.

mændene, jfr. særlig Grl. 1915 § 56, saavelsom Ministrene, der navnlig i Sager angaaende deres Embedsførelse kun kan tiltales af særlige Anklagemyndigheder og for et særligt Værneting, Rigsretten, jfr. Grl. 1915 §§ 14 og 67, samt Dommerne, der regelmæssigt kun kan afsættes ved Dom, Grl. 1915 § 71.

Men ogsaa med Hensyn til de almindelige Statsembedsmænd gælder et helt Sæt særlige Regler, jfr. Grl. 1915 § 17 og Tjenestemandslov 12. Sept. 1919, hvis nærmere Fremstilling dog tildels maa henvises til Statsforvaltningsretten.

Endelig indtager samtlige de til Krigsmagten hørende Personer for saa vidt en mindre priviligeret Stilling end andre Statsborgere, som ifølge Grl. 1915 § 92 de i samme Grundlovs §§ 78, 85 og 86 givne Bestemmelser med Hensyn til dem kun er anvendelige med de Indskrænkninger, der følger af de militære Loves Forskrifter.

2. K ø n n e t. Dette havde tidligere en langt større Betydning i offentligretlig Henseende end nu, da Kvinder forhen manglede al aktiv Statsborgerret, idet de ikke blot i Almindelighed var udelukkede fra Embeder, men ogsaa fra Stemmeret saavel til Rigsdagen som til de provinsielle Forsamlinger og de kommunale Raad. Heri er der nu i den nyeste Tid sket en afgørende Forandring. Saaledes fik Kvinder allerede ved Lov Nr. 79, 20. April 1908 §§ 1, 2 fg. Valgret og Valgbarhed lige med Mænd til de kommunale Raad, ligesom de faa Aar efter fik Valgret og Valgbarhed til Menighedsraadene, Lov Nr. 96, 10. Maj 1912 § 4, og til Hjælpekasserne, Lov Nr. 101, 29. April 1913 § 6[20]). Det afgørende Skridt skete dog i 1915, da de ved Grl. 5. Juni 1915 §§ 30, 31, 34 og 35 opnaaede politisk Stemmeret og Valgbarhed lige med Mænd til Rigsdagen, hvorpaa kort efter fulgte samme Adgang til det færøske Lagting, Lov Nr. 125, 28. April 1916 § 3.

Hvad dernæst Adgangen til Embeder angaar, da antoges den bortset fra særlig positiv Hjemmel i Almindelighed ikke at staa Kvinder aaben, selv efter at de i 1915 havde opnaaet fuld poli-

[20]) Allerede tidligere havde de opnaaet Adgang til at vælges til Medlemmer af Værgeraadene, Lov Nr. 72, 14. April 1905 §§ 3 og 4; og til at føre Tilsyn med Fattige og Plejebørn, Fattiglov 9. April 1891 § 29 og Lov Nr. 43, 1. Marts 1895 § 3.

tisk Stemmeret. Og herfor kunde navnlig anføres, at endnu Retsplejelov 11. April 1916 samtidigt med, at den i § 69 gav Kvinder Adgang til at fungere som Nævninger, utvetydigt afskar dem fra at beklæde Dommerembeder og forskellige andre Embeder i Retsplejen[21]). Ogsaa paa dette Punkt er imidlertid nu en afgørende Vending indtraadt ved Lov Nr. 100, 4. Marts 1921. Herefter har nemlig Kvinder nu under samme Betingelser lige Adgang med Mænd til alle ved Lov bestemte Tjenestestillinger og Hverv under Stat og Kommune bortset alene fra militære Tjenestestillinger og Hverv samt Embeder, hvortil der kræves Præstevielse, ligesom de ogsaa er underkastet lige Pligt til at overtage alle borgerlige Ombud. Da Kvinders lige Adgang kun gælder de »ved Lov — d. v. s. simpel Lov — bestemte« Embeder og Hverv, er Kvinder fremdeles udelukkede fra Tronfølgen jfr. Tronfølgelov 31. Juli 1853 Art. I og II, der ifølge Grl. § 1 kun kan ændres ved Grundlovsforandring. Men da dette jo er en ren Selvfølge, idet en simpel Lov som Lov 4. Marts 1921 naturligvis ikke kan ændre Grundloven, kunde man muligvis spørge, om Kvinder ikke ogsaa fremdeles maa være udelukkede fra saadanne Embeder, der ikke er bestemte alene ved simpel Lov, f. Ex. Stillingen som Minister, hvis Existens Grundloven paabyder og hvorom den i §§ 12—16 giver en hel Række nærmere Bestemmelser, der ikke kan ændres ved simpel Lov. Dette kan dog ikke antages, da det utvivlsomt ikke har været Hensigten at afskære Kvinder fra Stillingen som Minister, og Ordene »ved Lov bestemte« kan da ogsaa naturlig læses som »hvortil Adgangen nærmere er bestemt eller kan bestemmes ved simpel Lov.«

Herved er dog endnu ingenlunde al Forskel mellem Mænds og Kvinders offentligretlige Stilling ophævet — men den Forskel, der endnu er tilbage, er nu oftest alene i Kvindernes Favør. Saaledes paahviler Værnepligten endnu alene Mænd jfr. Grl. § 88. Fremdeles er Ægtemanden overfor det Offentlige principielt forpligtet til at forsørge sin Hustru men ikke omvendt, jfr. Fattiglov 9. April 1891 §§ 2 og 10, kfr. §§ 12 og 13, ligesom Staten

[21]) Jfr. Retsplejelov 1916 § 42 kfr. 45, samt §§ 104, 109 og 52. Se iøvrigt nærmere omgaaende den tidligere Opfattelse dette Værks 1ste Udgave I S. 212 fg.

principalt holder sig til ham ved Skatters Betaling, jfr. Statsskattelov Nr. 149, 10. April 1922 § 38, 2det Stk. Dette, at Ægtemanden endnu, hvad Pligterne overfor det Offentlige angaar, betragtes som »Familjeoverhoved«[22]), medfører andre offentligretlige Konsekvenser. Saaledes mister en Mand sin Valgret til Rigsdagen, hvis hans ikke sammen med ham boende Hustru modtager Fattighjælp, medens hun ikke derved mister sin[23]). Af større Betydning er det dog, at en Statstjenestemands Enke har Krav paa Pension og Efterindtægt af Staten efter Manden, Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 §§ 64—68 og § 75 fg.[24]), medens den kvindelige Embedsmands efterladte Mand intet saadant Krav har.

Utvivlsomt staar det ogsaa i Forbindelse hermed, at den gifte Kvinde efter Lov 19. Marts 1898 med Hensyn til Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret vedblivende behandles som en statsborgerlig Biperson, der ligesom de umyndige Børn følger Ægtemandens Retsstilling, thi dette skyldes sikkert Hensynet til, at Hustruen som berettiget til at forsørges af Manden, maa have Ret til at være i det Land, hvori Manden har Statsborgerret. Ligesom Lov 1898 dog hjemler Undtagelser, hvor Hustruen kan have en anden Statsborgerret end Mandens, jff. § 4, 2det Stk. og § 5, 1ste Stk. 2det Pkt., synes denne ulige Behandling af Mænd og Kvinder paa det statsborgerlige Omraade, der i dansk Ret var ukendt lige indtil 1898, overhovedet ikke længere vel stemmende med, at Kvinder nu paa de allervigtigste Omraader har opnaaet lige Ret med Mænd, ganske uanset om de er ugifte Selvforsørgere eller ikke[25]).

3. Alderen har fremdeles en stor Betydning i statsretlig Henseende. Ganske vist erhverves selve Indfødsretten, bortset fra Bestemmelsen i Lov 19. Marts 1898 § 2, og den deraf flydende Ret for den Indfødte til at være her i Landet og eventuelt nyde

---

[22]) Denne Hæderstitel, som Ægtemanden er i Færd med at miste paa Familierettens Omraade, nyder han endnu selv i den nye Statsskattelov Nr. 149, 10. April 1922 §§ 7, 15 og 38.

[23]) Jfr. nedenfor S. 333.

[24]) Pension efter Manden, omend en nedsat, har Enken endog Krav paa, selvom hun selv er Embedsmand, Lov 12. Sept. 1919 § 65.

[25]) Jfr. nærmere min Afhandling i U. f. R. 1922 B. S. 105 fg.

Forsørgelse her, saavel som den mere begrænsede Opholdsret, Ikke-Indfødte kan erhverve ved en vis Tids Ophold her, uden Hensyn til Alder, og ligeledes er en vis Alder ikke Betingelse for at blive Konge. Men iøvrigt er en vis højere Alder, der skaber Formodning om aandelig Modenhed, som Regel Betingelse for aktivt at kunne udøve statsborgerlige Rettigheder eller paalægges statsborgerlige Pligter. Denne Alder er forskellig i de forskellige Relationer. Hyppigst kræves enten 25 Aars Alderen, saaledes f. Ex. til Valgret og Valgbarhed til Folketinget, Grl. 1915 §§ 30 og 31, til de kommunale Raad, Lov Nr. 79, 20. April 1908 §§ 1 og 2, til Lagtinget, Lov Nr. 125, 28. April 1916, eller Fuldmyndighed, saaledes i Almindelighed til at blive Dommer og Politimester, jfr. Retsplejelov 11. April 1916 §§ 42 og 109, medens iøvrigt Fuldmyndighed ikke er nogen Betingelse for at blive Embedsmand[26]). En noget lavere Alder, 18 Aar, kræves dog for, at Kongen kan tiltræde Regeringen, Grl. 1915 § 6, samt for Prinser ~~til~~ for at blive Rigsforstander, Lov 11. Febr. 1871 § 5, jfr. Grl. 1915 § 6[27]). Endelig kræves i visse Tilfælde en endnu højere Alder, nemlig 30 Aar, for at blive valgt Medlem af Sø- og Handelsretten, Lov 19. Febr. 1861 § 4, Retsplejelov 11. Febr. 1916 § 9, og 35 Aar for at have Valgret og være valgbar til Landstinget, Grl. 1915 §§ 34 og 35.

Derimod medfører omvendt selv en meget fremrykket Alder som Regel ikke noget Tab i statsretlig Handleevne, dog skal Embedsmænd, bortset fra Dommerne, jfr. Grl. § 71, søge deres Afsked, naar de har naaet en vis Aldersgrænse, sædvanligt 70 Aar, se Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 54. Derimod bevirker en vis høj Alder, at den vedkommende enten kan afskediges, skønt han ellers ikke kan afsættes, saaledes Dommere, der har fyldt 65 Aar, Grl. 1915 § 71, eller kan undslaa sig for at overtage Ombud, saaledes ved 60 Aars Alderen efter Landkommunallov 6. Juli 1867 § 9, Købstadkommunallov 26. Maj 1868 § 9. Med Opnaaelsen af 65 Aars Alderen kan Embeds-

[26]) Holck, Statsforvaltningsret S. 42, jfr. Lov Nr. 181, 3. Juli 1914 § 3.

[27]) Om Grunden til, at Kongens Myndighedsalder er sat lavere end andre Statsborgeres, se i det følgende S. 235.

mænd begære Afsked med Pension, Tjenestemandslov 1919 § 4[28]).

Med Hensyn til Værnepligten er nu efter Værnepligtslov 8. Juni 1912 §§ 10, 32 og 36 navnlig 20 og 36 Aars Lægdsrulle-Alder af Betydning[29]). Endelig erindres den Betydning, en relativt højere Alder, Førstefødselsretten, har efter Tronfølgeloven 31. Juli 1853.

4. Formue. Besiddelsen af en vis Formue eller Indtægt er ikke længere positiv Betingelse for Udøvelsen af statsborgerlige Rettigheder, jfr. derimod tidligere Grl. 28. Juli 1866 §§ 36 og 37. Dog er Betalingen af direkte Skat fremdeles Betingelse for Valgret til de kommunale Raad, Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 1. Som negativ Betingelse har derimod en Persons Formuevilkaar fremdeles stor Betydning. Saaledes er Personer, der har modtaget Fattighjælp, udelukkede fra at udøve politisk og kommunal Valgret, som Regel dog kun saalænge den hverken er eftergivet eller tilbagebetalt, Grl. 1915 § 30, Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 1. Det samme gælder dem, der er ude af Raadighed over deres Bo, jfr. de ovenfor nævnte Bestemmelser. I visse Tilfælde, saaledes med Hensyn til Udnævnelse af Embedsmænd, skærpes Kravet yderligere til, at den paagældende skal være vederhæftig, jfr. Lov om Rettens Pleje 1916 §§ 42, 52, 109, hvortil dog som Regel ikke fordres mere end det negative, at den paagældendes Uvederhæftighed ikke maa være godtgjort derved, at hans Bo er taget under Konkursbehandling eller at der forgæves er forsøgt Exekution hos ham. Herved erindres dog, at mens endnu efter Grl. 28. Juli 1866 § 30 Personer, der stod i privat Tjenesteforhold uden at have egen Husstand, var udelukkede fra Valgret, er nu omvendt visse ubemidlede Personer[30]), nemlig saadanne, der tilhører Arbejderklassen og dermed ligestillede, for saa vidt særligt begunstigede som de ifølge den

[28]) Jfr. Lov 1919 § 54 in fine, hvorefter de for Tiden gældende særlige Bestemmelser om Afskedigelse eller Ret til at søge Afsked til et tidligere Tidspunkt, se nu Lovene om Hærens og Søværnets Ordning af 1922, ikke berøres af Loven.

[29]) Jfr. Bek. Nr. 72, 18. Febr. 1916.

[30]) Som ubemidlet regnes med Hensyn til Arbejdsløshedshjælp efter Lov Nr. 529, 22. Dec. 1921 § 12 Lønarbejdere, hvis Formue ikke overstiger for en ugift 5000 Kr., og for en gift 10,000 Kr.

nyere sociale Lovgivning i flere Tilfælde har Krav paa offentlig Understøttelse i Form af Tilskud til Sygekassehjælp[31]), Arbejdsløshedsunderstøttelse[32]) og Invaliderente[33]), uden at de derved lider noget Skaar i deres statsborgerlige Rettigheder.

5. Trosbekendelse kan som Regel ikke længer gøre Forskel i Borgernes statsretlige Stilling, jfr. Grl. 1915 § 77. Dog kræves Bekendelse til den evangelisk-lutherske Lære af Kongen, Grl. § 5, og Rigsforstanderen, Lov 11. Febr. 1871 § 5, samt efter Sagens Natur af Embedsmænd, hvem det paahviler at lære eller forkynde Folkekirkens Lære eller at føre et særligt Tilsyn med folkekirkelige Forhold, jfr. det følgende.

6. Socialt Omdømme. Medens selve Indfødsretten, og dermed Retten til at være her i Landet og eventuelt forsørges indenfor dette, ikke i noget Tilfælde kan forbrydes paa Grund af begaaede vanærende Handlinger — hvorimod noget andet gælder med Hensyn til den for Ikke-Indfødte ved længere Tids Bosættelse her vundne Opholdsret — maa der efter Forholdets Natur stilles visse Krav i Retning af hæderlig Vandel til dem, der skal kunne udøve aktive Statsborgerrettigheder i Staten. Dom for en i den offentlige Mening vanærende Handling, hvorfor den paagældende ikke har faaet Æresoprejsning, udelukker saaledes fra Valgret og Valgbarhed til Rigsdagen, Grl. 1915 § 30 a og 31. Ligeledes er Uberygtethed i Almindelighed en Betingelse for Udøvelse af anden politisk og kommunal Stemmeret saavel som for Beklædelsen af Embeder, Stillinger og Hverv, der kræver offentlig Tillid, idet der efter de forskellige Forholds særlige Natur stilles snart større, snart mindre Krav i saa Henseende og snart lægges Vægt paa Handlingen, snart paa Straffen og undertiden ogsaa paa ikke strafbare, men dog i den offentlige Mening vanærende Handlinger. Ogsaa med Hensyn til Udøvelsen af statsborgerlige Pligter vil som Regel Uberygtethed kræves, jfr. Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 3, hvorefter de, som efter det fyldte 15de Aar har udstaaet Strafarbejde efter Dom for en i den offentlige Mening vanærende Handling er udelukkede fra at tjene i Hæren og Flaaden, men i Stedet kan

[31]) Bek. Nr. 346, 20. Juni 1921 § 6.
[32]) Lov Nr. 529, 22. Dec. 1921 § 12.
[33]) Lov Nr. 253, 6. Maj 1921 § 1.

anvendes i særlige Arbejdskommandoer. Ligeledes følger det af den for Nævningehvervet krævede Betingelse, Retsplejelov 1916 § 69, at Uberygtethed udfordres for at kunne være Nævning, hvorhos det erindres, at alle offentlige Rettigheder jo i Virkeligheden tillige — og først og fremmest — er offentlige Pligter.

7. Andre personlige Forhold. At Bopæl i Landet og efter Omstændighederne i en vis Valgkreds eller Kommune — oftest tillige Bopæl i en vis Tid — kan være en Betingelse for Udøvelse af mange statsborgerlige Rettigheder som Valgret til de politiske og kommunale Forsamlinger eller for Paalæg af statsborgerlige Pligter som Værnepligt og Skattepligt, er omtalt i det foregaaende. Ligeledes følger det af sig selv, at aandelige og legemlige Sygdomme faktisk vil kunne hindre Udøvelse af Rettigheder og medføre Befrielse for Pligter, samt at endelig ogsaa, hvor en særlig ved Fagprøver konstateret Duelighed f. Ex. til Beklædelse af Embeder kræves, Mangel paa saadan Duelighed vil udelukke fra at komme i Betragtning.

TREDIE AFSNIT

Statsmagtens Organer. I. Kongemagten.

INDLEDNING

§ 26.

Om Regeringsformen.

Ifølge Grl. § 1 er Regeringsformen indskrænket monarkisk og Kongemagten arvelig. Den danske Stat udgør saaledes formelt et Monarki med Titel af Kongerige, men siden den fri Forfatnings Indførelse i 1849 er dette Monarki ligesom før 1660 et indskrænket Monarki, hvori Kongen ikke længer som under Enevælden er Indehaver af al Statsmagt men indskrænket ved andre sideordnede Statsorganers Myndighed. Dette fremgaar strax efter af Grl. § 2, hvorefter den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening, den dømmende Magt hos Domstolene og kun den udøvende Magt hos Kongen alene. Og vel adskiller Kongens Stilling sig principielt fra de andre øverste Statsorganers, Rigsdagens og Domstolenes, derved, at Kongemagten ifølge § 1 er arvelig, men en ny Indskrænkning i Kongemagten fremtræder deri, at Kongen ifølge Grl. §§ 11—16 kun kan udøve sin Regeringsmyndighed gennem sine overfor Rigsdagen ansvarlige Ministre.

Naar derfor den danske Stat vedblivende betegnes som et Monarki, er dette kun at forstaa i moderne konstitutionel Forstand. Deri ligger altsaa ikke, at Kongen skulde være den egentlige Eneindehaver af Statsmagten, der kun i visse Henseender

er begrænset af andre Statsmyndigheders Medvirkning[1]). Noget saadant følger heller ikke af Grundlovens § 11. Thi uagtet det sikkert var Tanken med denne Bestemmelse, der ikke fandtes i Grl. af 1849, men først kom ind i dansk Forfatningsret gennem Fdg. 26. Juli 1854 § 4 under Paavirkning af tysk Statsret, at understrege det monarkiske Princip[2]), udtaler den dog i Virkeligheden kun en Formodning for Kongemagtens almindelige Kompetence men fremhæver selv de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger, hvilke særligt er udtalte i § 2. Det, der gør Regeringsformen monarkisk, maa derfor nærmest søges deri, at det er en enkelt Person, der er den øverste almindelige Repræsentant for Staten eller Udøver af Statsmagten, saavel udadtil, jfr. Grl. § 18, som indadtil, og at denne Person derhos regelmæssigt ifølge en forud fastsat Arvefølge er kaldet til sin høje Stilling[3]). Derimod er det mindre rigtigt at betegne Kongen som Statsmagtens almindelige Indehaver[4]). Indehaveren af Statsmagten

[1]) Saaledes var endnu lige indtil Verdenskrigen den gængse Opfattelse i tysk Statsret, se G. Meyer-Anschütz S. 18, der betragter Monarken som »Träger der Staatsgewalt«, overfor hvem Folkerepræsentationen kun danner et indskrænkende Element, for slet ikke at tale f. Ex. om Seydel, Bayerisches Staatsrecht 1884 I S. 352, der udtaler, at Kongen er Hersker over Staten, eller Bornhak, Preussisches Staatsrecht 1888 I S. 128, der ganske ligefrem udtaler, at Kongen er Staten (»L'état c'est moi«).

[2]) Jfr. foran S. 23.

[3]) Det er iøvrigt næppe muligt at give en enkelt i alle Tilfælde helt træffende Begrebsbestemmelse. Naar saaledes Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 667 vil lægge Vægten paa, at ingen Ændring af Forfatningen retligt kan ske uden med Monarkens Vilje, saa udelukkes derved Kongerigerne Norge og Grækenland af Monarkiernes Tal, idet Kongens Samtykke her ikke kræves til Grundlovsforandringer. Naar fremdeles Duguit S. 182 vil se det ene afgørende i, at Monarken er en arvelig Statschef, da strider dette imod, at Valgkongedømme baade i Fortiden forekom og endnu i Nutiden undertiden kan forekomme, jfr. dansk Grl. 1915 § 8, 2det Pkt. Heller ikke er Formodningen for Statschefens Kompetence det ene bestemmende, thi den gælder ikke efter Belgiens Forfatning af 1831 Art. 78, hvorefter Kongen ikke har andre Rettigheder end dem, der udtrykkeligt er tildelt ham ved Forfatningen og de i Henhold til Forfatningen givne særlige Love. Endelig er Statschefens Uansvarlighed heller ikke alene afgørende, idet Historien kender Exempler paa baade personligt ansvarlige Monarker og personligt uansvarlige Præsidenter.

[4]) Saaledes Matzen II S. 2, men anderledes Goos, Den danske

er Staten selv, og Kongen er kun ligesom de andre øverste Statsmyndigheder Udøver af Statsmagten i Statens Navn, altsaa kun Statsorgan[5]). I Modsætning til Middelalderens Konge, der var personlig ansvarlig og afsættelig, er derhos den moderne konstitutionelle Monark selv personlig uansvarlig og uafsættelig, bortset fra en Grundlovsforandring, hvortil i Danmark som i de fleste andre monarkiske Lande Kongens eget Samtykke er nødvendig. For saa vidt har det moderne indskrænkede Monarki altsaa taget Arv fra Enevælden, men det farlige for Staten heri afværges derved, at til Gengæld Kongens Ministre er ansvarlige for hans Regeringsførelse, og at Kongen forfatningsmæssigt ikke kan regere uden Ministre.

Kongen er imidlertid ikke det eneste ifølge Grundloven indsatte øverste Statsorgan. Ved Siden af Kongen som selvstændige Udøvere af Statsmagt nævner Grl. § 2 Rigsdagen og Domstolene. Af disse øverste Statsorganer tillægger Grl. § 2 vel kun Rigsdagen Myndighed til i Forening med Kongen at udøve den lovgivende Magt, og § 2 maa endog taale Indskrænkning ved § 25, der giver Kongen Ret til paa egen Haand at udstede foreløbige Love. Men dels er Grl. § 2 ikke udtømmende med Hensyn til Rigsdagens Kompetence, idet tværtimod andre Grundlovsbestemmelser tillægger Rigsdagen en Række andre Beføjelser af den største Betydning snart i Forening med Kongen og snart alene, saaledes §§ 8, 14, 18, 49 m. fl. Og dels ligger der i selve Retten til Medudøvelse af den lovgivende, derunder den finanslovgivende Magt, og i Retten til at gøre Ansvar gældende overfor Kongens Ministre en saadan faktisk Magtfylde, at den indskrænket-monarkiske Regeringsform faktisk mere og mere er gaaet over til at blive en parlamentarisk Regeringsform med Tyngdepunktet hos Rigsdagen og de for den ansvarlige og derfor af dennes Flertal afhængige Ministre.

Endelig nævner Grl. § 2 som øverste Statsorgan ogsaa Domstolene. Disse indtager ganske vist en i Forhold til Kongen og Rigsdagen mindre selvstændig Stilling. Dels har de nemlig i Almindelighed ikke selvstændigt at anordne Ret, men kun at

---

Strafferets specielle Del 1896 III S. 23, der taler om Forbrydelser mod »Statsmagtens Udøvere eller Repræsentanter«.

[5]) Jfr. min Opløsningsret S. 195 fg.

haandhæve den af de andre øverste Statsmyndigheder satte Ret, og ligesom disse sidste altsaa indenfor Grundlovens Ramme bestemmer, hvad Domstolene har at følge som Ret, er de ogsaa Herre over selve Domstolenes Sammensætning, jfr. Grl. § 71. Og dels er deres Stilling ogsaa mindre uafhængig derved, at medens Kongen tiltræder Regeringen i Kraft af selve Loven ganske uafhængigt af Rigsdagen, og de enkelte Rigsdagsmænd vælges uafhængigt af Kongen, skyldes de enkelte Dommeres Stilling en Udnævnelse af Kongen. Adskillige Forfatninger tillægger derfor ikke Domstolene Stillingen som øverste Statsorgan sideordnet med Kongen og de lovgivende Kamre. Dette gør imidlertid vor Grundlov og med Føje. Thi naar Domstolene dømmer, gør de dette alene i Statens Navn, ikke i Kraft af nogen Delegation fra andre Statsmyndigheders Side, og de udøver altsaa lige saa selvstændigt og umiddelbart Statsmagt som Kongen og Rigsdagen.

Andre øverste umiddelbare Statsorganer nævnes ikke i Grl. § 2. Som et fjerde øverste umiddelbart Statsorgan vil man da heller ikke kunne nævne Rigsdagsvælgerne som saadanne. Thi ganske vist kan de for saa vidt kaldes Statsorganer, som det i Virkeligheden er en statslig Funktion, de udøver, idet de vælger det lovgivende Statsorgan Rigsdagen. Og de kan for saa vidt ogsaa siges gennem Valgene af Rigsdagsmændene at lægge en øverste Statsvilje for Dagen, som dette Valg under parlamentarisk Styre faktisk tidt vil blive afgørende ikke blot for Rigsdagens men ogsaa for Regeringens Sammensætning. Men Vælgernes Indflydelse paa Statens Styre er dog kun rent middelbar og nærmest af blot faktisk Art. Den er udtømt med Afgivelsen af deres Stemme. Imellem Valgene udøver de selv ikke mindste Statsmagt, idet de valgte i Kraft af Grl. § 55 retligt alene er bundne ved deres Overbevisning og ikke ved nogen Forskrift af deres Vælgere.

Heri er der dog nu for saa vidt foregaaet en Forandring, som ifølge Grl. 1915 § 94 alle Grundlovsforslag skal forelægges selve Folketingsvælgerne til Godkendelse eller Forkastelse ved en direkte Afstemning. Efter denne Regel, der i 1915 stod som en Undtagelse i konstitutionelt-monarkiske og parlamentarisk

regerede Lande[6]), er de til Folketinget stemmeberettigede Statsborgere ikke længer blot Vælgere men er selv umiddelbare Udøvere af Statsmagt. Den lovgivende Magt kan derfor i Virkeligheden ikke nu længer siges som i Grl. § 2 at være alene hos Kongen og Rigsdagen i Forening, idet den tværtimod i en enkelt vigtig Retning, nemlig hvad selve den øverste grundlovgivende Magt angaar, fremtidigt maa siges at være hos Kongen, Rigsdagen og de til Folketinget stemmeberettigede Borgere i Forening[7]). Selvom det endnu kun er med Hensyn til Vedtagelse af Grundlovsbestemmelser, at direkte Folkeafstemning er indført[8]), maa dog de stemmeberettigede Borgere derved for saa

---

[6]) Bortset fra Island, hvor Folkeafstemning var indført i et enkelt Tilfælde i Forf. Lov 19. Juni 1915 § 21, se nu Forf. Lov 8. Maj 1920 § 76, og det parlamentarisk regerede australske Kolonistatsforbund, hvor Folkeafstemning er indført i Tilfælde af Forfatningsændringer, kendtes Referendum dengang iøvrigt kun i Svejts og i de fleste nordamerikanske Enkeltstater, hvor det er i Anvendelse saavel ved Forfatningsændringer som ved almindelige Love og andre Forslag og baade som obligatorisk og som fakultativt. Siden Verdenskrigen er Folkeafstemning nu i større eller mindre Omfang indført i en hel Række parlamentarisk regerede Republiker, saaledes i Czekoslovakiet og Østrig, men navnlig i det tyske Rige og i de enkelte tyske Lande, se Berlin i U. f. R. 1921 B. S. 192.

[7]) Naar Grl. af 1915 har fundet det nødvendigt i § 24 at tage Forbehold med Hensyn til § 94, burde den ogsaa have taget et lignende Forbehold i § 2, jfr. Svejts' Forbundsforfatning af 1874 Art. 71: »Med Forbehold af Folkets og Kantonernes Rettigheder (Art. 89 og 121) udøves den øverste Myndighed i Forbundets Anliggender af Forbundsforsamlingen o. s. v.« Art. 121 handler om obligatorisk Folkeafstemning ved Grundlovsforandringer.

[8]) Under Grundlovsforhandlingerne var der, se Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1169 fg., stillet Forslag om, at Folkeafstemning ved almindelige Love kunde indføres ved en simpel Lov. Men dette Forslag vandt ikke Tilslutning. Om hvorvidt det derefter vil være i Strid med den ny Grundlov at gøre en almindelig Lovs Stadfæstelse eller Ikrafttræden afhængig af Folkeafstemning, blev allerede omtvistet under selve Grundlovsforhandlingerne, se Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1170 fg. og Folket. Forh. 1914—15 Sp. 3938 og 3943, jfr. herved Heilesen i U. f. R. 1915 S. 186 fg. og Cohn S. 388 og Jur. Tidskr. 1916 S. 375. Det er nu her klart, at en simpel Lov ikke i Strid med Grl. §§ 2 og 24 kan paabyde Folkeafstemning som obligatorisk eller fakultativ ved Love i Almindelighed, men det maa sikkert ogsaa erkendes, at en Lov, der gør sin Stadfæstelse eller Ikrafttræden, altsaa dens

vidt allerede siges at være indsatte som umiddelbar øverste Statsmyndighed ved Siden af Kongen, Rigsdagen og Domstolene[9]). Allerede Indførelsen af Folkeafstemning ved Ændringer af Grundloven betegner derfor — i alt Fald teoretisk set — en væsentlig Forskydning af den i Grl. § 2 formelt udtalte Magtfordeling. Og den danske Forfatning, der efter Grl. af 1849 endnu med fuld Ret i Overensstemmelse med Grl. § 1 kunde betegnes som en indskrænket monarkisk Forfatning, men som i Tidens Løb i Praxis var gaaet over til at blive en parlamentarisk Forfatning med Tyngdepunktet hos Rigsdagen snarere end hos Monarken, har derved nu gjort i alt Fald det første Skridt henimod en ny Udviklingsform, det umiddelbare Folkestyre, hvor de stemmeberettigede Borgere eller Folket selv umiddelbart deltager i Statsstyrelsen sammen med de øvrige øverste Statsorganer[10]).

Naar der herefter skal gives en Fremstilling af Reglerne vedrørende de øverste Statsorganers Dannelse, maa denne altsaa først omhandle 1) Kongemagten og dernæst 2) Rigsdagen. I Henhold til det ovenfor anførte burde der dernæst egentlig ogsaa gives en Fremstilling af Reglerne saavel vedrørende Domstolenes Organisation som angaaende de ved Folkeafstemning

---

endelige retlige eller faktiske Gyldighed afhængig af en Folkeafstemning, er i Strid med Grundloven. Thi efter denne er den lovgivende Magt hos Kongen og Rigsdagen og Folkeafstemning alene hjemlet ved Grundlovsforandringer, hvorfor Lovgivningsmagten maa anses uberettiget til at skyde den Afgørelse fra sig, som ifølge Grundloven paahviler den selv, og overlade den til en efter Grundloven inkompetent Myndighed. Tvivlsommere er Spørgsmaalet, hvor det kun drejer sig om en blot konsultativ, Lovgivgivningsmagten ikke retligt bindende Folkeafstemning, jfr. den i Anledning af de dansk-vestindiske Øers Afstaaelse vedtagne Lov Nr. 294, 30. Sept. 1916, hvor der iøvrigt ikke var Tale om en ublandet konsultativ Folkeafstemning. Se om hele dette betydningsfulde Spørgsmaal den grundige Udredning hos A. Brusewitz. Det konsultativa Referendum, Uppsala 1921 og Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning, Uppsala 1921 samt angaaende et beslægtet Spørgsmaal Berlin, Om Kommuneafstemningers Lovlighed i »Sund Sans« 1917 Nr. 23.

[9]) Jfr. Kanton Zürichs Forfatning Art. 28: »Folket udøver den lovgivende Magt i Forbindelse med Kantonalraadet«.

[10]) Jfr. om Folkets Stilling under det umiddelbare Folkestyre Jellinek Allgemeine Staatslehre S. 568 fg.

i Henhold til Grl. § 94 deltagende Statsborgere. Men hvad de sidste angaar, vil en særlig Udvikling vedrørende dem være overflodig, da de falder sammen med Folketingsvælgerne og derfor omhandles under Rigsdagen. Og hvad Domstolenes Organisation angaar, da kan man derom nøjes med at henvise dels til Processen, dels til det senere Afsnit vedrørende den dømmende Magt, hvor samtlige Regler vedrørende Domstolenes Stilling ligeoverfor den udøvende og lovgivende Magt bedst lader sig fremstille i Sammenhæng. Derimod maa som foran i § 2 anført under Kongemagten omhandles Reglerne ogsaa angaaende Ministrene, da disse er de middelbare Statsorganer, gennem hvilke Kongen alene er i Stand til forfatningsmæssigt at udøve sin Kongemagt.

FØRSTE UNDERAFSNIT

Om Kongen og Kongehuset.

§ 27.

Adkomsten til Tronen.

Ifølge Grl. § 1 er Kongemagten arvelig, og kun rent undtagelsesvis kan der blive Tale om Kongevalg, nemlig i Henhold til Grl. § 8, 2det Pkt. Arvefølgen er den i Tronfølgeloven af 31. Juli 1853 Art. I og II fastsatte, hvilke Regler ved at optages i Grundloven er gjorte til Grundlovsbestemmelser, saaledes at de kun kan ændres i Overensstemmelse med § 94, jfr. dog § 8. Ifølge dansk-islandsk F. L. 30. Nov. 1918 § 2 kan Tronfølgen, der gælder ogsaa paa Island, nu heller ikke ændres uden med Islands Samtykke, en Bestemmelse, der dog kun er af folkeretlig Betydning og kun gældende, saalænge Forbundsloven staar ved Magt[1]).

[1]) Se Berlin, Forbundslov S. 42 fg. og 29.

Med Hensyn til Tronfølgelovens Tilblivelse erindres det, at Grl. af 1849, skønt den iøvrigt ophævede Kongeloven, foruden Artiklerne 21 og 25 havde ladet dens Art. 27—40 vedrørende Tronfølgen staa ved Magt. Ændring i de sidstnævnte Bestemmelser skulde dog ifølge Grl. 1849 § 4 kunne ske efter Forslag fra Kongen med ¾ af den forenede Rigsdags Stemmer. Det var nemlig allerede da at forudse, at en Ændring maatte blive nødvendig i en nær Fremtid, hvis en Splittelse af det danske Monarki skulde undgaas i det Tilfælde, at Frederik III's Mandsstamme uddøde[3]), eftersom Kongelovens agnatisk-kognatiske Arvefølge ikke gjaldt for alle Dele af det danske Monarki. Det var vel givet, at den gjaldt ikke blot i Kongeriget Danmark med Bilande, men ogsaa i Hertugdømmet Lauenborg, der ved Traktat 4. Juni 1815 var afstaaet til Danmark. Men des mere omtvistet var Arvefølgen i Hertugdømmerne Slesvig og Holsten. Det blev vel fra dansk Side bestemt fastholdt i Overensstemmelse med det kgl. aabne Brev af 8. Juli 1846, at Kongelovens Arvefølge med Arveret for Kognaterne gjaldt ogsaa i hele Hertugdømmet Slesvig i Kraft af Arvehyldingen i 1721 secundum tenorem legis Regiae (efter Kongelovens Lydende), men herimod stod fra slesvig-holstensk Side den ligesaa bestemte Paastand, at den augustenborgske Linje som nærmeste Mandslinje havde Arveret saavel i Slesvig som i Holsten[4]). Og hvad Holsten angik, da var der her ikke blot Tale om de augustenborgske Arvekrav[5]), men det anerkendtes ogsaa fra dansk Side, at Kongelovens Kvindelinje i hvert Fald ikke kunde have nogen Arveret i den tidligere gottorpske Del af dette Hertugdømme, som var erhvervet ved Mageskifte fra Rusland 1767 og 1773 mod Afstaaelse af Oldenborg og Delmenhorst, eftersom denne Del kun var afstaaet til Kongen, Kristian VII, hans Broder og deres m a n d l i g e Descendenter[6]).

[3]) Saavel Frederik VII som Arveprins Ferdinand var nemlig uden Afkom.

[4]) Dette støttedes paa, at Slesvig som et Arvelen maatte følge Lensrettens mandlige Arvefølge.

[5]) Disse byggedes paa, at Holsten som en Del af det tyske Rige maatte følge Mandslinjen.

[6]) Angaaende den vidtløftige Literatur om dette højst indviklede Arvefølgespørgsmaal henvises til H o l c k I S. 39 Note og M a t z e n II S. 7—8,

For at undgaa den Arvestrid og mulige Adskillelse af Monarkiet, der heraf kunde befrygtes, indledede Kong Frederik VII med Forbigaaelse af de augustenborgske Arvekrav Forlandlinger med Stormagterne om Arvefølgen. Disse førte til det Resultat, at Repræsentanten for den ældre holsten-gottorpske Linie, Kejseren af Rusland, ved Warschauer-Protokollen 5. Juni 1851 overdrog sine Arverettigheder til daværende Prins Kristian af Glücksborg, den senere Kong Kristian IX, men dette Afkald blev dog — for ikke at opgive mere af Ruslands Krav end nødvendigt — kun givet til Fordel for ham og hans mandlige Afkom[7]). Deraf fulgte, at Kongelovens agnatisk-kognatiske Arvefølge maatte ændres til at blive strængt agnatisk.

Den endelige Ordning af Arvesagen foregik iøvrigt derved, at de nærmeste Arvinger efter Kongeloven, Kong Kristian VIII's Søster, Landgrevinde Charlotte af Hessen og hendes ældre Børn, renoncerede til Fordel for daværende Prinsesse Louise, der var gift med Prins Kristian af Glücksborg, hvorefter hun igen ved Akceptations- og Forsikringsakten 18. Juli 1851 overdrog sine Arvekrav til sin Gemal og deres fælles mandlige Arvinger og Efterkommere, saaledes at nu alle Arveadkomsterne var samlede paa én Haand[8]). Ved Londoner-Traktaten 8. Maj 1852, der var

---

hvortil føjes, at Kr. Erslev i »Augustenborgernes Arvekrav« og »Fortegnelse over Akter om den sønderborgske Hertuglinjes arveretlige Stilling i Slesvig og Holsten« 1915 nylig er traadt i Skranken for de augustenborgske Arvekrav som de egentlig bedst begrundede, jfr. herved Erik Møller i »København« for 4. Juli 1916. Hele det tidligere saa hæftigt omtvistede Spørgsmaal har dog nu efter Hertugdømmernes Afstaaelse kun rent historisk Interesse. Derhos fik Spørgsmaalet om de augustenborgske Arvekravs Berettigelse allerede efter 1848 kun ringe praktisk Betydning, da alle Stormagter med Undtagelse af Preussen i det augustenborgske Hus' Deltagelse i Oprøret saa en fyldestgørende Grund til at se bort fra de Arvekrav, det maaske tidligere havde haft, jfr. Neergaard, Under Junigrundloven I S. 697, ligesom ogsaa selv Preussen, saasnart det var kommen i Besiddelse af Hertugdømmerne, i Henhold til en Kendelse af det preussiske Kronsyndikat underkendte Augustenborgernes Arvekrav og annekterede Hertugdømmerne.

[7]) Se Warschauer-Protokollen, aftrykt i Ussings Lovsamling som Note til Kgl. Budskab til Rigsdagen 4. Okt. 1852.

[8]) Senere tilvejebragtes en Godkendelse fra Hertugen af Augustenborgs Side i 1852 og et Afkald fra Storhertugen af Oldenborg i 1854.

forberedt ved Londoner-Protokollen af 2. Aug. 1850, lykkedes det derhos Danmark at faa en Anerkendelse af denne Arvefølge fra samtlige Stormagter saavelsom fra Sverige-Norge, hvilken Anerkendelse tiltraadtes af saa godt som alle evropæiske Magter undtagen af det tyske Forbund, hvis Tiltrædelse ikke ansaas for nødvendig, da dets vigtigste Medlemmer, Østrig og Preussen, havde undertegnet Londoner-Traktaten. Som bekendt benyttede Forbundet sig deraf ved Frederik VII's Død, saaledes at Londoner-Traktaten faldt sammen, saa snart den skulde staa sin Prøve[9]). Efter at Rigsdagens Samtykke til den trufne Tronfølgeordning efter gentagne Opløsninger var opnaaet, udstedtes endelig selve Tronfølgeloven af 31. Juli 1853 af Kongen som en det hele danske Monarki omfattende Akt[10]).

Ifølge Tronfølgelovens Art. I og II er herefter Betingelserne for Arveret til Tronen: 1) at den paagældende nedstammer fra Ægteskabet mellem Kong Kristian IX og Dronning Louise 2) at han nedstammer fra disse alene igennem Mænd, 3) selv er Mand og at derhos 4) baade han selv og alle Mellemledene er »avlet udi ret lovligt Ægteskab«.

Af den første Betingelse, der forklares af, at det alene var gennem Ægteskabet med Prinsesse Louise, Arvingen til Danmark efter Kongeloven, at Prins Kristian blev Konge af Danmark, følger, at kunstigt Slægtskab ved Adoption ikke er tilstrækkeligt.

Betingelserne 2 og 3, jfr. de i Tronfølgelovens Art. I brugte Udtryk: »Mand af Mand med Udelukkelse af Kvinderne«, udelukker saavel alle Kognater, mandlige og kvindelige, som ogsaa kvindelige Agnater[11]).

Naar det endelig kræves, at de paagældende skal være avlede i ret lovligt Ægteskab, da er for det første derved udelukket alle uægte fødte, selvom de senere maatte være legitimerede ved Kuldlysning, kgl. Bevilling eller Ægteskab. Fremdeles maa

---

[9]) Se om hele Ordningen af Tronfølgespørgsmaalet N. Neergaard, anf. V. I S. 697 fg.

[10]) Jfr. Kgl. Budskab 4. Okt. 1852 in fine, Holck I S. 38.

[11]) At Kvinder ikke er helt ligestillede med Mænd ved Tronfølge, gælder vel overalt, se Jellinek, Schriften II S. 163, derimod findes en blandet agnatisk-kognatisk Arvefølge endnu i mange Lande.

det vistnok efter Ordene antages, at ogsaa saadanne i Ægteskab fødte Sønner, der er avlede før Ægteskabet, forsaavidt saadant kan bevises[12]), er udelukkede fra Arveret til Tronen[13]). Endelig kræves det, at Ægteskabet skal være ret lovligt. Om det er dette, maa i første Række afgøres efter Civilrettens almindelige Regler, og om det her bliver den danske Civilrets eller, hvis den paagældende Prins, om hvis Ægteskab der er Tale, tillige er Medlem af et fremmed Kongehus, en fremmed Civilrets Regler, der kommer til Anvendelse, bliver at afgøre efter den danske internationale Privatrets almindelige Regler, saaledes, at det altsaa maa komme an paa, i hvilket Land den paagældende er bosat. Men dernæst vil ogsaa særlige offentligretlige Regler vedrørende fyrstelige Personers Ægteskab kunne komme til Anvendelse. Saaledes kræver Kongelovens Art. 21 Kongens Samtykke til, at Prinser af Blodet, der opholder sig her i Riget, indgaar Ægteskab, og et af dem uden Kongens Samtykke indgaaet Ægteskab kan derfor ikke offentligretligt set kaldes ret lovligt, selvom det iøvrigt privatretligt set kan være fuldt lovligt. Mere tvivlsomt er det derimod, om der egentlig kan stilles yderligere Betingelser for Ægteskabets offentligretlige Gyldighed, da der iøvrigt ikke findes særlige Regler om fyrstelige Personers Giftermaal, og der derfor ikke i Almindelighed kan kræves Jævnbyrdighed hos Hustruen for, at Ægteskabet skal anses for ret lovligt[14]). Det er imidlertid i Praxis hjemlet, at Kongen kan indgaa et saakaldet morganatisk Ægteskab eller Ægteskab til venstre Haand, der vel har Ægteskabets civilretlige, men ikke dets statsretlige Retsvirkninger, saaledes at navnlig heller ikke de i Ægteskabet fødte Sønner faar Arveret til Tronen[15]). Det maa da ligeledes antages, at Kongen kan gøre sit Samtykke til en Prins' Giftermaal afhængig af, at enten Ægteskabet som Helhed

---

[12]) Jfr. herved Lęopold Meyer i U. f. R. 1916 S. 81 fg.

[13]) Saaledes Matzen II S. 12, anderledes Holck I S. 128.

[14]) Se derimod svensk Successions-Ordning af 1810 § 5 samt om de navnlig i tidligere tysk Fyrsteret gældende Regler om jævnbyrdige Ægteskaber Jellinek, Schriften II S. 156 fg., G. Meyer-Anschütz S. 266 fg.

[15]) Reskr. 1. Jan. 1856 i D. T. 1856 S. 1.

bliver morganatisk eller at dog de i Ægteskabet fødte Børn og deres Efterkommere ikke faar Arveret til Tronen[16]).

Ligesom Tronfølgelovens korte og knappe Regler ikke udtaler sig nærmere om, hvad der skal forstaas ved ret lovligt Ægteskab og saaledes her maa udfyldes med Regler hentede fra den øvrige Lovgivning, saaledes udtaler den sig heller ikke nærmere om, hvorvidt Retten til Tronen erhverves først ved Fødselen eller allerede ved Avlingen. Thi deri, at den paagældende Tronarving ikke blot skal være født men tillige avlet i ret lovligt Ægteskab, ligger ikke med Nødvendighed, at en endnu ikke født men kun undfangen skal agtes som Tronarving, saa meget mindre som det jo er ganske uvist, om Fosteret vil blive født levende til Verden og bliver en Mand. Ej heller kan Kongelovens § 38, hvorefter ogsaa Fosteret skulde nyde Beskyttelse som eventuel Arving, være direkte afgørende, da samtlige Kongelovens Regler i §§ 27—40 angaaende Arvefølgen, uanset at Tronfølgelov 31. Juli 1853 direkte kun har ophævet al Arveret efter disse Regler, maa anses for bortfaldne som gældende alene for det tidligere arveberettigede Dynasti[17]). Alligevel maa det antages som stemmende saavel med vor Civilrets almindelige Regler vedrørende Arveforhold, jfr. D. L. 5—2—30[18]), som med Sagens Natur og de i Almindelighed i Successionsforhold anerkendte Grundsætninger[19]), for hvilke ogsaa Kongelovens Art. 38 var et Udtryk, at Fosterets Arveret maa anerkendes[20]). Følgen deraf vil være, at hvis man ved Arvefaldets Tid er vidende om Fosterets Existens, maa der i Henhold til Lov 11. Febr. 1871 § 2 indsættes en Rigsforstander til at føre Regeringen, hvilken Regeringsførelse imidlertid maa ophøre, saafremt Fosteret viser sig ikke at komme levende til Verden som en Søn og altsaa

[16]) Se som Exempel paa det sidste Tilfælde kgl. Resol. 5. Febr. 1914 i Statstidenden 6. Febr. 1914 (Prins Aage).

[17]) Holck I S. 129, Matzen II S. 10 fg.

[18]) Bentzon, Den danske Arveret 1921 S. 13 fg.

[19]) Undertiden falder ganske vist Kronen i den uvisse Mellemtid til den nærmeste Arving, men denne maa dog vige, naar Fosteret fødes levende som successionsberettiget Tronarving, saaledes som Tilfældet var ordnet i England i 1830, se Jellinek, Schriften II S. 175.

[20]) Saaledes Holck I S. 130, Matzen II S. 14 fg.

næste Arving bliver Konge[21]). Omvendt maa en allerede tiltraadt Konge træde tilbage, hvis det efter Tronskiftet opklares, at Enkedronningen er med Barn.

Skønt Tronfølgelovens Art. I og II altsaa ikke kan siges helt udtømmende at angive Betingelserne for Arveret til Tronen, maa det dog utvivlsomt antages, at yderligere positive Betingelser, f. Ex. Indfødsret, en vis Trosbekendelse eller Anmeldelse af Fødslen, jfr. Kongelovens Art. 39, ikke kan tilføjes uden ved Grundlovsbestemmelse. Derimod udtaler Tronfølgeloven intet om, i hvilket Tilfælde en erhvervet Arveret til Tronen igen kan bortfalde, og da det nu ikke kan antages, at dette i alle Tilfælde, f. Ex. ogsaa ved frivilligt Afkald, skulde være udelukket, maa man ogsaa her være henvist til at udfinde Reglerne herom andetsteds i Lovgivningen eller ud fra Forholdets Natur.

At nu den myndige Tronarving selv med bindende Virkning maa kunne give Afkald paa sin egen Arveret, saa at han ikke, hvis han ved Tronledighed fortryder det, kan henvise til, at han efter Tronfølgelovens Ordlyd stadig er nærmeste Arving, kan der næppe være Tvivl om[22]). Tvivlsommere er det, om en Arvings Afkald ogsaa kan binde hans Descendenter[23]), da der derved kan siges at ske en Ændring i den grundlovsbestemte Arvefølge[24]). Men da dette jo i Virkeligheden ogsaa sker, hvor en enkelt myndig Arving eller en Kreds af myndige Arvinger

---

[21]) Anderledes bar man sig ad i England ved Vilhelm IV's Død, idet Prinsesse Victoria blev Dronning, men skulde være traadt tilbage, hvis Enkedronningen havde født en posthum Søn, Hatschek 1914 S. 90.

[22]) Afkaldet maa dog være givet til Kongen paa Statens Vegne, medens Familjeoverenskomster alene mellem Kongehusets Medlemmer indbyrdes ikke kan være bindende, jfr. Rigsraadets Forh., Folket. Tid. 1864—65 Sp. 846, 867. G. Meyer-Anschütz S. 275 vil dog ikke anse et før Tronskiftet givet Afkald for bindende, jfr. herimod Jellinek l. c. II S. 169 og navnlig Rehm S. 399 fg.

[23]) Ved Kong Georg af Grækenlands Tronbestigelse i 1863 blev vel hans og hans eventuelle Efterkommeres Arveret bevaret, men dog saaledes, at Prins Valdemar og hans mandlige Descendens skulde gaa forud i Arvefølgen, Neergaard, Under Junigrundloven II S. 673. Derimod gav Kong Haakon af Norge i 1905 fuldstændigt Afkald paa den danske Trone for sig og Kronprins Olav, Morgenstierne S. 104 Note 1.

[24]) Matzen II S. 18.

paa Forhaand har givet Afkald paa deres grundlovsbestemte Arveret, er dette næppe afgørende[25]). Det afgørende maa derfor sikkert være, om et Arveafkald efter Sagens Natur bør antages gyldigt at kunne binde den paagældendes Descendens. Dette sidste er i dansk Lovgivning besvaret bekræftende med Hensyn til den private Arveret, jfr. Arvelov 21. Maj 1845 § 14[26]), og overvejende reale Grunde synes ogsaa at tale for til en vis Grad at antage det samme paa Statsrettens Omraade. I flere Tilfælde, hvor en Tronarving selv giver Afkald, saaledes ved Indgaaelse af Ægteskab med en borgerlig Kvinde eller ved Modtagelsen af en fremmed Krone, vil det nemlig regelmæssigt være den heldigste Løsning, at Afkaldet ogsaa forbinder Afkommet. I hvert Fald maa det sikkert antages, at en Tronarving samtidig med selv at give Afkald kan give Afkald paa sin endnu ufødte Descendens' Vegne[27]). Thi at antage dette, er saa meget mindre betænkeligt som denne Virkning i visse Tilfælde kan bringes til at indtræde ved, at den paagældende med Kongens Samtykke indgaar et morganatisk Ægteskab, hvilket i Virkeligheden for Børnenes Vedkommende er en Omskrivning af et Afkald paa deres Arveret til Tronen[28]), eller derved, at han gifter sig uden Kongens Samtykke[29]). Ja, det bør vistnok ogsaa antages, at et

---

[25]) Jfr. ogsaa Rehm S. 400.

[26]) Dog kun med Hensyn til rene renunciative Arvepagter indgaaede med Arveladeren selv, jfr. Bentzon, Arveret S. 229 fg. I flere fremmede Lovgivninger er Arveafkald enten absolut uforbindende eller dog ikke forbindende for den paagældendes Descendens.

[27]) Saaledes Rehm S. 414, anderledes Matzen II S. 17, G. Meyer-Anschütz S. 275, Jellinek, Schriften II S. 170. I dansk statsretlig Praxis er det i Texten antagne anerkendt ved kgl. Resol. 5. Febr. 1914.

[28]) Det erindres herved, at der hverken i Tronfølgeloven eller i nogen anden dansk Lov findes udtrykkelig Hjemmel for, at der af fyrstelige Personer kan indgaas et Ægteskab, der skønt privatretligt fuldt lovligt alligevel ikke i offentligretlig Forstand kan anses for »ret lovligt«.

[29]) Man kan ikke her henvise til, at altsaa en af de sidstnævnte Udveje kan vælges, thi der kan være god Grund til at vælge den lempeligere Form, der ligger i et Afkald, fremfor at benytte Formen morganatisk Ægteskab, der ogsaa rammer Hustruen, endsige at henvise til at handle direkte mod Lovens Bud, jfr. Bentzon, Arveret S. 231 om, at Afkald kan være at foretrække fremfor en Exheredation.

Afkald altid bevirker, at de efter Afkaldet fødte Sønner ikke faar Successionsret[30]). Men den af Staterne almindeligt fulgte Regel[31]), jfr. navnlig de Arveafkald fra Hovederne for de forskellige Huses Linjer, hvorpaa selve Tronfølgelov 31. Juli 1853 støtter sig og i sin Indledning henviser til, synes ogsaa at tale for, at en myndig Tronarving med Kongens Samtykke ligeledes maa kunne give Afkald paa sine allerede fødte umyndige Sønners Vegne[32]).

Derimod kan Tronfølgeretten næppe forbrydes. Efter flere fremmede Forfatninger, saaledes den svenske og norske, forbryder en Prins sin Arveret til Tronen, naar han uden Kongens eller eventuelt ogsaa Rigsdagens Samtykke indgaar Ægteskab eller modtager en fremmed Krone[33]), men i Mangel af udtrykkelig Hjemmel tør man næppe tillægge en Overtrædelse af Kongelovens Art. 21 denne Retsvirkning, jfr. nedenfor § 32 II. Ej heller kan Straffelovens § 304, der tydeligt nok kun angaar den private Arveret, finde Anvendelse paa Arveretten til Tronen. Derimod tør det maaske antages at følge af vor Rets almindelige Grundsætninger, jfr. foran S. 211, at Dom for en i den offentlige Mening vanærende Handling maa medføre Tab af Arveretten til Tronen[34]). Men iøvrigt kan ingen af de ifølge

---

[30]) Saaledes Blomberg S. 145 og Rehm S. 415, anderledes Matzen II S. 18, G. Meyer-Anschütz S. 275, Jellinek l. c. S. 170.

[31]) Rehm S. 30 og 34 anfører flere ret nye Exempler derpaa.

[32]) Saaledes ogsaa Morgenstierne S. 103 og Rehm S. 417, der dog vil kræve en særlig beskikket Formynders Samtykke dertil, men uenig heri Blomberg S. 145.

[33]) Jfr. Sveriges Regeringsform § 44 og Successions-Ordningen af 1810 §§ 5 og 8, norsk Grundlov § 36 efter Grundlovbestemmelse af 1908, jfr. Morgenstierne S. 102. Ogsaa efter Belgiens i 1893 reviderede Forfatning Art. 60 fortabes Retten til Kronen af den Prins, der gifter sig uden Kongens Samtykke.

[34]) Paa lignende Maade antager for norsk Rets Vedkommende Morgenstierne S. 102, at en Prins efter den gældende Straffelovgivning maatte kunne fradømmes sin Tronarveret. Noget afvigende herfra hævder Reuterskjöld S. 49 for svensk Rets Vedkommende, at arveberettigede Prinser, der maatte gøre sig skyldige i Forbrydelser, af Kongen og Rigsdagen vil kunne erklæres at have mistet deres Ret til Tronen, hvorefter de paa sædvanlig Maade maa kunne tiltales og straffes.

Tronfølgeloven successionsberettigede berøves deres Arveret til Tronen uden ved en Grundlovsforandring, hvorved Tronfølgelovens Regler ændres, jfr. Grl. § 1.

De ifølge det foregaaende arveberettigede Personer kan dog kun en efter en i en vis Følgeorden bestige Tronen. Dette er udtalt i Tronfølgelovens Art. II derved, at Kronen nedarves efter Førstefødselsretten og den agnatiske Linealfølge. Ved Førstefødselsretten er det slaaet fast, at Riget er udeleligt, idet kun én skal arve Tronen, og at dette skal være den ældste af iøvrigt lige nære Tronarvinger. I den agnatiske Linealfølge ligger, at den Stamfaderen nærmeste Arvings Afkom gaar forud for en fjærnere Arving og hans Afkom, selvom den sidste er adskilt ved færre Fødsler fra Stamfaderen end hin.

Rent undtagelsesvis kan dog Adkomsten til Tronen skyldes ikke Arveret men Valg. Derom bliver der dog kun Tale efter Grl. § 8, 2det Pkt., i det Tilfælde, at der ved Tronledighed ikke er nogen Tronfølger hverken i Henhold til Tronfølgeloven af 31. Juli 1853 eller en senere i Overensstemmelse med Grl. § 94 given ny Tronfølgelov. I dette Tilfælde, der altsaa kun er tænkeligt under ganske extraordinære Forhold[35]), vælger den forenede Rigsdag en Konge og fastsætter den fremtidige Arvefølge[36]).

§ 28.

Kronens Erhvervelse og Fortabelse.

Ved en Konges Død kan der vel herske Tvivl om, hvilken Tronarving der med Rette er Konge, jfr. det foregaaende om Fosteret, eller om Tronfølgeren vil opfylde Betingelserne for at blive Konge, jfr. det følgende, men om Tronledighed i egentlig

---

[35]) Jfr. Kongevalget i Norge i 1905.

[36]) Efter Ordlyden af § 8 synes det, som Rigsdagen paa egen Haand kan give den ny Tronfølgelov, saa at Statsraadet ikke i dette Tilfælde som efter § 7 udøver Kongemagt, men nærmest maa betragtes som den forenede Rigsdags Fuldmægtig. Da Grl. § 8, 2det Pkt. ikke gælder for Island og da dansk-islandsk F. L. heller ikke iøvrigt indeholder nogen Regel i dette Tilfælde, vil det ny Kongevalg og den ny Tronfølge alene komme til at gælde for Danmark, jfr. Berlin, Forbundslov S. 43.

Forstand bliver der ved en Konges Død eller Afgang aldrig Tale undtagen i det i Grl. § 8, 2det Pkt., nævnte Tilfælde. Ellers bliver der kun Tale om Tronskifte, idet, saasnart en Konge er død, en ny er Konge, jfr. Retsordsproget: Kongen dør aldrig.

Foruden ved Kongens Afgang at være nærmeste Tronarving maa den paagældende dog opfylde visse særligt i Grundloven opstillede Betingelser for at blive Konge. Disse er følgende:

1. Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke, Grl. § 5[37]). Skønt Grundloven ikke udtaler sig om Virkningen af, at denne Betingelse ikke opfyldes, maa det ubetingede Paabud utvivlsomt forstaas saaledes, at den Tronfølger, der ikke opfylder Betingelsen, ikke blot er udelukket fra at føre Regeringen, men overhovedet fra at blive Konge[38]). Dog bør det vistnok antages, da Grundloven ikke kræver den evangelisk-lutherske Religion som Betingelse hverken for Arveret til Tronen eller for at være Tronfølger, men kun for at blive Konge, at den Tronfølger, der ikke ved Tronskiftet opfylder Betingelsen, men som overfor Statsraadet erklærer sig villigt til at opfylde den, ikke strax bliver at forbigaa, men maa tilstaas en passende Frist til at gaa over til Folkekirken. Den paagældende vil altsaa indtil videre være Konge, men kun under den suspensive Betingelse snarest muligt at foretage Trosskiftet[39]). Skulde Trosskiftet trække i Langdrag, maa Statsraadet, som ifølge Analogien af Grl. § 7 indtil videre vil have at føre Regeringen, indkalde den forenede Rigsdag, og denne vil i Analogi med Grl. § 8, 2det Pkt., jfr. Lov 11. Febr. 1871 § 4, kunne fastsætte en endelig Frist for Overgangen med den Virkning, at vedkommendes Ret, hvis Fristen oversiddes, er fortabt og Retten til Tronen gaar over til næste Arving[40]).

2. Kongen kan dernæst ifølge Grl. § 4 ikke uden Rigsdagens Samtykke være Regent i andre Lande. Ved Regent maa forstaas ikke blot den egentlige Statschef, Konge eller Præsident, men ogsaa den, der styrer Landet som Regent i den egentlige Statschefs Sted. Er en tiltrædende Tronfølger ved Tronskiftet Regent

---

[37]) Jfr. nu dansk-islandsk F. L. § 3.

[38]) Saaledes Holck I S. 139 fg., Matzen II S. 20 fg.

[39]) Jfr. Holck I S. 140.

[40]) Holck I S. 139, Matzen II S. 21.

i et fremmed Land, bliver han kun Konge under den suspensive Betingelse, at han opnaar Rigsdagens Samtykke til at være Konge i begge Lande. Nægtes Samtykket, der ikke kræves givet af den forenede Rigsdag og derfor maa gives af hvert Ting for sig[41]), og afslaar han ikke inden en passende Frist, der her, hvor en samstemmende Beslutning udkræves, maa gives af den forenede Rigsdag i Analogi med Grl. § 8, 2det Pkt., Kronen i det fremmede Land, har han fortabt Kronen i Danmark. Dog faar dette hans Tab af Ret til Kronen i dette ligesom i det under 1) omtalte Tilfælde kun Virkning for ham selv personlig, ikke for hans Descendens[42]). Efter dansk-islandsk F. L. § 4 udkræves nu ogsaa Islands Altings Samtykke for, at Kongen kan være Regent i andre Lande, men da denne Bestemmelse naturligvis ikke kan ændre Grundlovens Regel, hvorefter kun Rigsdagens Samtykke udkræves dertil, kan der alene tillægges den folkeretlig, ikke statsretlig Gyldighed[43]).

Andre Betingelser er ikke nødvendige for at erhverve Kronen, saaledes navnlig ikke Aflæggelse af Ed — eller højtidelig Forsikring — paa Forfatningen, da denne Eds Aflæggelse efter Grundloven som efter de fleste fremmede Forfatninger[44]) kun er en Betingelse for, at Kongen selv kan tiltræde Regeringen, jfr. Grl. § 7. Heller ikke er Aands- eller Legemssvaghed saa lidt som Fraværelse til Hinder for at blive Konge, jfr. Grl. § 8, der kun taler om Regeringens Førelse ved andre i disse Tilfælde. En Selvfølge derimod er det, at Kongen, da hans Arveret til Tronen kun hjemler ham en Ret, ikke en Pligt til at modtage Kronen, frit kan afslaa at modtage Kronen og dens Byrde.

Forsaavidt der skulde rejse sig Tvivl om, hvem der med Rette er Konge f. Ex. i Tilfælde af, at den, der tidligere har givet Afkald, bestrider dettes Gyldighed, opstaar Spørgsmaalet om, hvem der skal afgøre denne Trætte. Det er her klart, at selvom Domstolene præliminært kan komme til at afgøre Spørgsmaalet, om en Person har Arveret til Tronen og derfor er Med-

---

[41]) Rigsdagens Samtykke maa dog ogsaa kunne meddeles stiltiende, jfr. Matzen II S. 24, samt Berlin, Forbundslov S. 112.

[42]) Saaledes Matzen II S. 22 fg., anderledes Holck I S. 194 fg.

[43]) Jfr. nærmere Berlin, Forbundslov S. 46.

[44]) Jfr. G. Meyer-Anschütz S. 276.

lem af Kongehuset, jfr. det følgende, kan det efter Sagens Natur ikke tilkomme de almindelige Domstole at afgøre Spørgsmaalet om selve Adkomsten til Tronen. Heller ikke kan Statsraadet, selvom det maaske allerede tidligere har taget Stilling til Spørgsmaalet, f. Ex. hvis den paagældende maatte have forlangt Adgang til Statsraadet som Tronfølger, eller selvom det foreløbig maatte have anerkendt den ny Konge, have den endelige Afgørelse her. Men denne kan saavel efter Sagens Natur som efter Analogien af Grl. § 8, 2det Pkt., kun træffes af den Myndighed, hvem det tilkommer i Tilfælde af Tronledighed at vælge ny Konge og fastsætte den fremtidige Arvefølge, altsaa den forenede Rigsdag, jfr. ogsaa Lov 11. Febr. 1871 § 1 in fine, hvorefter Statsraadet, naar det har Tvivl om Tronfølgerens Ret til at overtage Regeringens Førelse, skal forelægge Sagen til Afgørelse for den forenede Rigsdag[45]).

Den éngang erhvervede Krone kan igen fortabes:

1. Ved Nedlæggelse af Kronen. Skønt denne Ophørsgrund ikke er omtalt i Grundloven, maa det, da intet modsat er udtalt, efter Forholdets Natur antages, at ligesom Kronens Overtagelse frit kan afslaas, kan den ogsaa altid frit nedlægges[46]). Da her er Tale om Udøvelse af en rent personlig Ret for Kongen, kan der ikke kræves nogen Ministerkontrasignatur dertil[47]), og selvom den forkyndes officielt med Ministerunderskrift, kan Underskriften ikke paadrage Ministeren noget Ansvar[48]). Opgivelsen maa iøvrigt ogsaa kunne finde Sted stiltiende. En længere Fraværelse fra Riget uden Meddelelse derom til Statsraadet vil saaledes efter Omstændighederne med Føje kunne være at fortolke som en Opgivelse af Kronen[49]).

2. Ved Overgang til en anden Religion end den evangelisk-lutherske, jfr. Grl. § 5.

3. Ved Modtagelsen af en fremmed Krone, som Kongen ikke

---

[45]) Matzen II S. 25.

[46]) Morgenstierne S. 104 vil dog for Norges Vedkommende kræve Stortingets Samtykke dertil, men herimod Aschehoug I S. 199. Ogsaa Blomberg S. 148 synes at kræve Rigsdagens Samtykke.

[47]) Jfr. Matzen II S. 111, G. Meyer-Anschütz S. 275.

[48]) Jfr. Jellinek, Schriften II S. 168.

[49]) Jfr. herved den svenske Regeringsform § 91, Blomberg S. 148, Malmgreen S. 81.

opnaar Rigsdagens Samtykke til at bære sammen med den danske, Grl. § 4[50]). Vel kan Modtagelsen af en fremmed Krone næppe ipso jure bringe Kongens Ret til Kronen i Danmark til Bortfald, blot fordi Rigsdagens Samtykke ikke alt er opnaaet forinden, thi Samtykket vil desuagtet bagefter kunne meddeles. Men i det Øjeblik Rigsdagen nægter sit Samtykke, er Kongens Ret til den danske Krone fortabt, dersom han ikke strax nedlægger den fremmede[51]).

Andre Ophørsgrunde kan ikke anerkendes. Saaledes er navnlig heller ikke længere Tids Fraværelse fra Riget en saadan, idet Grundloven hverken paalægger Kongen Pligt til ved Rejse ud af Riget at indhente Rigsdagens Samtykke eller i dens nuværende Affattelse saaledes som Grl. 5. Juni 1849 § 15 i noget Tilfælde hjemler Tab af Kronen ved længere Udeblivelse uden Rigsdagens Samtykke[52]). Vel fastsætter Lov Nr. 25, 11. Febr. 1871 § 4, at naar Tronfølgeren ved Kongens Død er fraværende fra Riget, skal Statsraadet sammenkalde Rigsdagen, og denne skal derefter i en forenet Samling bestemme en Tid, inden hvilken han skal vende tilbage for at overtage Regeringen. Men selvom Hensigten hermed maatte have været, at denne Frists Oversiddelse skulde have Kronens Fortabelse til Følge, vil dette ikke kunne forenes med Grundloven, der intetsteds hjemler, at en Fraværelse fra Riget som saadan skulde kunne have Kronens Tab til Følge, men i § 8 kun nævner en Regeringsførelse i Kongens Sted som Følge heraf[53]). En anden Sag er, at som ovenfor nævnt en vedvarende Fraværelse efter Omstændighederne vil kunne være at fortolke som en Opgivelse af Kronen, og at den modvilligt borteblivende eventuelt vilde kunne blive fjærnet gennem en Grundlovsforandring, stadfæstet af den i Mellemtiden indsatte Rigsforstander, jfr. § 30. Iøvrigt vil Kongen, bortset fra en Grundlovsforandring, hvortil der jo normalt kræves hans egen personlige Stadfæstelse, heller ikke forfatningsmæssigt

---

[50]) Om Betydningen af, at Altinget maatte nægte sit Samtykke, se Berlin, Forbundslov S. 46.

[51]) Holck I S. 151, Matzen II S. 28.

[52]) Anderledes derimod den norske Grl. § 11, jfr. Grl. best. af 19. Aug. 1908, se Morgenstierne S. 103.

[53]) Holck I S. 153, Matzen II S. 27.

kunne fjærnes eller afsættes af andre Grunde. Vedvarende Sygdom vil kun kunne medføre vedvarende Regeringsførelse for Kongen, og mod forfatningsstridige Handlinger af Kongen ligger Værnet i Ministrenes Ansvarlighed, jfr. Grl. §§ 12 og 13. Endnu mindre kan Fortabelse af Kronen indtræde, fordi Kongen ikke i et givet Øjeblik maatte være i Stand til at danne et regeringsdygtigt Ministerium[54]). Endelig kan heller ikke Kongens Tab af Kronen paa Island eller hans Nedlæggelse af Kronen dér medføre Tab af hans Ret til Kronen i Danmark[55]).

§ 29.

Om Betingelserne for Kongens Førelse af Regeringen.

At Kongen før Kronens endelige Erhvervelse, jfr. de i Grl. §§ 4 og 5 nævnte Tilfælde, ikke kan stedes til selv at føre Regeringen, er tidligere omtalt. Men selv efter at Kronen endeligt er erhvervet, maa Kongen opfylde visse Betingelser for selvstændigt at kunne tiltræde Regeringen. Disse er følgende:

1. Kongen maa være myndig, jfr. Grl. § 8. Dette er han allerede, naar han er fyldt 18 Aar, Grl. § 6.

2. Kongen maa være i Besiddelse af de fornødne Sjæls- og Legemskræfter, idet Sygdom efter Grl. § 8, jfr. Lov 11. Febr. 1871 §§ 1 og 2 vil kunne medføre Nødvendigheden af en Regeringsførelse ved andre.

3. Kongen maa være til Stede, Grl. § 8, hvilket vil sige i saadan Nærhed af Regeringens Sæde, jfr. Grl. 1915 § 41, at han

---

[54]) Jfr. om Kongens Afsættelse i Norge i 1905 Morgenstierne S. 45. En helt anden Sag er, at hvis en Konge afsættes af Rigsdagen og derved faktisk fordrives af Landet, vil han mangle forfatningsmæssige Midler til at tilbagevinde Kronen og kan da ikke længer anses for Konge. Men dette er ikke andet end hvad der altid er Tilfældet, hvor en forfatningsstridig Handling, et Oprør mod Kongen eller et Statskup, hvorved Parlamentet afskaffes, faktisk fører til Maalet, idet Statsretten maa regne med den faktiske Herskermagt uden at undersøge dens oprindelige Legimitet, jfr. Jellinek, Schriften II S. 168.

[55]) Se Berlin, Forbundslov S. 41.

selv kan udføre sine Kongepligter og navnlig saa ofte det kræves føre Forsædet i Statsraadet, Grl. §§ 15 og 16.

4. Endelig maa Kongen, før han kan tiltræde Regeringen, afgive højtidelig Forsikring om ubrødelig at holde Grundloven, Grl. 1915 § 7[56]). Denne Forsikring skal afgives skriftlig i Statsraadet i to ligelydende Originaler, af hvilke den ene overgives Rigsdagen for at opbevares i sammes Arkiv, den anden nedlægges i Rigsarkivet. Kongen kan dog allerede som Tronfølger aflægge denne Forsikring og tiltræder i saa Fald Regeringen umiddelbart ved Tronskiftet. Da Forsikringen skal afgives i Statsraadet, og Tronfølgeren først faar Sæde i dette, naar han er myndig, Grl. § 15, kan Tronfølgeren dog utvivlsomt ikke aflægge den, før han har naaet Myndighedsalderen, jfr. Grl. § 6, og det samme gælder Kongen selv, da Grl. § 7 forudsætter, at Forsikringen aflægges umiddelbart før Kongen tiltræder Regeringen.

Det er kun med Hensyn til Overholdelse af Grundloven selv, at Grundloven har anset det for nødvendigt at afkræve Kongen en højtidelig Forsikring, skønt Kongen naturligvis i lige saa høj Grad er forpligtet til at overholde den til enhver Tid gældende Lovgivning. Aflæggelse af Forsikringen er dog ikke en Betingelse for, at Kongen kan blive eller vedblive at være Konge, jfr. derimod Grl. § 54, men ifølge Grl. § 7 alene for, at han selv kan føre Regeringen[57]).

Efter at Kongen har tiltraadt Regeringen, hvilken Regeringstiltrædelse plejer at forkyndes ved et kgl. aabent Brev[58]) og ledsages af andre højtidelige Akter og Naadesbevisninger[59]), kan

---

[56]) I den oprindelige Affattelse af Grl. 1915 § 7 ligesom i alle tidligere Grundlove hed det »edelig« Forsikring, hvilket ændredes ved Grundlovsbest. 10. Sept. 1920.

[57]) Angaaende dansk-islandsk F. L. 1918 § 3 se Berlin, Forbundslov S. 43 fg.

[58]) Jfr. f. Ex. Aabent Brev Nr. 92, 15. Maj 1912.

[59]) Saaledes finder der i Regel Eftergivelse af Fattighjælp Sted, ydet inden den sidst afdøde Konges Død, jfr. Lov Nr. 154, 8. Juni 1912, eller Eftergivelse af Straffe, Bek. Nr. 17, 1. Febr. 1906, Udmøntning af Tokronestykker til Minde om Tronbestigelsen, Bek. Nr. 223, 12. Sept. 1906, Nr. 254, 14. Nov. 1912. Ved Bek. Nr. 99, 6. April 1906 og Nr. 116, 25. Maj 1912 blev de under den foregaaende Konge stadfæstede Privilegier m. v. for-

der senere blive Tale om, at Kongen midlertidigt eller for længere Tid kan blive nødt til at fratræde Regeringen og lade den overgaa til andre. Dette vil navnlig kunne ske, naar de under 2 og 3 nævnte Betingelser ophører at være tilstede, ligesom det samme vil kunne ske i ulovbestemte Tilfælde, hvis en Konge helt maatte undlade at opfylde sine Regentpligter eller gjorde sig skyldig i retsstridige graverende Forhold, hvorfor Ministrene ikke kunde drages til Ansvar, idet selv saadanne Forhold som ovenfor anført aldrig vil kunne føre til Kongens endelige Afsættelse uden igennem en Grundlovsforandring.

§ 30.

Regeringsførelse i Kongens Sted.

Naar Kongen er umyndig eller af andre Grunde forhindret i selv at føre Regeringen, maa der anordnes en Regeringsførelse paa hans Vegne. En saadan har ofte — hvilket navnlig gælder Formynderstyrelse — historisk givet Anledning til Misbrug, hvorfor Lovgivningerne endnu ofte ser med en vis Mistro til et sligt Styre[60]). En Erindring herom er den paa Forhaand noget paafaldende Kendsgerning, at der oftest i Lovgivningen er fastsat en lavere Myndighedsalder for Kongen og de kgl. Prinser end for andre, saaledes i Danmark 18 Aar, jfr. Grl. § 6, idet Motivet hertil har været i saa høj Grad som muligt at undgaa en Formynderregering[61]). Medens efter de fleste Lovgivninger Kongens Umyndighed er Hovedgrunden til Indsættelse af Regentskab, saaledes at man i alle andre Tilfælde taler om overordentligt Regentskab, er i Danmark saavelsom i Norge og

---

nyede og stadfæstede. Medens alle Embedsmænd endnu i 1863 maatte aflægge ny Ed til den ny Konge, se Kriegers Dagbøger III S. 8, befaledes det i Aab. Brev Nr. 92, 15. Maj 1912, at de af Forgængeren paa Tronen udnævnte Embedsmænd skulde vedblive i deres Bestillinger under den af dem aflagte Ed, jfr. derimod nu Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 7, Stk. 2.

[60]) Jfr. Jellinek, Schriften II S. 171 fg.

[61]) Dette Motiv anførtes udtrykkelig som Grund paa den svenske 1812 Aars Rigsdag, Blomberg S. 155 fg. Efter Kongeloven 14. Nov. 1665 § 8 var Kongen myndig allerede i sin Alders 14de Aar.

Sverige den praktisk hyppigste Grund til Indsættelse af en Regent i Kongens Sted Kongens Rejser til Udlandet, ja i Danmark endog Rejser til de fjærnere Dele af Riget. Dette hænger sammen med, at medens i de fleste Stater Statsoverhovedet kan udføre alle eller næsten alle Regeringshandlinger selv under Ophold i Udlandet, idet han dertil kun behøver en enkelt Ministers Medvirkning, kræver Danmarks Grundlov, ligesom Sveriges og Norges, alle vigtigere Regeringsanliggenders Behandling i det samlede Statsraad, jfr. Grl. § 16, hvorfor Kongen maa fratræde Regeringens Førelse, saasnart han fjærner sig saa langt fra Regeringens Sæde, at han ikke kan holde Statsraad[62]).

I. Med Hensyn til Ordningen af Regeringsførelsen paa Kongens Vegne findes der i Grl. 1915[63]) dels en mere speciel Regel i § 7, dels en mere almindelig i § 8. Den sidste udtaler, at Bestemmelser angaaende Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse fastsættes ved Lov. De nærmere Regler er givne ved Lov Nr. 25, 11. Febr. 1871[64]). Herefter maa der sondres imellem, om Kongen endnu ikke har tiltraadt Regeringens Førelse, eller Forhindringer indtræder, efter at han har gjort det.

A. Inden Kongen selv har tiltraadt Regeringens Førelse. Her maa atter sondres mellem forskellige Tilfælde.

1. Først maa nævnes det, at Kongen ved Tronskiftet er umyndig. Herom findes Reglen i Lov 11. Febr. 1871 § 2. Der skal i dette Tilfælde altid indsættes en Rigsforstander. Denne skal ifølge Lovens § 5 være en myndig og til Tronen arveberettiget Prins eller en fuldmyndig Mand, som har dansk Indfødsret, og skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke. Efter Lov Nr. 100, 4. Marts 1921 kan dog Kvinder, f. Ex. Enkedronningen, ikke længer anses for udelukkede. Med Hensyn til hvem der skal vælge Rigsforstanderen gøres der imidlertid en For-

---

[62]) Jfr. angaaende Forskellen mellem Regent og Stedfortræder Hatschek, Allg. Staatsrecht. S. 65.

[63]) Med Hensyn til de tidligere gældende Regler henvises til Matzen II S. 32.

[64]) Denne Lovs Bestemmelser er ogsaa gældende for Island, dog med en enkelt Modifikation, jfr. F. L. 1918 § 3.

skel imellem, om Valget finder Sted inden Tronskiftet, idet det allerede før Kongens Død er forudset, at Tronfølgeren ved Tronskiftet vil være umyndig, eller ikke. I første Fald kan Kongen selv med Rigsdagens Samtykke træffe Valget. Dør Kongen derimod, uden at Rigsforstander er indsat, skal Statsraadet, der i Henhold til Lovens § 9 midlertidigt har at føre Regeringen, sammenkalde Rigsdagen, og denne vælger da i en forenet Samling en Rigsforstander efter Reglerne i § 1[65]). Disse foreskriver, at der til et gyldigt Valg udkræves over Halvdelen af de afgivne Stemmer, hvorved erindres, at over Halvdelen af hvert Ting skal være tilstede og deltage i Afstemningen, for at den forenede Rigsdag gyldigt kan tage Beslutning, jfr. Grl. § 65. Opnaas absolut Flertal ikke ved det første Valg, foretages et frit Omvalg, og hvis heller ikke derved Nogen opnaar over Halvdelen af Stemmerne, foretages et bundet Valg mellem de to, som har faaet flest Stemmer. Hvis Tronfølgen ved den umyndige Konges Død gaar over paa en anden umyndig Konge, vedbliver den Rigsforstander, der har ført Regeringen i den afdøde Konges Navn, at føre den ogsaa i den ny Konges Navn, Lov 1871 § 3.

Hvad der gælder i det Tilfælde, at Kongen er umyndig, gælder dernæst ifølge Lov 1871 § 2 ogsaa i andre Tilfælde, der allerede inden Tronskiftet kunde lade befrygte, at den ny Konge vil være ude af Stand til strax at tiltræde Regeringen. Herunder maa falde Tronfølgerens vedvarende Sygdom eller tvungne Ophold i Udlandet, f. Ex. Krigsfangenskab, men ikke anden Fraværelse i Udlandet, da derom gælder Reglen i § 4. Bestemmelsen i § 3 kommer dog ikke til Anvendelse i disse Tilfælde.

2. Er ved Kongens Død Tronfølgeren fraværende fra Riget, skal Statsraadet sammenkalde Rigsdagen, der i en forenet Samling bestemmer en Tid, inden hvilken han skal vende tilbage for at overtage Regeringen, samt afgør i Forbindelse dermed, om Statsraadet imidlertid skal føre Regeringen eller om en Rigsforstander skal indsættes, jfr. Lov 1871 § 4. Her kan Statsraadet altsaa ikke blot rent midlertidigt føre Regeringen, indtil

---

[65]) Da det ifølge F. L. 1918 § 3 er de for Danmark nu gældende Bestemmelser paa dette Omraade, der ogsaa gælder for Island, er det altsaa det danske Statsraad, der vil midlertidigt styre og den danske Rigsdag, der vil vælge Rigsforstander ogsaa paa Islands Vegne, Berlin, Forbundslov S. 45.

Rigsdagen er samlet og kan træffe nærmere Bestemmelse, men det kan yderligere af den forenede Rigsdag indsættes til vedblivende at føre Regeringen indtil Kongen vender tilbage, hvorved dog er forudsat, at dette kun vil være af kortere Varighed[66]), jfr. Ordet »imidlertid«, da der altid, hvis Fraværelsen kan skønnes at blive af længere Varighed, maa vælges en Rigsforstander.

3. Kan Kongen formedelst Fraværelse eller af andre Grunde ikke umiddelbart ved Tronskiftet afgive Forsikring paa Grundloven, gælder Reglen i Grl. § 7. I dette Tilfælde skal Regeringen, indtil Forsikringen afgives, føres af Statsraadet, medmindre anderledes ved Lov bestemmes. En saadan anden Bestemmelse er ikke truffet, idet Lov 11. Febr. 1871 kun tilsigter at give de i Grl. § 8, 1ste Pkt., omhandlede Bestemmelser. Anvendelsen af Grl. § 7 er betinget af, 1) at Kongen er myndig eller umiddelbart efter Tronskiftet bliver det, i modsat Fald gælder Reglen i Grl. § 8 og Lov 11. Febr. 1871 § 2; 2) at han blot rent forbigaaende er forhindret fra at afgive Forsikringen; er Fraværelsen af længere Varighed, maa Lov 11. Febr. 1871 § 4 finde Anvendelse, og er det en Sygdom af vedvarende Karakter, der er Hindringen, da Lov 11. Febr. 1871 § 2; 3) at Kongen vil afgive Forsikringen; skulde han vægre sig derved, maa en Rigsforstander vælges efter Lov 11. Febr. 1871 § 2 til at føre Regeringen i hans Navn, indtil han bekvemmer sig til at afgive Forsikringen[67]).

4. Ulovbestemte Tilfælde. Herunder maa henføres de Tilfælde, at Tronfølgeren ved Tronskiftet bekender sig til en anden Religion end den evangelisk-lutherske, Grl. § 5, eller er Regent i et andet Land, Grl. § 4. Her synes Lov 11. Febr. 1871 § 2, skønt dens Ordlyd omfatter Tilfældet, ikke at kunne faa Anvendelse, da det vilde være urimeligt i disse Tilfælde, hvor Tronfølgeren hurtigt maa træffe sit Valg, at indsætte en Rigsforstander, men der bør gaas frem efter Analogien af § 4 i Lov 11. Febr. 1871, saaledes at Statsraadet fører Regeringen, til den forenede Rigsdag kan faa sat en Frist for Overgangen til Folkekirken eller

---

[66]) Paa den anden Side maa Kongen dog ikke være saa nær ved Riget, at han kan være hjemme, inden Rigsdagen kan naa at træde sammen. I saa Fald gælder Grl. § 7 eller dens Analogi.

[67]) Holck I S. 159, Matzen II S. 31.

Nedlæggelsen af den fremmede Krone. Fremdeles maa her nævnes det Tilfælde, at Enkedronningen viser sig at være med Barn. Regeringen bliver her at føre for en incerta persona: enten næste Arving eller en umyndig Konge, og Lov 11. Febr. 1872 § 2 maa her analogisk komme til Anvendelse. Endelig erindres Tilfældet efter Grl. § 8, 2det Pkt., hvor ingen Tronarving findes. Her bliver Regeringen at føre for en endnu ikke valgt Konge, og Statsraadet, der ligeledes her, indtil Valget er truffet, maa føre Regeringen, synes i dette Tilfælde at indtage en noget andet Stilling end ellers[68]).

B. Efter at Kongen har tiltraadt Regeringens Førelse.

Her nævnes i Lov 11. Febr. 1871 § 1 som Grunde til en Regeringsførelse i Kongens Sted den regerende Konges Sygdom eller Fraværelse. Af disse er det den sidste, der vil være den ubetinget hyppigst forekommende, idet som Regel kun en ikke blot Legems- men ogsaa Aandsevnerne angribende Sygdom vil kunne tillægges Betydning i saa Henseende. Skønt der nu i § 1, andet Stk., ikke som i første Stykke tales om Fraværelse i Almindelighed, men om, at Kongen rejser ud af Riget, kan det dog ikke her i § 1 saaledes som i § 4 være Meningen, at enhver Fraværelse fra Riget nødvendigvis skal medføre en Regeringsførelse i Kongens Sted. Thi mens i Tilfældet efter § 4 Kongen endnu ikke som Konge har været her i Landet, og derfor, saafremt han ikke som Tronfølger har afgivet Forsikring paa Grundloven, vil være ganske ude af Stand til at udføre nogen Regeringshandling i Udlandet, vil Kongen, der har tiltraadt Regeringen, ikke under et ganske kort Ophold i Udlandet være udelukket fra selv at regere, eventuelt ved Hjælp af Ministerraad efter Grl. § 16[69]). Ved Fraværelse maa derfor forstaas en saadan Fraværelse fra Regeringens Sæde, at Kongen derved bliver ude af Stand til at opfylde sine Regentpligter, navnlig Afholdelse af Statsraad, og mens saaledes ikke ethvert rent midlertidigt Ophold i Udlandet f. Ex. i Skaane vil falde ind derunder, vil omvendt ogsaa en længere Fraværelse paa Rejse inden Riget fjærnt fra Hovedstaden, f. Ex. til Færøerne og Grønland, nødvendig-

[68]) Se foran S. 228 Note 36.

[69]) Jfr. foreløb. Lov 20. Juli 1869.

gøre Regeringsførelse ved andre, jfr. Kdg. Nr. 96, 21. Juli 1874 og Kdg. Nr. 164, 21. Juli 1907[70]).

Er det efter det foregaaende nødvendigt, at Regeringens Førelse overdrages til andre, stiller Forholdet sig dernæst forskelligt, efter som Kongen selv er i Stand til at træffe Bestemmelse derom og gør dette, eller dette ikke er Tilfældet.

I første Fald kan Kongen ifølge Lov 11. Febr. 1871 § 1, 1ste Stk., selv ordne Regeringsstyrelsen men dog kun paa lovbestemt Maade. Hvis der er en Tronfølger, der er myndig, tilstede og ikke ved Sygdom forhindret, skal Kongen overdrage Regeringens Førelse til ham; i modsat Fald skal Kongen indsætte en Rigsforstander, der har i de Lovens § 5 krævede Egenskaber.

Dersom Kongen derimod ikke er i Stand til selv at træffe den fornødne Bestemmelse eller han er rejst ud af Riget uden at have gjort det, overtager Statsraadet indtil videre Regeringsførelsen, jfr. Lov 11. Febr. 1871 § 9. Det skal imidlertid efter Lovens § 1, 2det Stykke, strax sammenkalde Rigsdagen, der derpaa i en forenet Samling afgør, om en Regeringsførelse i Kongens Sted er nødvendig, eller om Kongen trods Sygdommen eller den midlertidige Fraværelse kan fortsætte at føre Regeringen. Kommer den til det sidste Resultat, ophører dermed Statsraadets Regeringsmyndighed. Men erkender Rigsdagen Nødvendigheden af en Regents Indsættelse, kommer det atter an paa, om der er en Tronfølger, der er myndig, tilstede og ikke ved Sygdom forhindret, eller ikke. I første Fald overtager han uden videre Regeringen. I modsat Fald udnævner den forenede Rigsdag en Rigsforstander.

I begge de foran nævnte Tilfælde gælder det dog, at hvis Regeringens Førelse er blevet overdraget til en anden end Tronfølgeren, overtager denne dog samme, naar de Grunde, der har hindret deri, senere maatte falde bort. Er der Tvivl i saa Henseende tilstede hos Statsraadet, ligger Afgørelsen hos den forenede Rigsdag, Lov 1871 § 1 in fine.

Endelig erindres, at der ogsaa i ulovbestemte Tilfælde, f. Ex. hvis en Konge ganske maatte opgive at tage sig af sine Regent-

[70]) Det erindres herved, at en Rejse til Island nu er en Rejse »ud af Riget«, der nødvendiggør Regeringsførelse i Kongens Sted i Danmark — men naturligvis ikke paa Island.

pligter eller lign., efter Analogien af Lov 1871 § 1, 2det Pkt., vil kunne blive Anledning til Indsættelse af en Regeringsførelse i Kongens Navn.

II. Med Hensyn til de nærmere Regler angaaende Regeringens Førelse i Kongens Sted, da er Regeringens Fører eller kort Regenten — hvad enten det er Tronfølgeren, en Rigsforstander eller Statsraadet — saalænge hans Stilling varer, Udøver af den fulde forfatningsmæssige Kongemagt. Dette er med Hensyn til Rigsforstanderen udtrykkeligt sagt i Lov 11. Febr. 1871 § 7 og følger med Hensyn til Tronfølgeren og Statsraadet af selve Udtrykket at »føre Regeringen«, jfr. Grl. § 8 og Lov 11. Febr. 1871 § 1, 2 m. fl., thi selvom »Regering« ogsaa kan forstaas som enstydig alene med Administrationen modsat Lovgivningen, jfr. Grl. § 13, maa det her efter selve Sagens Natur forstaas i samme vide al Kongens forfatningsmæssige Myndighed omfattende Betydning som i Grl. § 12[71]). De Indskrænkninger i Regentens Myndighed, som findes i adskillige Forfatninger, jfr. ogsaa tidligere Grl. 5. Juni 1849 § 12, for at forebygge Misbrug af den ham midlertidig betroede Magt, kender vor nuværende Grundlov intet til; Forandringer i Tronfølgen og andre Grundlovsforandringer vil derfor ogsaa kunne stadfæstes af Regenten[72]).

Regeringens Fører er dernæst i alle Tilfælde retligt Udøver af den fulde forfatningsmæssige Kongemagt over hele Rigets Omraade, enten Kongens Fraværelse skyldes Rejse udenfor Riget eller indenfor Riget, idet vor Grundlov ikke indeholder nogen lignende Bestemmelse som den svenske Regeringsforms § 43, hvorefter Kongen ved Rejse til fjærnere Dele af Riget kan overlade Regeringens Førelse i visse Sager til en Del af Statsraadet[73]). Statsraadet skal tværtimod ifølge Grl. § 15 altid bestaa af samtlige Ministre og kan derfor ikke deles. En Ret for Kongen til under Rejser inden Riget at delegere Kongemagten til en

---

[71]) Matzen II S. 35 fg.

[72]) Ligeledes kan denne naturligvis udnævne og afskedige Ministre; saaledes udnævntes 18. Juli 1921 en ny Indenrigsminister af Rigsforstander Prins Harald under Kongens Rejse til Island og de nordlige Dele af Riget.

[73]) Se herom R. Malmgren, »Föredragande i tillförordnad regering« statsvetenskaplig tidskrift N. F. 1922 S. 77 flg.

Stedfortræder paa en vis Del af Rigets Omraade, medens han forbeholder sig selv den fulde Kongemagt paa den øvrige Del af Riget, kan derfor ikke anses for grundlovsmæssigt hjemlet[74]), ligesom det ogsaa vilde være i Strid med Lov 11. Febr. 1871 § 7, hvorefter Rigsforstanderen, saalænge han fører Regeringen, i statsretlig Henseende træder i Kongens Sted og udøver den kongelige Myndighed. Alligevel er det tidligere gentagne Gange forekommet, at Kongen ved Rejser til Færøerne og Island har overdraget Tronfølgeren Regeringsførelsen alene for en Del af Rigets Omraade, jfr. saaledes Kdg. Nr. 96, 21. Juli 1874 og Nr. 164, 21. Juli 1907[75]), medens derimod ved Kongens Rejse i 1921 til Island og de fjærnere Dele af Riget Regeringsførelsen strængt rigtigt uden noget Forbehold overdroges til Rigsforstanderen, jfr. Aab. Brev Nr. 340, 16. Juni 1921. Derimod er det en Selvfølge nu, da Island er blevet en selvstændig Stat, at Kongen, naar han rejser til Island, kan vedblive at føre Regeringen paa Island efter, at han er fratraadt Regeringsførelsen i Danmark.

Iøvrigt gør der sig en væsentlig Forskel gældende mellem den Stilling, som paa den ene Side Tronfølgeren og Rigsforstanderen og paa den anden Side Statsraadet indtager. Dette hænger sammen med, at de førstes Regentvirksomhed er af mere vedvarende Natur — den vil efter Omstændighederne, hvilket navnlig vil kunne gælde for Tronfølgerens Vedkommende, kunne vare for hele Kongens Regeringstid —, medens Statsraadets regerende Myndighed altid er af rent midlertidig Art, regelmæssigt kun til en Rigsforstander kan overtage Regeringen, jfr. Lov 11. Febr. 1871 § 9. Derfor maa de udtrykkeligt om Rigsforstanderen givne Regler, jfr. navnlig Lov 11. Febr. 1871 §§ 5, 6, 7 og 8, ogsaa komme til Anvendelse paa Tronfølgeren, hvor ikke Bestemmelsens særegne Natur utvetydigt alene har Sigte paa Rigsforstanderen i stræng Forstand.

Det ejendommelige for den mere varige Regents, Tronfølgerens eller Rigsforstanderens Stilling viser sig navnlig deri, at han ikke blot udøver den kongelige Myndighed men ogsaa nyder den samme Ansvarsfrihed som Kongen, saaledes at Mini-

---

[74]) Saaledes ogsaa Matzen II S. 36.

[75]) Om den sidste højst uheldige Formulering se den rammende Kritik hos Matzen II S. 36 fg.

strene alene er ansvarlige for Regeringens Førelse, Lov 11. Febr. 1871 § 7. Hverken Tronfølgeren eller Rigsforstanderen kan derfor under Regeringsførelsen eller efter dens Ophør drages til Ansvar for deres Regeringshandlinger, og lige saa lidt kan de, medens de fører Regeringen, drages til Ansvar for andre af dem begaaede Handlinger, hvilke sidste de derimod eventuelt vil kunne gøres ansvarlige for efter Regeringsførelsens Ophør. Kongens personlige Ærerettigheder nyder de dog ikke[76]), lige saa lidt som de har noget grundlovsmæssigt Krav paa Aarpenge[77]). Derimod nyder Rigsforstanderen en kvalificeret Beskyttelse mod Angreb, jfr. Lov Nr. 32, 25. Febr. 1871 § 1, medens Tronfølgeren allerede som saadan nyder særlig Retsbeskyttelse. En Betingelse for, at Rigsforstanderen kan tiltræde Regeringen, er det dernæst efter Lov 11. Febr. 1871 § 6, at han aflægger edelig Forsikring paa Grundloven, og dette maa utvivlsomt efter Sagens Natur ogsaa gælde om Tronfølgeren, ligesom det samme utvivlsomt ogsaa gælder den i Lov 11. Febr. 1871 § 5 udtrykkeligt kun med Hensyn til Rigsforstanderen opstillede Fordring, at han skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke, da der ikke vilde være nogen Grund til, at en anden Regel her skulde gælde med Hensyn til Tronfølgeren, naar han fører Regeringen i Kongens Sted[78]).

Hvad derimod Statsraadet angaar, da er dets Medlemmer, Ministrene, ogsaa naar Statsraadet fører Regeringen, fremdeles ansvarlige ligesom ellers. Dette følger dels af, at der ikke i Lov 11. Febr. 1871 er tillagt Statsraadet Ansvarsfrihed i dette Tilfælde, dels følger det af Sagens Natur, idet der ikke her, som hvor Tronfølgeren eller Rigsforstanderen fører Regeringen, er andre, der kunde overtage Ansvaret i deres Sted. Dog maa vistnok Reglen i Grl. § 13, der ikke direkte gælder her, idet der ikke her er Tale om at underskrive sammen med Kongen, læm-

[76]) Jfr. dog med Hensyn til Retten at føre Kongeflaget, kgl. Resol. Nr. 5. 5. Jan. 1905.

[77]) Jfr. Lov Nr. 117, 11. Marts 1917, 2det Stk.

[78]) Anderledes Matzen II S. 33, der lægger Vægt paa, at denne Fordring med Hensyn til Tronfølgeren ikke er opstillet i Lov 11. Febr. 1871 § 1, men dens Udeladelse her forklares let ved, at man er gaaet ud fra det regelmæssige Tilfælde, at Tronfølgeren vil være evangelisk-luthersk.

pes i dette Tilfælde, saaledes at hvor enten Statsministeren alene eller samtlige Statsraadets Medlemmer blot til Vitterlighed underskriver en af Statsraadet fattet Beslutning, Underskriften som saadan ikke paadrager Ansvar, men Ansvaret alene paahviler dem, der har stemt for eller dog ikke imod den paagældende Beslutning[79]). Fremdeles gælder Reglen om særlig Edsaflæggelse ikke Statsraadet, da den ikke er paalagt dette og Ministrene allerede som Embedsmænd har afgivet Forsikring paa Grundloven, og ligesaa lidt gælder Fordringen om en særlig Trosbekendelse. Derimod nyder ogsaa Statsraadet, naar det fører Regeringen, samme kvalificerede Retsbeskyttelse som Rigsforstanderen efter Lov Nr. 32, 25. Febr. 1871 § 2. Iøvrigt kommer i dette Tilfælde i det hele de almindelige Regler om Statsraadets Virksomhed til Anvendelse, jfr. det følgende, dog med visse Læmpelser. Saaledes vil Statsraadets Afgørelser være at træffe efter Stemmeflerhed ligesom i Ministerraad, jfr. Grl. § 16, og alle til Kongen henlagte Afgørelser, selv saadanne, der af Kongen kan træffes uden foregaaende Forhandling i Statsraad, vil her kun kunne træffes i det samlede Statsraad.

Overdragelsen af Regeringsførelsen til andre i Kongens Sted saavel som Kongens Overtagelse paany af Regeringens Førelse kundgøres i Lovtidenden.

§ 31.

Kongens personlige Retsstilling.

Kongen er som saadan Medlem af det danske Statssamfund og derfor dansk Statsborger, uanset om han før Regeringstiltrædelsen havde dansk Indfødsret eller ikke[80]). Han er tillige utvivlsomt i den Forstand dansk Undersaat, at han staar under de

[79]) Anderledes Matzen II S. 40 fg., der henviser til, at den Statsminister eller anden Minister, der ikke vil paadrage sig Ansvar ved at underskrive Statsraadets Beslutning, frit kan tage Afsked; men Ministerskifter under Statsraadets kortvarige Regeringsførelse vil altid være højst uheldige og bør saa vidt muligt undgaas.

[80]) Erhvervelse af Kronen maa derfor egentlig anføres som en særlig Maade at erhverve Indfødsret eller Statsborgerret paa, jfr. Jellinek, Schriften II S. 112.

danske Love og er pligtig at lyde disse, først og fremmest Grundloven, hvorfor han ogsaa lig andre Udøvere af Statsmyndighed afgiver højtidelig Forsikring paa denne, Grl. § 7, men naturligvis ogsaa de almindelige Love[81]). Naar han dog sædvanligt[82]) ikke betegnes som Undersaat, er det, fordi han i Kraft af sin fremragende Stilling indenfor Staten, saalænge han er Konge, ikke er underkastet nogen statslig Tvangsmyndighed, være sig judiciel eller administrativ, jfr. Grl. § 12. Men ligesom en lignende Frihed for statslig Tvang i større eller mindre Omfang kan tilkomme ogsaa andre Medlemmer af Statssamfundet i Kraft af deres særlige offentlige Stilling, jfr. saaledes Rigsforstanderen, Lov 11. Febr. 1871 § 7, Medlemmerne af det kgl. Hus, Kongelovens Art. 25, og Medlemmerne af Rigsdagen, Grl. § 56, saaledes vil Kongens Bundethed ved Landets Love vise sig deri, at han ogsaa, mens han er Konge, vil være retligt bundet ved de af ham indgaaede rent private Forpligtelser i det Omfang, disse kan komme for Domstolene, hvorhos disse ogsaa

---

[81]) Jfr. Aschehoug I S. 191. Den konstitutionelle Konge er ikke legibus solutus saaledes som den enevældige Konge, der heller ikke aflagde Ed paa Forfatningen, jfr. Kongeloven 14. Nov. 1665 Art. 17.

[82]) Jfr. saaledes Matzen II S. 42 og G. Meyer-Anschütz S. 247, men anderledes Blomberg S. 61 fg. og Samme om svensk Statsborgerskap S. 7. Naar det kan klinge fremmed at betegne Kongen som Undersaat, ligger dette i, at Undersaatsbegrebet oprindeligt er udformet med Forholdet til den enevældige Konge for Øje: alle Landets Indbyggere var Kongens Undersaatter, men selv kunde Kongen naturligvis ikke være sin egen Undersaat. Holder man sig derimod klart, at det er Staten selv, Statsborgerne skylder undersaatlig Lydighed og Troskab, og at Kongen kun er et øverste Statsorgan ligesom Rigsdagen og Domstolene, men hverken ét med Staten eller stillet over denne, falder det besynderlige bort i, at Kongen, ligesom han er Statens fornemste Borger, ogsaa er dens fornemste Undersaat. At Kongens Pligter overfor Staten kun er ufuldkomne Retspligter er ikke andet end hvad der gælder om de andre øverste Statsorganers, Rigsdagens og Domstolenes, Pligter. Selv Rehm, der dog endnu vil tillægge Titlen »Konge af Guds Naade« en vis retlig Betydning, udtaler dog S. 23: »Fyrsten er fra en Herre over Staten blevet til et Redskab for Staten, et Organ i Staten. Han staar ikke mere over og dermed udenfor Staten. Retten til Tronen og Tronfølgen er et statsligt Anliggende«. Og han erkender, at den logiske Konsekvens deraf er denne, at naar Herskeren er et Organ i Staten, »staar han som alle andre Organer under Staten«. Han hævder blot, at den logiske Konsekvens ikke altid historisk virkeliggøres.

ved hans Nedlæggelse af Kronen vil kunne gøres gældende imod ham i Overensstemmelse med de for Kongehusets Medlemmer foreskrevne Regler[83]).

Ved Fremstillingen af Kongens særlige personlige Retsstilling tjener det derfor som Udgangspunkt, at de i Almindelighed gældende danske Love ogsaa finder Anvendelse paa ham, forsaavidt ingen særlig Undtagelse er gjort. Men saadanne Undtagelser er rigtignok gjort i meget vidt Omfang paa Grund af den fremragende Stilling, han indtager som Statens øverste Repræsentant indad- og udadtil, saaledes at der dels er tillagt ham visse særlige Rettigheder fremfor alle andre Statsborgere, men dels ogsaa paalagt ham visse særlige Indskrænkninger.

A. Kongens Ansvarsfrihed og Fredhellighed, Grl. § 12. I Grl. 5. Juni 1849 § 18 og i de følgende Grundlove, saaledes endnu i Grl. 28. Juli 1866 § 12, lød denne Bestemmelse saaledes: Kongen er ansvarsfri; hans Person er hellig og ukrænkelig. Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse. I Grl. 1915 § 12 lyder imidlertid første Punktum nu saaledes: »Kongen er ansvarsfri, hans Person er fredhellig«[84]). Derved er altsaa nu den fra Kongedømmet af Guds Naade stammende Betegnelse af Kongen som hellig[85]) slettet[86]). Til Gengæld er Ordet »ukrænkelig« erstattet med det olddanske eller islandske »fredhellig« (friðhelgur), hvilket imidlertid betyder ganske det samme som ukrænkelig[87]).

---

[83]) Jfr. Holck I 306 og Matzen II S. 55 samt Jul. Lassen, Haandbog i Obligationsretten. Alm. Del. 3. Udg. 1920 S. 20, der her taler om Fordringsret med mangelfuld Retsbeskyttelse.

[84]) Kilden til den ny Redaktion er aabenbart den islandske Forfatningslov 19. Juni 1915 § 3, der lød paa Islandsk: »Konungur er ábyrgðarlaus og friðhelgur«, idet denne Text allerede forelaa i det af Altinget i 1911 vedtagne Forfatningsforslag.

[85]) Om den historiske Betydning af denne Betegnelse se Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 513 og Morgenstierne S. 108, samt Rehm, Side 8.

[86]) Ordføreren i Landstinget begrundede denne Slettelse dermed, at den ny Betegnelse syntes mere rammende i dette Forhold og i denne Forbindelse ogsaa kønnere, Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1163.

[87]) I den islandske Forfatningslov 19. Juni 1915 §§ 3 og 13 jfr. nu islandsk Forfatningslov 18. Maj 1920 §§ 10 og 32 bruges Ordet »fredhelligt« (friðheilagt) ikke blot om Kongen men ogsaa om Altinget, medens

Ved Betegnelsen af Kongens Person som fredhellig eller ukrænkelig er det Hensigten at tilsikre Kongen ubetinget Beskyttelse imod enhver Tvang og ethvert Angreb imod ham personlig, saaledes at slige Angreb, som det er udtalt i Grl. § 42 med Hensyn til Rigsdagen, betragtes som Højforræderi og straffes med kvalificeret Straf, jfr. Straffel. 1866 §§ 88—90. At heller ikke en ellers lovlig Tvang kan anvendes imod Kongen, fremgaar derhos yderligere af Kongens Betegnelse som ansvarsfri. Herved bliver Kongen vel ikke extraterritorial, thi Landets Love gælder ogsaa for Kongen, men extrajudiciel, idet intet Ansvar ved Dom kan paalægges ham, og det ikke blot i Sager Regeringens Førelse vedrørende, hvor Kongens Ansvarsfrihed udfyldes ved den ligeledes i § 12 indeholdte Regel, at Ministrene her bærer Ansvaret, men ogsaa i Sager af privatretlig og kriminel Art. Ingen Straffedom vil saaledes kunne fældes eller endnu mindre exekveres overfor Kongen[88]). Og lige saa lidt vil Kongen paa samme Maade som de almindelige Statsborgere kunne stævnes til at lide Dom ved de almindelige Domstole i nogen civil Sag, hvilket er saa meget mere klart som dette efter Kongelovens Art. 25 og D. L. 1—2—1 heller ikke engang kan ske med Hensyn til Medlemmerne af Kongehuset. Ligeledes er det klart, at lige saa lidt Politiet eller nogen anden administrativ Myndighed vil kunne øve nogen Tvangsmagt overfor Kongen.

Denne Kongens Ansvarsfrihed, der efter Nutids-Opfattelse maa ses som begrundet i det for Statens Værdighed og rolige Udvikling utilstedelige i, at Statens øverste Repræsentant indad- og udadtil skulde blive indblandet i Retssager, hvis blotte Anlæg vilde kunne rokke ved det Skær af over al Tvivl hævet Udadlelighed, der bør omgive Kongemagtens Indehaver, maa dog taale visse naturlige Begrænsninger. Saaledes er alle enige om, at hvor Kongen selv maatte anlægge Søgsmaal mod private, maa han derved blive underkastet de almindelige Domstoles

---

den danske Grl. 1915 § 42 om Rigsdagen har bevaret Betegnelsen »ukrænkelig«.

[88]) Naar dette ikke udtrykkeligt er sagt i Straffeloven 1866 § 8, skyldes dette, jfr. Motiverne S. 9, kun, at man fandt det mindre passende at fremhæve dette.

Dom i hvert Fald saa vidt, at disse maa kunne frifinde den Indklagede for Kongens Tiltale og ligeledes eventuelt maa kunne skaffe denne Fyldestgørelse overfor Kongen i Form af Modregning[89]). Fremdeles betragtes det som en Selvfølge, at den, der maatte have anvendt lovligt Nødværge overfor Kongen, i Henhold til Straffelovens § 40 og Straffelovs Tillæg 1. April 1911 § 17 vilde være at frifinde under en i den Anledning rejst Straffesag, skønt Domstolene derved i Virkeligheden maa siges indirekte at fælde Dom over Kongens Handlinger[90]). Derimod har det i dansk statsretlig Teori været meget omtvistet, om man kunde gaa endnu et Skridt videre og anerkende, at ogsaa rent private Søgsmaal maatte kunne rettes mod Kongen eller en Repræsentant for ham, naar Kongen selv samtykkede deri.

J. E. Larsen: Ja.

I den første statsretlige Fremstilling efter Grl. 5. Juni 1849 hævdedes det saaledes som en Selvfølge, at Kongen ved at substituere Nogen til paa Civillistens eller hans private Formues Vegne at modtage Søgsmaal i Sager om kontraktmæssige Forpligtelser kunde give Vedkommende Adgang til at erholde deres virkelige Ret afgjort uden Anstød for den kongelige Værdighed. Med Hensyn til Tvistigheder angaaende fast Ejendom tilhørende Kongen privat ansaas det endog for tvivlsomt, om de ikke maatte ligefrem kunne forfølges for Retten, men i alt Fald, for saa vidt man uden personligt Søgsmaal mod Ejeren kan holde sig umiddelbart til en fast Ejendom, antoges dette at maatte kunne ske ogsaa med Hensyn til Kongens faste Ejendomme[91]). Senere er det imidlertid ikke blot bestemt blevet bestridt, at slige Forfølgninger vedrørende fast Ejendom kunde være forenelige med Grl. § 12, men det er yderligere blevet hævdet, at da Grl. § 12 maa ses som en formel Anerkendelse og Gentagelse af Budet i Kongeloven 14. Nov. 1665 § 2, vil selv en Forfølgning i rent civile Sager mod en Repræsentant for Kongen, selvom denne ved kontrasigneret kgl. Resolution maatte være bemyndiget til at modtage et sligt Søgsmaal paa Kongens Vegne, ikke

Holck: Nej.

[89]) Saaledes Matzen II S. 51, der dog vil gøre Modregningen afhængig af, at selvstændig Kontrasøgsmaal ikke behøver at anlægges, jfr. nu Lov om Rettens Pleje 11. April 1916 § 280, 2det Stk.

[90]) Matzen II S. 51, jfr. Samme III S. 237.

[91]) J. E. Larsen I, 3. S. 92 fg.

gøre Domstolene berettigede til at tage Sagen under Paakendelse. Og man har alene villet anerkende Undtagelse herfra, saafremt særlig Hjemmel dertil kunde findes i Henhold til Grl. § 27 derved, at den enevældige Konge kunde paavises i sin Tid at have tilladt slige Søgsmaal ikke blot imod Statskassen som saadan, hvad der er utvivlsomt, men imod Kongens rent private Kasse, Partikulærkassen eller Chatolkassen, hvad der næppe vil kunne godtgøres[92]).

Bortset imidlertid fra, hvad der ellers kunde anføres mod den sidste Betragtning[93]), kan selve den Hovedbetragtning, hvorfra den gaar ud, nemlig at Grl. § 12 kun skulde være en formel Anerkendelse og Gentagelse af Kongelovens § 2, hvorfor kun de samme Undtagelser, der i Praxis var anerkendt fra denne, skulde gælde med Hensyn til hin, ikke anses for rigtig. Reglen i Kongelovens § 2, hvorefter Kongen ikke kunde kende andet Hoved og Dommere over sig uden Gud alene, gik nemlig utvivlsomt ud fra en ganske anden Opfattelse af Kongemagtens Stilling end Grl. § 12. Dette fremlyser ganske klart af den Begrundelse, selve Kongelovens § 2 giver for sin Regel, nemlig at Danmarks og Norges Enevolds Arvekonge skulde af alle Undersaatterne holdes og agtes for det ypperste og højeste Hoved her paa Jorden, over alle menneskelige Love, saavelsom af den videre Konsekvens, Kongeloven heraf drog i § 17, hvorefter Kongen aldeles ingen Ed eller Forpligt fra sig skulde give, mundtlig eller skriftlig, efterdi han saasom en fri og ubunden Enevolds Konge ikke kunde bindes af sine Undersaatter ved nogen Ed eller foreskreven Forpligtelse. Grundlovens indskrænkede monarkiske Konge derimod staar, hvad alle anerkender, under de gældende danske Love, ikke blot under Grundloven, men ogsaa under de almindelige Love, for saa vidt han ikke er sær-

[92]) Matzen II S. 51 fg. Holck I S. 301 fg. udtaler sig vel ogsaa imod J. E. Larsen, men mere tvivlende.

[93]) Saaledes vilde det i og for sig næppe kunne kræves, at Undtagelse skulde paavises særligt med Hensyn til Chatolkassen, naar det er givet, at Søgsmaal mod de kgl. Kasser i Almindelighed kunde tillades af Kongen, da der under Enevælden ikke var retlig Forskel mellem de forskellige kgl. Kasser, idet Kongen i lige Grad raadede over dem alle, jfr. Matzen selv II S. 19 og S. 229.

ligt undtaget fra dem[94]). Han kan dernæst i Henhold til Grl. § 7 slet ikke regere uden at have afgivet højtidelig Forsikring paa Grundloven, hvorhos der i selve Grl. § 12 er givet en helt ny Garanti mod Misbrug af Kongens Uansvarlighed derved, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse.

Den Kongemagt, som Grl. § 12, særlig da i dens nu ændrede Skikkelse, forudsætter, er derfor ikke Kongelovens Enevolds-Kongemagt, men en Kongemagt ikke forskellig fra den i de fleste andre konstitutionelle Monarkier anerkendte. Og naar man dér ikke blot i Sverige[95]) og Norge[96]) forstaar men ogsaa i det tidligere monarkiske Tyskland[97]) forstod de til vor Grundlovs § 12 svarende Regler[98]) saaledes, at de endogsaa regelmæssigt ikke udelukker, at direkte Søgsmaal uden særlig Tilladelse i civile Sager kan rettes mod Monarken eller en Repræsentant

---

[94]) Dette gælder i Virkeligheden ogsaa med Hensyn til Straffeloven, thi skønt Kongen ikke selv kan rammes af Straf, og for saa vidt er undtaget fra dens Virkninger, maa han dog taale, at den, der har øvet lovligt Nødværge overfor ham, ifølge Straffelovens § 40 frifindes. Det er derfor en utvivlsomt urigtig Udtryksmaade, naar Straffelovens Motiver S. 9 udtaler, at Kongen er »hævet over Loven«.

[95]) Jfr. saaledes Blomberg S. 178 fg., Reuterskjöld S. 50, Malmgren S. 6.

[96]) Saaledes Morgenstierne S. 109.

[97]) G. Meyer-Anschütz S. 247, der ligeud udtaler, at Monarken i formueretlige Stridigheder maa staa til Rette for sit Lands Domstole. I Einführ. Gesetz zur Reichs-Civilprocesordnung 30. Jan. 1891 § 5 var det endog bestemt, at Forfølgningen af formueretlige Krav imod Landsherren ikke kunde gøres afhængig af hans eget Samtykke. Dog blev Klagen i Tyskland som Regel ikke rettet direkte mod Monarken men mod Civillisten, og Sagen maatte anlægges ved et særligt Værneting, i Preussen saaledes en Afdeling af Overlandsretten i Berlin som 1ste og 2den Instans og den almindelige Rigsret i sidste Instans, jfr. v. Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchi I S. 154. Ogsaa i Sverige rettes de processuelle Skridt mod Forvalteren af den kgl. Formue, Malmgren S. 6.

[98]) Jfr. norsk Grl. § 5: »Kongens Person er hellig, han kan ikke lastes eller anklages, Ansvarligheden paaligger hans Raad«; svensk Reg. Form § 3: »Konungens majestät skall hållas i helgd och vördnad; hans gärningar vare emot allt åtal fredade«; Belgiens Forf. Art. 63: »Kongens Person er ukrænkelig, hans Ministre er ansvarlige«; Hollands Forf. Art. 53: »Kongen er ukrænkelig, Ministrene er ansvarlige«, samt den tidligere preussiske Forfatn. af 1850 § 43: »Kongens Person er ukrænkelig«.

for ham, maa Formodningen være for, at ogsaa vor Grl. § 12 ganske bortset fra Enevældens Praxis maa være at forstaa med en vis rimelig til Nutidens Forhold passende Begrænsning.

Da nu den konstitutionelle Konge ved at erhverve fast Ejendom og paa anden Maade kan gøre sig til Part i private Formueretsforhold, hvad den enevældige Konge ikke kunde, eftersom alt, hvad han erhvervede, efter Kongelovens Art. 19, gik ind i Statsformuen, bør Kongen efter Sagens Natur ogsaa kunne blive Processubjekt i Formueretsforhold[99]). Det bør derfor sikkert antages, ganske uden Hensyn til, om Hjemmel allerede kan findes derfor i Grl. § 27 eller ej, at Grl. § 12 ikke er til Hinder for, at civile Søgsmaal anlægges mod Civillisten eller en Repræsentant for Kongen, dog at der hertil, i hvert Fald saalænge Kongelovens Art. 25 er i Kraft, maa kræves Kongens af en Minister kontrasignerede Bemyndigelse dertil[100]). Fremdeles maa det vistnok ogsaa antages, at Reglen i Grl. § 12 om Kongens personlige Ansvarsfrihed heller ikke kan være til Hinder for, at saadanne Forfølgninger vedrørende fast Ejendom, der i Henhold til Retsplejelov 1916 § 478, Nr. 3 jfr. § 490 kan ske uden personligt Søgsmaal mod Ejeren, ogsaa maa kunne ske med Hensyn til en Kongen privat tilhørende fast Ejendom, hvorfor ogsaa kan anføres Analogien af de særlige Regler, der almindeligt antages at gælde med Hensyn til faste Ejendomme tilhørende exterritoriale Personer som Gesandter og Suveræner under Ophold i Udlandet[101]). Ligeledes maa sikkert et af Kongen givet Haandpant kunne realiseres i Overensstemmelse med D. L. 5—7—3 og Konkurslov 25. Marts 1872 § 155, jfr. Rpl. 1916 § 538 2. Stk. Og endelig maa det, skønt maaske mere tvivlsomt, vistnok antages, at hvor Kongen gennem en Repræsentant selv maatte anlægge Søgsmaal mod Private og saaledes selv giver Sagen under Domstolenes Afgørelse, maa den sagsøgte ogsaa

---

[99]) Jfr. Reuterskjöld S. 50.

[100]) Jfr. herved H. R. D. i H. R. T. 1859 S. 484. I England kan Forfølgning af private Retskrav mod Kongen ske, naar Kongen efter Attorney-generals Raad tillader det ved at tildele en Petition of Rigths, se Todd-Walpole, Parliamentary government 1892 I 121 fg.

[101]) Liszt S. 128, 135 og 71 samt tysk Gerichtverfassungsgesetz 1877 § 20.

i Henhold til Rpl. 1916 § 280 kunne opnaa selvstændig Dom for Modfordringer[102]).

Som yderligere Grund til at forstaa Grl. § 12 med visse rimelige Begrænsninger kan det iøvrigt ogsaa anføres, at det jo ikke alene er Kongen, hvem Ansvarsfriheden efter Grl. § 12 kommer til Gode, men at det efter Omstændighederne ogsaa vil kunne være andre, nemlig Tronfølgeren eller Rigsforstanderen, jfr. Lov 11. Febr. 1871 § 7. Men Rigsforstanderen vil efter Loven kunne være en ganske privat Mand, og at da desuagtet Reglerne om Enevoldskongens Uansvarlighed skulde være gældende for ham for hele den Tid, han fører Regeringen — maaske for en lang Aarrække — vilde dog synes altfor urimeligt.

B. Kongens Ærerettigheder. Kongen har Ret til den kongelige Titel, der nu er: af Guds Naade[103]) Konge til Danmark og Island, de Venders og Gothers, Hertug til Slesvig, Holsten, Stormarn, Ditmarsken, Lauenborg og Oldenborg[104]). Kongen har fremdeles Prædikatet af Majestæt og Ret til at føre den danske Stats Vaaben, ligesom der vises ham særlige Æresbevisninger af Militæretaten og ved offentlig Kirkebøn[105]), medens de offentlige Sørgebevisninger i Tilfælde af hans Død ikke vel kan betragtes som Ærerettigheder hjemlede Kongen selv, men er Udtryk for den Kongestillingen ifølge Loven tillagte særlige Hæder og Værdighed[106]).

Fremdeles har Kongen Ret til at holde en særlig Hofstat, men Udgifterne dertil maa han selv afholde. Til Gengæld ud-

---

[102]) Ogsaa her kan henvises til Analogien af de Regler, der almindeligt gælder om exterritoriale Personer, Liszt l. c., kfr. dog Munch-Petersen II S. 35, jfr. iøvrigt Jur. T. 1916 S. 499.

[103]) I Norge, hvor Kongens Person endnu i Grundlovens § 5 kaldes for hellig, afskaffedes Udtrykket »af Guds Naade« i Kongens Titel i 1905, Morgenstierne S. 108 Noten. Rehm S. 8 vil endnu tillægge denne Betegnelse en vis retlig Betydning som Udtryk for en Fornægtelse af Folkesuveræniteten.

[104]) Som Islands Konge er derimod Kongens Titel: »Konge til Island og Danmark« o. s. v., se Berlin, Forbundslov S. 42.

[105]) Jfr. herom Schlegel, S. 262 fg., J. E. Larsen I, 3 S. 70 fg., Holck I S. 285 fg., Matzen II S. 43 fg. Om det nuværende kgl. Navnetræk se Bek. Nr. 95, 15. Maj 1912.

[106]) Jfr. Jellinek, System der subjektiv. oeff. Rechte S. 144, G. Meyer-Anschütz S. 246 Note 12.

nævner han sine Hofembedsmænd uden ministeriel Kontrasignatur og er herved kun underkastet den af Indfods-Retten 15. Jan. 1776 §§ 1 og 8 flydende Indskrænkning[107]). Ligeledes kan Kongen uddele Hofcharger selv til Embedsmænd, Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 50 Stk. 3 og har en særlig Adjutantstab[108]).

Til Kongens Ærerettigheder henregnes ogsaa som Regel Kongens Ret til at meddele Ordener, fordi disse ifølge Praxis udfærdiges uden Ministerkontrasignatur. De danske Ridderordener bestaar af Elefantordenen og Dannebrogsordenen[109]). Derhos anses det ifølge statsretlig Praxis paakrævet at indhente Kongens Tilladelse til at bære udenlandske Ordensdekorationer[110]).

C. Kongens særlige Formuerettigheder. Medens Kongen under Enevælden retligt var Ejer af al Statens Eje, paa hvilken Maade det end var erhvervet, og uanset, at der mellem Kongens Kasser ogsaa var en særlig til Kongens Privatforbrug bestemt Chatolkasse[111]), og medens paa den anden Side ogsaa al Kongens Ejendom ved hans Død gik over til den ny Konge, skete der ved Indførelsen af Grl. 5. Juni 1849 en fuldstændig Udskiftning mellem Kongens og Statens Formue. De kgl. Domæner og alle andre kgl. Indkomster gik over til Staten, men til Gengæld fik Kongen ved Grl. 1849 § 16 en for sin Regeringstid tilsikret fast Aarpenge af Staten, der i Danmark ligesom i de fleste andre Stater lige indtil den sidste Tid har været kaldet Civilliste[112]), men nu efter Grl. 1915 § 9 fremtidigt skal

[107]) Blandt Kongens Hofembedsmænd maa særlig fremhæves Kabinetssekretæren, der forelægger Kongen Indstillinger angaaende de Sager, der afgøres af Kongen udenfor Statsraadet.

[108]) Lov om Hærens Ordning af 7. August 1922 § 32, Lov om Søværnets Ordning af s. D. § 16. Efter Postlov 9. Maj 1919 § 15 XVI skal derhos Postforsendelser til Kongen frankeres for at blive besørgede.

[109]) Se herom Holck I S. 290, Matzen II S. 45.

[110]) Jfr. J. E. Larsen I, 3 S. 76, Holck I S. 290. Udtrykkelig paabudt er dette f. Ex. i Italiens Grundlov Art. 80.

[111]) Se Reskr. 11. April 1841 Udgifter I.

[112]) Navnet Civilliste stammer fra England, hvor Parlamentet i 1690 bevilgede Kongen foruden Kronens arvelige Indkomster et fast aarligt Tilskud mod, at Kongen deraf skulde afholde foruden Udgifterne til Hofholdningen Lønningerne til Gesandterne, Dommerne og en stor Mængde andre

kaldes: »Statens Ydelse til Kongen«. Ifølge Grl. § 9 bestemmes denne for Kongens Regeringstid ved Lov, og det skal ved denne tillige fastsættes, hvilke Slotte og andre Statsejendele der skal overlades Kongen til Brug. For at sikre Kongens Uafhængighed skal Civillisten altsaa ikke fastsættes paa Finansloven eller tilsikres Kongen blot for visse Aar eller indtil videre[113]), men for hele hans Regeringstid, d. v. s. for hele den Tid, hvori han er Konge. Ligesom imidlertid den éngang med Kongens Samtykke trufne Bestemmelse atter kan ændres ved en ny Lov, gældende for Kongens Regeringstid[114]), maa Civillisten ogsaa kunne fastsættes lavere for Kongens Umyndighedsperiode end for den følgende Tid. Civillisten gælder derhos kun for den enkelte Konges Tid[115]), og ved hver ny Tronbestigelse maa der derfor træffes en ny Overenskomst mellem Kongen og Rigsdagen, en Ordning, der stiller den ny Konge i en vis Afhængighed af Rigsdagen, idet han kun har Krav paa en Civilliste, men ikke paa nogen bestemt[116]). Den nugældende Civilliste er fastsat ved Lov

---

paa en Liste opførte civile Embedsmænd. Deraf Navnet, som er beholdt i England, skønt Kongen dér ikke mere af Civillisten udreder Lønninger til Statens civile Embedsmænd, og som derefter har fundet Borgerret i de fleste andre Lande.

[113]) I Sverige og Norge bevilges Kongens Apanage vel ogsaa sædvansmæssigt for Kongens Regeringstid; men da Bevillinger i disse Lande ikke gives ved Lov og altsaa ikke udkræver Kongens Samtykke, kan de bevilgende Kamre senere ensidigt ændre disse. Saaledes nedsatte Stortinget i 1893 Kongens Apanage trods hans Protest.

[114]) I 1918—21 blev der dog ikke helt stemmende hermed, paa Grund af den extraordinære Dyrtid, bevilget Kongen Forhøjelser af Civillisten paa Tillægsbevillingsloven.

[115]) Anderledes derimod med Kongens islandske Civilliste, se Berlin Forbundslov S. 47.

[116]) Et Forslag under Forhandlingerne om Grl. af 1915 gaaende ud paa, at ved Tronskifte Loven om den afgaaede Konges Civilliste skulde vedblive at gælde, indtil en ny Lov traadte i Kraft, se Landst. Bet. Rigsd. Tid. 1912—13 Tillæg B. Sp. 145 og 417, blev ikke gennemført. I England derimod fremtræder enhver ny Lov om Civillisten efter sin Ordlyd som en Overenskomst mellem Kongen og Underhuset, hvorved Kongen giver Afkald paa sine arvelige Indkomster mod at faa bevilget en aarlig Civilliste. Det læres derfor ogsaa her i Teorien, at Kongen til enhver Tid kan træde tilbage fra Overenskomsten og igen overtage Forvaltningen af de arvelige Indkomster og Kronlande, Hatschek, 1914 S. 101 fg.

Nr. 120, 8. Juni 1912[117]). Civillisten eller »Statsydelsen« kan ifølge Grl. § 9 ikke behæftes med Gæld, altsaa ikke med Retsvirkning for Kongen pantsættes. Civillisten er undtagen fra direkte Skattepligt til Stat og Kommune[118]), og der svares heller ikke Ejendomsskyld eller Grundskyld af de til den henlagte Ejendomme[119]).

Over Civillisten raader Kongen som en privat Mand, altsaa uden Ministerkontrasignatur. Civillisten eller »Statsydelsen« maa imidlertid ikke blot bære Lønningerne til de af Kongen selv ansatte Hofembedsmænd og de Pensioner, der bliver at udrede til disse i Kongens egen Regeringstid, Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 50 Stk. 3, men ogsaa visse Pensioner til tidligere Hofembedsmænd afskedigede for Kongens Tronbestigelse. Medens det nemlig tidligere var fastsat i Pensionslov 24. Febr. 1858 § 2, at det ved Tronskifte hvergang ved særlig Lov skulde bestemmes, hvilke Pensioner Statskassen i den Anledning skulde udrede, saa at der ikke kunde blive Tale om at paalægge den ny Konges Civilliste Pensioner hidrørende fra tidligere Kongers Ansættelser, er det nu for at hindre, at der ved Tronskifte paabyrdes Statskassen uberegneligt store Pensionsbyrder, ved Lov Nr. 98, 29. April 1913 § 1 fastsat, at Pensionsbyrden ved fremtidigt Tronskifte i Henhold til de i Loven nærmere givne Regler skal fordeles mellem Statskassen og den ny Civilliste. At Kongen naturligvis ogsaa raader frit over sin private Formue udenfor Civillisten er en Selvfølge. Her mærkes kun, at Kongen er fritaget for direkte Skattepligt til Stat og Kommune[120]). Derimod maa han udrede saavel Ejendomsskat af sine private faste Ejendomme[121]) som andre indirekte Afgifter,

---

[117]) Civillisten udgør 1,000,000 Kr., der udbetales med $^1/_{12}$ hver Maaned. Om, hvilke Slotte der hører under Civillisten, se Lov Nr. 120, 8. Juni 1912 § 2, og med Hensyn til Statsinventariet Lovens § 3.

[118]) Lov Nr. 85, 15. Maj 1903 § 20 a og Lov Nr. 149, 10. April 1922 §§ 3 og 11.

[119]) Lov Nr. 103, 15. Maj 1903 § 6 a, Lov 7. August 1922 § 8 a.

[120]) Se de lige foran i Note 118 anførte Lovbestemmelser. Ligeledes er Kongen fritaget for Afgift af Motorkøretøjer m.m. efter Bek. Nr. 320, 6. Maj 1921 § 33 Stk. 10 og § 35, Stk. 4.

[121]) Ejendomsskattelov 7. August 1922 § 8 a e kontr.

f. Ex. Told af Varer indførte til Hofholdningen[122]). Medens Civillisten eller »Statsydelsen« bortfalder ved Kongens Død, falder derimod hans efterladte Formue, ogsaa de for Civillistens Midler erhvervede faste Ejendomme, i Arv efter Privatrettens almindelige Regler[123]).

»Statens Ydelse til Kongen« er dog ikke de eneste Ydelser af Formueværdi, Staten yder Kongen[124]). Saaledes nyder Kongen ogsaa fri Befordring paa samtlige under Statsbanerne hørende Plantog og planmæssige Skibsforbindelser[125]), og Staten stiller et Dampskib til Raadighed for ham[126]).

D. Andre særlige Regler, Kongens personlige Forhold vedrørende.

1. Kongen er myndig, naar han er fyldt sit 18de Aar, Grl. § 6, hvilket naturligvis vil sige fuldmyndig. Dette maa gælde ikke blot i offentligretlige, men ogsaa i privatretlige Forhold, jfr. Lov Nr. 277, 30. Juni 1922 § 1. Derimod tænkes der vistnok kun paa Myndigheden til at indgaa Retshandler, ikke paa den særlige Myndighed (Nubilitet), der efter Ægteskabslov 30. Juni 1922 § 6 kræves for at kunne indgaa Ægteskab[127]), hvorfor Dispensation efter de almindelige Regler maatte kræves for, at Kongen inden den af Loven krævede Alder skulde kunne indgaa Ægteskab[128]).

2. Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke, Grl. § 5[129]).

3. Kongen er ikke blot, hvad der er en naturlig Følge af

---

[122]) Told-Fdg. 1. Febr. 1797 § 54, der ikke er ændret ved Toldlov Nr. 88, 5. Maj 1908, jfr. § 2.

[123]) I England derimod gaar Chatolgodsets faste Ejendomme uden videre over paa Regeringens Efterfølger og bliver Statsejendom, saafremt ikke anden Bestemmelse træffes, saaledes at kun det rørlige Chatolgods arves efter Privatrettens almindelige Regler, Hatschek, 1914 S. 101 fg.

[124]) Muligvis er det derfor, at Lov Nr. 205, 6. Juli 1916 § 2 taler om Statens aarlige Ydelse til Kongen. I § 17 taler nævnte Lov dog igen mere simpelt om »Civillisten«.

[125]) Lov Nr. 111, 13. Maj 1911 § 65 Nr. 1.

[126]) Lov Nr. 273, 19. Dec. 1906.

[127]) Jfr. Bentzon, Familjeret S. 33 Note 2.

[128]) Saaledes Matzen II S. 46, anderledes Holck I S. 296.

[129]) Om en vis Trosbekendelse som Betingelse for at blive Konge se Jellinek, Schriften II S. 159 fg.

hans offentligretlige Stilling som Regeringens Overhoved, til en vis Grad indskrænket i sit Valg af Opholdssted, idet han ordentligvis maa vælge dette i en saadan Nærhed af Regeringens Sæde, København, at han kan udføre sine Regentpligter, deriblandt navnlig den at føre Forsædet i Statsraadet, Grl. § 15. Men hans Pligt til at holde Statsraad vil endog medføre, at han under Bortrejse som Regel formelig maa fratræde vel ikke Regeringen, men Regeringens Førelse og overdrage denne til andre i sit Sted, jfr. foran.

Iøvrigt findes der ikke særlige Regler angaaende Kongens rent personlige Forhold, idet Kongens Myndighed over Medlemmerne af Kongehuset, jfr. Kongelovens Art. 21 og 25, tilkommer Kongen som Statsorgan — hvorfor den ogsaa maa tilkomme den, der udøver Kongemagten i Kongens Sted — ikke som privat Mand. Navnlig findes der ikke i Grl. 1915 saalidt som i Grl. 1866 nærmere Regler angaaende Beskikkelse af Formynder for en umyndig Konge, saaledes som Tilfældet var i Grl. 5. Juni 1849 § 11. Der er nu vel ingen Tvivl om, at den umyndige Konges private Formue maa bestyres af en Værge i Henhold til Lovens almindelige Regler, men derimod er det tvivlsomt, hvem det tilkommer at udnævne en Formynder til den umyndige Konges Opdragelse[130]). Det naturligste vil vistnok være at ordne Spørgsmaalet ved særlig Lov, eventuelt i Forbindelse med Loven om Kongens Civilliste, hvis Sagen ikke allerede maatte være ordnet inden Tronskiftet. Men bortset fra særlig Lovordning maa Retten til at beskikke Formynderen som en anden Regeringshandling vistnok tilkomme den, der fører Regeringen i den umyndige Konges Sted, altsaa foreløbigt Statsraadet, senere Rigsforstanderen[131]).

§ 32.

Om Kongehuset.

I Grl. § 10 saavelsom i adskillige almindelige Love tales der om Medlemmer af det kgl. Hus[132]), i Kongelovens Art. 21 og 25

[130]) Jfr. Holck I S. 160, Matzen II S. 48.

[131]) Saaledes ogsaa Matzen II S. 48 fg.

[132]) Saaledes f. Ex. Lov om Borgerrepræsentantvalg 23. Dec. 1865 § 27,

om Prinser og Prinsesser af Blodet og i Grl. § 6 om de kongelige Prinser, hvorved der maa antages at være tænkt paa de samme Personer. Der er ved disse Bestemmelser som en Reflexvirkning af Kongens fremragende Stilling indenfor Staten eller som en Følge af de paagældendes egen Stilling som Arvinger til Tronen tillagt visse Tronen nærstaaende Personer en Række Forrettigheder fremfor andre Statsborgere og til Gengæld paalagt dem visse Indskrænkninger i deres personlige Handlefrihed, som ikke paahviler andre. Det er derfor af Vigtighed skarpt at afgrænse, hvilke Personer der hører til Kongehuset, et Spørgsmaal, der incidenter saavel vil kunne komme frem for Domstolene, f. Ex. ved Spørgsmaalet om Myndighed, Grl. § 6, Jurisdiktion, Kongelovens Art. 25, og Strafansættelse, Strfl. § 94, som for Forvaltningsmyndigheder f. Ex. ved Spørgsmaal om Skattepligt. Desuagtet er dette Spørgsmaal, da den i Grl. 5. Juni 1849 Efterskriften omtalte Huslov endnu ikke er udkommen, forbundet med stor Vanskelighed, idet der ingen bestemte Regler findes herom, saaledes at man for en væsentlig Del er henvist til at bygge disse dels paa Forholdets Natur og dels paa Praxis[133]), hvorfor det heller ikke er underligt, at der i vor statsretlige Literatur er fremsat de mest forskellige Anskuelser herom[134]).

I. Hvad først angaar Spørgsmaalet om, hvem der er Medlemmer af Kongehuset, da har det hidtil i dansk Teori fundet en saa forskellig Besvarelse, at der næppe er Mulighed for at naa til en Forsoning mellem de stridende Opfattelser uden ved at erkende, at Begrebet Kongehus kan forstaas saavel i en snævrere som i en videre Betydning[135]). At der nu er en saadan For-

---

Straffelovens § 94, Skattelov Nr. 85, 15. Maj 1903 § 20 a, Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 3 Nr. 1, Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 50 Stk. 3.

[133]) Jfr. J. E. Larsen, I 3 S. 80.

[134]) Schlegel S. 229 fg., J. E. Larsen I, 3 S. 80 fg., Holck I S. 307 fg., Matzen II S. 54 fg.

[135]) Saaledes allerede antydningsvis J. E. Larsen I 3 S. 84 og ganske uklart endog allerede Schlegel S. 229, men navnlig er det dog H. Rehm, der i sin »Modernes Fürstenrecht« 1904, jfr. særlig S. 96 fg., og i sin tidligere Afhandling »Das landesherrliche Haus, sein Begriff und die Zugehörigkeit zu ihm« 1901, har opstillet Sondringen mellem Fyrstehus i snævrere og videre Betydning. Allerede i 1891 havde iøvrigt den tyske

skel mellem en større Kreds af Personer, der alle kan henregnes til Kongehuset i videre Forstand, og en mindre Kreds, over hvilken Kongen som Chef for Kongehuset øver en særlig Fædrenemagt eller særlig Husret, og som derfor i snævrere Forstand udgør det egentlige danske Kongehus, fremgaar da ogsaa klart af Kongelovens Art. 21, der giver Kongen en særlig Tilsynsmyndighed over Kongehusets Medlemmer. Thi denne særlige Familjemagt udøver Kongen efter Ordene kun over de Prinser af Blodet, som er i Riget og opholder sig i Kongens Gebet, hvorved ikke kan tænkes paa dem, der tilfældigt opholder sig her i Landet, men paa dem, der staar i et særligt Forpligtelsesforhold overfor Kongen. Udenfor denne Kreds, der staar under Kongens særlige Opsigt, staar saaledes ikke blot de Prinser af Blodet, der senere er udtraadte af det særlige Forpligtelsesforhold til Kongen, men ogsaa alle de, der skont havende Arveret til den danske Trone er fødte som Medlemmer af et fremmed Fyrstehus[136]). Her er altsaa klarligt opstillet en Modsætning mellem saadanne Prinser, der alene hører til det danske Kongehus, og saadanne, der tillige er Medlemmer af et fremmed, imellem en snævrere og en videre Forstaaelse af Begrebet Kongehus. Det bør da antages, at ogsaa adskillige af de øvrige om Kongehusets Medlemmer eller for Prinser og Prinsesser af Blodet givne Regler kun sigter til Kongehuset i snæv-

---

Rigsret i Dom af 28. September, Enscheid. d. Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. XXII S. 141, udtalt sig om det landsherlige Hus »in einem engeren, auf die hausherrliche Gewalt des Souveräns als caput familliae beschränkten Sinne«, hvorefter den priviligerede strafferetlige Beskyttelse efter den tyske Rigsstraffelovs § 97 kun tilkom de Familjemedlemmer, der stod under Familjeoverhovedets Husherremyndighed.

[136]) Denne Forskel mellem en snævrere og videre Forstaaelse af Ordet Kongehus anerkendes ogsaa selv af Matzen II S. 64 ved Fortolkningen af Art. 21, idet han udtaler: »Prins af Blodet maa her forstaas i snævrere Forstand om agnatiske Prinser, som er undergivne den danske Konges Myndighed, altsaa f. Ex. ikke om de græske Prinser. Og endvidere kan Bestemmelsen ifølge Artiklens Ordlyd ikke gælde om den, der har expatrieret sig, men en saadan Expatriation, forudsat at den er sket med Kongens Samtykke maa bevirke, at han udtræder af det særlige Forpligtelsesforhold overfor Kongen«. Matzen har blot ikke draget Konsekvensen af denne Sondring i andre Tilfælde.

rere Forstand, andre derimod muligvis til Kongehuset i videre Forstand, saaledes at det maa afgøres efter en nærmere Prøvelse af Reglen i hvert enkelt Tilfælde, hvilken Betydning af Ordet Kongehus den har for Øje[137]).

Til det danske Kongehus i snævrere Forstand kan herefter saavel som efter Forholdets Natur kun regnes de Personer, der hører til den snævrere Husstand, over hvilken den danske Konge udøver en særlig Husret. Allerede af denne Begrebsbestemmelse følger, at Kongen skønt Chef for Kongehuset ikke retligt kan anses som Medlem af dette[138]), hvilket ogsaa stemmer med den positive Lovgivning, der overalt enten stiller Kongen i Modsætning til Kongehuset, jfr. Grl. § 9 kfr. § 10, Grl. § 12 kfr. Kongelovens Art. 25, Straffelovens §§ 88—90 kfr. §§ 91—94, eller dog særskilt nævner Kongen ved Siden af Kongehuset. Kun hvis Kongen nedlægger Kronen uden dog at opgive enhver Arveret eller helt udtræde af Kongehuset, bliver han at regne med ind under dette[139]). Derimod hører til Kongehuset i snævrere Forstand først Dronningen eller Kongens ikke-morganatiske Hustru, der bevarer denne Stilling efter Kongens Død som Enkedronning. Dernæst hører utvivlsomt til Kongehuset i snævrere Forstand alle til Tronen arveberettigede Prinser, der ikke i snævrere Forstand er Medlemmer af et fremmed Fyrstehus, samt disses Hustruer og Enker, og fremdeles i Overensstemmelse med den almindelige evropæiske Fyrsteret de agnatiske Prinsesser, der ikke er Medlemmer af et fremmed Fyrstehus[140]). Til det danske Kongehus i videre Forstand

---

[137]) Jfr. J. E. Larsen I, 3 S. 84.

[138]) Holck I S. 307, Matzen II 55 og Rehm S. 97, hvilken sidste derimod med Rette udtaler, at Kongen som Primus inter pares maa anses for Medlem af Kongehuset i videre Forstand.

[139]) Holck I S. 307, Matzen II S. 55, Jellinek, Schriften II S. 169.

[140]) Holck I S. 314 og Matzen II S. 56 vil ogsaa lade Kongens og Prinsernes legitimerede uægte Børn og deres i morganatisk Ægteskab fødte Børn ved senere Ophævelse af Ægteskabets morganatiske Karakter blive Medlemmer af Kongehuset i retlig Forstand, men dette vilde ikke blot være i Strid med den almindelige evropæiske Fyrsteret, jfr. Rehm S. 147 fg., men ogsaa med Kongelovens Art. 21 og 25 historisk rigtig fortolkede,

hører derimod foruden de foran nævnte Personer og Kongen selv[141]) ogsaa alle de til den danske Trone arveberettigede Prinser, der tillige er Medlemmer af et fremmed Fyrstehus, f. Ex. det græske.

Hvad dernæst Udtrædelse af Kongehuset angaar, da maa en saadan efter Sagens Natur som i Overensstemmelse med almindelig evropæisk Fyrsteret antages at ske:

1. ved at en Prinsesse gifter sig ind i et fremmed Fyrstehus, idet hun derved bliver underkastet en fremmed Fyrstes Magt, der er uforenelig med, at hun vedblivende tillige skulde staa under den danske Konges Myndighed[142]). Naar dette er blevet bestridt ud fra den Begrundelse, at en Kvinde ikke ophører at være Datter, fordi hun bliver Hustru[143]), da er dette sidste vel rigtigt men ogsaa uden Betydning, da en Prinsesse naturligvis lige saa lidt ophører at være Datter, fordi hun ved at blive gift med en fremmed Fyrste ophører at være Medlem af det danske Kongehus, som hun gør det, fordi hun ved at blive gift med en ikke dansk Mand taber sin danske Indfødsret. Hvad der gælder Prinsesserne, maa ogsaa gælde Kongens og Prinsernes Enker. Derimod vil Ægteskab med en privat Mand næppe nødvendigt medføre en Udtrædelse af Kongehuset; en anden Sag er, at det naturligt vil kunne begrunde en frivillig Udtrædelse af dette[144]).

---

idet der ved Prinser og Prinsesser af Blodet efter Kongeloven utvivlsomt kun kunde forstaas »rette Ægte-Sønner og Ægte-Døtre avlede udi ret lovlig Ægteskab«, jfr. Kongelovens Art. 40. Blomberg S. 183 og Morgenstierne S. 110 henregner da ogsaa kun de arveberettigede Prinser til Kongehuset. En anden Sag er, at da der skal mindre til at bevare en Ret end til at erhverve den, maa en arveberettiget Prins med Kongens Samtykke kunne give Afkald paa sin Arveret til Tronen med det Forbehold, at han dog selv for sin Person forbliver Medlem af Kongehuset, jfr. kgl. Resol. 5. Febr. 1914, hvorved Prins Aage gav Afkald paa Arveret for sig og Efterkommere men bevarede Ret for sig og Hustru som Medlemmer af Kongehuset. Saaledes ogsaa Rehm, anf. St. S. 100 og Jellinek, Schriften II S. 170, men derimod Blomberg S. 183 og Reuterskjöld S. 48.

[141]) Se foran S. 260 Note 138.

[142]) Saaledes ogsaa J. E. Larsen I, 3 S. 80, Holck I S. 307, Blomberg S. 183, Morgenstierne S. 110, Rehm S. 248.

[143]) Matzen II S. 59.

[144]) Jfr. Rehm S. 248 fg.

2. ved en Prins' Modtagelse af en fremmed Krone[145]), dog saaledes, at han, hvis han ikke samtidigt opgiver Arveretten til den danske Trone, alene udtræder af det danske Kongehus i snævrere Forstand, men som arveberettiget Prins bliver ved at tilhøre det i videre Forstand[146]). Ogsaa Prinsens Hustru og Børn træder sammen med ham ud af Kongehuset i snævrere Forstand.

3. ved frivillig Udtrædelse. Det er ganske vist blevet benægtet, at sligt kunde ske selv med Kongens Samtykke, fordi Familjeforholdene her som ellers skulde være bestemt uafhængigt af den enkeltes Vilje[147]). Der kan imidlertid ikke fra det privatretlige Familjeforhold, der slet ikke ændres ved den paagældendes Udtrædelse af Kongehuset, sluttes til Forholdet som Medlem af Kongehuset. Dette sidste er et offentligretligt Retsforhold medførende baade særlige Rettigheder og Pligter for den paagældende, og at dette da ikke ligesom Arveretten til Tronen eller Stillingen som Konge frit skulde kunne opgives, synes ikke vel antageligt. Er det en arveberettiget Prins, og han ønsker baade at opgive Arveretten til Tronen og helt at udtræde af Kongehuset for at leve som Privatmand, maa han endog have Ret til at gøre dette uden særlig Tilladelse[148]). Dette samme maa gælde, hvis det er en Prinsesse, der f. Ex. for at indgaa Ægteskab med en borgerlig ønsker at udtræde af Kongehuset. Kun hvis den paagældende alene ønsker at udtræde af Kongehuset i snævrere Forstand, men som arveberettiget Prins vil vedblive at være Medlem af Kongehuset i videre Forstand eller omvendt

---

[145]) Saaledes Holck I S. 313, Rehm S. 260 fg. Anderledes Matzen II S. 57 fg.

[146]) Jfr. Rehm S. 260 fg.

[147]) Matzen II S. 57. Andetsteds, nemlig II S. 64, anerkender Matzen dog selv, at Medlemmer af Kongehuset med Kongens Samtykke kan udtræde af Kongehuset i snævrere Forstand.

[148]) Rehm S. 270 fg., Jellinek, Schriften II S. 169 og Reuterskjöld S. 48. Naar Holck I S. 315 udtaler, at intet Medlem af Kongehuset kan ensidigt udtræde af dette, men at der næppe er noget til Hinder for, at det kan ske med Kongens Samtykke, vil han vist næppe sige andet end, at den paagældende formelt bør andrage om Udtrædelse ligesom en Embedsmand om Afsked, skønt Askedigelsen ikke kan nægtes.

trods Afkald paa Arveret til Tronen ønsker at forblive Medlem af Kongehuset, er Kongens Samtykke nødvendigt[149]).

4. Endelig maa en Udtrædelse af Kongehuset i snævrere Forstand sikkert kunne ske imod den paagældendes Vilje ved hans Udstødelse af dette paa Grund af Overtrædelse af Paabudet i Kongelovens Art. 21, jfr. det følgende, medens derimod Stillingen som arveberettiget Prins og altsaa som Medlem af Kongehuset i videre Forstand næppe af den Grund kan forbrydes.

Heller ikke kan som oftere antaget[150]) en Bosættelse i Udlandet uden videre bevirke en Udtrædelse af Kongehuset, idet Kongelovens Art. 21 udtrykkeligt forudsætter, at en Prins med Kongens Samtykke kan baade rejse ud af Landet og begive sig i fremmede Herrers Tjeneste uden at ophøre at være Prins af Blodet, ligesom ogsaa Grl.s § 10 forudsætter, at Rigsdagens Samtykke kan meddeles til, at Apanager nydes udenfor Riget. Noget andet er, at de fleste af de af Medlemsforholdet flydende Rettigheder og Pligter ikke vil kunne gøres gældende under den paagældendes Ophold i Udlandet. Og derhos vil der i en endelig Bosættelse i Udlandet være sig med eller uden Kongens Samtykke efter Omstændighederne kunne ligge en stiltiende Udtræden af Kongehuset, ligesom en Expatriation imod Kongens Vilje ogsaa vil kunne medføre den paagældendes Udstødelse af Kongehuset i snævrere Forstand.

II. De for Kongehusets Medlemmer i Almindelighed gældende særlige Regler findes dels i Kongelovens Art. 21 og 25, jfr. Grl. 5. Juni 1849 Efterskriften, dels i Grundloven, dels findes Hjemmelen i Praxis og forskellige almindelige Lovbestemmelser.

a) Kongelovens Art. 21 og 25.

1. Ifølge Kongelovens Art. 21 maa ingen Prins af Blodet, som er her i Riget og opholder sig i Kongens Gebet, gifte sig eller rejse af Landet eller begive sig i fremmede Herrers Tjeneste, medmindre han af Kongen Forlov dertil erlanger. Her-

---

[149]) Rehm S. 280.

[150]) Dette forudsattes saaledes under Rigsdagsforhandlingerne angaaende Straffeloven, se Folketings Tid. 1865—66 Sp. 1246—48, 2079—80, 2090—91, jfr. dog 2088.

med maa sidestilles det at modtage en fremmed Krone[151]). Kongens Samtykke til Ægteskabet maa utvivlsomt være givet forinden Ægteskabets Indgaaelse, for at dette kan anses for ret lovligt efter Tronfølgelov 31. Juli 1853 Art. II[152]), men iøvrigt maa Kongens Samtykke ogsaa kunne gives som efterfølgende eller stiltiende, hvilket navnlig maa gælde ved Rejser ud af Landet. Hvor udtrykkeligt Samtykke gives, maa dette som paabudt i Statens Interesse vistnok gives under Ministerkontrasignatur, jfr. Aab. Brev Nr. 165, 20. Nov. 1905[153]).

Reglen i Art. 21, der giver Kongen en særlig Tilsyns- og Disciplinærmyndighed over Medlemmer af Kongehuset, maa, hvad ogsaa dens Forbindelse med de følgende Paragrafer i Kongeloven taler for, ses som et naturligt Modstykke til Art. 25, hvorefter Prinserne og Prinsesserne af Blodet ikke skal svare for nogen Underdommer men kun for Kongen eller hvem han særlig dertil forordner. Som Følge deraf maa Art. 21, skønt den efter sin Ordlyd kun taler om Prinserne, antages lige saa fuldt at omfatte ogsaa Prinsesserne[154]), og at dette ikke udtrykkeligt er sagt, forklares naturligt deraf, at Loven har anset det for en Selvfølge. At dette er den rigtige Forklaring, fremgaar da ogsaa tydeligt nok af Kongelovens nu ophævede Art. 22, hvori det forudsattes, at de kgl. Døtre og Søstre kun med Kongens Vilje og Vidskab kunde indgaa Ægteskab, hvorhos det erindres, at Kvinder paa Kongelovens Affattelsestid var umyndige og særlig skulde have Slægtens Samtykke til Indgaaelse af Ægteskab[155]). De reale Hensyn til Kongemagtens Værdighed, der har begrundet Opretholdelsen af Kongelovens Art. 21, taler da ogsaa vedblivende for, at Prinsesser ikke bør gifte sig uden

---

[151]) Se Aab. Brev og Traktat 13. Juli 1863 og Aab. Brev Nr. 165, 20. Nov. 1905.

[152]) Jfr. G. Meyer-Anschütz S. 266. Ellers blev det nemlig meget vanskeligt at bevise.

[153]) Saaledes Matzen II S. 62 fg., jfr. Reuterskjöld S. 48, anderledes Holck I S. 320, jfr. Morgenstierne S. 127.

[154]) Saaledes ogsaa Schlegel S. 234 og Holck I S. 317, anderledes Matzen II S. 64 fg.

[155]) Se Bentzon, Familjeret S. 36.

Kongens Samtykke[156]), hvorfor et saadant Samtykke ogsaa i Praxis er meddelt[157]). Hvad der gælder Prinsesserne, maa dernæst ogsaa gælde de andre kvindelige Medlemmer af Kongehuset i snævrere Forstand[158]). Men omvendt fremgaar det af selve Art. 21, at Reglen kun gælder for Medlemmer af Kongehuset i den ovenfor angivne snævrere Forstand, nemlig kun for dem, der opholder sig i Riget og i Kongens Gebet, hvorved som ovenfor anført naturligt maa forstaas de, der hører til her i Riget og er Kongens særlige Husmyndighed underkastede. Reglen gælder altsaa ikke dem, der med Kongens Samtykke er udtraadte af Kongehuset i snævrere Forstand, eller dem, der som hørende til et fremmed Kongehus ikke staar under den danske Konges Myndighed[159]).

Da Art. 21 intet udtaler om Følgerne af en Overtrædelse af dens Forbud, maa disse udledes af Forholdets Natur[160]). En Følge vil Overtrædelsen i visse Tilfælde kunne faa for andre end den paagældende selv: saaledes vil den Præst paadrage sig Ansvar, der vier den paagældende uden Kongens Samtykke — hvis Vielsen finder Sted her i Landet — og Ægteskabet vil rammes af offentligretlig Ugyldighed — hvis det er en Prins, der indgaar det[161]). At imidlertid Overtrædelsen i alle Tilfælde skulde være uden Retsvirkning for den paagældende selv, synes dog lidet naturligt, da Lovbudet derved oftest vil blive helt uden Retsvirkning. I flere fremmede Forfatninger er Tab af Arveretten til Tronen udtrykkeligt foreskrevet som Følge af, at en Prins indgaar Ægteskab eller modtager en fremmed Krone uden Kongens eller eventuelt Parlamentets Samtykke[162]). Det kunde derfor ligge nær at slutte, at ligesom en Handlen imod

---

156) I Sverige, jfr. Blomberg S. 185, og England, jfr. Hatschek 1905 I S. 658, udkræves Kongens Samtykke ogsaa til Prinsessers Ægteskab.

157) Se Traktat 15. Jan. 1863, 26. Okt. 1866.

158) Om at i England Enkedronningen skal have Kongens Samtykke for at indgaa nyt Ægteskab, se Hatschek 1905 S. 657.

159) Matzen II S. 64.

160) J. E. Larsen I, 3 S. 84.

161) Jfr. Matzen II S. 64.

162) Se foran S. 227 Note 33.

Grl. §§ 4 og 5, skønt selve Lovbudene intet udtaler om Følgen deraf, af alle antages at maatte medføre den Virkning, at Kongen ophører at være Konge, maa en Handlen imod Kongelovens Art. 21 naturligt antages at medføre, at den paagældende fortaber Retten som Prins af Blodet, derunder ogsaa Arveretten til Tronen. Alligevel synes det betænkeligt at antage, at selve Arveretten til Tronen eo ipso skulde forbrydes derved, da Art. 21 nu kun er en simpel Lovbestemmelse og da den derhos omfatter ogsaa blotte Rejser ud af Riget og Kongens Samtykke hertil maa kunne gives baade stiltiende og som efterfølgende[163]). Men i hvert Fald maa Art. 21 forudsættes at hjemle Kongen en særlig Disciplinærmagt over de hans Myndighed underkastede Personer, saaledes at Kongen paa Grund af Overtrædelsen af Forbudet ikke blot maa kunne nægte de paagældende Adgang til Hoffet men ogsaa maa kunne fratage dem Titel og Rang og Egenskab som Medlem af Kongehuset i snævrere Forstand, saaledes at de navnlig i større eller mindre Grad berøves Privilegiet efter Kongelovens Art. 25 og stilles overfor Domstolene som almindelige Statsborgere[164]).

2. Ifølge Kongelovens Art. 25 og D. L. 1—2—1 skal Prinserne og Prinsesserne af Blodet ikke svare for nogen Underdommer, men deres første og sidste Dommer skal være Kongen eller hvem han særdeles dertil forordner[165]). Efter denne i Nutiden vistnok enestaaende vidtrækkende Regel[166]) er saaledes ethvert Søgsmaal ikke blot kriminelt men ogsaa rent civilt imod

---

[163]) Efter den norske Grundlovs § 11, saaledes som den er ændret i 1908, taber Kongen Retten til Kronen, naar han uden Stortingets Samtykke opholder sig udenfor Riget længer end 6 Maaneder, men her er en bestemt Frist fastsat.

[164]) Jfr. om Muligheden for Udstødelse i lignende Tilfælde Rehm S. 254 og 297 fg.

[165]) D. L. 1—2—2 maa vistnok antages bortfaldet ved desuetudo og nævnes heller ikke i Rpl. 1916 § 877, jfr. Munch-Petersen I S. 63 Note 2.

[166]) I Norge, jfr. Grl. § 37, gælder Reglen om Kongens Samtykke til Søgsmaal imod Kongehusets Medlemmer kun i Sager, der angaar »deres Personer«, jfr. Aschehoug I S. 200. I Sverige, se Blomberg S. 185 og Malmgren S. 6, men herimod dog Reuterskjöld S. 49, og i England, se Hatschek 1905 I S. 659, staar de under de almindelige Domstole ligesom alle andre Statsborgere.

dem udelukket uden Kongens Tilladelse i det enkelte Tilfælde, hvilken Tilladelse utvivlsomt bliver at give af Kongen — eller den, der fører Regeringen i Kongens Sted — under Ministerkontrasignatur. Efter Ordene vil Kongen endog selv kunne dømme i Sagen[167]), men han vil ogsaa kunne nedsætte en særlig Domstol eller henvise Sagen til Paakendelse ved en af de bestaaende Domstole, f. Ex. Højesteret[168]). Under Dommer maa ogsaa falde Fogeden og sikkert overhovedet enhver Udøver af Statens tvingende Myndighed, altsaa ogsaa Politiet[169]). Ej heller kan de paagældende tvinges til at møde for Retten som Vidner, men efter Retsplejeloven af 11. April 1916 § 877, 4 vil de dog kunne afhøres, naar de frivilligt giver Møde for Retten. I Konsekvens af denne sidste Regel maa det da vistnok antages, at Afvisning ex officio heller ikke bør finde Sted, naar de paagældende uden at gøre Indsigelse møder under en mod dem anlagt Sag og indlader sig paa denne[170]), idet Domstolene da her, ligesom hvor de paagældende frivilligt møder til Vidneforklaring, maa kunne gaa ud fra, at de ikke gør dette uden Kongens Samtykke[171]). Dertil kommer, at det i og for sig rigtige Synspunkt, at Privilegiet efter Kongelovens Art. 25, D. L. 1—2—1, ikke er givet i de paagældendes egen Interesse, men i Kongens eller Statens, hvorfor de ikke selv paa egen Haand bør kunne lade deres Sag underkastes de almindelige Underdomstoles Afgørelse[172]), dog ikke strængt kan fastholdes, idet man ellers ogsaa maatte kræve Kongens Samtykke som Betingelse for, at de selv kunne anlægge Sag ved Domstolene. Optræder de selv som Sagsøgere, maa ogsaa Kontrafordringer frit kunne gøres gældende imod dem, og efter Retsplejelov 1916 § 280 maa der vistnok ogsaa kunne gives positiv Dom for disse, ligesom ogsaa Proces-

Side 252

[167]) Efter Kongeloven var Kongen jo den øverste Indehaver af al Domsmagt i Landet.

[168]) Se Reskr. 29. Juli 1850.

[169]) Derimod kan blotte Notarialforretninger, f. Ex. Vexelprotester, ikke anses for udelukkede, se Just. Min. Skr. 28. Marts 1856.

[170]) Herfor taler ogsaa, hvad der i Almindelighed antages at gælde om de exterritoriale Personer, som de i D. L. 1—2—1 omhandlede Personer i Retsplejelovens § 877, 4 stilles ved Siden af, jfr. Liszt S. 135.

[171]) Saaledes ogsaa Holck I S. 319, men herimod Matzen II S. 63.

[172]) Matzen II S. 63.

omkostninger i dette Tilfælde synes at maatte kunne idømmes dem uden særlig indhentet Tilladelse fra Kongen[173]).

Skønt Art. 25 udtrykkeligt kun taler om Prinser og Prinsesser af Blodet, maa Reglen dog ogsaa gælde Dronningen og Enkedronningen, da Loven maa forudsættes ikke at have villet stille disse de fornemste af Kongehusets Medlemmer ringere end de andre og kun at have undladt at omtale dem, fordi det ansaas for overflødigt[174]). Det samme maa da utvivlsomt ogsaa gælde Prinsernes Hustruer og Enker. Men omvendt maa det paa Grund af den naturlige Forbindelse mellem Art. 21 og 25 vistnok antages, at det kun er de Medlemmer af Kongehuset, over hvilke Kongen efter Art. 21 udøver en særlig Tilsyns- og Disciplinærmyndighed, der nyder Privilegiet efter Art. 25 at være fritagne for uden Kongens særlige Bestemmelse at svare for Landets almindelige Domstole[175]). Det antages derfor, at Art. 25 kun kan gælde de Personer, der hører til Kongehuset i snævrere Forstand, ikke dem, der tillige er Medlemmer af et andet Fyrstehus, hvilke derfor formentlig maa kunne søges ved de almindelige Domstole, for saa vidt de for dem gældende særlige folkeretlige Regler og de almindelige Værnetingsregler, jfr. Retsplejelov 1916 § 248, overhovedet tillader det. Herfor taler ogsaa den reale Betragtning, at det vilde være urimeligt, om danske Statsborgere skulde være indskrænkede i deres Retsbeskyttelse overfor Personer, der i deres eget Hjemland frit kan sagsøges i lignende Tilfælde.

Ifølge Efterskriften til Grl. 5. Juni 1849 skulde Kongelovens Art. 21 og 25 kun gælde saalænge, indtil der ved en Huslov maatte blive anderledes bestemt derom, hvilken Huslov utvivlsomt maatte antages kun at kunne gives ved Lov men ogsaa at kunne gives ved en almindelig Lov[176]). I de senere Grundlove, jfr. ogsaa nu Grl. 5. Juni 1915, er denne Bestemmelse ikke gentaget, og Art. 21 og 25 maa derfor nu antages at være ganske

---

[173]) Saaledes ogsaa Holck I S. 319, anderledes Matzen II S. 63 fg.

[174]) Jfr. Holck I S. 318, Matzen II S. 62.

[175]) Jfr. Rehm S. 118, der hævder, at det privilegerede Værneting kun kan tilkomme Medlemmer af Fyrstehuset i snævrere Forstand.

[176]) Jfr. Holck I S. 319 fg. Se ang. Forhandlinger om en Huslov Kriegers Dagbøger I S. 42 og 49.

almindelige Lovbestemmelser, der kan ændres ikke blot ved en særlig Lov, kaldet Huslov, men ved en hvilkensomhelst senere Lov. Det Spørgsmaal kunde derfor rejses, om Kongelovens Art. 25 og D. L. 1—2—1 ikke maatte være bortfaldet ved Retsplejelov 11. April 1916, da denne Lovs 1ste Kapitel om de for Fremtiden bestaaende Retter hverken i § 1 eller i § 21, der omhandler Kongens Ret til at nedsætte extraordinære Retter, tager noget Forbehold med Hensyn til den fortsatte Bestaaen af Reglerne i Kongelovens Art. 25 eller D. L. 1—2—1[177]), og det ikke uden videre kan anses for en Selvfølge, at disse i Forhold til Nutidens Opfattelse saa vidt gaaende Regler skulde blive bestaaende selv efter Indførelsen af en ny moderne Retspleje. Alligevel maa det dog antages, at de nævnte Bestemmelser ikke er bortfaldet ved Retsplejeloven, dels fordi dette utvivlsomt ikke har været Hensigten, dels og navnlig fordi Retsplejelov 1916 § 877, 4 gaar ud fra, at de i D. L. 1—2—1 nævnte Personer ikke kan tvinges til at møde som Vidner, og saaledes maa forudsætte, at Reglen i D. L. 1—2—1 stadig skal være gældende.

b) I Grundloven findes følgende Regler om Kongehusets Medlemmer i Almindelighed:

1. De kongelige Prinser er myndige, naar de har fyldt det 18de Aar, Grl. § 6, en Regel, der dog, hvad privatretlige Forhold angaar, sikkert kun gælder de Prinser, der hører til det danske Kongehus i snævrere Forstand.

2. Ifølge Grl. § 10 kan der for Medlemmer af det kongelige Hus bestemmes Aarpenge ved Lov. Skønt det ved den tilføjede Regel, at Aarpengene ikke uden Rigsdagens Samtykke kan nydes udenfor Riget, er forudsat, at Aarpengene ikke nødvendigvis be-

---

[177]) Jfr. derimod med Hensyn til Tyskland Einführungsgesetz 30. Jan. 1877 z. Zivilproseszordnung § 5: »In Ansehung der Landesherren und der Mitglieder der landesherrlichen Familien ... finden die Bestimmungen der Zivilproseszordnung nur insoweit Anwendung als nicht besondere Vorschriften der Hausverfassungen oder der Landesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten«. Naar Munch-Petersen I S. 63 anser et udtrykkeligt Forbehold for overflødigt, fordi den hidtil gældende Ordning angaaende Regeringens Ret til at anordne Kommissioner i det hele opretholdes, da overses det, at Rpl. § 21 netop gjorde den ikke med D. L. 1—2—1 forenelige Ændring i den tidligere gældende Ordning, at Straffesager nu altid skal paadømmes ved de ordinære Domstole.

høver at bortfalde ved den paagældendes Bosættelse udenfor Riget, er det dog utvivlsomt en naturlig Forudsætning i § 10, at der kun kan blive Tale om at bevilge Aarpenge til Medlemmer af Kongehuset i snævrere Forstand. Spørgsmaalet er dog uden videre Interesse, da det ganske er overladt til den lovgivende Magts suveræne Skøn, i hvilket Omfang den vil bevilge slige Aarpenge, og dette faktisk kun sker indenfor meget snævre Grænser, nemlig regelmæssigt kun til Tronfølgeren, naar han er myndig, samt til Kronprinsessen og Enkedronningen[178]).

c) Ifølge Praxis og den almindelige Lovgivning gælder følgende særlige Regler:

1. Særlige Ærerettigheder. Dronningen og Enkedronningen nyder Prædikatet af Majestæt, de øvrige Medlemmer af Kongehuset Titel af Højhed, nogle af disse ogsaa af kgl. Højhed[179]), ligesom de ogsaa nyder andre særlige Ærerettigheder[180]).

2. Særlig Retsbeskyttelse mod Angreb og Fornærmelser, Straffelovens §§ 91—94. En særlig kvalificeret Beskyttelse nyder Dronningen, Tronfølgeren og Enkedronningen efter §§ 91—93, medens § 94 rammer Angreb mod »nogen anden af de efter Tronfølgeloven arveberettigede Prinser eller mod nogen her i Riget boende Prinsesse, der hører til det danske Kongehus«. Særlig Retsbeskyttelse nyder herefter samtlige til Kongehuset i videre Forstand hørende Prinser, enten de er bosatte her i Landet eller ikke, men af Prinsesserne, hvorved efter det foregaaende maa forstaas de ikke i fremmede Fyrstehuse indgiftede ag-

---

[178]) For Tiden oppebæres Aarpenge kun af Enkedronningen, Lov Nr. 126, 8. Juni 1912, Prins Valdemar, Lov Nr. 22, 15. Marts 1880, samt af Kronprinsen, Lov Nr. 117, 11. Marts 1917. Brudeudstyr til Prinsesser bevilgedes sidste Gang ved Lov Nr. 133, 20. December 1901.

[179]) Ifølge Kabinetsordre 23. Sept. 1774, bekendtgjort ved Kanc. Prom 24. Sept. og 1. Okt. s. A. tilkommer Prædikatet »kgl. Højhed« i Almindelighed kun en Konges Sønner og Døtre, Sønnernes Gemalinder og Kronprinsens Sønner og Døtre, hvorimod andre Prinser og Prinsesser af Danmark kun er berettigede til Prædikatet »Højhed«. Imidlertid kan Kongen naturligvis ved speciel Bestemmelse udvide det førstnævnte Prædikat til andre Prinser og Prinsesser, se Cirk. 3. Jan. 1828, Reskr. 21. Dec. 1858, jfr. Holck I S. 324 og Hof- og Statskalenderen.

[180]) Saaledes Æresbevisninger af Militæretaten, ved Kirkebønnen o. s. v.

natiske Prinsesser[181]) samt Prinsernes Hustruer, kun de, der er bosatte her i Riget.

3. Særlig Fritagelse for visse Skatter og Byrder, saaledes for Indkomst- og Formueskat til Stat og Kommune[182]), og for Afgift af Motorkøretøjer[183]), hvorhos Kongehusets Medlemmer nyder Fribefordring paa Statens Jærnbaner[184]), og Postforsendelser til dem skal frigøres[185]). Disse Begunstigelser maa dog efter en naturlig Forstaaelse antages at gælde alene Medlemmer af det danske Kongehus i snævrere Forstand, da de maa ses som begrundede i, at Skatterne og Udgifterne ellers vilde blive væltede over paa Kongen[186]).

4. Endelig erindres den særlige Adgang, som de til Tronen arveberettigede myndige Prinser har efter Lov 11. Febr. 1871 § 5 til at blive valgt til Rigsforstander, idet de navnlig dertil ikke behøver at have dansk Indfødsret. Herved vil altsaa ogsaa Prinser udenfor Kongehuset i snævrere Forstand kunne komme i Betragtning, naar de iøvrigt opfylder Lovens andre Betingelser, hvortil dog hører ikke blot at være tilstede i Riget men ogsaa at høre til den evangelisk-lutherske Kirke.

Iøvrigt maa de almindelige Regler om Skattepligt, Værnepligt og Valgret samt Valgbarhed — kfr. dog Lov 23. Dec. 1865 § 27 angaaende Pligten til at modtage Valg som Borgerrepræ-

---

[181]) Jfr. Holck I S. 311.

[182]) Lov Nr. 85, 15. Maj 1903 § 20 a og Lov Nr. 149, 10. April 1922 §§ 3 og 11.

[183]) Bek. Nr. 320, 6. Maj 1921 § 33, Stk. 10 og § 35, Stk. 4.

[184]) Lov Nr. 111, 13. Maj 1911 § 65 Nr. 1.

[185]) Postlov 9. Maj 1919 § 15 XVI.

[186]) Denne snævrere Forstaaelse følges ogsaa af Postvæsenet med Hensyn til Spørgsmaalet om Postforsendelsers Frigørelse, se Officielle Meddelelser fra Postvæsenet 1888 S. 93, men herimod Matzen II S. 61. Derimod har Landsoverskatteraadet i en d. 7. Juni 1915 afsagt Kendelse statueret, at Kong Constantin af Grækenland og de græske Prinser som Medlemmer af det danske Kongehus var fritagne for Skat af Indkomst, flydende af faste Ejendomme her i Landet, jfr. Lov 149, 10. April 1922 § 2, Nr. 3, samt for Formueskat til Staten. Med Hensyn til Afgiften efter Bek. 6. Maj 1921 §, 35 har Spørgsmaalet dog ingen praktisk Interesse, da ogsaa Medlemmer af fremmede Fyrstehuse er fritagne for denne Afgift, jfr. ligeledes Bek. 1921 § 33, Stk. 10.

sentant i København — ogsaa gælde for Medlemmerne af Kongehuset som for andre Statsborgere[187]).

En særlig fremragende Stilling indenfor Kongehuset indtager foruden Dronningen og Enkedronningen Tronfølgeren eller Kronprinsen. Foruden visse særlige Ærerettigheder[188]) tilkommer der ham, naar han er myndig, i Henhold til Lov 11. Febr. 1871 Ret til at føre Regeringen i Kongens Sted, jfr. foran, og i Henhold til Grl. § 15 tager han derhos, naar han er myndig, Sæde i Statsraadet. Om hans Stilling her henvises til det følgende i § 35.

ANDET UNDERAFSNIT

Formerne for Kongemagtens Udøvelse.

§ 33.

Om Ministrene som Organer for Kongemagten.

Ifølge Grl. § 11 har Kongen med de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger den højeste Myndighed over alle Rigets Anliggender, og denne Myndighed er i Grl. § 2 nærmere bestemt saaledes, at Kongen udøver den lovgivende Magt sammen med Rigsdagen, medens han derimod alene er Indehaver af den udøvende Magt, hvorhos Kongen ifølge Grl. § 25 i visse Tilfælde paa egen Haand kan udstede foreløbige Love. Det er disse Beføjelser, der tilsammen udgør Kongemagten, jfr. Grl. § 1. Men da Kongen selv personlig er ansvarsfri, Grl. § 12, kan Kongemagten i et indskrænket Monarki kun udøves i bestemte For-

---

[187]) Se om Prinsernes Stilling til Værnepligten Kriegers Dagbøger IV S. 43.

[188]) Kronprinsen har saaledes en særlig Adjutant, jfr. Lov om Hærens Ordning 7. Aug. 1922 § 33, Lov om Søværnets Ordning af s. D. § 16.

mer, hvorved andre Personer som nødvendige Organer for Kongemagten paatager sig Ansvaret for Kongemagtens Udøvelse. Disse forfatningsbestemte Organer er Ministrene. At disses Medvirkning er nødvendig ved enhver Regeringshandling af Kongen, er allerede udtalt i Grl. § 11, hvor det siges, at Kongen udøver sin Myndighed gennem sine Ministre, samt i § 12, hvor det tilføjes, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse. I de følgende Paragrafer bestemmes dernæst Formen for deres Medvirken nærmere saaledes, at overhovedet ingen Regeringsbeslutning af Kongen bliver gyldig uden i det mindste én Ministers Medunderskrift, Grl. § 13, og at det derhos med Hensyn til Love og vigtige Regeringsforanstaltninger yderligere kræves, at disse skal forhandles i Statsraadet, der bestaar af Ministrene i Forening, Grl. § 16. Endelig bestemmer Grl. § 14 Ministrenes Ansvar nærmere saaledes, at de for deres Embedsførelse kan tiltales af Kongen eller Folketinget for Rigsretten.

Vor Grundlov hjemler saaledes en dobbelt Form for Ministrenes Medvirkning: gennem den enkelte Ministers Medvirkning og gennem en Medvirkning af samtlige Ministre som Kollegium, Statsraadet. Den første Form er ikke ejendommelig for vor Grundlov, den genfindes tværtimod i alle Forfatninger, der hjemler en uansvarlig Regeringschef. Efterhaanden som Doktrinen om Monarkens retlige Uansvarlighed sloges fast[1]), maatte det nemlig under en fri Forfatning fremstille sig som en Nødvendighed, at til Gengæld de personlige Redskaber, gennem hvilke Monarken handlede, maatte blive ansvarlige, og at derfor ingen Regeringshandling af Monarken kunde være gyldig uden Underskrift af i det mindste én Minister, der derved paadrog sig Ansvaret. Denne Grundsætning, der først er blevet udviklet i England, er herfra trængt ind i alle Landes konstitutionelle Forfatninger[2]). Den findes i den danske Grundlovs § 13 udtalt

---

[1]) Det oprindelige historiske Udgangspunkt er, at Kongen selv er ansvarlig for sine Regeringshandlinger og derfor eventuelt kan afsættes for Brud paa sine Kongepligter, jfr. P. J. Jørgensen Retshistorie S. 201 og Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904 passim.

[2]) Kun efter den norske og svenske Forfatning er det principielt ikke udelukket men praktisk talt lidet tænkeligt, at Kongen kan handle gyldigt,

i den indirekte Form, at Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af én eller flere Ministres Underskrift, og at enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen. Skønt uheldigt udtrykt er det herved tydeligt nok Hensigten at udtale, hvad der ligeud er udtalt i den danske Grundlovs nærmeste Forbillede, den belgiske Forfatning af 1831 Art. 64, at ingen kongelig Udfærdigelse har Virkning, medmindre den er underskrevet af en Minister[3]), hvorimod det naturligvis ikke er Meningen, at enhver med Ministerunderskrift forsynet Beslutning af Kongen eo ipso derved skulde blive gyldig, selvom den strider mod Lov eller Grundlov[4]). Ved denne Bestemmelse i Grl. § 13 adskiller den konstitutionelle Konges og hans Ministres Stilling sig skarpt fra den enevældige Konges og hans Ministres. Skønt nemlig den enevældige Konge faktisk ogsaa maatte betjene sig af Raadgivere ved Regeringens Førelse, af hvilke flere allerede bar Navnet af Ministre, og skønt Parafering ogsaa dengang var i Brug ved kgl. Udfærdigelser[5]), var Kongens Beslutninger dog altid gyldige selv uden nogensomhelst Medunderskrift. Derhos ifaldt Ministrene heller ikke dengang Ansvar for Beslutningen som saadan, thi den var alene Kongens, men kun for Indstillingens Behørighed og Udfærdigelsens Korrekthed. Og endelig kunde Kongens Raadgivere ikke drages til Ansvar af andre end Kongen selv, medens efter Grundloven Ministrene kan tiltales for Rigsretten for deres Embedsførelse ikke blot af Kongen, men, hvad der er af mere praktisk Betydning, af Folketinget, jfr. Grl. § 14, idet det først er denne Ministrenes Ansvarlighed overfor Parlamentet, der giver disses Ansvarlighed Betydning som en Garanti overfor Kongen[6]).

---

uden at Ansvar for hans Handling kan paalægges nogen Minister, jfr. Morgestierne S. 112 og 720 og Samme, Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen 1911 S. 48, Malmgren S. 14.

[3]) Saaledes ogsaa Monrads oprindelige Udkast til Grl. 1849, se Kriegers Dagbøger I S. 96.

[4]) Matzen II S. 114.

[5]) Matzen II S. 114.

[6]) Ogsaa i parlamentariske Republiker er Præsidenten regelmæssig uansvarlig og Ansvaret paalagt Ministrene, saaledes i Frankrig, Forfat-

Derimod er vor Grundlovs Fordring om Statsraadsbehandling i alle vigtigere Tilfælde af mere usædvanlig Art. Efter de fleste andre konstitutionelt monarkiske Forfatninger er det tilstrækkeligt, at Monarken handler med en enkelt Ministers Medvirkning, og det er kun rent undtagelsesvis, at han behøver at indhente Raad hos sit samlede Ministerium. I England er saaledes den oprindeligt foreskrevne Forhandling mellem Kongen og hans Raadgivere i Statsraadet (Privy council) blevet til en blot Form, saaledes at den egentlige Forhandling mellem Ministrene foregaar mellem disse alene indbyrdes i Kabinettet, uden at Kongen er tilstede, og Kongens Afgørelse træffes alene under Medvirkning af en enkelt Minister, Premierministeren eller vedkommende Fagminister. De fleste andre Lande kender heller ikke nogen regelmæssig Forhandling af Kongen med det samlede Statsraad eller Ministerium[7]). Det er derfor her regelmæssigt heller ikke udelukket, at Monarken kan blive ved at føre Regeringen selv under Ophold i Udlandet, naar han blot har en enkelt Minister hos sig. Helt afvigende herfra er Ordningen i de tre nordiske Lande, hvor alle vigtigere Regeringsforanstaltninger s k a l forhandles i det samlede Statsraad under Kongens Forsæde. Mest udpræget er denne Ordning i Sverige og Norge, hvor til Gengæld Ministerkontrasignaturen navnlig tidligere spillede en mere underordnet Rolle[8]). Men ogsaa i Danmark er Fordringen om Ministerkontrasignatur som nødvendig Betingelse i alle Tilfælde forbundet med Kravet om Statsraadsbehandling i vigtigere Tilfælde, jfr. Grl. § 16. Og hvilken Betydning vor Grundlov tillægger denne Statsraadsbehandling,

---

ningslov 25. Febr. 1875 Art. 6: »Ministrene er solidarisk ansvarlige overfor Kamrene for Regeringens almindelige Politik og hver især for deres personlige Handlinger. Republikens Præsident er kun ansvarlig i Tilfælde af Højforræderi.« Det samme gælder nu i det tyske Rige, Czekoslovakiet, Polen og Finland.

[7]) Se A s c h e h o u g I S. 216 fg., J o h. S t e e n s t r u p, Statsrettens Udvikling gennem Tiderne 1916 S. 142 fg., J e l l i n e k, Schriften II S. 271 fg.

[8]) Jfr. A s c h e h o u g I S. 216 fg., S a m m e, Nordisk Statsret S. 57 fg., M o r g e n s t i e r n e S. 111 fg. og S a m m e, Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen S. 47 fg., jfr. dog nu norsk Grl. Best. af 15. Aug. 1911, der har ændret den norske Grl. § 31.

fremgaar deraf, at Kongen ifølge Grl. § 8, jfr. Lov 11. Febr. 1871, i Tilfælde af Fraværelse fra Riget ikke kan vedblive selv at føre Regeringen, hvilket som tidligere anført netop særligt er begrundet deri, at han under Ophold i Udlandet ikke kan holde Statsraad[9]).

Ministrenes Medvirkning som Organer for Kongemagten er imidlertid ikke indskrænket dertil, at de skal medunderskrive de enkelte Beslutninger af Kongen og samlede som Kollegium tjene ham som forfatningsmæssigt nødvendigt Raad ved vigtigere Regeringsforanstaltningers Afgørelse. De har tillige enkeltvis som selvstændige ansvarlige Forvaltningschefer at tjene som Organer for Kongens udøvende Magt. Dette er vel ikke ligefrem udtalt i Grundloven, men dels forudsættes dette i Grl. § 13, der taler om, at Kongen fordeler Forretningerne mellem Ministrene, saavelsom i Grl. § 11, der udtaler, at Kongen udøver Regeringen, hvorunder ogsaa Administrationen falder, gennem sine Ministre, dels ligger dette i det ved Grundlovens Indførelse hævdvundne Begreb, Ministre, hvorfor ogsaa det allerførste Skridt til den fri Forfatnings Indførelse herhjemme bestod i det saakaldte Ministerialsystems Indførelse ved Resol. 24. Marts 1848, jfr. Pl. 4. April s. A., hvorved Enevældens gamle Kollegialsystem afskaffedes. Dette Ministerialsystem, hvorefter der i Spidsen for hver enkelt Forvaltningsgren maa staa ikke et Kollegium, men en enkelt Mand, en Minister, som ansvarlig Leder af hele det paagældende »Ministerium«, er vel ikke historisk en ligefrem Konsekvens af Ministrenes Ansvarlighed for Regeringens Førelse, idet det først er udviklet i Frankrig under Konsulatsforfatningen, der ikke anerkendte Ministrenes Ansvarlighed overfor Parlamentet[10]). Men det er dog statsretligt set en logisk naturlig Konsekvens deraf, da der ikke med Vægt kan paalægges de enkelte Ministre Ansvar for Forvaltningen, naar de ikke hver for sig selvstændigt har Ledelsen af hver sin Gren af denne.

---

[9]) Jfr. Matzen II S. 37.

[10]) Se Jellinek, Schriften II S. 104 fg. I England, Ministeransvarlighedens Fødeland, er Ministerialsystemet først i den allernyeste Tid gennemført og dette endda ikke fuldstændigt, jfr. Admiralitetet, der endnu er kollegialt sammensat, se Hatschek 1914, S. 129.

Endelig er Ministrene ogsaa Organer for Kongemagten i dens Forhold til Rigsdagen. Kongen kan vel selv give Møde paa Rigsdagen for at oplæse en Trontale eller lignende. Men ligesom denne Trontale maa være billiget af de ansvarlige Ministre, saaledes er det iøvrigt en Forudsætning i Forfatningen, jfr. Grl. § 23, at Kongen i sine Forhandlinger med Rigsdagen betjener sig af de ansvarlige Ministre som Mellemled, hvorfor disse ogsaa som saadanne har Adgang til Rigsdagen, uanset om de er Rigsdagsmænd, Grl. § 58. Fremsættelse af Lovforslag, Opløsning og Slutning af Rigsdagen, Besvarelse af Adresser fra Tingene med videre kan derfor kun ske under den i Grundloven foreskrevne Medvirkning af Ministrene.

Kun hvor Kongen ikke udøver Kongemagt, men handler som privat Mand, er Medvirkning af Ministre ikke nødvendig, jfr. Grl. § 13, der kun kræver en Ministers Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger, hvorved i Henhold til §§ 1 og 11 maa forstaas de Beslutninger, hvorved Kongen udøver Kongemyndighed eller Kongemagt. Ministerunderskrift er saaledes ikke nødvendig ved Kongens Dispositioner over Civillisten, ved hans Ansættelse og Afskedigelse af Hofembedsmænd[11]) og Uddeling af Hoftitler og Hofcharger. Ogsaa Kongens Nedlæggelse af Kronen maa betragtes som et Udslag af hans Ret som Privatmand og kan derfor ikke kræve Ministerkontrasignatur til sin Gyldighed[12]). I Praxis sker Kongens Ordensudnævnelser ligeledes uden Ministerkontrasignatur, men da disse Udnævnelser næppe kan frakendes al offentligretlig Betydning, og utvivlsomt ogsaa maa kunne foretages af den, der fører Regeringen i Kongens Sted, synes dette af tvivlsom Rigtighed[13]). Ogsaa Udøvelsen af Kongens Myndighed over

---

[11]) Jfr. foran S. 252 og 255 samt U. f. R. 1886 S. 981.

[12]) Jfr. foran S. 231.

[13]) Saaledes ogsaa Matzen II S. 111, anderledes Holck I S. 274. I de allerfleste Lande udenfor England meddeles Ordener uden Ministerkontrasignatur. I en Dagsorden af Folketinget i Samlingen 1909—10 Sp. 2428 udtaltes det, at Retten til at uddele Ordener var »et kongeligt Prærogativ«, hvorfor Ændringer i Forholdet formentlig kun kunde ske efter en Forhandling med Kongemagten. Hvad der menes med »kongeligt Prærogativ«, synes imidlertid ikke ganske klart. Naar Just. Min. Skr. 15. April 1851 henviser til et af Kongen ved Givelsen af Grl. 5. Juni 1849 taget For-

Kongehusets Medlemmer, der maa ses som en Kongen af Statshensyn tillagt Ret, maa som tidligere omtalt vistnok udøves under Medvirkning af Ministre.

At Kongen undtagelsesvis fremtræder offentligt som Konge uden at være helt dækket af Ministeransvar, vil dog kunne ske f. Ex. ved mundtlige Udtalelser til Deputationer eller ved offentliggjorte Referater af Statsraadsforhandlingerne. Kongens Ret til slige Udtalelser vil navnlig i det sidste Tilfælde ikke kunne nægtes ham[14]). Men vil det siddende Ministerium ikke paatage sig Ansvaret for den faldne kgl. Udtalelse, vil det kunne medføre et Ministerskifte, da Grundsætningen i Grl. § 12 saavelsom sund konstitutionel Opfattelse tilsiger, at Ministrene altid bør staa som ansvarlige Organer for Kongemagten[15]). Da Ministrenes Medvirkning saaledes er en grundlovsmæssig nødvendig Form for Kongemagtens Udøvelse, idet Kongen slet ikke kan regere uden Ministre, og da paa den anden Side ingen Minister ved Befaling af Kongen kan tvinges til at medunderskrive nogen Beslutning af Kongen, for hvilken han ikke vil paatage sig Ansvaret, medens derhos Kongens Valg af Ministre under parlamentarisk Styre vil være stærkt bundet af de herskende politiske Forhold paa Rigsdagen, følger deraf, at det normalt vil blive Ministrene, der faktisk leder Regeringen, for hvis Førelse de jo ogsaa bærer Ansvaret. Desuagtet er det ikke dem, men Kongen, der retlig er Udøver af Kongemagten, idet Kongen retligt ligesaa lidt kan tvinges til at give sin Underskrift til de Regeringshandlinger, hvor denne udkræves, og Kongen derhos ifølge Grl. § 13 har Retten til at udnævne og afskedige Ministrene. Selvom Ministrene i daglig Tale ofte identificeres med Regeringen[16]), er Forholdet derfor dog selv under

---

behold, da maa det herimod hævdes, at andre Forbehold end de i selve Grl. 5. Juni 1849 og Aab. Brev af s. D. tagne ikke retligt kan anerkendes.

[14]) Jfr. Rob. Hermansson, Svensk Konungamakt 1915.

[15]) Som et Exempel, hvor Kongens og Konsejlspræsidentens Udtalelser i Statsraadets offentliggjorte Forhandlinger paa et afgørende Punkt kom til at staa direkte imod hinanden, kan anføres Udtalelserne angaaende de kongevalgte Landstingsmænds Opløselighed i Statsraadsmøderne 13. Juni og 11. Juli 1914, se Rigsdags-Aarbog 1913—14 S. 102—3 og Overord. Samling 1914—15 S. 13 fg.

[16]) Jfr. Rpl. 1916 § 169 Stk. 6.

parlamentarisk Styre retligt at opfatte saaledes, at det er Kongen, der regerer under ansvarlige Ministres Medvirkning. Og skønt Kongen personlig er ansvarsfri, er det netop Forfatningens Mening, jfr. ogsaa Grl. § 7, at der i hans personlige Deltagelse i Regeringen skal ligge en Garanti imod et altfor ensidigt Partistyre; thi uden dette vilde Grundlovens Regler, der helt igennem behandler Kongen som den, der selv fatter Beslutningerne, være uden Forklaring.

Denne uadskillelige Forening af Kongen og hans Ministre kan man ogsaa med en engelsk Vending udtrykke saaledes, at det er ikke Kongen personligt, der regerer, men Kongen i sit Statsraad. Paa den ene Side gives der nemlig ikke Regeringshandlinger, der er kongelige Prærogativer i den Forstand, at Kongen skulde kunne udføre dem uden Ministres Medvirkning[17]); selv naar han udnævner eller afskediger Ministrene, maa det ske under ansvarlige Ministres Medvirkning. Og paa den anden Side kan Statsraadet eller Ministrene ikke regere uden som Raad for Kongen, bortset fra de Undtagelsestilfælde, da der ingen Konge eller regeringsdygtig Konge er, og hvor Statsraadet derfor midlertidigt alene udøver Kongemagt.

§ 34.

Om Ministrenes Udnævnelse og Afskedigelse m. m.

I. Med Hensyn til Ministrenes Udnævnelse foreskriver Grl. § 13, at Kongen udnævner og afskediger sine Ministre. Denne Ret er saaledes Kongen grundlovsmæssigt tilsikret, saa at den ikke paa samme Maade som Retten til at udnævne andre Embedsmænd ifølge Grl. § 17 kan berøves ham ved simpel Lov. En Lov, hvorefter Rigsdagen formelig skulde have Ret til at udnævne Ministrene, saaledes som Reglen er i flere nyere parla-

---

[17]) Jfr. angaaende den af Benjamin Constant opstillede Lære om en særlig pouvoir royal forskellig fra den udøvende Magt (»le pouvoir excécutif«) min Opløsningsret S. 60 fg. og 70 fg. Derfor kan selv saakaldte kgl. Prærogativer med Hensyn til Uddelingen af Ordner ikke anerkendes, jfr. foran S. 277.

mentarisk-republikanske Forfatninger[18]), vilde derfor være grundlovsstridig. Derimod har Grl. § 13 ikke, saa lidt som de tilsvarende Bestemmelser i andre Landes Forfatninger[19]), kunnet hindre, at den i de fleste konstitutionelle Stater i Nutiden indførte parlamentariske Praxis ogsaa har fundet Indgang i Danmark, saaledes at Kongen for at kunne opnaa et regeringsdygtigt Ministerium som Regel vil være henvist til at udvælge Ministrene blandt Mænd, der tilhører det politiske Parti eller de politiske Partier, der har Flertallet paa Rigsdagen og navnlig i Folketinget. Denne parlamentariske Praxis, der første Gang afgørende betraadtes i 1901[20]), men som naturligvis ikke udelukker, at Kongen vil kunne udnævne et Forretningsministerium f. Ex. naar intet fast Flertal findes[21]), maa nu vistnok siges at være godkendt af alle politiske Partier. Men dertil kommer, at ifølge en Praxis, der gaar tilbage lige indtil vor allerførste konstitutionelle Tid, Ministrene regelmæssigt ikke udnævnes og afskediges enkeltvis, men som et Kollegium, der politisk holdes sammen af den Minister, der er Ministeriets Førstemand, Statsministeren[22]). Med Statsministerens Afgang gaar derfor hele Ministeriet af. Som Følge deraf sker Kongens Ud-

[18]) Dette gælder saaledes i de enkelte tyske Lande, jfr. Preussens Forf. af 30. Nov. 1920 § 45, Bayerns Forf. af 14. Aug. 1919 § 58, samt i Østrig efter Forfatningen af 1. Okt. 1920 §§ 70—72.

[19]) Jfr. saaledes Norge, hvis Grundlovs § 12 udtrykkeligt udtaler: »Kongen vælger s e l v et Raad af norske Borgere«, men hvor Parlamentarismen dog forlænst har vundet Sejr.

[20]) Ved Ministeriet Deuntzers Udnævnelse 24. Juli 1901.

[21]) Jfr. saaledes Forretningsministerierne Liebe og Friis i 1920, Rigsdags-Aarbog 1919—20 S. 40.

[22]) Jfr. Grl. 1915 § 16. Tidligere kaldtes han Konsejlspræsident. Den ny Benævnelse blev under Grundlovsforhandlingerne af Ordføreren i Folketinget motiveret derved, at det vilde være »mere praktisk« i Fremtiden at lade ham benævne Statsminister, hvilket er i Overensstemmelse med, hvad der er Tilfældet i vore Nabolande, Folk. Forh. 1913—14 Sp. 5643. I Sverige og Norge kaldes imidlertid de øvrige Ministre, bortset fra Udenrigsministeren, slet ikke Ministre men Statsraader. I Tyskland sondres der nu mere træffende mellem Ministerpræsidenten (Rigskansleren) og de ø v r i g e S t a t s m i n i s t r e (Rigsministre), thi naturligvis er samtlige Ministre S t a t s ministre og ikke blot Hof- eller Partiministre. Paa Island kaldes Førsteministeren Ministerpræsident (Forsætisraðherar) Forf. Lov 18. Maj 1920 § 13.

nævnelse af Ministrene derfor ogsaa regelmæssigt saaledes, at han ikke faktisk vælger de enkelte Ministre, men alene henvender sig til en enkelt Mand, den udpegede Førsteminister, og først naar denne har erklæret sig villig til at danne et Ministerium og har kunnet forelægge Kongen en færdig Ministerliste, som Kongen kan bifalde, udnævner Kongen det samlede Ministerium. Undtagelse gælder ved partikulært Ministerskifte, hvor det dog ogsaa er Statsministeren, der faktisk udpeger den ny Minister[23]).

Særlige Betingelser for at blive Minister foreskriver Grundloven ikke. Det kræves saaledes navnlig ikke, at Ministrene i Almindelighed saaledes som Kongen, jfr. Grl. § 5, eller Rigsforstanderen, Lov 11. Febr. 1871 § 5, skal tilhøre den evangelisk-lutherske Kirke. Efter Sagens Natur maa det dog sikkert antages, at Kirkeministeren maa bekende sig til den evangelisk-lutherske Lære. Heller ikke er det for en Minister, ikke engang for Statsministeren, nødvendigt at være Rigsdagsmand[24]), men endnu mindre er det som i Princípet endnu i Norge[25]) uforeneligt med hans Stilling, at han er det. Ikke heller kan visse særlige saglige Kvalifikationer kræves, da sligt intetsteds i Lovgivningen foreskrives. Og da ifølge Praxis Sagkundskab i militære Spørgsmaal ikke udkræves for at blive Forsvarsminister, kan særlig juridisk Kundskab, endsige juridisk Embedseksamen med en vis Karakter, heller ikke udkræves for at blive Justitsminister, omend i Praxis Justitsministeren hidtil altid har været Jurist. Efter Lov Nr. 100, 4. Marts 1921 vil derhos ogsaa Kvinder kunne udnævnes til Ministre. Da Ministrene imidlertid falder ind under Begrebet Embedsmænd i videre Forstand, maa dog de almindelige Betingelser for at blive dette udkræves, saaledes Indfødsret, Grl. § 17, Indfødsretten 15. Jan. 1776 § 1, og

---

[23]) En Undtagelse skete 30. Sept. 1916, da Partierne paa Rigsdagen udpegede 3 nye Ministre uden Portefeuille.

[24]) Naar Jellinek, Schriften II S. 281 vil opstille det som et Kendemærke for parlamentarisk regerede Stater, at Premierministeren altid og de andre Ministre som Regel skal være Medlemmer af Parlamentet, gælder dette saaledes ikke i Danmark, jfr. Ministeriet Deuntzer i 1901 og Holstein-Ledreborg i 1909 samt Ministerierne Liebe og Friis i 1920.

[25]) Siden 1913 kan vel ogsaa fungerende Statsraader (Ministre) vælges til Stortingsmænd, men de kan ikke give Møde paa Stortinget som Repræsentanter, saalænge de har Sæde i Statsraadet.

Uberygtethed samt vistnok ogsaa Vederhæftighed og Fuldmyndighed, skønt disse sidste Egenskaber positivt kun kræves hos Dommere og andre i Retsplejen ansatte Embedsmænd[26]).

Som allerede tidligere omtalt gælder Reglen i Grl. § 13 om Nødvendigheden af en Ministers Medunderskrift ogsaa for de Beslutninger af Kongen, hvorved han afskediger og udnævner Ministre. Men hvem skal underskrive det ny Ministeriums Udnævnelse, den afgaaende eller den tiltrædende Statsminister? I nogle Lande, saaledes i Norge[27]) og i Frankrig[28]), er det den afgaaende Minister, der underskriver sin Eftermands Udnævnelse, og dette synes paa Forhaand ogsaa bedst stemmende med Grundlovens Ord, hvorefter kun en Ministers, d. v. s. en aktuel Ministers Underskrift giver Kongens Beslutning Gyldighed[29]). I Danmark ligesom i England[30]) bruges dog siden 1875 den Praxis, at det er den tiltrædende Statsminister, der underskriver saavel de afgaaende Ministres Afskedigelser som sin egen og sine Kollegers Udnævnelser. Og denne Praxis synes i Virkeligheden ogsaa den med Forholdets Natur bedst stemmende. Ikke blot vilde man nemlig ved at betragte den afgaaende Statsministers Medunderskrift som nødvendig være nødt til at indskrænke hans Ansvar til at gælde alene de ny Udnævnelsers formelle Forsvarlighed, ikke deres Forsvarlighed iøvrigt, hvilket ogsaa vilde være en Indskrænkning af Budet i Grl. § 13, men man vilde navnlig gøre det muligt for ham ved at nægte sin Underskrift at stille sig i Vejen for Kongens grundlovsmæssige Ret til at omgive sig med nye Ministre[31]). Og at der paalægges de ny Ministre fuldt Ansvar ogsaa for deres egen Udnævnelse er ikke blot i Overensstemmelse med Sagens Natur, hvorefter Ministrene ikke saaledes som andre Embedsmænd i noget Tilfælde, heller ikke hvad deres egen Udnævnelse angaar, bør kunne lægge Ansvaret over paa andre, men ogsaa med Grund-

[26]) Retsplejelov 1916 §§ 42, 52 og 109.

[27]) Morgenstierne S. 119.

[28]) Esmein-Nézard, II S. 210.

[29]) Saaledes ogsaa Holck I S. 165.

[30]) Todd-Walpole, Parliamentary Government II S. 23.

[31]) Jfr. Ministeriet Zahles Vægring ved at indgive sin Afskedsbegæring i Marts 1920 og ved at fungere indtil videre, efter at Kongen havde ønsket dets Afgang, se Rigsdags-Aarbog 1919—20 S. 39.

lovens Ord i § 12, hvorefter Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, thi herunder falder ogsaa den Beslutning af Kongen, hvorved de selv kaldes til Roret som Kongens ansvarlige Ministre[32]). Udnævnelsen af Ministre finder ifølge Praxis Sted udenfor Statsraadet, hvilket jo ogsaa er nødvendigt, naar det ved et fuldstændigt Ministerskifte er en endnu ikke til Minister udnævnt Mand, der underskriver de ny Udnævnelser. Ligesom andre Embedsmænd har Ministrene ved deres Embedstiltrædelse at afgive højtidelig Forsikring paa Grundloven, se Grl. § 17.

II. Med Hensyn til Ministrenes Stilling iøvrigt erindres det, at de om Embedsmænd i Almindelighed givne Regler ogsaa gælder for dem, for saa vidt ikke særlige Afvigelser er gjort for deres Vedkommende, jfr. dog nu Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 104, hvorefter de i Lovens Kapitel I fastsatte almindelige Bestemmelser ikke gælder for Ministrene. Derimod gælder Reglerne i Straffelovens Kapitel 13 om Embedsmænds Forseelser for dem, saalænge ikke en særlig Ministeransvarlighedslov er givet. Som andre Embedsmænd har Ministrene fremdeles ikke Pligt til i private Sager at aflægge Vidnesbyrd angaaende fortrolige Forhandlinger, de i Embeds Medfør har ført[33]), dog kan de, modsat underordnede Embedsmænd, selv samtykke i, at de afhøres, Lov om Rettens Pleje 1916 § 169. Som særlige Begunstigelser for Ministrene i Kraft af deres Stilling kan nævnes, at de har Fribefordring paa Statens Jærnbaner[34]) og er fritagne for at lade sig vælge til Borgerrepræsentanter[35]); de er derhos udelukkede fra at fungere som Nævninger[36]).

Med Hensyn til Antallet af Ministre da er dette ikke bestemt fastsat i Grundloven, der i § 13 tværtimod overlader det til Kongen at bestemme deres Antal og Forretningernes Fordeling imellem dem. Kongen kan derfor indskrænke eller for-

---

[32]) Jfr. Matzen II S. 82 fg.

[33]) Se U. f. R. 1893 S. 1244.

[34]) Lov Nr. 111, 13. Maj 1911 § 65 Nr. 2.

[35]) Lov 23. Dec. 1865 § 27, Nr. 2.

[36]) Retsplejelov 11. April 1916 § 70. Ang. Ministrenes Rang gælder kgl. Resol. 12. Okt. 1855, hvorved dog erindres, at flere Ministerier — saaledes i 1910 og 1913 — er blevet fritagne for Rang og for at bære Uniform.

øge Ministrenes Antal og omlægge Forretningerne imellem dem, uden at nogen Lov kan indskrænke Kongens Hjemmel dertil. Dog er der en Grænse, under hvilken Kongen ikke kan gaa, idet han grundlovsmæssigt ikke kan nøjes med en enkelt Minister, f. Ex. en Geheimekabinetsminister. Grl. § 13 vilde ganske vist ikke derved blive uanvendelig, thi den kræver kun nødvendigt én Ministers Underskrift. Men foruden at det vilde komme i Strid med Forudsætningen i Grl. §§ 11, 12, 14 m. fl., der gaar ud fra, at Kongen har flere Ministre, vilde det være ganske uforeneligt med den anden Hovedregel i Grundloven, hvori denne søger Garanti mod Misbrug af den uansvarlige Konges Myndighed, nemlig Reglen i Grl. §§ 15 og 16 om Statsraadet og Ministerraadet, idet disse Raad skal bestaa af en Flerhed af Ministre, Ministrene i Forening eller samtlige Ministre[37]). Ministrenes Antal har i Praxis skiftet adskilligt, idet der ikke blot, navnlig i de senere Aar, er blevet oprettet nye Ministerier eller særlige af en Minister styrede Forvaltningsgrene, men der ogsaa undertiden — saaledes endnu i 1916 — har været udnævnt Ministre uden nogen bestemt Forvaltningsgren eller saakaldte Ministre uden Portefeuille, hvis Virksomhed derfor har bestaaet alene i Deltagelse i Forhandlingerne indenfor Statsraadet og med Rigsdagen. Selve Konsejlspræsidenten har gentagne Gange været Minister uden Portefeuille[38]). Omvendt er der heller intet til Hinder for, at en Minister midlertidigt eller til Stadighed forvalter flere Ministerier; saaledes styres siden 1905 Krigs- og Marineministeriet af en enkelt Minister under Navn af Forsvarsminister[39]).

Medens Kongen altsaa paa egen Haand ved kgl. Resolution kan udnævne ny Ministre og fordele Forretningerne mellem dem, uanset om en Lov maatte have henlagt visse Forretninger til bestemte Ministerier[40]), er det dog en Selvfølge, at Lønnin-

[37]) Efter Islands Forf. Lov af 18. Maj 1920 § 12 kan derimod Islands Konge udenfor Island, d. v. s. i Danmark, holde Statsraad med én Minister.

[38]) Saaledes Holstein-Holsteinborg i 1870 og Holstin-Ledreborg i 1909.

[39]) Kgl. Resol. Nr. 275, 5. Sept. 1905.

[40]) Saaledes er f. Ex. ifølge Bek. Nr. 59, 26. Marts 1914 Sager vedrørende Udskrivningsvæsenet overført fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet, uagtet Værnepligtslov 8. Juni 1912 § 44 forudsætter, at Justitsministeren har Ledelsen af Udskrivningsvæsenet.

gerne til de ny Ministre og endvidere til Embedsmændene i de eventuelle ny Ministerier maa bevilges af den sædvanlige Bevillingsmagt. For saa vidt vil Kongen faktisk være indskrænket i sin Ret efter Grl. § 13 af de gældende ministerielle Lønningslove, saafremt disse nøje opregner, hvor mange Tjenestemænd, der skal være indenfor hvert Ministerium. Dette er nu Tilfældet med Hensyn til samtlige Ministerier efter Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 116.

Medens der lige fra 1848 og indtil 1894 kun bestod 7 Ministerier, nemlig Udenrigsministeriet, Krigsministeriet, Marineministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, alle oprettede i 1848[41]), udgør de kongerigske Ministeriers Antal nu ialt 12. De ny tilkomne Ministerier er Ministeriet for offentlige Arbejder[42]), Landbrugsministeriet[43]) og Handelsministeriet[44]), hvorhos ogsaa Statsministeriet er gjort til et eget Ministerium med en egen Departementschef[45]), ligesom yderligere Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet er blevet delt i et Undervisnings- og et særligt Kirkeministerium[46]).

III. Med Hensyn til Ophøret af Ministerstillingen da er det Hovedreglen, at det sker ved, at Kongen afskediger den paagældende, jfr. Grl. § 13. Efter Grundloven vil det ogsaa uden formel Afskedigelse kunne ske derved, at en af Folketinget for Rigsretten tiltalt Minister dømmes til Embedsfortabelse[47]). Men efter at parlamentarisk Styre er indført, vil det dog ikke let kunne tænkes, at en af Folketinget for Rigsretten tiltalt Minister skulde blive ved at fungere som Minister, saaledes at der praktisk taget kan bortses herfra. Kongens Afskedigelse af en Minister vil kunne ske saavel uden Ansøgning fra hans Side

---

41) Se Kundg. 24. Nov., 31. Dec., 4. April, 5. Dec., 7. Dec., 24. Nov., 9. Dec. 1848.

42) Resol. 13. Jan. 1894.

43) Resol. 22. Maj 1896.

44) Bek. Nr. 59, 26. Marts 1914, jfr. Resol. 12. Okt. 1908.

45) Lov Nr. 291, 19. Dec. 1913.

46) Bek. Nr. 129, 28. April 1916. Det ved Bek. Nr. 391, 30. Juni 1919 oprettede midlertidige sønderjyske Ministerium ophævedes igen ved Bek. Nr. 151, 12. April 1920.

47) Matzen II S. 88.

som efter Ansøgning. Det første Tilfælde vil — skønt det indtraf i 1920 — dog heller ikke være meget praktisk, da en alvorlig Uoverensstemmelse mellem Kongen og hans Ministre regelmæssigt vil medføre, at de gør Sagen til Kabinetsspørgsmaal og begærer deres Afsked, hvis Kongen ikke vil følge deres Indstilling[48]). Derhos vil Kongen, da Ministrene udgør et Kollegium, regelmæssigt ikke kunne afskedige en enkelt Minister mod hans Vilje, uden at det ogsaa medfører de andres Afgang, og endelig vil, da ogsaa Afskedigelsen skal ske under ministeriel Kontrasignatur, Kongen kun kunne anvende denne sin grundlovsmæssige Ret, naar andre Raadgivere er villige til at paatage sig Ansvaret derfor og selv danne et nyt Ministerium.

Det sædvanlige vil derfor være, at Kongens Afskedigelse af Ministrene finder Sted efter Ansøgning, saaledes at det undertiden er en enkelt Minister, men oftest Ministeriet som Helhed, der ønsker at træde tilbage. Da Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, kan de naturligvis aldrig have nogen Pligt til at forblive siddende som Ministre længere end de selv vil tage dette Ansvar paa sig, kun at de maa være pligtige at fungere indtil videre, indtil nyt Ministerium kan blive dannet[49]). Om Grunden til Ønsket om Tilbagetrædelsen skyldes Uoverensstemmelse med Kongen eller Rigsdagen eller andre Grunde, er i og for sig ligegyldigt. Faktisk vil det imidlertid, hvor parlamentarisk Styre er indført, oftest være de politiske Forhold paa Rigsdagen, navnlig en Afstemning i et af Tingene, hvorved Ministeriet kommer i Mindretal, der vil medføre, at Ministeriet ønsker at fratræde[50]). Som Regel vil det i parlamentarisk regerede Lande alene være en Afstemning i det egentlige Folkekammer, der har denne Virkning. I Frankrig, hvor begge Kamre

---

[48]) Dette nægtede imidlertid Ministeriet Zahle at gøre i 1920, hvilket medførte dets Afskedigelse uden Ansøgning. Se angaaende lignende Tilfælde i ældre engelsk parlamentarisk Praxis under Georg III og William IV, T o d d-W a l p o l e anf. St. II S. 126 og R i d g e s, Constitutional Law of England 1915 S. 5 og 189.

[49]) I 1920 nægtede Ministeriet Zahle dog at fungere videre for derved at hindre et nyt Ministeriums Dannelse, Rigsd. Aarbog 1919—20 S. 32.

[50]) Som det første afgørende Præcedens i denne Retning maa anføres Ministeriet Holsteins Afgang i 1909, se foran Side 30 Note 39. Om Virkningen af tidligere Mistillidsadresser se M a t z e n II S. 87 fg.

er folkevalgte, har dog ogsaa en Afstemning i Senatet enkelte Gange bevirket Ministerskifte[51]), saaledes at Praxis i de forskellige Lande her vil kunne stille sig forskelligt. Men ogsaa allerede Udfaldet af nye Valg, hvorved Ministeriets Flertal tabes, vil kunne have denne Virkning.

Med Hensyn til Ministrenes Adgang til Pension gælder vel i Hovedsagen de almindelige Regler om Embedsmænds Pensionsret, men dog med flere vigtige Undtagelser, jfr. Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 72. Efter de tidligere Regler i Pensionslov 24. Febr. 1858 § 3 var Ministre egentlig uberettigede til Pension, naar de frivilligt søgte deres Afsked, saafremt det ikke var paa Grund af Alder, Svagelighed eller anden dem utilregnelig Aarsag, men da dette var en højst uheldig Ordning, fik de ifølge en fast men formelt ikke lovlig Praxis altid Pension. Nu er Ministrene ifølge Lov 1919 § 72 berettigede til Pension i ethvert Tilfælde af Afgang fra Stillingen, jfr. dog §§ 60 og 61, der ogsaa gælder Ministre. Derhos kan Kongen forhøje deres Pension udover Lovens Maximum — 8000 Kr. — dog i det højeste til Halvdelen af deres faste Lønning, hvilken nu er 18000 Kr., jfr. dog §§ 94 og 100[52]).

§ 35.

Om Statsraadet og Ministerraadet.

Allerede under Enevælden fandtes et fast Raad for Kongen, først kaldet det geheime Statsraad, senere Geheimekonseilet og siden igen Geheimestatsraadet[53]). Men skønt det faktisk ydede en vis Garanti mod Misbrug af den ansvarsfri Konges Magt, var dets Hovedøjemed dog kun ved Raad at understøtte Kongen i Regeringen, og det kunde derfor ikke saaledes som det tidligere Rigsraad, som det afløste, retligt betragtes som en

---

[51]) Saaledes i 1896 og 1912.

[52]) Paa Island er Ministerpension afskaffet ved Lov Nr. 3, 19. Juni 1918. Heller ikke i Czekoslovakiet har Ministrene, ja ikke engang Rigspræsidenten, Adgang til Pension, se Lov Nr. 93 og 94, 20. Dec. 1918.

[53]) Se nærmere herom J. E. Larsen I 2 S. 97 fg., og Matzen II S. 70 fg.

Skranke for Kongens Magt, idet Kongen ikke blot selv suverænt bestemte saavel Raadets Sammensætning som ved hvilke Anliggender han vilde indhente dettes Mening, men ogsaa til enhver Tid helt kunde afskaffe Raadet. Dette skete da ogsaa flere Gange saaledes under den Struenseeske Kabinetsstyrelse fra 1770—1772 og faktisk ogsaa under det følgende Guldbergske Kabinetsstyre indtil 1784 saavel som i de første Aar af Frederik VI's Regering[54]).

Et af Forfatningen som virkelig Skranke for Kongen paabudt Statsraad i Lighed med det, der fandtes i Sverige og Norge, indførtes først ved Grl. 5. Juni 1849 § 21, der bestemte, at Ministrene i Forening udgjorde Statsraadet, og at alle Lovforslag og vigtige Regeringsforanstaltninger skulde forelægges dette Raad. Herved var altsaa indført en forfatningsbestemt Institution, hvis Raad Kongen i alle vigtigere Sager skulde høre. Men iøvrigt var Bestemmelsen meget lidt udformet, idet Raadets nærmere Ordning skulde ske ved senere Lov, og navnlig adskilte det ny danske Statsraad sig paa et væsentligt Punkt fra det svenske og norske derved, at Forsædet i Raadet skulde føres ikke af Kongen selv, men af den, som af Kongen var udnævnt til Premierminister. Derved kom der en Uklarhed ind i hele Raadets Stilling, idet det kunde se ud, som om det alligevel ikke var de andre nordiske Landes Statsraad, men snarere det engelske Ministerraad (Kabinettet), som Grl. af 1849 havde til Hensigt at efterligne[55]), omend det utvivlsomt, jfr. Reskr. 28. Marts 1848, ikke var Meningen at udelukke Kongen fra, naar han ønskede det, at forhandle personligt med hele Statsraadet.

Kilden til Grundlovens nugældende Regler om Statsraadet og Ministerraadet er nu heller ikke at finde i Grundloven af 1849 men i Reglerne om Geheimestatsraadet og Ministerkonferencer i Forf. Lov 2. Okt. 1855 §§ 14—15 og Grl. 18. Nov. 1863 §§ 12—13. Det bestemtes her, at Kongen selv skulde føre Forsædet i Statsraadet, og kun naar Kongen i enkelte Tilfælde var forhindret, kunde han lade Sagen forhandle i en Ministerkon-

[54]) Jfr. J. E. Larsen, I 2. S. 97 og Danmarks Riges Historie 1699—1814 S. 604 fg.

[55]) Jfr. Matzen II S. 97 fg.

ference[56]). Skønt Reglerne endnu paa flere Punkter var mindre skarpt udformede, kan der ikke vel være Tvivl om, at det her er det i Sverige og Norge kendte, fra alle andre Staters Ministerraad afvigende Statsraad, der har været Forbilledet[57]).

Efter Grl. 1915 §§ 15 og 16, der er overensstemmende med Grl. 1866 §§ 15 og 16, fungerer Kongens Raad i Almindelighed i Form af Statsraad, men undtagelsesvis i Form af Ministerraad. Forskellen mellem disse Raad kan nu ikke søges i deres forskellige Sammensætning; thi efter Grl. § 15 udgøres Statsraadet af Ministrene i Forening, og om Ministerraadet siges det ligeledes i § 16 kun med en Variation i Udtrykket, at det bestaar af samtlige Ministre. Medlemmerne af Raadet er altsaa de samme i begge Tilfælde. Ej heller kan Forskellen søges i, hvem der fører Forsædet. Thi uagtet ifølge Grl. § 15 Kongen regelmæssigt præsiderer i Statsraadet, medens derimod efter Grl. § 16 Forsædet i Ministerraadet føres af Statsministeren, fremgaar det dog af selve Grl. § 15, jfr. § 7 og Lov 11. Febr. 1871, at der kan forekomme Tilfælde, hvor Statsraad holdes, uden at Kongen selv fører Forsædet deri, og at der endog kan forekomme Statsraad, hvori Statsministeren fører Forsædet. Dette udtrykte Grl. 28. Juli 1866 § 15 korrekt ved at sige: Kongen fører Forsædet undtagen i de i §§ 7 og 8 anførte Tilfælde. Mindre heldigt udtrykker Grl. 5. Juni 1915 § 15 det samme, idet den udtaler: Kongen fører Forsædet undtagen i de i § 7 ommeldte Tilfælde og i de Tilfælde, hvor Lovgivningsmagten i Henhold til Bestemmelsen i § 8, 1ste Punktum, maatte have tillagt S t a t s r a a d e t Myndighed til at føre Regeringen. Thi i Henhold til § 8, 1ste Pkt., har Lov 11. Febr. 1871 tillagt ogsaa andre end Statsraadet Myndighed til at føre Regeringen i Kongens Sted, nemlig Tronfølgeren eller en Rigsforstander, og det vil normalt netop være enten Tronfølgeren eller en Rigsforstander,

[56]) Yderligere skulde visse vigtige Spørgsmaal forhandles i en Ministerkonference, inden de kunde afgøres af Kongen i Geheimestatsraadet, se Forf. Lov 2. Okt. 1855 §§ 20, 22 og 54, Grl. 18. Nov. 1863 §§ 19, 58 og 59. I hvert Fald i disse Tilfælde kan der ikke være Tvivl om, at Kongens Beslutning maatte være at anse for ugyldig, naar de paabudte Former ikke var iagttagne, men Kongen havde truffet sin Afgørelse uden at lade Sagen forhandle i Ministerkonference og Statsraad.

[57]) Se foran S. 275.

der kommer til at fungere som Regent. Men da Kongen altsaa ikke altid behøver at føre Forsædet i Statsraadet, og da endog i Undtagelsestilfælde Statsministeren vil kunne præsidere i dette, kan Forskellen mellem Statsraad og Ministerraad aabenbart ikke søges deri, om Kongen personligt er til Stede i Raadet og præsiderer der. Derimod er det afgørende, om Kongemagten er til Stede i Raadet eller ikke, altsaa om Kongen eller den regerende Tronfølger eller Rigsforstanderen er til Stede i Raadet eller Ministrene er samlede som regerende Statsraad. I alle disse Tilfælde, hvor kongelig Resolution kan fattes i selve Raadet, foreligger der Statsraad. Hvor derimod Ministrene kun er forsamlede i Tilfældet af Kongens eller den regerende Tronfølgers eller Rigsforstanders Forhindring for at forhandle om en til dem henvist Sag uden selv at kunne fatte endelig kgl. Resolution i Sagen, foreligger Ministerraad[58]).

Medens de tidligere Forfatningslove af 2. Okt. 1855 og 18. Nov. 1863 ikke blot lod Tronfølgeren tage Sæde i Statsraadet men ogsaa tillod Kongen at kalde andre kongelige Prinser dertil, bestemmer Grl. § 15 nu kun, at Tronfølgeren, naar han er myndig, tager Sæde i Statsraadet. Det har været omstridt, hvilken Stilling Tronfølgeren derved kommer til at indtage i Raadet. Det er saaledes blevet hævdet, at han maatte være at anse for egentligt Medlem af dette, hvilket navnlig vilde faa Betydning i de Undtagelsestilfælde, hvor Statsraadet fører Regeringen, idet han i saa Fald som det fornemste Medlem af dette maatte antages at skulle føre Forsædet og med sin Formandsstemme at kunne gøre Udslaget[59]). Denne Opfattelse vilde imidlertid ikke blot være i Strid med Grundlovens Ord i § 15, der lyder paa, at Ministrene i Forening udgør Statsraadet, medens Tronfølgeren kun tager Sæde deri, men det vilde ogsaa komme fuldstændigt i Strid med Grundlovens Principer, hvorefter Regeringen skal føres ved ansvarlige Ministre, om den afgørende Stemme i Statsraadet kunde afgives uden at en for Rigsdagen og Rigsretten ansvarlig Person bar Ansvaret derfor. At Tronfølgeren ikke er stemmeberettiget Medlem, stemmer derhos ogsaa bedst med, hvad der maa antages at være Øjemedet med, at der er aabnet ham Adgang til Statsraadet, nemlig at skaffe ham Lejlighed

[58]) Jfr. Matzen II S. 100 fg.

[59]) Holck I S. 169.

til at sætte sig ind i Regeringsanliggender, men ikke at give ham Adgang til Indblanding i Regeringen, saalænge han endnu ikke selv har besteget Tronen[60]). Saaledes har ogsaa efter den norske Grundlov Tronfølgeren vel Sæde i Statsraadet men uden Ansvar og Stemme[61]), og samme Stilling tilkendes ham i Sverige, skønt Forfatningen tier derom[62]).

Omtvistet er det ligeledes, om Tronfølgeren har Adgang til Ministerraadet, idet Grl. § 16, der udtaler, at Ministerraadet bestaar af samtlige Ministre, ikke udtrykkeligt omtaler Tronfølgeren, hvorfor man har ment, at han maatte være udelukket derfra[63]). Dette er dog ikke afgørende, da der naturligvis ikke er Tale om, at han skulde blive egentligt Medlem af Ministerraadet, men kun om, at han skulde have Sæde deri ligesom i Statsraadet. Heller ikke kan der med Føje henvises til, at Ministrene bør kunne udtrykke sig ganske frit under de mere forberedende Forhandlinger i Ministerraadet og derfor ikke bør være generede af Tronfølgerens Nærværelse[64]). Thi Hensigten med Ministerraadet er ingenlunde at give Ministrene Adgang til mere fortrolig Drøftelse end i Statsraadet — Forhandlingerne skal tværtimod protokoleres og Ministrenes Vota afgives til Protokollen — men kun at raade Bod paa en blot midlertidig Forhindring for Kongen. At denne Kongens rent midlertidige Forhindring ogsaa skal ramme Tronfølgeren og udelukke ham fra Deltagelse i Ministerraadet, skønt han ikke selv er forhindret, og skønt han ubestridt har Ret til at deltage, naar Kongens Forhindring er af den Art, at Statsraad paa Ministrenes eget Initiativ maa afholdes for at raade Bod paa Forhindringen, synes ganske urimeligt. Ved kgl. Resol. 3. Dec. 1855 blev det ogsaa bestemt, at de kgl. Prinsers Pladser skulde staa dem aabne i Ministerkonferencerne, og denne Bestemmelse synes endnu at maatte gælde med Hensyn til Tronfølgeren[65]). Spørgsmaalet er

---

[60]) Saaledes Matzen II S. 66 fg.

[61]) Norges Grundlov § 35.

[62]) Blomberg S. 200.

[63]) Matzen II S. 69.

[64]) Matzen anf. Sted.

[65]) Saaledes ogsaa Holck I S. 170, jfr. N. Neergaard, II 2. S. 53 og 55.

imidlertid af meget ringe Interesse, da Ministerraad kun en eneste Gang har været afholdt efter Grl. af 1866, nemlig i 1869, jfr. Foreløbig Lov 20. Juli 1869 § 2, og da ogsaa Kronprinsen dengang var forhindret[66]), har det ikke faaet nogen Afgørelse i Praxis.

Med Ministerraad i Grundlovens Forstand maa ikke forvexles de rent forberedende Ministermøder eller fortrolige Raadslagninger mellem Ministrene indbyrdes, som disse holder for at forberede deres Stilling i Statsraadet eller paa Rigsdagen. Disse, der ikke omtales i Grundloven, har ligesom Rigsdagens Partimøder ingen formel statsretlig, men en saa meget desto større faktisk politisk Betydning, idet de fleste vigtigere Regeringsafgørelser som Regel faktisk besluttes der[67]).

§ 36.

Behandlingen i Statsraadet.

Medens det følger af Grl. § 15, at samtlige Ministre, naar de ikke har Forfald, har baade Ret og Pligt til at deltage i Statsraadet, indeholder vor Grundlov ikke saaledes som den norske og svenske nogen Bestemmelse om det mindste Antal Ministre, der maa være tilstede for, at Statsraad gyldigt kan holdes[68]). Det maa dog sikkert antages efter Analogien fra, hvad der gælder ved Tingenes Forhandlinger, overensstemmende med den norske Grundlovs Regel, at over Halvdelen af Medlemmerne maa være tilstede[69]).

Heller ikke findes der nærmere Regler om Førelse af Protokol i Statsraadet, men da Grl. § 16 forudsætter, at der føres Protokol i Ministerraadet, maa den ogsaa have forudsat som en Selvfølge, at Protokol føres i Statsraadet. Allerede Resol. 28.

---

[66]) Baade Kongen og Kronprinsen opholdt sig i Stockholm i Anledning af Kronprinsens Bryllup.

[67]) Officielt omtales de første Gang i Fællesudvalgs-Indstillingen af 30. Sept. 1916 angaaende Konventionen om Afhændelsen af de dansk-vestindiske Øer. Jfr. om »Statsrådsberedningen« i Sverige, Malmgren S. 15.

[68]) Se den norske Grl. § 27, den svenske Regeringsform § 8.

[69]) Jfr. Matzen II S. 37.

Marts 1848 og Kdg. 28. Jan. 1852 bestemte da ogsaa, at Protokollen i Statsraadet skulde føres af en Statsraadssekretær, og nu bestemmer Lov Nr. 291, 19. Dec. 1913, at Departementschefen i Statsministeriet varetager Forretningerne som Statsraadssekretær. I Norge og Sverige har denne Protokol en særlig forfatningsretlig Betydning derved, at den regelmæssigt skal forelægges Folkerepræsentationen eller et Udvalg af denne for at samme kan afgøre, om der paa Grund af Statsraadets Afgørelser bør gøres Ansvar gældende eller rettes Dadel mod noget af Statsraadets Medlemmer[70]). En saadan grundlovsmæssig Betydning tillægger den danske Grundlov derimod ikke Statsraadsprotokollen, hvorfor denne i Praxis heller ikke underskrives af Statsraadets Medlemmer men alene af Statsraadssekretæren. Ligesom der imidlertid regelmæssig, omend ad ikke officiel Vej, gives offentlig Meddelelse om de i Statsraadet stadfæstede Love[71]), saaledes kan Regeringen ogsaa undertiden selv føle sig interesseret i, at de protokollerede Forhandlinger offentliggøres, hvilket i den nyeste Tid i flere Tilfælde er sket gennem Ministerialtidende eller Statstidende[72]). Og derhos maa ogsaa de enkelte Ministre, hvis Holdning i Statsraadet angribes være sig paa Rigsdagen eller for Rigsretten, have Ret til at forlange Udskrift af Statsraadsprotokollen for at godtgøre deres Ansvarsfrihed[73]).

Hvad Statsraadets Virksomhed angaar, da falder den dels i den normale blot raadgivende, der omhandles i Grl. § 16, dels i den særlige efter Grundlovens § 7 og Lov af 11. Febr. 1871, naar Statsraadet undtagelsesvis fører Regeringen og altsaa paa egen Haand udøver Kongemagt.

I. Med Hensyn til Statsraadets normale Virksomhed som Raad for Kongen bestemmer Grl. § 16, at alle Love og vigtige Regeringsforanstaltninger forhandles i Statsraadet[74]). Alle Love,

[70]) Se Norges Grundlov § 75 fg., Sveriges Regeringsform §§ 105—107.

[71]) Gennem Ritzaus Bureau.

[72]) Saaledes i 1913—15 angaaende saavel det islandske Spørgsmaal som Spørgsmaalet om de kongevalgte Landstingsmænds Opløselighed.

[73]) Jfr. Matzen II S. 103 og de paa Foranledning af den tidligere Forsvarsminister i Forsvarskommissionens Beretning 1922 Bilag II S. 167 og 193 fg. offentliggjorte Referater af Statsraadsmøder i Aaret 1914.

[74]) Denne Sætning burde formelt rigtigere staa i § 15, saaledes, at § 16

saavel endelige som foreløbige, skal altsaa ubetinget forelægges der, og dette ved Regeringsforslag saavel før Forelæggelsen for Rigsdagen som efter deres Vedtagelse der.

Hvad derimod andre Sager end Love angaar, da er det kun vigtige Regeringsforanstaltninger, der nødvendigvis skal behandles i Statsraadet. Med Hensyn til, hvad der falder ind herunder, giver Grundloven imidlertid ingen nærmere Vejledning[75]). Spørgsmaalet maa derfor afgøres i Henhold dels til de faa derom positivt givne Regler[76]), dels til Praxis, saaledes at i tvivlsomme og nyforekommende Tilfælde Afgørelsen maa bero paa Kongens og vedkommende Ministers eller Ministres fornuftige og forsvarlige Skøn.

I Statsraadet forelægges Sagen i Almindelighed af den paagældende Fagminister[77]). De forelagte Sager bliver dernæst at forhandle i Statsraadet. Det følger deraf, at det er enhver Ministers Pligt, der ikke er enig i en vis foreslaaet Afgørelse, at protestere imod denne og derved søge at hindre den[78]). At de forelagte Sager ogsaa skal afgøres i selve Statsraadet, er vel ikke udtrykkeligt sagt i den nugældende danske Grundlov saaledes som i den norske og svenske[79]), men følger af selve Sagens Natur. I Grl. 5. Juni 1849 § 21 hed det endog udtrykkeligt kun, at Lovforslag m. v. skulde forelægges Statsraadet, men ligesom det er klart, at det vilde være en absurd Bogstavfortolkning at paastaa, at de kun skulde forelægges, men ikke

---

alene handlede om Ministerraadet. Den uheldige Redaktion skriver sig fra Forf. 2. Okt. 1855 §§ 14 og 15.

[75]) Noget lignende gælder ogsaa den norske Grundlov § 28, jfr. Morgenstierne S. 127 fg.

[76]) Jfr. saaledes Resol. 23. Dec. 1864 og 6. Jan. 1865, som med Hensyn til adskillige Sager ophævede den tidligere Regel om Nødvendigheden af deres Behandling i Statsraadet, og Reskript, 28. Marts 1848, hvorefter Embedsbesættelsen ikke skal foredrages i Statsraadet. At Udnævnelse af Ministre ligesom i Sverige men modsat norsk Praxis ikke foretages i Statsraadet, er foran omtalt.

[77]) Ifølge Praxis følges den Regel, at Forestillingerne meddeles Kongen, forinden Statsraad holdes.

[78]) Dette udtaltes udtrykkelig i Motiverne til isl. Forf. Lov 3. Okt. 1903, se Minist. Tid. 1902 B. Sp. 329.

[79]) Se den norske Grundlov § 28, den svenske Regeringsform § 7. Derimod var det udtrykkeligt udtalt i Forf. Lov. 2. Okt. 1855 §§ 20 og 22 og i Grl. 18. Nov. 1863 §§ 19 og 58.

forhandles der[80]), vilde det ogsaa være i ligesaa høj Grad i Strid med hele Statsraadsinstitutionens Hensigt, at vigtige Anliggender kun maa afgøres af Kongen med hans samlede Raads Raad, om de i Statsraadet forelagte Sager kun skulde forhandles, men ikke behandles til Ende der. Hermed stemmer ogsaa Forskriften i § 16, hvorefter Kongen, naar Ministerraad har været afholdt, kun kan enten umiddelbart bifalde Ministerraadets Indstilling eller lade sig Sagen foredrage i Statsraadet, thi derved forudsættes klarligt, at Kongens Resolution, naar Statsraad afholdes, gives umiddelbart i Statsraadet, hvilket da ogsaa sker i Praxis.

Med Hensyn til Virkningen af, at en Sag, der ifølge Grundloven s k a l forhandles i Statsraadet, er blevet afgjort af Kongen uden dettes Medvirkning, da har det tidligere i dansk Teori været hævdet næsten som en Selvfølge, at det ikke vil kunne medføre den trufne Beslutnings Ugyldighed, men kun vil kunne paadrage den Minister Ansvar, der har medunderskrevet Kongens Beslutning[81]). Naar det imidlertid herfor er blevet anført, at Ugyldighed aldrig er Følgen af, at en Myndighed ikke, hvor Loven byder det, indhenter Raad hos en anden Myndighed[82]), da er dette allerede tvivlsomt, hvor der er Tale om en uden andres Medvirkning beslutningsdygtig Myndighed[83]), men der kan i hvert Fald ikke herfra sluttes til den uansvarlige konstitutionelle Konges Stilling i Forhold til hans Ministre, idet han overhovedet kun retsgyldigt kan h a n d l e under Iagttagelse af de Former for Ministrenes Medvirkning, som Grundloven foreskriver. Det er derfor ogsaa ganske misvisende, naar man har

---

[80]) Denne Bogstavfortolkning blev dog i sin Tid gjort gældende fra islandsk Side, se B j a r n a s o n S. 101, støttet derpaa, at det i den isl. Forf. Lov 3. Okt. 1903 § 1 kun hed, at Ministeren for Island f o r e l æ g g e r Love m. m. for Kongen i Statsraadet, men ikke, at disse, som det hedder i Grl. § 16, skal »forhandles« der, hvorfor det blev hævdet, at de danske Ministre ikke maatte deltage i Forhandlingen om islandske Love.

[81]) Jfr H o l c k I S. 172, der alene begrunder denne Opfattelse dermed, at Statsraadets Virksomhed kun er raadgivende, og M a t z e n II S. 105 fg., der mere udførligt begrunder den.

[82]) M a t z e n I S. 106.

[83]) Jfr. de hos M a t z e n III S. 225 anførte Tilfælde, at Indenrigsministeren ikke, forinden han forbyder Svinehold paa Lossepladser, i

henvist til, at en Lov i sin Tid ikke blev ugyldig, fordi den ikke havde været forelagt Provinsialstænderne, skønt dette burde være sket efter Fdg. 28. Maj 1831 § 4[84]). Thi den enevældige Konges Beslutninger krævede ikke Iagttagelse af nogen i Forfatningen foreskrevet bestemt Form, og da Kongen var enevældig Lovgiver, kunde han derhos til enhver Tid afvige fra de af ham tidligere givne Love, ja helt ophæve disse, deriblandt ogsaa Fdg. 28. Maj 1831, mens den konstitutionelle Konge derimod er bundet ved Grundloven og ikke kan handle retsgyldigt i Strid med denne.

Naar man yderligere har lagt Vægten derpaa, at Kongen i Statsraadet formelt kun skal indhente sine Ministres Raad, men ikke er udelukket fra at følge en enkelt Ministers Raad med Tilsidesættelse af det samlede Statsraads Mening, og at det derfor ikke kan gøre hans Beslutning ugyldig, at han slet ikke har indhentet Statsraadets Raad[85]), da viser Urigtigheden af denne Slutning som en selvgiven Regel sig klart derved, at der i Norge ikke hersker Tvivl om, at Sagernes Behandling i Statsraadet i de grundlovsbestemte Tilfælde er en Betingelse for Afgørelsens Gyldighed, uagtet det her i den norske ligesom i den svenske Grundlov udtrykkeligt er foreskrevet, at det er forbeholdt Kongen at tage Beslutning efter sit eget Omdømme[86]). Paa samme Maade er det ligeledes anerkendt i Frankrig, at i de Tilfælde, hvor en Sag efter Forfatningens Forskrift skal afgøres i Ministerraadet (Conseil des ministres) eller i Statsraadet (Conseil d'état)[87]), medfører denne Forskrifts Tilsidesættelse Beslutningens Ugyldighed, uagtet ogsaa her Præsidenten ikke formelt er bundet til at følge Flertallets Raad[88]).

Henhold til Lov Nr. 105, 14. April 1893 § 13 har forhandlet med det veterinære Sundhedsraad, eller Marineministeriet ikke forhandlet med et Lodseri, før det udsteder ny Lodsreglementer, hvilke Tilfælde Matzen her sidestiller med det, at Kongen ikke har indhentet Statsraadets Raad, hvor Grl. § 16 kræver det.

[84]) Matzen II S. 106.

[85]) Matzen anf. Sted.

[86]) Se Norges Grundlov § 30, jfr. Morgenstierne S. 404 og 406, Sveriges Regeringsform § 9, Reuterskjöld, S. 51 fg.

[87]) Dette sidste administrative Raad, der tillige er administrativ Domstol, er helt forskelligt fra det danske »Statsraad«.

[88]) Jfr. Esmein-Nazard II S. 221 fg. og Lebon S. 35.

Og naar det endelig er blevet hævdet, at det af Grundlovens § 13 ligeud skulde fremgaa, at Kongens Beslutning maa være gyldig, naar den blot er underskrevet af en enkelt Minister[89]), da er det, som tidligere anført, ganske urigtigt at ville læse Grl. § 13 paa denne bogstavelige Maade, idet den tværtimod kun vil sige, at i n g e n Beslutning af Kongen, altsaa heller ikke en, der kan tages af Kongen udenfor Statsraadet, er gyldig uden mindst én Ministers Medunderskrift, mens den fornuftigvis ikke vil udtale, at enhver Beslutning af Kongen, hvortil han faar blot én Ministers Underskrift, skulde være gyldig, selvom den strider imod en gældende Lov eller endog imod selve Grundloven, deriblandt ogsaa Grundlovens § 16. Sligt ligger naturligvis slet ikke i Grl. § 16[90]). Tværtimod er det som foran paavist klarligt Grundlovens Tanke med at opstille Reglerne i Grl. §§ 13 og 16 jævnsides med hinanden, at der i alle Tilfælde kræves en Ministers Underskrift og derhos ved vigtigere Afgørelser tillige en Forhandling i Statsraadet for at Monarkens Beslutning kan blive gyldig.

Det afgørende maa derfor være, om Grl. § 16 efter hele sin Natur maa antages at skulle være en virkelig Retsforskrift i streng Forstand saaledes, at Handlen imod den ikke blot medfører Ansvar men ogsaa Ugyldighed af det foretagne. Og at dette i hvert Fald maa være Grundlovens Mening, derfor taler allerede Hensigten med hele den særlige Statsraadsinstitution, der utvivlsomt har været ikke blot den at anvise Kongen i vigtige Anliggender at søge Raad hos sine samtlige Ministre — det vilde Kongen kunne gøre ogsaa uden særlig Anvisning — men at sætte en forfatningsmæssig Skranke imod, at Kongen skulde kunne regere eller afgøre vigtige Spørgsmaal efter Raad blot af en enkelt Minister[91]). Men særlig turde dog tale herfor den Omstændighed, at Grundloven kun i § 16 i rene Undtagelsestilfælde tillader Kongen at erstatte Statsraadsbehandlingen med den dog næsten ligesaa betryggende Ministerraadsbehandling, men iøvrigt, jfr. Grl. § 8, k r æ v e r K o n g e n s T i l b a g e -

---

[89]) M a t z e n II S. 105.

[90]) Dette udtales da ogsaa klart nok af M a t z e n selv II S. 114.

[91]) F. Ex. en Geheimekabinetsminister, jfr. M a t z e n II S. 91, eller en Minister som den danske Justitsminister fra 1901 til 1908.

trædelse fra Regeringens Forelse, saasnart han paa Grund af Fraværelse bliver ude af Stand til at holde Statsraad. Med denne Grundlovens Omsorg for Statsraads Afholdelse i de i § 16 nævnte Tilfælde synes det ikke vel foreneligt, at Kongen dog skønt nærværende retsgyldigt skulde kunne afgøre de grundlovsmæssigt bestemte Statsraadssager uden sit Statsraads Raad, alene efter Raad af en enkelt Minister[92]).

Det er dog maaske tvivlsomt, om Reglerne om Statsraadsbehandlingen forstaas saa strængt i Praxis som af Grundloven vistnok egentlig forudsat. Det er ganske vist her ikke afgørende, at den forudgaaende Behandling i Statsraadet ikke omtales i Indledningen til Love og administrative Beslutninger[93]), thi dette dette sker heller ikke i Norge[94]). Derimod kan der snarere henvises til, at Love faktisk ikke sjældent stadfæstes af Kongen udenfor Statsraadet for senere at bekræftes i dette. Vel kan nu praktiske Grunde, f. Ex. naar Kongen paa Grund af Ophold i Skagen er forhindret fra at holde Statsraad, maaske tale for i paatrængende Tilfælde at fravige Grundlovens strænge Regel, skønt Grl. § 16 i Tilfælde af Kongens midlertidige Forhindring henviser til at benytte Ministerraad[95]). Og i den efterfølgende Bekræftelse i Statsraadet maa der ogsaa siges at ligge en formel Anerkendelse af Statsraadsbehandlingens Nødven-

---

[92]) I T. f. R. 1917 S. 382 har Morgenstierne givet min Opfattelse fuld Tilslutning. Derimod antager Malmgren S. 12 for svensk Rets Vedkommende ikke, at en Beslutning fattet af Kongen i Strid med Regeringsformens § 8 bliver en retlig Ugyldighed, særlig fordi det først er den næste Rigsdags Konstitutionsudvalg, der faar Lejlighed til at konstatere den begaaede Fejl. Dette synes dog kun at kunne tillægges faktisk, ikke retlig Betydning. Iøvrigt erindres det, at man i Sverige modsat i Danmark og Norge i Almindelighed overhovedet heller ikke betragter en Lov som en Ugyldighed, fordi den er blevet til i Strid med Grundloven, se Malmgren S. 43.

[93]) Saaledes dog Matzen II S. 106.

[94]) Omvendt paaberaabtes Forelæggelsen for Provinsialstænderne i sin Tid i de af Kongen udstedte Love, skønt Forelæggelsen for Stænderne utvivlsomt ikke var nogen Betingelse for Lovenes Retsgyldighed.

[95]) Før 1866 benyttedes da ogsaa Ministerraad (Ministerkonference) i slige Tilfælde, f. Ex. naar Kongen opholdt sig paa Jægerspris, se Kriegers Dagbøger II . 77—78.

dighed. Alligevel er denne Maade at afhjælpe Kongens Forhindring paa ikke uden stor Betænkelighed. Thi selvom Formen for Statsraadsbehandling herved altsaa dog stadig iagttages, kan det ikke nægtes, at det er i Strid med Grundlovens virkelige Mening og Hensigt, at Sagerne afgøres af Kongen under Medvirkning af en enkelt Minister, f o r i n d e n de forelægges i Statsraadet, idet derved Forhandlingen i dette reduceres til en blot og bar Form[96]). Og derhos lader denne Maade at afhjælpe Kongens Forhindring paa sig ikke forene hverken med Grl. § 16, der som nævnt i slige Tilfælde henviser til at benytte Ministerraad, eller med Grl. § 8 og Lov 11. Febr. 1871, hvorefter Kongen ved enhver Fraværelse fra Riget, der hindrer ham i at holde Statsraad, skal fratræde Regeringens Førelse. Thi kan Kongens Fraværelse under Ophold i Riget afhjælpes ved efterfølgende Bekræftelse i Statsraadet, synes det samme ogsaa at maatte kunne ske ved Kongens Fraværelse udenfor Riget, hvilket imidlertid Grl. § 8 og Lov 11. Febr. 1871 bestemt forudsætter ikke kan ske[97]).

II. En ganske særegen Stilling indtager Statsraadet i de i Grl. § 7, jfr. Lov 11. Febr. 1871, nævnte Undtagelsestilfælde, hvor det i Tilfælde af Kongens Forhindring foreløbigt fører Regeringen og altsaa udøver Kongemagt i Kongens Sted. Statsraadet har her besluttende Myndighed, og Afgørelserne maa derfor her træffes efter Stemmeflerhed ligesom i Ministerraad. Dernæst gælder Afgrænsningen mellem Statsraadssager og Ikke-Statsraadssager ikke i dette Tilfælde, se foran S. 243.

---

[96]) Vel vil Sagen faktisk oftest være forhandlet mellem Ministrene indbyrdes i Ministermøderne, men disse mere private Ministermøder, som Grundloven ikke omtaler, og hvori Kongen ikke deltager, kan efter Grundloven ikke erstatte samtlige Ministres Forhandling med Kongen i Statsraadet.

[97]) Et Forslag under Forhandlingerne om Grundloven af 1866 om at stryge Ministerraadet og henvise alle Regler om Statsraadets Ordning til særlig Lov — for at »give Kongen friere Hænder« — blev udtrykkeligt forkastet, N. N e e r g a a r d II 2 S. 1707.

§ 37.

Ministerraadet.

Medens Kongen i Henhold til Grl. § 8 og Lov 11. Febr. 1871 § 1 i Tilfælde af Bortrejse eller Sygdom, der forhindrer ham fra selv at holde Statsraad, regelmæssigt maa overdrage Regeringsførelsen til andre, aabner Grl. § 16 ham dog i Undtagelsestilfælde en Adgang til at undgaa dette ved i Stedet for at lade Sagen forhandle i et Ministerraad. Denne Adgang er nu vel kun tænkt benyttet indenfor meget snævre Grænser, jfr. Ordene: »Er Kongen i enkelte Tilfælde forhindret fra at holde Statsraad«, men alligevel maa det som ovenfor anført betragtes som en Fejl, at den, saavidt vides, kun er benyttet en eneste Gang, jfr. foreløbig Lov 20. Juli 1869 § 2. Iøvrigt kan den naturligvis ogsaa benyttes af Tronfølgeren eller Rigsforstanderen, der fører Regeringen i Kongens Sted.

Ministerraadet, der altsaa kun kan sammentræde, naar det særligt sammenkaldes, bestaar af samtlige Ministre under Forsæde af den, som af Kongen er udnævnt til Statsminister. Om Tronfølgeren har Adgang hertil ligesom til Statsraadet, er tidligere omtalt. Det ejendommelige ved Ministerraadets Forhandlinger i Modsætning til Statsraadets er de strængere Krav til Forhandlingernes Form og til Protokolationen af disse, for at den fraværende Konge kan faa det muligst tro Billede af Raadets Opfattelse. Derfor er det udtrykkeligt foreskrevet, at Forhandlingerne skal protokoleres, og Protokollen skal derhos underskrives af de tilstedeværende Ministre. Yderligere skal enhver Minister afgive sit Votum til Protokollen — Tavshed er altsaa ikke tilladt —, og derefter skal der tages Beslutning efter Stemmeflerhed. Ved denne Lejlighed optræder Raadet da fuldt ud som en Korporation, idet Statsministerens Stemme ikke gælder mere end de andres uden for saa vidt som hans Formandsstemme efter Reglerne for kollegial Domstolsafstemning maa antages at gøre Udslaget, hvis Stemmerne staar lige. Den over Forhandlingerne førte Protokol skal derefter forelægges Kongen af Statsministeren. Denne sidste maa imidlertid ikke indlade sig paa at give Raad, der afviger fra den af Ministerraadets

Flertal tagne Beslutning, og lige saa lidt maa Kongen raadføre sig med andre Ministre enkeltvis derom. Grl. § 16 foreskriver nemlig, at Kongen kun kan ét af to: enten umiddelbart bifalde Ministerraadets Indstilling eller lade sig Sagen foredrage i Statsraad. I det sidste Tilfælde maa Sagen behandles fra nyt af ligesom ellers.

§ 38.

Om Ministrenes Adgang til Rigsdagen.

Medens der angaaende Ministrenes Stilling som Forvaltningschefer henvises til Forvaltningsretten samt til det følgende angaaende Ministrenes Ansvar, skal der gøres nogle Bemærkninger om deres Adgang til Rigsdagen. Herom bestemmer Grl. 1915 § 58, jfr. Grl. 1866 § 59, at Ministrene i Embeds Medfør har Adgang til Rigsdagen og er berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de vil, idet de iøvrigt iagttager Forretningsordenen, medens de kun udøver Stemmeret, naar de tillige er Rigsdagsmænd.

Vor Grundlov indtager herved ligesom de fleste moderne Forfatninger et Mellemstandpunkt, idet den hverken ubetinget forlanger, at Ministrene skal være Rigsdagsmænd, og ellers udelukker dem fra Adgang til Rigsdagen, eller omvendt forbyder dem baade at blive Rigsdagsmænd og at møde paa Rigsdagen.

Det første Standpunkt er det fra gammel Tid i England gældende, hvor Forbindelsen mellem Regeringen og Parlamentet er saa intim, at Ministrene kun som Medlemmer af det ene eller det andet Hus har Adgang til dette og kun til det paagældende Hus alene, hvorfor ethvert Ministerium maa have en dobbelt Besætning for at kunne give Møde i begge Huse, og en Minister maa gaa af, hvis han ved Nyvalg ikke genvælges. I direkte Modsætning hertil, omend ikke uden Paavirkning af det engelske System, efter hvilket Ministrene som saadanne jo ikke har Adgang til Parlamentet, forbød en Række ældre Forfatninger, deriblandt den nordamerikanske Forfatning af 1787, den franske af 1791 og den norske Grundlov af 1814, Ministrene enhver Adgang til den lovgivende Forsamling, saaledes at de hverken

kunde vælges dertil eller møde dér som den udøvende Magts Repræsentanter. Dette mente man maatte være en nødvendig logisk Følge af den særlig af Montesquieu opstillede Lære om Statsmagternes Adskillelse, idet den udøvende Magt ikke burde blande sig i den lovgivende Magts Forhandlinger og ikke engang behøvede at have Forslagsret men kunde nøjes med et Veto[98]). Denne doktrinært skarpe Adskillelse mellem de to øverste Statsmagter, den udøvende og den lovgivende, der endnu bestaar efter den nordamerikanske Forfatning, om man end i Praxis ad Omveje har søgt at komme uden om den[99]), maatte dog snart vise sig som i høj Grad uheldig, idet den overskar den nære Forbindelse, der efter selve Sagens Natur maa være mellem den Myndighed, der skriver Lovene, og den, der skal udføre dem[100]). Det franske Charte af 1814 og de følgende konstitutionelt-monarkiske Forfatninger, deriblandt den belgiske Forfatning af 1831 og den danske Grl. af 1849 samt alle følgende danske Forfatninger, hjemlede derfor Ministrene saavel Ret til at blive valgte til Medlemmer af Parlamentet som Adgang til dette, selvom de ikke er Rigsdagsmænd[101]).

Ministrenes Ret til at møde paa Rigsdagen indbefatter en Ret til at tage Ordet for at forelægge Lovforslag og forsvare disse under Forhandlingen, og for at sikre dem denne Ret bestemmer Grl. § 58 udtrykkeligt, at de er berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de vil. Det vilde derfor være grundlovsstridigt, om Forretningsordenen i noget af Tin-

---

98) Jfr. herom Berlin, Opløsningsret S. 34 fg.

99) Nemlig derved, at Præsidentens Ministre træder i Forbindelse med Kongressens Udvalg og forbereder Lovforslag i Forening med dem, jfr. Bryce, American Commonwealth I S. 394.

100) Med Rette udtalte derfor allerede Benjamin Constant, Cours de politique constitutionelle par Ed. Laboulaye II Edition 1872 S. 185, at den udøvende Magt »tusind Gange hellere« selv maatte skrive Lovene, end om den lovgivende og udøvende Magt hver gik sine egne Veje, idet den udøvende Magt i hvert Fald bedre vilde vide at vurdere Vanskelighederne og de uheldige Sider ved Lovenes Udførelse.

101) Ogsaa i Norge har Statsraaderne senere i 1884 faaet Adgang til Stortinget. Sæde paa Stortinget som Stortingsmænd kan de derimod endnu ikke have, selv om de siden 1913 ogsaa som Ministre kan vælges til Stortingsmænd. I Sverige fik Ministrene som saadanne først Adgang til Rigsdagen i 1866.

gene vilde gøre et Paabud om, at intet Medlem ved en Sags Behandling maa tale mere end et vist Antal Gange eller en vis Tid, anvendelig paa Ministrene[102]). Den disciplinære Myndighed, som vedkommende Tings Formand efter dets Forretningsorden kan udøve over Tingets Medlemmer ved at nægte dem Ordet, jfr. F. F. O. § 31, L. F. O. § 36, vil heller ikke kunne anvendes overfor Ministrene, selvom de er Medlemmer af Tinget. Iøvrigt har de at rette sig efter Forretningsordenen. De vil derfor kunne kaldes til Orden, ligesom de heller ikke vil kunne forlange Ordet, naar Forhandlingerne i Henhold til Forretningsordenens Regler er afsluttede, hvilket ogsaa følger af selve Ordene i Grl. § 58: »under Forhandlingerne«.

Ministrenes Ret til at møde paa Rigsdagen er imidlertid ikke blot en Ret for dem og for Regeringen som Helhed, men tillige og først og fremmest en Pligt for dem, da den naturligvis ikke er hjemlet Ministrene som en rent personlig »Ret« men som en Embedet tilkommende Ret, altsaa som en Beføjelse, der medfører en Embedspligt for dem til at udøve Retten i Statens Interesse[103]). Den er derhos hjemlet dem ikke alene i Regeringens Interesse men lige saa meget i Kamrenes. Det ofte drøftede Spørgsmaal[104]), om der af Ministrenes »Ret« til at møde paa Rigsdagen følger en »Ret« for Rigsdagen til at forlange deres Nærværelse, saaledes som det udtrykkeligt er hjemlet i den belgiske Forfatning Art. 88[105]), er derfor af liden Interesse. Det maa her vel erkendes, at Rigsdagen baade i sin Ret til at stille Forespørgsler efter Grl. § 61 og sin Tiltaleret efter Grl. § 14 har tilstrækkelige forfatningsmæssige Midler til at kunne fremtvinge Ministrenes Nærværelse, hvis de skulde nægte at møde. Omvendt er det imidlertid lige saa givet, at Ministrene ikke kan tvinges til at give andre Oplysninger, end de selv anser for forsvarligt. Men da Ministrene selv har lige saa megen Inter-

---

102) Jfr. K o f o d i Jur. T. 1918 S. 423.

103) Naar J e l l i n e k, Schriften II S. 255, om Rigsdagens Ret til at stille Forespørgsler, fremsætte Forslag m. v., udtaler, at her ikke er Tale om subjektiv Ret men om Kompetence, da gælder ogsaa dette om Ministrenes Ret til at møde paa Rigsdagen, stille Forslag o. s. v.

104) Saaledes ogsaa M a t z e n II S. 120 fg.

105) Jfr. ogsaa nu den ny tyske Rigsforfatning af 1919 Art. 33.

esse i at komme til at forhandle mundtligt med Rigsdagen som omvendt, er hele Spørgsmaalet navnlig under parlamentarisk Styre, hvor Ministeriet staar og falder med Flertallet paa Rigsdagen, uden synderlig praktisk Interesse.

§ 39.

Om Ministrenes Ansvar.

Paa Grund af Ministrenes fremragende Stilling i Statslivet dels som de Organer, gennem hvis Medvirkning Statschefen alene er i Stand til at udøve sin Regeringsmagt, og dels som de øverste selvstændige Ledere af hele Forvaltningen paahviler der i de fleste konstitutionelle Lande Ministrene et dobbelt Ansvar forskelligt fra det for almindelige Embedsmænd gældende, nemlig dels et politisk parlamentarisk Ansvar overfor Kamrene, og dels et særligt judicielt eller konstitutionelt Strafansvar, hvilket sidste gøres gældende af en særlig Anklagemyndighed og for en særlig Domstol[106]).

I. Naar vor Grl. § 12 udtaler, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, og dertil føjer, at deres Ansvarlighed bestemmes nærmere ved Lov, da tænker Grundloven herved ligesom i § 13, der bestemmer, at enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen, aabenbart nærmest eller

---

[106]) I Nordamerikas Forenede Stater indtager dog Præsidentens Ministre ikke i denne Henseende nogen særlig Stilling fremfor andre Embedsmænd, jfr. Forf. Lov 1787, 2det Afsnit § 4, dels fordi Præsidenten selv er ansvarlig og dels fordi Ministrene ikke har Adgang til Kongressen. Heller ikke den australske Commonwealth-Forfatning af 1900 kender noget særligt konstitutionelt Strafansvar overfor Ministre forskelligt fra det almindelige Strafansvar for Embedsmænd, men dette af en helt anden Grund, nemlig fordi det parlamentariske Ansvar overfor Kamrene anses for tilstrækkeligt. I England selv, Ministeransvarlighedens Stammeland, er Anklagen mod Ministre, impeachment for Overhuset, iøvrigt heller ikke forskellig fra den, der kan rettes mod Dommerne og andre høje Embedsmænd, ja egentlig mod enhver, jfr. Hatschek 1905 I S. 533 fg. I Svejts endelig kendes overhovedet ikke særlige Ministre, da Medlemmerne af den øverste udøvende Myndighed, Forbundsraadet, selv er direkte ansvarlige ligesom alle andre Embedsmænd.

vel alene paa det særlige konstitutionelle Strafansvar, hvis Form Grl. § 14 nærmere bestemmer saaledes, at Kongen eller Folketinget kan tiltale Ministrene for deres Embedsførelse, og at Rigsretten paakender de mod Ministrene for deres Embedsførelse anlagte Sager. Derimod omtaler Grundloven ikke særligt Ministrenes parlamentariske Ansvar overfor Rigsdagen. Deri ligger dog ikke, at Grundloven ikke skulde forudsætte, at et saadant særegent Ansvar paahviler Ministrene. Tværtimod har flere af dens Bestemmelser netop til Hensigt retligt at sikre et saadant Ansvar. Navnlig gælder dette om den lige foran omtalte Bestemmelse i Grl. § 58, hvorved Ministrene som saadanne, men ikke andre Embedsmænd har Adgang til Rigsdagen, idet denne Regel som anført ikke er givet alene i Ministrenes Interesse men ogsaa i Rigsdagens, for at denne kan gøre sin Indflydelse gældende overfor Ministrene personligt. Det samme gælder Reglen om Interpellationsretten i Grl. § 61, om Retten til at indgive Adresser til Kongen, Grl. § 44, og til at nedsætte Kommissioner efter § 45. Ja selv Retten til at anklage Ministrene for Rigsretten efter Grl. § 14 har tillige til Hensigt at sikre Ministrenes parlamentariske Ansvar overfor Rigsdagen, ligesom det faktisk var ved at gøre det strafferetlige Ansvar gældende overfor genstridige Ministre, at Ministrenes parlamentariske Ansvar overfor Underhuset i sin Tid gennemførtes i England[107]). Det er derfor med Rette blevet fremhævet, at det parlamentariske Ansvar overfor Ministrene ikke er af blot politisk, men ogsaa er af retlig Natur, selvom det ikke lader sig saa skarpt afgrænse som det særlige konstitutionelle Strafansvar[108]).

Og skønt det parlamentariske Ansvar i Almindelighed ikke nærmere er bestemt i Forfatningen[109]) og derfor oftest alene er

---

[107]) Se herom min Afhandling »Rigsret« i Gads danske Magasin 1909—10 S. 573 fg. Dog holder det ikke Stik, naar Jellinek, Schriften II S. 285 fg. vil gøre parlamentarisk Styres Indførelse afhængig af, at der findes en udformet Ministeransvarlighed eller let Adgang til at gøre Ministeranklage gældende. Det er i hvert Fald ikke ad den Vej, parlamentarisk Styre er blevet indført i Danmark.

[108]) Jellinek, Schriften II S. 278 fg.

[109]) Dette er dog nu sket i en Række ny Forfatninger efter Verdenskrigen, f. Ex. den tyske Rigsforf. af 1919, hvis § 54 udtaler: »Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Ver-

udformet igennem konstitutionel Praxis, er det dog i alle konstitutionelle Lande og særligt der, hvor parlamentarisk Styre i Praxis er indført, af faktisk langt større Betydning end det konstitutionelle Strafansvar for Rigsretten. I England er strafferetlig Anklage mod Ministrene for deres Embedsførelse endog faktisk for længst helt gaaet af Brug og er erstattet af deres parlamentariske Ansvarlighed[110]). Thi da her Ministrene gaar af, saasnart de rammes af et Mistillidsvotum i Underhuset, vilde en strafferetlig Forfølgning mod afgaaede Ministre som Regel være uden fornuftigt Formaal og let faa Karakteren af en politisk Hævn. Anklage mod Ministrene for Rigsretten har derfor i nyere Tid sædvanligt kun spillet nogen Rolle i ikke parlamentarisk styrede Lande[111]), mens den overalt trænges tilbage eller faktisk gaar helt ud af Brug, naar Ministrenes parlamentariske Ansvar og deres politiske Afhængighed af Parlamentets Flertal fæstnes, hvorfor det ikke blot er i Danmark men ogsaa i adskillige andre Lande, at man ikke har følt nogen praktisk Trang til at tilvejebringe den Ministeransvarlighedslov, som Forfatningen ligesom vor Grl. § 12 kræver skulde gives[112]).

Imidlertid udgør Ministrenes særlige Strafansvar overfor Rigsretten formelt stadig en Hovedhjørnesten i de fleste gæl-

---

trauens des Reichstages. Jeder von ihnen musz zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschlusz sein Vertrauen entzieht«, jfr. Berlin i U. f. R. 1921 B. S. 192.

[110]) Den sidste Ministeranklage i England fandt Sted i 1805 og vel at mærke for Underslæb, altsaa for en almindelig borgerlig Forbrydelse, idet England, som foran S. 304 Note 106 anført, aldrig har udformet noget særligt Begreb om Ministre, forskelligt fra andre høje Statsembedsmænd. Naar Ministrene i England anklagedes for Overhuset, var det derfor kun som Mænd, hvis Forbrydelser var farlige for Staten. Og det er aabenbart en Reminiscens af denne Opfattelse, naar det endnu i vor Grundlovs § 67 som i andre Forfatninger hedder, at Kongen ved Rigsretten ogsaa kan lade andre tiltale for Forbrydelser, som han finder særdeles farlige for Staten, naar Folketinget giver sit Samtykke dertil.

[111]) Se Nyholm, Ministeransvarlighed i det konstitutionelle Kongedømme i Tidsskr. f. Retsv. 1895 S. 334 Note 1, og min 305 Note 107 nævnte Afhandling S. 573 og 579.

[112]) Angaaende de faa tilvejebragte Ministeransvarlighedslove se Nyholm, anf. St. S. 369, hvortil nu maa føjes den islandske Ministeransvarlighedslov Nr. 5, 4. Marts 1904.

dende skrevne Forfatninger, saaledes ogsaa i den danske, og det selv i de allernyeste parlamentariske[113]), og selv hvor den ikke i lang Tid praktisk har spillet nogen Rolle — det gælder selv i England —, vil den under extraordinære Forhold naar som helst igen kunne vaagne til Virksomhed. Derhos maa den ogsaa ved sin blotte Existens som en om end fjærn Mulighed stadig siges at bevare Betydning som forfatningsmæssig Garanti mod Misbrug af Magten fra Ministrenes Side. Den maa derfor fremdeles nærmere omtales i Statsforfatningsretten, medens Ministrenes parlamentariske Ansvar overfor Rigsdagen som normalt udviklet alene gennem Praxis ikke let lader sig udforme i bestemte Regler. Særlig gælder dette i Danmark, hvor paa den ene Side Rigsretsanklage mod Ministre ikke blot har fundet Sted flere Gange tidligere, men endnu saa sent som i 1909[114]), og paa den anden Side det parlamentariske Styre endnu er af forholdsvis ny Datum.

II. Hvad altsaa Ministrenes særlige Strafansvar for Rigsretten angaar, da siges det i Grl. § 14, jfr. § 67, at Ministrene kan af Kongen eller Folketinget tiltales for deres Embedsførelse, og at Rigsretten paakender de mod Ministrene for deres Embedsførelse anlagte Sager. Heri ligger, at det kun er Sager, der angaar Ministrenes Embedsførelse, der henhører under den særlige Anklagemyndighed og det særlige Værneting. Begaar en Minister almindelige borgerlige Forbrydelser, er altsaa den almindelige Tiltalemyndighed og de almindelige Domstole kompetente. Men dernæst ligger der heri, at Ministre for deres Embedsførelse kun kan tiltales af Kongen eller Folketinget for Rigsretten og hverken af andre eller for de almindelige Domstole. Derimod maa § 14, skønt den efter Ordene alene handler om Tiltale mod Ministre i Funktion, efter Sagens Natur være anvendelig ogsaa, naar afgaaede Ministre tiltales for deres Embedsførelse, hvilket ogsaa forlængst er fastslaaet i Praxis[115]).

---

[113]) Jfr. f. Ex. tysk Rigsforf. 1919 § 59, finsk Regeringsform 1919 §§ 43 og 59, czekoslovakisk Forf. 1920 §§ 34 og 79, polsk Forf. 1921 Art. 59.

[114]) Danmark har haft 4 Ministeranklager: mod Ministeriet Ørsted i 1855, mod Hall og Krieger m. fl. i 1877 (to Sager) og mod J. C. Christensen og Sigurd Berg i 1909—10.

[115]) Jfr. Holck I S. 174 fg. og Nyholm, anf. St. S. 361.

Spørger man dernæst om, for hvilke Embedsforseelser Ministrene kan drages til Ansvar, og om de nærmere Betingelser for dette Ansvar, da fattes særlige Regler herom, da den i Grl. § 12 paabudte Ministeransvarlighedslov trods forskellige Forsøg derpaa stadig ikke er givet[116]). Man er derfor her henvist dels til de korte Bestemmelser i Grl. §§ 11—13, dels til den almindelige Straffelovgivning, særlig angaaende Embedsforbrydelser i Straffelovens Kap. 13.

Det maa derfor efter de almindelige Regler først kræves, at der foreligger et objektivt Retsbrud i hvert Fald som forsøgt, som Ministeren ved sin egen Handlen eller Undladen har været virksom for. Thi uagtet det ganske almindeligt siges i Grl. § 12, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, og Ministrene ogsaa politisk eller parlamentarisk set vil være solidarisk ansvarlige for den af Ministeriet førte almindelige Politik, hvorfor et Mistillidsvotum fra Rigsdagens Side som Regel vil ramme dem alle[117]), er det en Selvfølge, at et egentligt Strafansvar ikke kan paalægges nogen for andres Handlinger, men kun for hans egne. Derfor vil en Minister ikke blive strafskyldig for en af en anden samtidig Minister begaaet Embedsforseelse, som han uden nogen Forsømmelse fra sin Side har været uvidende om[118]), eller for en Beslutning i Statsraadet, som han selv har stemt imod. En anden Sag er, at han efter Omstændighederne kan paadrage sig Ansvar for Pligtforsømmelse ved at blive siddende som Minister efter at være overstemt af sine Kolleger[119]). Lige saa lidt kan en Minister gøres ansvarlig for alle Pligtbrud begaaede af de Embedsmænd, der sorterer under ham, uagtet han efter Grl. § 12 sammen med sine Kolleger er ansvarlig for Regeringens Førelse og derunder navnlig maa være ansvarlig for den Del af Regeringens Førelse, der foregaar igennem den af ham styrede Forvaltningsgren. Thi da Ministeren ikke selv personlig kan overkomme alle de i hans Departement forefaldende Forretninger, men maa overlade en stor Mængde til de ham un-

---

116) Se om de forskellige forelagte Forslag Matzen II S. 122 fg.

117) Om Ministrenes kollektive parlamentariske Ansvar i England Hatschek 1914 S. 116 fg., jfr. fransk Forfatningslov 25. Febr. 1875 Art. 6.

118) Jfr. Rigsretsdom 17. Juni 1910.

119) Jfr. herved Rigsdags-Aarbog 1908—09 S. 31.

derordnede Embedsmænd, kan der med Hensyn til de ikke af ham selv foretagne Afgørelser kun paahvile ham en Tilsynspligt, og kun for at have forsømt denne vil han paadrage sig Ansvar[120]). Derimod er det naturligvis ikke en Undtagelse fra Reglen om, at Ministeren kun kan straffes for sin egen Handling, at han blot ved at underskrive Kongens Beslutning paadrager sig Ansvar for denne efter Grl. § 13, thi Medunderskriften er hans egen Handling, og da han ikke kan tvinges til at underskrive en kgl. Beslutning, som han ikke vil paatage sig Ansvaret for, er det hans egen frivillige Handling, han hæfter for. Fremdeles maa det sikkert følge af det almindelige Udtryk i Grl. § 12 »Regeringens Førelse«, at Ministrene bliver ansvarlige ikke blot for Beslutninger, der er imod Grundloven eller gældende Love, men ogsaa for saadanne, der, skønt formelt lovmæssige, er skadelige for Landet[121]). Endelig paahviler Ansvaret Ministrene ikke blot, naar de har handlet alene eller i Forening med Kongen, men ogsaa naar de har handlet i Forening med Rigsdagen; men har de her haft et Flertal i begge Ting med sig, vil en Anklage og endnu mere en Domfældelse næppe være tænkelig.

Dernæst maa de almindelige subjektive Betingelser for Forseelsens Tilregnelighed være tilstede, idet Ministeren enten maa have handlet med Forsæt eller i alt Fald gjort sig skyldig i strafbar Uagtsomhed. Efter Straffelovens § 143 vil Embedsmænd i Almindelighed regelmæssig dog kun kunne straffes for Forsømmelse eller Skødesløshed i Embedsførelse, naar den har været grov eller oftere gentagen, og der synes ikke Grund til paa dette Punkt at stille Ministrene strængere end andre Embedsmænd[122]).

---

[120]) Jfr. Rigsretsdom 17. Juni 1910, hvorved den ene anklagede Minister dømtes for Tilsidesættelse af sin Tilsynspligt med Hensyn til den sjællandske Bondestands Sparekasse.

[121]) Jfr. Rigsretsdom 17. Juni 1910, hvori det undersøges, om et af en anklaget Minister ydet Laan af Statskassen »kunde medføre Ulæmper af Betydning for Statskassen«, jfr. Matzen II S. 124.

[122]) Jfr. Rigsretsdom 17. Juni 1910, hvor det om den ene anklagede udtaltes, at han ikke havde handlet forsvarligt, medens hans Forhold dog ikke kunde henføres under Straffelovens § 143. Saaledes ogsaa Matzen II S. 123, men herimod Nyholm l. c. S. 367 fg.

Efter de saaledes angivne Regler vil en Minister altsaa blive ansvarlig for enhver Handling, hvorved han har deltaget i Regeringens Førelse i videste Forstand, enten hans Virksomhed har bestaaet i at underskrive Kongens Beslutninger eller i Deltagelse i Statsraadet eller i Udførelse af hans Stilling som Chef for en særlig Forvaltningsgren. Og han vil blive ansvarlig for sin egen Handlen, hvad enten denne har været af positiv eller negativ Art eller han har virket alene eller sammen med andre. Det er dog blevet hævdet i den statsretlige Teori, at Ministrenes Ansvarlighed skulde være af en langt mere indskrænket Karakter, idet deres Ansvar for Medvirkning ved K o n g e n s Beslutninger skulde være uadskilleligt knyttet til deres Kontrasignatur. Det er saaledes blevet hævdet, at her kun den Minister skulde blive ansvarlig, der har skrevet under, men ikke den eller de, der i Statsraadet har tilraadet Kongens Beslutning eller fraraadet Kongen at tage en vis Beslutning, ligesom en Minister heller ikke skulde paadrage sig Ansvar ved at udføre en af en anden Minister kontrasigneret kgl. Beslutning[123]). Denne Lære er blevet delvis godkendt i en Rigsretsdom af 28. Febr. 1856, der frifandt fire blandt de anklagede Ministre allerede af den Grund, at de ikke havde medunderskrevet de kgl. Beslutninger, og derhos frifandt en Minister, fordi han kun havde udført en underordnet Foranstaltning, som var en nødvendig Følge af en af en anden Minister kontrasigneret kgl. Resolution.

Denne Lære søger navnlig Støtte deri, at Ordene i Grl. § 13: »Enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen,« skulde være at forstaa udtømmende saaledes, at k u n den Minister, der har underskrevet, er ansvarlig. Den er imidlertid ganske urigtig. Der er ingen som helst Grund til at forstaa Grl. § 13 anderledes end, at den kun vil udtrykke det samme, som dens sandsynlige Kilde, den belgiske Grundlovs

---

[123]) Se de hos N y h o l m l. c. S. 340 og 352 anførte Forfattere samt B o r n h a k, Preussisches Staatsrecht 1888 I S. 406, og herhjemme endnu tildels G o o s-H a n s e n S. 60, der dog kun vil fastholde Læren med Hensyn til positive kgl. Beslutninger, men ikke med Hensyn til Beslutninger af Kongen af negativt Indhold, hvortil Kontrasignatur ikke udkræves, og ikke vil tage den sidste Konsekvens med, hvilket rigtignok gør Læren meget inkonsekvent.

Art. 64, udtaler, nemlig at den Minister, der underskriver, a l l e r e d e d e r v e d paadrager sig Ansvaret[124]). Og det vilde komme i Strid saavel med Grl. § 12 som med de almindelige strafferetlige Regler om Ansvars Paadragelse, om samtlige Ministre, der i Statsraadet tilraadede Kongen en grundlovsstridig Beslutning, skulde blive straffri alene med Undtagelse af den, der underskrev Beslutningen. Naar man dernæst har henvist til, at Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 54, jfr. §§ 20 og 22, samt Grl. 18. Novbr. 1863 § 58, jfr. §§ 19 og 59, i visse Tilfælde syntes at gøre Medunderskriften til en nødvendig Form for Ansvarets Paadragelse[125]), da er dette historiske Argument uden nogen Betydning, dels fordi der i den nuværende Grundlov ikke findes nogen hertil svarende Bestemmelse, og dels fordi det i hine Bestemmelser samtidigt krævedes, at alle de Ministre, der var enige i Beslutningen, skulde kontrasignere denne, hvorfor de ovenfor paapegede urimelige Resultater dengang ikke let kunde forekomme[126]).

Endnu mere klart er det, at det vilde være ganske stridende mod Grl. §§ 11 og 12, hvorefter Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, om de skulde kunne skyde deres eget personlige Ansvar for Udførelsen af en grundlovsstridig eller lovstridig eller blot skadelig kongelig Beslutning fra sig blot ved at henvise til, at den er kontrasigneret af en anden samtidig eller forhenværende Minister. Og naturligvis kan en slig Lære heller ikke støttes paa Grl. § 13. Thi det er foran fremhævet, at naar Grl. § 13 udtaler, at Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en Ministers Underskrift, maa dette ikke forstaas bogstaveligt, som om Ministerens Underskrift skulde gøre Beslutningen gyldig i ethvert Tilfælde, enten den er stridende mod Lov eller Grundlov. Om en kontrasigneret kgl. Beslutning gyldigt kan udføres, maa derfor den paagældende Minister selv paa eget Ansvar prøve i hvert enkelt Til-

---

[124]) G o o s-H a n s e n S. 60 indrømmer da ogsaa, at Grl. § 13 ikke nødvendiggør nogen Modsætningsslutning.

[125]) Jfr. G o o s-H a n s e n S. 60 fg.

[126]) Saaledes ogsaa H o l c k I S. 177 og M a t z e n II S. 128 fg.

fælde, og han vil ikke kunne kaste dette Ansvar over paa andre[127]).

Angaaende den Straf, en Minister kan blive at idømme ved Rigsretten, vil Straffelovens almindelige Regler være anvendelige, saalænge ingen særlig Ministeransvarlighedslov foreligger[128]). Foruden Straf vil der dernæst ogsaa kunne blive Tale om at paalægge ham Erstatningsansvar. Da der herfor ikke synes at kunne opstilles andre end de almindelige civilretlige Erstatningsbetingelser, maa en Minister altsaa af Rigsretten kunne paalægges Erstatning for en Forsømmelse, der ikke er grov nok til at kunne paadrage ham Strafansvar. Og skønt Lov om Rigsretten 3. Marts 1852 § 79 udtrykkeligt kun hjemler, at Erstatningskrav, der er indbefattede under Anklagen, kan afgøres ved Dommen, maa det dog vistnok antages, at et særligt Erstatningssøgsmaal, ogsaa uden at der samtidig rejses strafferetlig Anklage, kan anlægges ved Rigsretten mod Ministeren af Kongen eller Folketinget. Det vilde nemlig være en Formalisme, om Straffesag skulde anlægges blot for at gøre Erstatningskrav gældende, og efter Ordene i Grl. §§ 14 og 67 synes Folketinget og Kongen paa den anden Side afskaaret fra at gøre særligt Erstatningsansvar gældende mod en Minister ved de almindelige Domstole. Derimod kan Grl. § 14, jfr. Ordet »tiltales«, der nærmest alene har kriminel Tiltale for Øje, næppe udelukke, at Private maa kunne anlægge Erstatningssag mod en Minister ved de almindelige Domstole ikke blot, hvor han er blevet kendt skyldig ved Rigsretten, men ogsaa uafhængigt deraf i de Tilfælde, hvor Private overhovedet i Henhold til Grl. § 70 kan sagsøge Embedsmænd til Erstatning, nemlig for Overskridelse af Embedsmyndighedens Grænser[129]).

---

[127]) Saaledes Holck I S. 178, Matzen II S. 135 fg., samt her ogsaa Goos-Hansen S. 61.

[128]) Se derimod Lov om Islands Ministers Ansvarlighed Nr. 5, 4. Marts 1904 § 5 hvorefter Straffen, naar almindelig borgerlig Straffelov ikke tillige er overtraadt, kun er Embedsfortabelse eller Bøder. I Amerikas Forenede Stater idømmer Senatet kun Straf af Embedsfortabelse eller Uskikkethed til at beklæde offentlige Hverv, medens yderligere Straf maa idømmes ved de almindelige Domstole, se Nyholm l. c. S. 375.

[129]) Jfr. Holck I S. 180, Matzen II S. 148 og 153, Goos-Hansen S. 62, kfr. dog Aschehoug, Nordisk Statsret S. 470.

Angaaende Strafskyldens Forældelse maa, da ingen særlige Regler er givne, Straffelovens almindelige Regler gælde. Men herved maa erindres, at den eneste Bestemmelse, der vilde kunne faa Anvendelse paa Ministrene, nemlig Straffelovens § 66 om Forældelse af Strafskyld efter to Aars Forløb, naar Straffen kun kan falde ud til Bøder eller simpelt Fængsel, ikke kommer til Anvendelse paa Forbrydelser i Embedsforhold[130]).

Med Hensyn til Eftergivelse som Grund til Ophør af Strafskyld, da er det klart efter Grl. § 26, der kun giver Kongen Ret til med Folketingets Samtykke at benaade Ministrene for de dem af Rigsretten idømte Straffe, at Kongen ikke uden Folketingets Samtykke paa Forhaand helt kan fritage dem for Tiltale[131]). Men selv med Folketingets Samtykke kan dette næppe ske, da Grl. § 26 kun taler om at benaade Ministrene for de dem af Rigsretten idømte Straffe, altsaa først efter, at Dom er faldet i Sagen. Derimod kan Rigsdagen som Helhed i Henhold til Grl. § 49 ved den Beslutning, hvorved den giver Decharge for Statsregnskabet, sikre Ministrene Ansvarsfrihed for Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter. Men iøvrigt kan Ansvarsfrihed med bindende Virkning vistnok kun gives Ministrene ved en Lov, der tilsikrer dem Indemnitet[132]).

III. Med Hensyn til de formelle Regler angaaende Forfølgningen for Rigsretten bestemmer Grl. §§ 14 og 67, at Tiltalemyndigheden er enten Kongen eller Folketinget, kfr. derimod Grl. 5. Juni 1849 § 20, hvorefter kun Folketinget havde Anklageret. Det vil dog være et lidet praktisk Tilfælde, at Kongen skulde rejse Tiltale mod sine Ministre, da han jo altid kan afskedige dem, men Beføjelsen vil dog kunne tænkes brugt, hvis det senere oplyses, at et Ministerium har begaaet for Kongen ukendte

---

130) Se derimod Isl. Ministeransvarlighedslov Nr. 5, 4. Marts 1904 § 8, hvorefter Sagsanlæg ikke kan finde Sted, naar 5 Aar er forløbne efter Overtrædelsens Begaaelse.

131) Jfr., at i England Kongen vel kan benaade dømte Ministre, men ikke abolere dem, Hatschek 1905 I S. 535.

132) Saaledes Matzen II S. 141 fg., anderledes Aschehoug, Nordisk Statsret S. 463 og Goos-Hansen S. 62.

Forseelser, og Folketinget vil dække Ministrene ved at undlade at rejse Tiltale. Naar dernæst foruden Kongen kun Folketinget, men ikke ogsaa Landstinget, har Anklageret, da staar dette sidste vel i Forbindelse med, at Rigsretten ifølge Grl. § 66, hvilken Bestemmelse dog nu kan ændres ved Lov, til Hælvten bestaar af Landstingsmænd. Men det har dog nærmest en historisk Forklaring som en Efterligning af den engelsk-belgiske Regel, hvorefter det er Underhuset eller i Belgien Repræsentanternes Kammer, der alene har Anklageretten, en Regel, der er selvfølgelig i England, hvor Overhuset er Rigsret, men mindre naturlig i Belgien, hvor det er Rigets almindelige øverste Domstol, Kassationsretten, der er Rigsret. Reglen er derfor et Udtryk for Folketingsparlamentarismens Krav om Folketinget som det førende Kammer, idet enhver Regering, der har Flertal i Folketinget, derved er sikret mod Tiltale, saalænge den blot kan hævde dette Flertal. At det er politiske Magthensyn mere end Retshensyn, der har været bestemmende for denne Ordning, behøver ikke nærmere Paavisning[133]).

Til Iværksættelse af en Ministeranklage fordres kun en Beslutning af Folketinget, vedtaget i Overensstemmelse med Grl. § 60. Noget kvalificeret Flertal er altsaa ikke nødvendigt[134]). Beslutningen maa indeholde en nøjagtig Angivelse af de Handlinger, for hvilke Tiltale skal finde Sted, og samtidigt maa der vælges en offentlig Anklager. Meddelelse herom bliver uopholdelig at give Rigsrettens Formand, jfr. Lov om Rigsretten 3. Marts 1852 § 18. Naar dette er sket, gaar iøvrigt Sagen sin Gang, uden at Rigsdagens Slutning eller Folketingets Opløsning faar nogen Indflydelse derpaa. Det er vel i Teorien blevet hævdet, at Anklagen maatte bortfalde, hvis Folketinget opløses eller Rigsdagen blot hjemsendes, fordi det i Grl. § 14 hedder, at Ministrene »tiltales« af Folketinget og Tiltalen derfor formentlig ikke vilde kunne fortsættes, naar Folketinget ikke længer var samlet, idet den offentlige Anklager kun er at anse for Folke-

---

[133]) Se om den ret forskellige Ordning i andre Lande Nyholm l. c. 380 fg. og Matzen II S. 145 fg.

[134]) Jfr. herved Jellinek, Schriften II S. 285. Et kvalificeret Flertal kræves bl. a. efter tysk Rigsf. 1919 Art. 59 og polsk Forf. 1921 Art. 59.

tingets Fuldmægtig og derfor ikke vilde kunne fungere i andre Tilfælde end Mandanten selv[135]). Denne Lære kan imidlertid ikke siges at følge af de almindelige Regler om Fuldmagt, idet denne ingenlunde uden videre bortfalder ved Fuldmagtsgiverens Død[136]), men den strider ogsaa imod enhver fornuftig Hensigt med hele Anklageinstitutet, der ellers til enhver Tid vilde kunne gøres illusorisk ved Hjemsendelse af Rigsdagen. Den har i Virkeligheden heller ingen Støtte i Ordene i Grl. § 14, der kun kræver, at Ministrene skal tiltales af Folketinget, for at Anklagen skal kunne gaa sin Gang, men lige saa lidt forudsætter, at Anklagen skulde bortfalde ved, at Folketinget ophører at være samlet, som derved, at Ministrene ophører at være Ministre. At Slutning af Rigsdagen er uden Indflydelse paa Rigsretssagens Gang, er da ogsaa forlængst fastslaaet i Praxis saavel i Danmark som andetsteds[137]). Og at en Opløsning af Landstinget lige saa lidt har nogen Virkning paa den før Opløsningen rejste Anklage er udtrykkeligt udtalt i Grl. § 66, 2det Stk., men dermed maa det ogsaa klarligt være forudsat, at heller ikke en Opløsning af Folketinget kan bringe den rejste Anklage til at strande.

Rigsretten bestaar af de ordentlige Medlemmer af Landets øverste Domstol og et tilsvarende Antal af Landstinget blandt dets egne Medlemmer paa 4 Aar valgte Dommere. Man har herved paa éngang villet sikre Retten et juridisk og et politisk kyndigt Element[138]). De af Landstinget valgte Medlemmer valgtes lige indtil Samlingen 1902—03 ved simpelt Flertal, hvad der bevirkede, at alle Regeringer, der støttede sig til Landstingets Flertal, faktisk var usaarlige overfor en Ministeranklage fra

---

135) Matzen II S. 147 fg. samt Nyholm l. c. S. 408 fg.

136) Se Firmalov 1. Marts 1889 § 30, Aftalelov 8. Maj 1917 § 21 og Retspl. 1916 § 264, jfr. J. Lassen, Obligationsret, Alm. Del 1917 S. 195.

137) Saaledes ogsaa ved Rigsretssagen i 1910 jfr. iøvrigt Berlin, Opløsningsret S. 424 fg., jfr. ogsaa Nyholm l. c. S. 410 fg. og Matzen II S. 147.

138) Angaaende de mange forskellige Maader, hvorpaa man har forsøgt at danne en paa éngang sagkyndig og tillige saa vidt mulig upartisk Rigsret, se Nyholm l. c. S. 385 fg., og min Afhandling »Rigsret« i Gads danske Magasin 1909—10 S. 580 fg., samt Matzen II S. 148 fg.

Folketingets Side. Siden 1902—03 vælges de derimod ved Forholdstalsvalg[139]).

Da de af Landstinget valgte skal være Medlemmer af Landstinget, bortfalder deres Sæde i Rigsretten, naar de ophører at være Medlemmer af Tinget, jfr. Rigsretslov 3. Marts 1852 § 6, men en vigtig Undtagelse herfra gøres i § 66, 2det Stk., der bestemmer, at naar nyt Valg til Landstinget foretages, efter at der er rejst Sag for Rigsretten, beholder dog de af Tinget valgte Medlemmer deres Sæde i Retten for denne Sags Vedkommende. Denne Regel gælder altsaa nu, jfr. derimod Grl. 1866 § 68, ikke blot i Tilfælde af Landstingets Opløsning, men ogsaa ved ordinære Nyvalg.

Rigsretten vælger selv sin Formand. Kan i et enkelt Tilfælde ikke det fulde Antal af Højesterets Medlemmer deltage i Sagens Behandling og Paakendelse, fratræder et tilsvarende Antal af de af Landstinget sidst eller med det mindste Stemmetal valgte Rigsretsmedlemmer. Faar derimod en Landstingsmand Forfald, fratræder intet Medlem af Højesteret, men et nyt Landstingsmedlem maa vælges i hans Sted, jfr. Rigsretslov 3. Marts 1852 § 9, idet hverken Grundloven eller Rigsretsloven hjemler, at der samtidigt med Valget af Rigsretsmedlemmer for 4 Aar vælges Suppleanter for disse. Suppleanten vil derfor, hvad der er lidet heldigt, blive valgt med den enkelte Sag for Øje.

Reglerne om Rigsretten kan iøvrigt nu ifølge Grl. § 66 in fine ændres ved simpel Lov.

Med Hensyn til den nærmere Rettergang ved Rigsretten gælder fremdeles Lov om Rigsretten 3. Marts 1852 med de Læmpelser, som Grl. § 66 gør fornødne, se Grl.s 3die midlertidige Bestemmelse og Retsplejelov 11. April 1916 § 1.

---

[139]) Udtrykkeligt er denne Valgmaade dog ikke slaaet fast i Grundloven for Rigsretsdommernes Vedkommende. Men maaske kan disse henføres under »Hverv« i Grl. § 45, 2det Stk.

FJERDE AFSNIT

Statsmagtens Organer. II. Rigsdagen.

INDLEDNING

§ 40.

Om Rigsdagens Stilling i Almindelighed.

Det andet øverste Statsorgan ved Siden af Kongen er Rigsdagen. Da Adkomsten som Medlem af Rigsdagen ikke som Kongens Adkomst til Tronen beror paa arvelig Ret, men paa Valg i Befolkningen foretagne for kortere Aaremaal ad Gangen, betegnes Rigsdagen ofte[1]) og navnlig i daglig Tale som Folkerepræsentation og Rigsdagsmændene som Folkerepræsentanter. Denne Udtryksmaade, der dog intetsteds mere bruges i Grundloven af 1915, jfr. derimod Grl. 1866 § 39: »Kongerigets tidligere eller bestaaende repræsentative Forsamlinger«, er ogsaa for saa vidt træffende som det i konstitutionelt monarkiske Lande[2]) i Almindelighed alene er gennem Valgene til Rigsdagen, at Befolkningen som Helhed har en regelmæssig Adgang til at øve Indflydelse paa Statens Styre, hvorfor Reglerne om Valgretten til Rigsdagen ogsaa med en vis Ret kan siges at være Kærnepunktet i hele Forfatningen.

Alligevel er Betegnelsen af Rigsdagen som Folkerepræsentation mere af politisk end af retlig Art. For saa vidt man nemlig ved Folket forstaar Indbegrebet af samtlige Statsborgere, der tilsammen udgør Staten, kan det ikke med fuld Ret siges, at kun Rigsdagen repræsenterer Folket, eftersom ogsaa Kongen utvivlsomt repræsenterer Folket saavel udadtil, jfr. Grl. § 18,

[1]) Jfr. Holck II S. 1 fg.

[2]) Anderledes derimod i Republiker som Amerikas Forenede Stater, hvor Præsidenten og Guvernørerne samt oftest ogsaa Dommerne og andre højere Embedsmænd ligeledes fremgaar af Folkevalg. Noget lignende gælder i Svejts. Ogsaa efter den ny tyske Rigsforfatning af 1919 Art. 41 og den finske Regeringsform af 1919 § 23 vælges Præsidenten lige saavel som Rigsdagen af hele Folket.

som indadtil, jfr. Grl. § 11, og han efter Nutidens Statsopfattelse ikke udøver sin Kongemagt i Kraft af nogen egen Ret som Herre over Staten eller som Konge af Guds Naade men ligesom Rigsdagen kun som Organ eller Repræsentant for Staten eller Folket[3]). At Kongen og hans ansvarlige Ministerium ogsaa repræsenterer Folket saavel, naar Rigsdagen er samlet, som endnu mere, naar den ikke er samlet, vil da ogsaa navnlig være klart under parlamentarisk Styre, hvor Ministrene jo regelmæssigt bestaar af Lederne indenfor selve Rigsdagen[4]).

Vil man paa den anden Side ved »Folket« alene forstaa de valgberettigede Statsborgere eller »Vælgerfolket«, da er det fra et retligt Synspunkt heller ikke rigtigt at anse Rigsdagen som en Repræsentation blot for Folket i denne snævrere Forstand[5]). Thi ikke blot har Rigsdagen at varetage ogsaa andres Interesse end de stemmeberettigede Statsborgeres, nemlig hele Folkets eller hele Statens, deriblandt ogsaa de ufødte Generationers Interesse. Men Rigsdagen kan overhovedet ikke siges at staa i noget særligt retligt Afhængighedsforhold til Vælgerne, hvad enten Rigsdagsmændene vælges ved almindelige Flertalsvalg i mindre Kredse eller ved Forholdstalsvalg i større Kredse eller i hele Landet som én Kreds. Vælgerne har nemlig som saadanne kun den ene Funktion: at vælge, men saasnart Valget er forbi, bestaar der ikke længer noget retligt Baand mellem Vælgerne og de valgte Rigsdagsmænd, idet Vælgerne hverken kan give disse noget imperativt Mandat, jfr. tvertimod Grl. § 55, eller endnu mindre kan kalde dem tilbage før Valgtidens Udløb[6]).

Endelig stemmer det heller ikke længer med den danske

---

[3]) Jfr. Morgenstierne S. 164 fg. At Kongen ligesom i Republiker den valgte Præsident maa siges ogsaa at repræsentere Folket, lige saavel som Kamrene gør det, er ogsaa udtalt i flere Forfatninger, jfr. som Ex. den franske Forf. af 1791, Titre III Art. 2: La constitution française est représentative. Les représentants sont le corps législatif et le Roi.

[4]) Se Berlin, Opløsningsret S. 227. Jfr. ogsaa Kongens Tale til Rigsdagens Partiformænd d. 19. August 1916, se Berlingske Tidende for s. D.: »Under Utrygheds-Tiden for Danmark var hver Vælger repræsenteret i Kongens Raad«.

[5]) Jfr. dog saaledes Jellinek, Allg. Staatslehre S. 532 fg.

[6]) Jfr. nærmere nedenfor S. 392.

Grundlov efter dens Ændring i 1915 at betragte Rigsdagen i den Grad som Folkets selvskrevne Repræsentation, at de enkelte Statsborgere slet ikke skulde kunne udøve forfatningsmæssige eller politiske Rettigheder uden gennem Rigsdagen som Organ[7]). Dette gælder vel endnu efter de fleste fremmede Forfatninger, hvor de aktive Statsborgere kun er Vælgere og derfor bortset fra Presse-, Foreningsog Forsamlingsretten[8]) kun kan udøve indirekte Indvirkning paa Statens Styre gennem deres Deltagelse i Rigsdagsvalgene[9]). Men efter Grl. 1915 § 94 er alle til Folketinget stemmeberettigede Borgere nu i Tilfælde af Grundlovsændringer umiddelbare Medudøvere af den øverste Statsmagt ved Siden af Kongen og Rigsdagen. I dette Tilfælde er det derfor selvindlysende, at Rigsdagen alene ikke repræsenterer hele Folket hverken i den ene eller anden Forstand men kun er et Statsorgan ved Siden af andre.

Rigsdagen maa derfor retligt opfattes som et øverste Statsorgan ligesom Kongen omend med Funktioner af væsentlig anden Art[10]). Af disse Funktioner fremhæver Grl. § 2 kun den lovgivende Magt som særlig Rigsdagen tilkommende, hvorfor Rigsdagen saavelsom det enkelte Ting ogsaa baade i daglig Tale og i Lovgivningen[11]) ligefrem betegnes som en lovgivende Forsamling. Men ligesom den almindelige Lovgivningsmagt dog ikke tilkommer Rigsdagen alene men kun i Forening med Kongen, og den grundlovgivende Magt kun tilkommer Rigsdagen i Forening med Kongen og samtlige stemmeberettigede Borgere, saaledes er Rigsdagens Funktioner paa den anden Side heller ingenlunde udtømt med Udøvelsen af den egentlige Lov-

---

[7]) Saaledes endnu Holck II S. 1.

[8]) Om den store politiske Magt, der ad denne Vej kan udfoldes selv af Befolkningslag, der slet ikke har politisk Valgret, se Jellinek, Schriften II S. 224.

[9]) Jfr. dog foran S. 217 Note 6 om Indførelsen af Folkeafstemning i flere parlamentariske Lande efter Verdenskrigen, hvortil kan føjes, at i Sverige, hvis Regeringsforms § 49 udtaler: »Riksdagen representerar svenska folket«, har en Grundlovsændring i 1922 indført Adgang til at anordne konsultativ Folkeafstemning ved Lov.

[10]) Se Berlin, Opløsningsret S. 237 og den dér anførte Literatur.

[11]) Jfr. saaledes Straffelovens §§ 95, 96, 113 og 114.

givningsvirksomhed. Tværtimod udøver Rigsdagen særlig gennem sin finansbevilgende Myndighed, der kun i formel Forstand er at betragte som en Lovgivningsvirksomhed, og gennem sin Ret til at kalde Ministrene til Regnskab og eventuelt tiltale dem for Rigsretten en indgaaende Kontrol med hele Statsstyrelsen, der i sin Konsekvens har ført til det saakaldte parlamentariske Styre, hvorefter Ministrenes Stilling regelmæssigt vil være afhængig af, at de støttes af Flertallet paa Rigsdagen og navnlig i Folketinget. Og endelig tilkommer det Rigsdagen i overordentlige Tilfælde, jfr. Grl. § 8 og Lov 11. Febr. 1871, naar der ingen Konge er, eller naar Kongen er forhindret, at tage Bestemmelse om Valg af Konge eller Rigsforstander.

Vil man herefter fra et sagligt Synspunkt fremhæve Rigsdagens Væsensmærke i Modsætning til Kongemagten, da maa Forskellen nærmest søges deri, at mens Kongemagten, skønt ogsaa deltagende i Lovgivningen, hovedsageligt har som Funktion at administrere, ligger Rigsdagens Opgave væsentligst i at være et Kontrolorgan, der paa hele Folkets Vegne fører Tilsyn med Administrationen eller Regeringens Førelse[12]). Deraf ogsaa Forskellen mellem Kongemagtens og Rigsdagens Organisation. Medens Kongemagten eller den udøvende Magt er permanent virkende, fordi Administrationen aldrig kan gaa i Staa, er Rigsdagen efter Grundloven ikke permanent, jfr. Grl. § 19—22, fordi Møder med Mellemrum af Rigsdagen normalt vil være tilstrækkelige til at udøve Kontrol[13]). Medens Kongen og Kongemagtens ansvarlige Organer, Ministrene, handler som Enkeltmænd for at kunne handle med Kraft og under Ansvar, udgør Rigsdagen et tal-

---

[12]) Jfr. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht 1868 I 828 Note 12, hvor han betegner Kamrene som det Kontrolorgan, »welche für die Vertretung der Vielheit gegen die Einheit bestimmt ist«, se Berlin, Opløsningsret S. 265 Note 66.

[13]) Under parlamentarisk Styre gaar Tendensen dog oftest i Retning af at gøre Rigsdagens Kontrol mere eller mindre permanent. Ligesom Parlamenterne under Verdenskrigen oftest sad hele Aaret inde, saaledes har ogsaa flere Forfatninger efter Verdenskrigen indført permanente Udvalg af Rigsdagen til at føre Kontrol med Regeringen ogsaa efter Rigsdagens Slutning og Valgperiodens Udløb, jfr. saaledes tysk Rigsforf. 1919, § 35, preussisk Forf. 1920 § 26, czekoslovakisk Forf. 1920 § 54, jfr. ogsaa i Danmark Afviklingslov Nr. 223, 11. April 1919 §§ 1 og 7.

rigt Kollegium, der optræder som Korporation. Og mens Administrationen efter sin Natur maa have til sin Raadighed en Stab af sagkyndige Embedsmænd, kræver Rigsdagens Opgave som udøvende Kontrol med Regeringen en Repræsentation ikke særligt af Sagkundskaben men mere af alle forskellige Anskuelser indenfor Befolkningen, jfr. Grl. § 32, 2det Stk. Det er netop denne særlige Opgave, der tilsiger, at Rigsdagen i fyldigst Omfang bør være en virkelig Repræsentation for hele Folket, og som gør, at man politisk set fremdeles med Rette kan betragte Rigsdagen som den egentlige Folkerepræsentation, hvorfor ogsaa Valgretten til Rigsdagen bør være saa vid som overhovedet Befolkningens Grad af Oplysning og Statens Tarv til enhver given Tid tillader det.

Hvad Rigsdagens nærmere Sammensætning angaar, da bygger Grl. af 1915 ligesom Grl. af 1849, 1863 og 1866, kfr. derimod Fdg. 26. Juli 1854 og Forf. Lov 2. Okt. 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. Ligeledes følger heraf, at kun hele Rigsdagen og ikke et enkelt Ting alene kan indkaldes til Møde, udsættes eller sluttes, jfr. Grl. §§ 19 og 21, og selvom det ene Ting for sig kan opløses, skal det andet Tings Møder, for saa vidt Rigsdagen er samlet, altid udsættes, for at det ene Ting ikke skal kunne handle i det andets Fraværelse, jfr. Grl. § 22.

Derimod følger det af Rigsdagens Deling i to 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 ét 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[14]). Tokammerprincipet 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 den kendes i flere fremmede Forfatninger som f. Ex. den svenske[15]), 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. En egentlig Undtagelse fra dette Princip foreligger kun i de sjældne Tilfælde efter Grl. § 8, jfr. Lov 11. Febr. 1871, hvor der er Tale om Valg af Konge eller Rigsforstander og hvor Afgørelsen derfor skal ske af den forenede Rigsdag, jfr. Grl. § 65, samt med Hensyn til Valget af Statsrevisorer m. m., hvor Valget foretages af et Fællesudvalg af Rigsdagen, Grl. § 49, jfr. § 45[16]). Derimod kan det ikke betragtes som nogen Undtagelse herfra, at Tingene ikke blot hvert for sig kan fatte Beslutning angaaende dets egne rent indre Forhold, jfr. Grl. §§ 53, 59 og 64, men ogsaa i visse sjældnere Tilfælde kan optræde udadtil paa egen Haand, jfr. Grl. §§ 44 og 45. Iøvrigt er begge Ting i det hele stillet ganske lige. Dog skal visse Lovforslag behandles først i Folketinget, nemlig Finansloven og dermed beslægtede Love, jfr. Grl. § 47[17])

---

[14]) Om Tokammersystemet som en Udformning af den Montesquieuske Lære om Statsmagternes Adskillelse se Berlin, Opløsningsret S. 144 fg. og Steenstrup, Statsrettens Udvikling, S. 95, jfr. ligeledes Hatschek, Allg. Staatsrecht II S. 51 og Duguit, S. 165. I de fleste nyere Forfatninger efter Verdenskrigen er nu indført enten Etkammer- eller et meget fortyndet Tokammersystem med nærmest blot suspensivt Veto for det andet Kammer, se Berlin, »Nye Statsforfatninger efter Verdenskrigen« i U. f. R. 1921 B. S. 188.

[15]) Se herom Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 73 fg., jfr. ogsaa Behandlningen i Stortinget og i det forenede Alting, se foran S. 45.

[16]) Jfr. som en anden Undtagelse, — dog af midlertidig Karakter — Afviklingslov Nr. 223, 11. April, 1919 §§ 1 og 7, hvilken Ordning dog ikke kan anses for stemmende med Grundloven.

[17]) Denne Fortrinsret for det ene Kammer stammer historisk fra England, hvor Overhuset hovedsagelig bestaar af selvskrevne Medlemmer og derfor ikke har formaaet at hævde en med det folkevalgte Underhus ligeberettiget Stilling. Reglen er derefter gaaet over i de fleste Forfatninger,

samt alle foreløbige Love, Grl. § 25, og kun Folketinget kan benytte Beføjelsen efter Grl. § 80, 2det Stk. Dernæst erindres, at alene Folketinget har Anklageret overfor Ministrene, jfr. Grl. §§ 14 og 67, medens til Gengæld Landstinget alene vælger Dommere til Rigsretten, jfr. Grl. § 66.

Medens Tokammersystemet altsaa for saa vidt vedblivende formelt er meget skarpt gennemført i Grl. af 1915, gennemfører denne Grundlov dog reelt dette System mindre skarpt end Grl. af 1866, idet der nu er meget ringere Forskel imellem de to Tings Sammensætning end efter den sidstnævnte Grundlov. Og naturligvis er en vis reel Forskel mellem Tingene en Forudsætning for, at Rigsdagens Deling i to Ting kan faa større effektiv Betydning. Det erindres herved, at medens Grl. af 1849 efter den belgiske Forfatnings Mønster havde indført to Ting udgaaede af ganske samme Valgret og derfor i Realiteten meget lidt forskellige fra hinanden, indførte Grl. af 28. Juli 1866 et delvis af priviligeret Valgret fremgaaet Landsting, medens Folketinget blev ved at fremgaa af almindelig Valgret. Herved skabtes en Modsætning mellem de to Ting, der vel langt fra var saa stor som i de allerfleste andre konstitutionelt-monarkiske Stater, men som dog i en lang Periode medførte permanent Konflikt mellem de to Ting. Grl. af 1915 er nu paa dette Punkt i det væsentlige vendt tilbage til Ordningen efter Grl. af 1849, idet Valgretten nu igen er den samme til begge Ting alene med Undtagelse af, at der kræves en højere Alder, 35 Aar, som Vælger til Landstinget end til Folketinget. Vel har man ved saaledes at gøre Landstinget til de Ældres Ting, et Senat i Lighed med det belgiske[18]), samt ved at lade det normalt langsommere fornyes og gøre det mindre let opløseligt end Folketinget søgt at gøre dets Sammensætning tilstrækkeligt forskelligt fra Folketingets. Men at

skønt den er mindre naturlig, hvor ogsaa Overhuset er folkevalgt. Og navnlig synes dette at gælde efter Grl. af 1915, hvor Forskellen i de to Huses Sammensætning fornemmeligt bestaar deri, at Landstinget vælges af de noget ældre og altsaa formentlig noget mere besindige Vælgere.

[18]) Til dette kræves der ogsaa siden 1893 en højere Valgretsalder, dog kun af 30 Aar, medens 25 Aar er tilstrækkeligt til at vælge til Repræsentanternes Kammer. Efter den isl. Forf. Lov 18. Maj 1920 § 29 kræves en Alder af 35 Aar for at kunne stemme ved Forholdstalsvalgene paa de 6 af Altingets øverste Afdelings Medlemmer.

Tokammersystemet efter Grl. af 1915 alligevel reelt ikke mere betyder det samme som efter Grl. af 1866, lader sig dog ikke bestride[19]).

Med Hensyn til Valgretten til Rigsdagen, da søger Grl. af 1915 i endnu højere Grad end Grl. af 1849 at gennemføre den lige og almindelige Valgrets Princip til begge Ting[20]). 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, jfr. Grl. 1866 §§ 36—37, og erstattet de af Kongen paa Livstid udnævnte Landstingsmænd, jfr. Grl. 1866 § 39, med Medlemmer valgte paa Aaremaal af Landstinget selv, se Grl. 1915 § 36. 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[21]), 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, se Grl. 1915 § 30 kfr. Grl. 1866 § 30.

---

[19]) Jfr. Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 149, der mener med Vished at kunne udtale, at den store Forandring i Reglerne for Landstingets Dannelse betegner en »forstærket Betoning af Flertalsherredømmet«, altsaa en Forringelse af den Beskyttelse for Mindretallene i Folket, der skal ligge i Tokammersystemet.

[20]) At Valgretten ikke blot skal være almindelig men ogsaa lige, anser en socialradikal Statsretslærer som Duguit for en Krænkelse af det sande Lighedsprincip, eftersom ikke alle yder Staten lige Tjenester eller har lige Evner, se Duguit S. 223.

[21]) Kvindevalgret, der i 1915 indenfor helt suveræne Stater udenfor Danmark endnu kun var indført i Norge, er siden — navnlig under og efter Verdenskrigen — blevet indført i de fleste Lande, saaledes i England, Nordamerika, Sverige, Tyskland, Østrig, Polen, Czekoslovakiet og af romanske Lande i Italien, ligesom den fremdeles gælder bl. a. i Finland og Island.

FØRSTE UNDERAFSNIT

Om Folketingets Dannelse.

§ 41.

Om Medlemmernes Antal og Funktionstid samt Valgmaaden.

Medens Grl. af 1866 § 32 vel ikke bestemt fixerede Antallet af Folketingets Medlemmer, men dog bestemte, at det skulde fastsættes omtrentlig efter et vist Forhold til Folketallet, nemlig omtrent efter Forholdet af et Medlem til 16000 Indvaanere, saaledes at en Omfordeling af Valgkredsene med Mellemrum vilde være nødvendig til Efterkommelse af Grundlovens Bud[1]), bestemmer Grl. 1915 § 32 nu efter Grundlovsændringen af 10. Sept. 1920 kun, at Folketingets Medlemstal ikke maa overstige 152[2]), men overlader ellers Antallets Fastsættelse til Valgloven. Grundloven fastsætter altsaa kun en Maximums-, men ingen Minimumsgrænse, og da Grl. af 1915 ikke heller indeholder nogen til Grl. af 1849 § 42 svarende Regel om, at Landstingets Medlemmer stedse skal være omtrent Halvdelen af Folketingets, vilde der altsaa formelt intet være til Hinder for, at Valgloven kunde fastsætte Folketingets Medlemsantal til f. Ex. ikke større end Landstingets, skønt dette kunde faa reel Betydning med Hensyn til Reglen i Grl. § 65. Ved den ved Valglov 11. April 1920 § 17, jfr. Lov 30. August 1920 § 1, Stk. 2, trufne Ordning er nu efter de sønderjyske Landsdeles Indlemmelse Antallet af Folketingets Medlemmer fastsat til 149[3]).

[1]) Ved den midlertidige Valgkredslov Nr. 225, 24. Dec. 1894 fastsattes Valgkredsenes Antal til 114. En lignende Ordning gælder endnu i Svejts. I det tyske Rige er Rigsdagsmændenes Antal ikke engang bestemt i Valgloven, men skifter efter de afgivne Stemmer, idet der vælges 1 Rigsdagsmand for hver paa en Liste afgivne 60,000 Stemmer, Rigsdagsvalglov 27. April 1920 § 30.

[2]) Efter Grl. 1915 § 32 i dens oprindelige Affattelse var Maximumstallet sat til 140.

[3]) Dette Tal er dog intetsteds bestemt angivet i Loven, men udfindes

Mens Folketingets Medlemmer tidligere, jfr. Grl. 1849 § 38 og Grl. 1866 § 33, kun valgtes for en Tid af 3 Aar, vælges de nu efter Grl. 1915 § 33 paa 4 Aar.

Med Hensyn endelig til Valgmaaden, da foregik Valgene til Folketinget saavel efter Grl. af 1849 § 37, som efter Grl. af 1866 § 32 ved almindelige Flertalsvalg i Enkeltmandskredse. Vel havde Andræ allerede i den foreløbige Valglov til Rigsraadet af 2. Okt. 1855 godtgjort, at den af ham først opfundne Valgmaade, Forholdstalsvalgmaaden, ved hvilken ikke blot Flertallet, men ogsaa Mindretallene faar Adgang til at blive repræsenterede i Forhold til de paa dem faldne Stemmer, var praktisk anvendelig[4]). Men da Rigsraadet ved Grl. 18. Nov. 1863 fra at udgøre ét Kammer gik over til at bestaa af to Ting, blev Forholdstalsvalgmaaden, der endnu forekom de fleste fremmed og kunstig, alene bevaret ved Valgene til Landstinget[5]), medens Rigsraadets Folketing valgtes ved almindelige Flertalsvalg i Enkeltmandskredse, ganske ligesom Rigsdagens Folketing, jfr. Valglov 4. Dec. 1863. Og dette gentog sig ved Grundlovsrevisionen i 1866, idet Forholdstalsvalgmaaden kun og endda i indskrænket Grad blev gjort anvendelig ved Valgene til det ny delvis af priviligeret Valgret dannede Landsting, medens Flertalsvalgene i Enkeltmandskredse blev opretholdt for Folketingets Vedkommende som formentlig passende bedre for dette den almindelige Valgrets Ting.

Ogsaa under Forhandlingerne om Grl. af 1915 var det endnu i Regeringsforslagene i Samlingerne 1912—13 og 1913—14 foreslaaet, at Valgene til Folketinget skulde foregaa ligesom tidligere. Fra konservativ Side krævedes det imidlertid, at Forholdstalsvalg som den retfærdigste Valgmaade, der gav baade Flertallet og Mindretallet, hvad der tilkom dem, burde indføres ogsaa med Hensyn til Folketinget enten i den kendte Form som Forholdstalsvalg i større Kredse eller i en ny Form som For-

---

kun ved nærmere Udregning. Ved Valglov 10. Maj 1915 § 17 var Antallet fastsat til 140.

[4]) Jfr. foran S. 24 fg.; se forøvrigt om Forholdstalsvalgmaaden Jellinek, Schriften II S. 220 fg. samt Cohn, S. 389 fg.

[5]) Samt ved Valget af Fællesudvalget angaaende Finansloven, Grl. 1863 § 56.

holdstalsvalg i Forbindelse med Valg i Enkeltmandskredse. Men først efter langvarige Forhandlinger lykkedes det i det sidste Grundlovsfællesudvalg i April 1915 fra alle Sider at naa til Enighed om at give Grl. § 32, 2det Stk., følgende Affattelse: Til Sikring af en ligelig Repræsentation af de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne bestemmer Valgloven Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder, hvorvidt Forholdstalsvalgmaaden skal føres igennem i eller uden Forbindelse med Valg i Enkeltmandskredse. Det blev til Forklaring af denne alt andet end klare men om Paragrafens vanskelige Fødsel vidnende Bestemmelse under Forhandlingerne paa Rigsdagen udtalt saavel fra Regeringens Side som fra Ordføreren i Landstinget, at hermed var Forholdstalsvalgmaaden fastslaaet i Grl. § 32, idet en ligelig Repræsentation af de forskellige Partianskuelser kun kan tilvejebringes ved Anvendelse af Forholdstalsvalgmaaden[6]). Det maa dog sikkert erkendes, at denne Tanke havde været klarere udtrykt, om Grl. § 32 i Lighed med Grl. § 37 udtrykkeligt havde foreskrevet, at Folketingets Medlemmer skulde vælges ved Forholdstalsvalg, i Stedet for, at den nu i Virkeligheden overlader det til Valgloven at bestemme, paa hvilken Maade den ligelige Repræsentation skal ske [6a]). Dernæst tilføjer § 32, 3die Stk., at der ved Kredsinddelingen foruden til Indbyggertal ogsaa skal tages Hensyn til Vælgertal og Befolkningstæthed, hvilket sidste Hensyn til Befolkningstætheden iøvrigt ikke synes vel foreneligt med rene Forholdstalsvalg[7]).

Den nærmere Ordning af Valgmaaden blev først fastsat i Valglov 10. Maj 1915 §§ 17—48 saaledes, at rene Forholdstalsvalg kun blev indført i København-Frederiksberg, medens de

---

[6]) Se Landstingets Forh. 1914—15 Sp. 1163, jfr. Sp. 1221, samt Folk. Forh. 1914—15 Sp. 3938.

[6a]) Jfr. Landstingets Betænkning 17. April 1915, der om § 32 udtaler: Ændringen til § 32 gaar ud paa at fastslaa, at der — — — ogsaa for Folketingets Vedkommende skal sikres de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne en ligelig Repræsentation, medens det iøvrigt overlades til Valgloven at afgøre, under hvilke Former dette bedst kan ske, samt Cohn S. 400.

[7]) Jfr. Folk. Forh. 1912—13 Sp. 908, 938 og 990.

øvrige Medlemmer af Folketinget valgtes ved Forholdstalsvalg i Forbindelse med Flertalsvalg i Enkeltmandskredse paa den Maade, at et Antal Tillægsmandater efter Forholdstal fordeltes mellem de politiske Partier, der ikke ved Kredsvalgene havde opnaaet et til deres Stemmetal svarende Antal Folketingsmandater. Denne paa sin Vis geniale Ordning, hvorved man søgte at forene Fordelene ved Flertalsvalg med Fordelene ved Forholdstalsvalg[8]), er imidlertid nu igen blevet opgivet i Valglov 11. April 1920, der vel har opretholdt Systemet med Tillægsmandater men ganske har forladt Princípet med principale Flertalsvalg i Enkeltmandskredse. De tidligere Enkeltmandskredse er nu kun bevarede som Opstillingskredse, og samtlige Valg, baade de principale Valg i større Amtskredse og Tillægsmandatvalgene, foregaar nu som Forholdstalsvalg efter meget indviklede Regler.

§ 42.

Valgret og Valgbarhed til Folketinget.

Reglerne om Valgretten til Folketinget er givne i Grl. 1915 § 30, jfr. nu Valglov 11. April 1920 §§ 1 og 2, der som allerede tidligere anført paa flere afgørende Punkter har ændret de tidligere Valgretsregler i Grl. 1849 § 35 og Grl. 1866 § 30.

Valgretsbetingelserne er dels positive, dels negative.

I. Efter at Kvinder har faaet Valgret, er de positive Betingelser, som nu kræves, følgende:

1) Dansk Indfødsret. Herved erindres, at Reglerne om Erhvervelse og Fortabelse af Indfødsret tildels er forskellige for Mænd og Kvinder, idet efter Lov Nr. 42, 19. Marts 1898 §§ 3 og 6 en Kvinde taber sin danske Indfødsret ved at gifte sig med en Mand, der ikke har dansk Indfødsret, og omvendt en fremmed Kvinde, der gifter sig med en Mand med dansk Indfødsret, derved erhverver denne Ret, medens derimod Ægteskabs Indgaaelse ikke udøver Indflydelse paa Mandens stats-

[8]) Se dette Værks første Udgave 1918 I S. 365.

borgerlige Stilling[9]). Paa den anden Side behøver den gifte Kvindes statsborgerlige Stilling dog heller ikke altid at falde sammen med Mandens, jfr. Lov 19. Marts 1898 § 4, 1ste og 2det Stk. og § 5, 1ste Stk., 2det Pkt. Endelig erindres det, at ved Grl. Best. 10. Sept. 1920, jfr. nu Grl. § 93, har islandske Statsborgere i Henhold til dansk-islandsk Forbundslov faaet Valgret og Valgbarhed til Rigsdagen, uagtet de ikke har dansk Indfødsret.

2) En Alder af 25 Aar[10]), jfr. derimod Grl. 1849 § 35 og Grl. 1866 § 30, der krævede en Alder af 30 Aar[11]).

3) Fast Bopæl i Landet. Ved Landet maa her i Modsætning til Grl.s § 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, jfr. Vgl. 1920 § 90 (»hele Landet«), da Grundloven, jfr. Valglov 1920 § 2 in fine, forudsætter, at ingen kan udøve Valgret uden at være optaget paa Valglisten[12]), og Grundloven ligeledes utvivlsomt forudsætter, at hertil Bopæl i en Valgkreds vil være nødvendig.

Grl. 1915 § 30 kræver nu kun fast Bopæl i Landet, men ikke en vis længere Tids fast Bosættelse i Landet, kfr. derimod Grl. 1866 § 30 d og 1849 § 35, der endog krævede ét Aars fast Bopæl i vedkommende Valgkreds eller Stad[13]). Ja Grl. 1915 kræver endog ikke udtrykkeligt ved Folketingsvalgene som ved Valgene til Landstinget, jfr. Grl.s § 34, at man for at kunne

---

[9]) At det nemlig ikke kan antages, at en Mand ifølge Lov Nr. 42, 19. Marts 1898 § 5 skulde kunne tabe sin danske Statsborgerret ved gennem Ægteskab med en fremmed Kvinde at erhverve fremmed Statsborgerret, se foran S. 144.

[10]) I de fleste Lande findes nu en lavere Valgretsalder, saaledes i Finland 24 Aar, i Sverige og Norge 23, i England og Frankrig 21, i Tyskland og Svejts 20 Aar.

[11]) Efter Grl. 1915, 2. midlertidige Bestemmelse, 1. Stk. jfr. Valglov 10. Maj 1915 § 112, skulde Valgretsalderens Nedsættelse fra 30 til 25 Aar dog først træde i Kraft lidt efter lidt gennem en Overgangstid paa 16 Aar, men ved Grl. Best. Nr. 471, 10. Sept. 1920 Stk. 8 ophævedes denne Bestemmelse.

[12]) Denne Forudsætning fremgik navnlig klart af den tidligere, i 1920 ophævede, 2den midlertidige Bestemmelse 1. Stk. til Grl. af 1915.

[13]) Jfr. med Hensyn til den kommunale Valgret endnu Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 1.

udøve Valgret i en bestemt Kreds skal have fast Bopæl i den. Og for selv at kunne vælges til Folketinget, hvortil efter Grl.s § 31 kræves, at man har Valgret til dette Ting, er det ogsaa tilstrækkeligt at have fast Bopæl i Landet, ligegyldigt i hvilken Valgkreds. Men da Vgl. 1920, der efter Grl. § 32 fastsætter de nærmere Betingelser for Valgrettens Udøvelse, i § 2 in fine bestemmer, at ingen kan udøve Valgret uden at være optaget paa Valglisten, og da Valglovens § 4 sætter fast Bopæl i Valgkredsen som Betingelse for at blive optaget paa Valglisten, vil kun den kunne udøve Stemmeret, der paa Valglisternes Affattelsestid har haft fast Bopæl i Landet, og han vil endvidere kun kunne stemme i den bestemte Valgkreds, hvori han var bosat paa Valglistens Affattelsestid. Om fast Bopæl foreligger, maa efter de sædvanlige Regler afgøres efter et Skøn, der ogsaa for Kvinders Vedkommende maa afgøres selvstændigt i hvert enkelt Tilfælde, saaledes at det ikke er nok, at en Kvinde 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[14]).

II. De negative Betingelser, der udelukker fra Valgret, er, efter at tjenende Stilling ikke mere er Udelukkelsesgrund, disse, at den paagældende

1) ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling uden at have faaet Æresoprejsning, Grl. § 30 a[15]). Det kommer herefter alene an paa, om den Handling, Personen ved Dom er fundet skyldig i, er en saadan, at den i den offentlige Mening anses for vanærende, og det er ikke længer tilstrækkeligt, at en Handling, f. Ex. Duelforbrydelse, jfr. Frd. 17. Marts 1741, af Lovgivningen stemples som en æreløs Handling, naar den offentlige Mening ikke opfatter den saaledes. Hvilke Hand-

---

[14]) Jfr. med Hensyn til den kommunale Valgret Cirk. 15. Dec. 1908, Note 2 ad § 1 og Cirk. 21. Jan. 1913, Note 1 ad §§ 1—4.

[15]) Jfr. derimod tidligere Grl. 1849 § 35 og Grl. 1866 § 30, der udelukkede ikke-uberygtede Personer fra Valgret, hvorfor det gennem en Fortolkning af Valglovens herhenhørende Regel, jfr. Valglov 7. Febr. 1901 § 2, nærmere maatte udfindes, hvilke Personer der kunde anses for ikke-uberygtede, se Matzen II S. 243 fg.

linger der i den offentlige Mening er at anse for vanærende, kan ikke afgøres efter nogen bestemt Regel, idet Opfattelsen heraf kan skifte, og det er ikke udelukket, at de forskellige Myndigheder, der vil have at afgøre Spørgsmaalet, f. Ex. Domstolene, hvor der er Tale om en Persons Valgret, Folketinget eller Landstinget, hvor det drejer sig om en Rigsdagsmands Valgbarhed, eller Administrationen, f. Ex. hvor det drejer sig om en Persons Adgang til at faa Alderdomsforsørgelse, jfr. Lov 13. Marts 1908 § 2, vil kunne afgøre Spørgsmaalet forskelligt. Vejledning om, hvilke Handlinger der til enhver Tid anses for vanærende, maa søges dels i Domstolenes[16]), dels i Tingenes Praxis[17]) og dels ogsaa i Administrationens Praxis[18]). At det ikke er Straffens Art, f. Ex. Strafarbejde, men kun Handlingen selv, der er afgørende, fremgaar klart af Grl. § 30.

Ved »Handling« kan der dernæst i Overensstemmelse med det almindelige Lovsprog kun forstaas en strafbar Handling, jfr. Lov 3. April 1868, der vel i § 1 i Almindelighed taler om den, der ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, men forudsætter, at derved kun forstaas »strafbar« Handling, idet den udtaler, at den paagældende efter udstaaet Straf eller, naar Straffen er eftergivet ved Benaadning, kan opnaa Æresoprejsning. Det er derfor kun strafbare, ikke blot forargelige Handlinger, der udelukker fra Valgret til Rigsdagen, jfr. derimod Lov om Menighedsraad af 30. Juni 1922 § 4 (»vitterligt føre et forargeligt Levned«)[19]). Derhos er Forbrydelser, begaaede af Personer under 15 Aar, samt visse af Per-

[16]) Jfr. U. f. R. 1877 S. 538 (falsk Klagemaal efter Straffel. § 226), U. f. R. 1886 S. 354 (en Bestillingsmands Modtagelse af Ducører) samt U. f. R. 1888 S. 1135 og 1921 S. 468. Naar en Højesteretsdom fra den politiske Kamptid i U. f. R. 1889 S. 631 har anset Majestætsfornærmelse for vanærende, jfr. derimod Viborg Overrets Dom i U. f. R. 1888 S. 1110, tør dette dog næppe anses for normgivende, jfr. at i Tyskland Valgretten ved politiske Forbrydelser tidligere indtraadte ved Fuldbyrdelse af Straffen eller Benaadning, se Laband I S. 589, se derimod nu Rigsvalglov 27. April 1920 § 2, 2.

[17]) Jfr. Folket. Tid. 1872—73 Sp. 21, 447—54, 1565—68, 1571—79, 1758—87, Till. B. Sp. 3—14, 39—44.

[18]) Se Min. Tid. B. 1876 S. 387—392 og 1881 S. 885—897, (angaaende i hvilke Tilfælde Bevilling til Æresoprejsning er nødvendig), jfr. Krieger S. 6—10 og H. Andersen, Om Alderdomsunderstøttelse S. 58—67.

[19]) Jfr. Matzen II S. 247.

soner mellem 15 og 18 Aar begaaede Forbrydelser, nemlig saadanne, for hvilke den idømte Straf ikke overstiger Rottingslag eller Fængsel paa sædvanlig Fangekost, ifølge Lov 3. April 1868 § 6 ikke at anse for vanærende, saa at det ikke er nødvendigt at søge Æresoprejning for saadanne Domme, hvorfor de heller ikke kan have Valgrets Tab til Følge[20]).

Endvidere skal den paagældende ved Dom være fundet skyldig i den vanærende Handling; Tiltale for en saadan Handling er altsaa ikke tilstrækkelig[21]). Ved Dom maa vistnok forstaas en Straffedom, idet kun en i en offentlig Straffesag fældet Dom synes fuldt betryggende i saa Henseende[22]). Endvidere maa Dommen være afsagt her i Landet[23]). Derimod er det ikke nødvendigt, at Straf idømmes, naar blot den paagældende kendes skyldig i Handlingen[24]). At Dommen appelleres, kan næppe have suspenderende Virkning, da Grl. § 30 a kun kræver Dom men ikke endelig Dom[25]), og endnu mindre bortfalder Dommens Virkning ved Straffens Udstaaelse eller ved Benaadning, da Lov 3. April 1868 § 1 ogsaa i disse Tilfælde kræver Æresoprejsning[26]).

Derimod bortfalder Virkningerne af Dommen ved Æresoprejsning[27]). En saadan kan i Henhold til Lov ~~3. April 1868~~ 14 Marts 1924

---

[20]) Straffelovstillæg 1. April 1911 § 15, hvorefter de om Straffen for og Paatalen af Lovovertrædelser, begaaede af Personer mellem 15 og 18 Aar, gældende Lovbestemmelser udvides til ogsaa at gælde om Overtrædelser, begaaede i Alderen mellem 14 og 18 Aar, kan næppe antages at have ændret Reglen i Lov 3. April 1868, der kun angaar Virkningen af afsagte Domme, jfr. Matzen II S. 248.

[21]) Heller ikke Frifindelse for videre Tiltale udelukker fra Valgret men efter Lov 3. April 1868 § 5 kan ingen Dom mere lyde herpaa.

[22]) Anderledes Holck II S. 13 og Matzen II S. 250, men herimod Cohn S. 395. Herfor taler ogsaa, at Æresoprejsning kun kan gives for Straffedomme.

[23]) H. R. D. i U. f. R. 1889 S. 384. Ang. Domme afsagte af tyske Domstole efter Strafforfølgning i de sønderjyske Landsdele, se P. J. J. Jørgensen i U. f. R. 1920 B. S. 188 fg.

[24]) Se U. f. R. 1888 S. 1135.

[25]) Saaledes ogsaa Matzen II S. 250.

[26]) Anderledes i Tyskland i Tilfælde af politiske Forbrydelser, se foran S. 331 Note 16.

[27]) Se om Æresoprejsning Torps Straffelovudkast 1917 S. 109 fg.

meddeles ved kgl. Bevilling, men ~~dog ikke~~ for 5 Aar er forløbet efter at Straffen er udstaaet eller eftergivet ved Benaadning, jfr. Lovens § 2, og har nogen, der efter sit 25. Aar har erholdt Æresoprejsning, senere gjort sig skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, kan Æresoprejsning ikke paany meddeles ham, jfr. § 4. I visse Tilfælde kan en Person dog fordre Æresoprejsning meddelt uden Bevilling, nemlig ifølge Lov Nr. 49, 13. April 1894. Hertil kræves, at den paagældende for første Gang er blevet straffet for en i den offentlige Mening vanærende Handling, og at Straffen ikke har været højere end Fængsel paa Vand og Brød; endvidere maa der være hengaaet 10 Aar efter Dommens Afsigelse og vedkommende skal have opholdt sig her i Landet i det nævnte Tidsrum og maa ikke i den Tid paany have været straffet eller blot tiltalt for en saadan Handling. I dette Tilfælde kan han hos Stedets Politimester forlange uden Betaling udstedt en skriftlig Erklæring om den saaledes opnaaede Æresoprejsning[28]). Endelig bestemmer Straffelovs-Tillæg Nr. 63, 1. April 1911 § 21, at hvis den ved en betinget Straffedom idomte Straf ikke kommer til Fuldbyrdelse, betragtes den som udstaaet ved Dommens Afsigelse, og de til Æresoprejsning knyttede Følger indtræder uden Æresoprejsnings Meddelelse.

2) Dernæst er det Udelukkelsesgrund, at en Person nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt, Grl. § 30 b, der er overensstemmende med Grl. 1866 § 30 b[29]). Det erindres herved, at Forsørgelsen af visse Personer, nemlig umyndige Børn og Hustruen, efter Fattiglov 9. April 1891 §§ 2 og 3 paahviler andre, og Understøttelse af Fattigvæsenet ydet disse Personer medfører derfor ifølge Fattiglovens § 10 ikke de med Modtagelsen af Fattighjælp forbundne Virkninger for de forsørgelsesberettigede selv, men kun for den til Forsørgelse forpligtede. Da nu ogsaa Kvinder har faaet Valgret til Rigsdagen, vil der herved, hvad de gifte Kvinder angaar, opstaa

---

[28]) Se Just. Min. Skr. Nr. 397, 16. Okt. 1903.

[29]) I Norge medfører siden en Grl. Best. af 25. Juli 1919 Fattigforsørgelse ikke mere Suspension af Valgret. Det samme gælder i Tyskland efter Rigsdagsvalglov 27. April 1920 § 2.

en Ulighed mellem Mands- og Kvindes Retsstilling, idet ifølge Fattiglovens § 10 Fattighjælp ydet til Forsørgelse af en Hustru bliver at betragte som oppebaaret af Manden og altsaa vil medføre Tab af Valgret for ham, men ikke for Hustruen[30]), medens derimod Undladelse af at betale det Bidrag til Mandens Underhold, som efter Fattiglovens § 12 i visse Tilfælde kan paalægges Hustruen, ikke medfører Fattighjælps Virkninger for hende, jfr. Fattiglovens § 13, kfr. § 10. Det er dog kun den almindelige af Fattigvæsenet ydede Understøttelse, der berøver en Person Valgretten, ikke den, der udtrykkeligt i Loven erklæres ikke at skulle have Fattighjælps Virkninger, jfr. Fattiglovens § 44 og Kap. VI[31]), eller som ydes af Legater og Stiftelser eller ifølge de mange nyere sociale Love af det Offentlige udenfor Fattigvæsenet[32]), f. Ex. igennem Hjælpekasser[33]), Sygekasser[34]), Arbejdsløshedskasser[35]) eller som Alderdomsforsørgelse[36]) eller Understøttelse til Enker[37]) m. m.

Virkningen af Fattigunderstøttelsens Modtagelse bortfalder, naar den tilbagebetales eller eftergives[38]). Ifølge Fattiglov 9. April 1891 § 35 kan Eftergivelse finde Sted, naar den paagældende ikke har modtaget Fattighjælp i Løbet af det sidste Aar, og den s k a l ifølge samme Paragraf under visse nærmere Betingelser finde Sted, naar en Person ikke i de sidste 5 Regnskabsaar har modtaget saadan Hjælp til sig eller sine.

3) Endelig er det Udelukkelsesgrund, at en Person er u d e af R a a d i g h e d o v e r s i t B o p a a G r u n d a f K o n k u r s e l l e r U m y n d i g g ø r e l s e, Grl. § 30 c, jfr. derimod Grl. 1849 § 35 c og 1866 § 30 c, hvor den tilsvarende Bestem-

---

[30]) Den særlige Regel i Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 1 a gælder kun ved kommunale Valg.

[31]) Jfr. endvidere Lov Nr. 43, 31. Marts 1900 § 23, Lov Nr. 117 27. Maj 1908, Lov Nr. 106, 8. Maj 1909 § 1 m. fl..

[32]) U. f. R. 1889 S. 1192 og 1891 S. 771.

[33]) Lov Nr. 101, 29. April 1913.

[34]) Bek. Nr. 346, 20. Juni 1921.

[35]) Lov Nr. 529, 22. Dec. 1921.

[36]) Lov Nr. 58, 13. Marts 1908 samt nu Lov om Aldersrente af 7. Aug. 1922.

[37]) Lov Nr. 124, 29. April 1913, Lov Nr. 101, 4. Marts 1918 og Nr. 127, 30. Marts 1920.

[38]) U. f. R. 1888 S.. 1199.

melse lød: »er ude af Raadighed over sit Bo«. Skønt den ændrede Affattelse hovedsagelig har haft til Hensigt at udelukke, at gifte Kvinder mister deres Valgret paa Grund af Mandens Raadighed over Fællesboet[39]), maa Ordene dog sikkert fortolkes strængt saaledes, at ingen anden Uraadighed end den ved Konkurs eller Umyndiggørelse bevirkede, saaledes navnlig ikke personlig Arrest, udelukker fra Valgret[40]). Og lige saa lidt kan sindssyge eller aandssvage anses for udelukkede fra Valgret, saalænge de ikke er umyndiggjorte[41]). Med Hensyn til Konkursen vedvarer Stemmeretsfortabelsen derhos kun, saalænge selve Konkurshandlingen staar paa[42]). Ligesom ved de andre positive og negative Valgretsbetingelser maa det for Kvinders Vedkommende ogsaa selvstændigt afgøres, om Uraadighed paa Grund af Konkurs og Umyndiggørelse foreligger. Mandens Konkurs eller Umyndiggørelse berører derfor ikke Hustruens Valgret[43]). Hustruer med fast Tilsynsværge efter L. Nr. 75, 7. April 1899 § 21, 2. Stk., kan selv om de kan kaldes delvis umyndiggjorte, sikkert ikke sidestilles med fuldstændig umyndiggjorte efter Umyndighedslov 30. Juni 1922 § 2[44]), ligesom dette vistnok heller ikke kan antages med Hensyn til Personer med fast Lavværge efter Umyndighedslov 1922 § 54[45]).

III. Da Grl. § 30 maa anses for udtømmende at angive saavel de positive som de negative Valgretsbetingelser, vil den al-

---

[39]) Se Folk. Forh. 1914—15 Sp. 3937.

[40]) Jfr. derimod tidligere Matzen II S. 257 fg. Endnu mindre kan Fledførelse — D. L. 5—1—9 — som iøvrigt næppe mere forekommer, være Udelukkelsesgrund.

[41]) Jfr. Matzen II S. 259 og Krieger S. 20. En anden Sag er, at den paa Valglisten opførte paa Grund af sin Sindssygdom, hvis han i Øjeblikket er paa Sindssygeanstalt, faktisk kan være udelukket fra at kunne gøre Brug af sin Valgret, ligesom den, der er underkastet personlig civil Arrest eller Varetægts- eller Straffængsel.

[42]) Krieger S. 20. I Norge bortfalder nu efter en Grundlovsbestemmelse af 13. Maj 1914 Valgret ikke mere ved Konkurs.

[43]) Anderledes efter Lov om kommunale Valg Nr. 79, 20. April 1908 § 1, hvor Affattelsen er en anden, jfr. Cirk. 15. Dec. 1908, Note 13 ad § 1.

[44]) Saaledes Cohn S. 396 Note 6, jfr. Bentzon, Familjeret S. 167 og Samme, Personretten S. 122 samt Just. Min. Cirk. Nr. 142, 3. Juni 1916.

[45]) Jfr. Cohn S. 936 Note 6.

mindelige Lovgivning ikke kunne tilføje nye, hvorfor Reglen i Straffelovens § 114, for saa vidt den hjemler Forbrydelse af Valgret ved Salg af Stemme, i hvert Fald nu maa anses for bortfalden som uforenelig med den ny Grundlovs ændrede og skarpere Affattelse af § 30[46]).

Enhver, der opfylder de positive Valgretsbetingelser i Grl. § 30, uden at rammes af de i samme § anførte negative, har Valgret til Folketinget, d. v. s. Ret til at deltage i Valget af Folketingets Medlemmer. Den Opgave, der herved tilfalder Vælgeren: at deltage i Valg til Statens lovgivende Forsamling, er utvivlsomt en offentlig Funktion, et statsligt Hverv, og »Valgretten« er derfor ingen privat Ret, men en overvejende i Statens Interesse hjemlet offentligretlig Beføjelse, der derfor ogsaa ligesom alle andre offentlige Rettigheder naturligt maa opfattes tillige som en offentlig Pligt[47]). Dette forklarer, at Valgretten endog i adskillige Lande — saaledes i Belgien, Holland og Spanien samt i Czekoslovakiet og tildels i Svejts — er gjort til en ved Straf fremtvingelig Retspligt[48]). Dette er dog ikke Tilfældet efter dansk Ret, idet Valgloven af 1920 alene i § 74 foreskriver Bødestraf for den Valgmand, der ved Landstingsvalg uden lovligt Forfald undlader at deltage i Valget[49]). Men trods Valgrettens offentligretlige Karakter affoder den utvivlsomt for Vælgeren en individuel Ret, bestaaende i Retten til at deltage i Valget. Et Udslag af denne Ret er Retten til at fordre Optagelse paa

---

[46]) Jfr. hermed finsk Landdagsordning af 20. Juli 1906 § 5 Nr. 9, hvor Salg af Stemme udtrykkeligt anføres som Valgretsfortabelsesgrund. Saaledes ogsaa Matzen II S. 261 fg.

[47]) Jfr. Holck II S. 33 fg. og Berlin, Opløsningsret S. 250, samt Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, der S. 170 Note 18 udtaler, at »Valgretten« i første Linje er en Valgpligt, og Duguit S. 136, der betragter Stemmepligt som en naturlig Konsekvens af den Vælgeren tildelte Beføjelse til at stemme. Anderledes tildels i England, hvor Valgretten navnlig tidligere betragtedes som en rent privat, halvt tinglig Ret, Hatschek 1905 I S. 253 fg.

[48]) Se om Stemmepligt Berlin, Valgpligt, Samme: »Valgret og Valgpligt« i U. f. R. 1907 S. 62 fg. samt Wallengren S. 293 fg., hvor Literaturoversigt findes.

[49]) Ogsaa i Frankrig er ved Valgene til Senatet Valgmændene under Straf af en Bøde paa 50 Frcs. forpligtede til at deltage i Valget, organisk Lov 2. August 1875 Art. 18.

Valglisten, og at denne Ret er en virkelig individuel Ret, er i Valglovens § 15 anerkendt derved, at den eventuelt kan haandhæves ved Søgsmaal fra Vælgernes Side. Derimod har Vælgeren, naar Valget først er foretaget, ikke større Adgang end enhver anden selv Ikke-Vælger til at klage over Valget. Ja, Valgrettens Karakter som en strengt offentligretlig, d. v. s. overvejende af offentlige Hensyn bestemt og begrænset Beføjelse viser sig yderligere deri, at Vælgeren endog undertiden paa Grund af selve Lovens Ordning af Valgrettens Udøvelse kan være afskaaret fra paa Valgdagen at udøve sin Valgret, selv om han ifølge Grl.s almindelige Regler har Valgret.

Medens nemlig Grl. § 30 tillægger alle de Personer, der opfylder de der nævnte Betingelser, Valgret, overlader den det i § 32, 2. Stk., til Valgloven at bestemme de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, og forsaavidt Valgloven ikke overskrider Grl.s Forudsætninger, maa den derved have frie Hænder. Men som en Betingelse for at udøve Valgret, foreskriver Vgl. 1920 § 2 in fine, at man skal være optaget paa Valglisten. Deraf følger, at skønt Optagelse paa Valglisten ikke i Grl. § 30 er gjort til en egentlig Valgretsbetingelse, og derfor meget vel den kan have Valgret, der ikke er optaget paa Valglisten, saa er det dog altsaa ifølge Valglovens Ord, der utvivlsomt ganske stemmer med Grl.s 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 eller den Omstændighed, at han paa Valglistens Affattelsestid endnu ikke havde Valgret, har da forsaavidt kun en uretskraftig Valgret, der ikke giver ham nogen virkelig Ret til at vælge. Men at han dog de jure — eller materielt — har Valgret, selv om denne Valgret ikke formelt kan haandhæves som saadan, er det dog af Interesse at fastholde, fordi Besiddelsen af Valgret ogsaa er Betingelse for andet og mere end for Retten til at vælge, nemlig for Muligheden af selv at blive valgt, jfr. Grl.s § 31.

Ligeledes kræver Valglovens § 34, Stk. 3 som Regel, at Valgretten skal udøves ved personligt Møde paa Valgstedet, saaledes at altsaa Fraværelse fra Valgstedet selv med lovligt Forfald paa Grund af Sygdom, militære eller Embedspligter, uop-

sættelige huslige eller Forretningsanliggender o. s. v. vil gøre det umuligt for Vælgeren faktisk at udøve sin Valgret. Ogsaa denne Indskrænkning i Valgrettens Udøvelse falder utvivlsomt indenfor den Valgloven i Grl.s § 32 givne Bemyndigelse. En anden Sag er, at ligesom Valgloven i videst mulig Omfang bør søge at sikre, at alle Vælgere og kun Vælgere optages paa Valglisten, saaledes bør ogsaa Valgloven i videst mulig Omfang søge at lette Vælgerne Adgangen til at afgive deres Stemme, og dette ikke blot i Vælgernes individuelle Interesse, men ogsaa af Hensyn til Statens Tarv, der er ilde tjent med, at Vælgerne i stort Omfang ikke deltager i Valgene. At det i vidt Omfang kan lade sig gøre at tillade forhindrede Vælgere at indsende Stemmeseddel pr. Brev, viser Exemplet i Norge, hvor saa godt som alle, der har lovligt Forfald (ikke blot er fraværende paa Fornøjelsesrejse), er berettigede dertil[50]), samt paa Island[51]) og i flere andre Lande[52]); heller ikke i ældre dansk Praxis var dette noget ganske ukendt[53]). Ligesom Valgloven af 1920 imidlertid er veget tilbage fra det mere rigorøse Skridt at bekæmpe Ikke-Deltagelse i Valgene ved Indførelse af Valg- eller Stemmepligt[54]), saaledes har den ogsaa kun med Hensyn til fraværende Søfolk, se Vgl. 1920 Afsnit IV og Lov Nr. 127 om Folketingsvalg paa Færøerne af 28. April 1916 §§ 44—54, hjemlet Tilladelse til at indsende skriftlig Stemmeseddel til Valgbestyrelsen[55]). Derimod har den gjort Afstemningen lettere end tidligere ved at

---

[50]) Jfr. allerede den norske Grundlov af 1814 § 60, se nærmere Morgenstierne S. 226 fg.

[51]) Lov 30. Nov. 1914 om Stemmeafgivning ved Altingsvalg af Personer, der ved Valgets Foretagelse opholder sig udenfor den Rep eller den Købstad, hvor de er opførte paa Valglisten.

[52]) Saaledes i Sverige efter Valglov 26. Nov. 1920 § 71, hvorefter Ret til at stemme ved Brev tilkommer forhindrede Militærpersoner, Fiskere og Tjenestemænd ved Jærnbaner, Postvæsenet, Toldvæsenet, Lods- og Fyrvæsenet, samt tildels i Svejts, se Berlin, Valgpligt S. 6.

[53]) Se ogsaa foran S. 25 om Ordningen efter Valgloven til Rigsraadet 2. Okt. 1855 og Vgl. 4. Dec. 1863 § 17, hvorefter alle Vælgere stemte pr. Brev.

[54]) Spørgsmaalet om Stemmepligt blev kun flygtigt berørt under Grundlovsforhandlingerne, se Folk. Forh. 1912—13 Sp. 1523, 1552, 1573 og 1943.

[55]) Denne Ordning indførtes først ved Lov Nr. 117, 13. Maj 1911 samt Valglov 10. Maj 1915 Afsnit IV.

indføre Afstemning i Kommunerne eller Dele af disse i Stedet for i selve de store Folketingskredse, jfr. Valglov 1920 § 29[56]).

IV. Valgbar til Folketinget er ifølge Grl.s § 31 — jfr. Valglovens § 3 — enhver, der i Henhold til Grl.s § 30 har Valgret til dette. Der er altsaa nu ikke længere nogen Forskel mellem Valgrets- og Valgbarhedsalderen, medens tidligere efter Grl. 1849 § 36, jfr. § 35, og Grl. 1866 § 31, jfr. § 30, Valgbarhedsalderen i Danmark var lavere end Valgretsalderen, hvilket var ret enestaaende[57]). Da Grundloven, jfr. § 30 og § 32, 2. Stk., sondrer mellem Valgret og Valgrettens Udøvelse, og da den som anført ikke har gjort Optagelse paa Valglisten til en retlig Betingelse for Valgret, men kun forudsat den som Betingelse for den faktiske Udøvelse af Valgretten, d. v. s. for at kunne deltage i Afstemningen som Vælger, 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 i Henhold til Grl.s § 30 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[58]).

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

---

[56]) Jfr. tidligere Valglov 10. Maj 1915 § 28. I enkelte andre Lande har man ogsaa paa anden Maade søgt at lette Vælgerne Opfyldelsen af deres Borgerpligt, saaledes i Svejts og Belgien ved at henlægge Valget til Formiddagstimerne paa en Søndag eller almindelig Fridag, jfr. derimod i Danmark Lov Nr. 134, 22. April 1904 §§ 6 og 7, eller som i Belgien ved at tilstaa udenfor Kommunen værende Vælgere Fribefordring paa Jærnbanerne, se Berlin, Valgpligt, S. 6 og 17.

[57]) Derimod er det endnu ret almindeligt, at Valgbarhedsalderen er højere end Valgretsalderen. Dette gælder saaledes f. Ex. i Norge, Holland, det tyske Rige, Preussen, Frankrig, Nordamerika og adskillige andre Stater.

[58]) Jfr. Morgenstierne S. 197, samt med Hensyn til kommunale Valg Cirk. 21. Jan. 1913 Nr. 36.

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 — eller islandsk — Statsborger ikke valgbar, selv om han i Valgets Øjeblik opholder sig her i Landet.

Vor Grundlov indeholder ikke som mange andre Forfatninger noget Forbud mod, at visse Personer, navnlig Embedsmænd, vælges til Rigsdagsmænd, jfr. tværtimod Grl. § 55, 2. Stk. Selv Højesterets Medlemmer er derfor valgbare til begge Ting, skønt de er selvskrevne Medlemmer af Rigsretten, Grl. § 66, og Folketinget har Tiltaleret i Rigsretssager overfor Ministrene[59]). Efter at Kvinder har faaet Valgret, er de nu ogsaa valgbare lige med Mænd, og det er ikke udelukket, at Mand og Hustru samtidig kan have Sæde i samme Ting[60]). 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[61]), 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.

§ 43.

Valgkredse og Valgbestyrelser.

Efter Valglov 11. April 1920 § 17, saaledes som den ændret ved Lov 467, 30. August 1920 § 1, 2' foregaar Valgene til Folketinget nu principalt i større Kredse, saaledes, at København—

---

[59]) Jfr. derimod islandsk Forfatningslov 18. Maj 1920 § 30, Stk. 2, hvorefter de Dommere, der ikke har administrative Forretninger, ikke er valgbare til Altinget, hvormed det er Hensigten at sikre, at den islandske Højesterets Medlemmer ikke bliver inhabile som Rigsretsdommere, da det efter Loven om Landsretten (Rigsretten) af 20. Okt. 1905 § 3 med Hensyn til de juridiske Medlemmer af denne Ret kræves, at de ikke er Altingsmænd.

[60]) Se derimod tildels Lov Nr. 79 om kommunale Valg af 20. April 1908 § 30 jfr. iøvrigt Landst. Forh. 1912—13 Sp. 671.

[61]) Anderledes derimod i Belgiens Forfatning, Art. 35, og Hollands, Art. 88, jfr. G. Meyer-Anschütz S. 315 Note 22.

Frederiksberg udgør 3 Storkredse og det øvrige Land 21 Amtskredse. Kredsene er atter delte i Opstillingskredse, og i hver Valgkreds vælges saa mange Medlemmer, som der er Opstillingskredse i Kredsen. Herved fremkommer et Antal af 118 Medlemmer. Men endvidere vælges efter Reglerne i §§ 43—44 31 Medlemmer paa Tillægsmandater, deraf 6 for Hovedstaden, 10 for Øerne og 15 for Jylland, ialt 149 Medlemmer.

Efter Vgl. 1920 findes der et dobbelt Sæt Valgbestyrelser ved Folketingsvalg, nemlig Bestyrelserne i Opstillingskredsene og Amtsvalgbestyrelserne.

De første Bestyrelser vælges kun, hver Gang Valg udskrives, Vgl. 1920 § 18, og bestaar udenfor København—Frederiksberg af Udsendinge fra de til Opstillingskredsen hørende Kommuner, valgte af Kommunalbestyrelserne blandt disses egne Medlemmer. Forberedelserne til Valget, deriblandt Modtagelse af Anmeldelse af Kandidater, forestaas af det Medlem, der er valgt for den Kommune, hvori Opstillingskredsens Valgsted er beliggende. I Opstillingskredsene i Kbhvn.—Frederiksberg bestaar Valgbestyrelsen af fem Medlemmer, udnævnte af Kommunalbestyrelserne, Vgl. § 20.

Amtsvalgbestyrelserne, der vælges i hver af de tre Storkredse i Kbhvn.—Frederiksberg og i hver af de 21 Amtskredse, er permanente Bestyrelser, bestaaende udenfor København—Frederiksberg af en af Indenrigsministeren udnævnt Formand og et Antal af Amtsraadene og de største Byers Kommunalbestyrelser aarligt valgte Medlemmer, saaledes dog, at hver Amtsbestyrelse, naar Folketingsvalg er udskrevne, tiltrædes af Udsendinge fra Valgbestyrelserne i alle Amtskredsens Opstillingskredse, Vgl. § 22[62]).

Hvor en Opstillingskreds omfatter flere Kommuner eller Dele af Kommuner, skal Afstemningen ligesom efter Vgl. 1915 foregaa i hver Kommune eller Del af en Kommune for sig, hvorhos Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at Afstemningsomraadet deles i forskellige Afdelinger til Stemmesedlernes Modtagelse og Optælling. En saadan Deling skal foretages, naar

[62]) Med Hensyn til Kredsbestyrelserne i København-Frederiksberg se Vgl. 1920 § 22, Stk. 2.

mindst 10 pCt. af Vælgerne $^1/_2$ Aar før Valglisternes Forelæggelse forlanger det. Afstemningen ledes da af særlige af Kommunalbestyrelsen udnævnte Valgstyrere, der selv vælger deres Formand, Vgl. 1920 §§ 29—30.

§ 44.

Valglister.

Ligesom tidligere skal der for Folketingsvalgenes Vedkommende optages aarlige Valglister, Vgl. 1920 § 6[63]). Førelsen af Listerne paahviler udenfor København vedkommende Kommunalbestyrelse, Vgl. § 4, og i København og Frederiksberg to Udvalg af Kommunalbestyrelserne, Vgl. § 14. Men medens der tidligere i Almindelighed kun skulde føres én Valgliste for hver Kommune, skal der nu optages særlige Valglister ikke blot for hver Del af en Kommune, der udgør en særlig Opstillingskreds, men ogsaa for alle de særlige Afstemningskredse, hvori en Kommune er delt, Vgl. § 4.

Vælgerne behøver ikke selv at begære sig optagne paa Listen[64]), men det er de nævnte Myndigheders Sag i Embedsmedfør at optage dem; i det Øjemed omdeles en særlig Liste til Indtegning af de valgberettigede Beboere samtidig med Mandtalslisterne. Den, der har fast Bopæl paa flere Steder, skal optages paa Valglisten paa hvert af dem; han bestemmer da selv, paa hvilket af disse han vil gøre sin Valgret gældende, men

[63]) I adskillige Lande, saaledes i Tyskland efter Rigsvalglov 27. April 1920 § 12, affattes Valglisterne kun forud for hvert enkelt Valg. Dette er ogsaa i Danmark Tilfældet saavel med Hensyn til kommunale Valg efter Lov Nr. 531, 22. Dec. 1921 § 1, jfr. § 2, som med Hensyn til Landstingsvalg, Valglov 1920 § 59. Valglisternes Fornyelse hvert Aar er dog at foretrække, da der derved sikres bedre Tid til grundig Prøvelse af Klager og extraordinære Valg hurtigere kan fremmes, jfr. G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht 1901 S. 705 fg. og Jellinek, Schriften II S. 214.

[64]) Anderledes i de fleste nordamerikanske Stater samt i Norge indtil Aar 1900, jfr. Wallengren S. 353. I Danmark skulde Vælgerne efter Valglov 7. Juli 1848 § 9 og Valglov 2. Okt. 1855 § 9 selv melde sig til Optagelse, og det samme gælder endnu efter Lov om Menighedsraad af 30. Juni 1922 § 4, jfr. dog § 6 Stk. 4.

har naturligvis kun Ret til at stemme paa ét Sted. Misbrug heraf vil være strafbar efter Strfl. § 113, 2. Stk.[65]). Paa hver Valgliste ordnes Vælgernes Navne efter Bogstavfølge, dog saaledes, at en Hustru kan indføres umiddelbart efter sin Mand, Vgl. § 5. Valglisterne gælder fra 1. April til 31. Marts i det paafølgende Aar. Deres Affattelse foregaar iøvrigt paa den Maade, at de gældende Valglister lægges til Grund, med Udeladelse af Vælgere, der i Mellemtiden er afgaaet ved Døden eller er bortflyttet eller har tabt deres Valgret, og med Tilføjelse af dem, som har opnaaet eller inden 1. April vil opnaa Valgret. Endvidere skal der føres en særlig Tillægsliste, hvorpaa de skal optages, der kan ventes i Løbet af det Aar, for hvilket Valglisterne gælder, at ville opfylde Betingelserne for Valgret, med udtrykkelig Angivelse af den Dag i Aaret, da Valgretten indtræder, Vgl. § 6[66]). De paa Tillægslisterne optagne vil være stemmeberettigede, hvis de paa Valgdagen har opfyldt Betingelserne for Valgret, Vgl. § 16[67]).

Man har ved disse i 1915, jfr. Valglov 10. Maj 1915, § 6, indførte, noget ændrede Regler bestræbt sig for i videre Omfang end efter Valgloven af 1901 § 10 at sikre, at saavidt muligt alle, der paa Valgdagen er Vælgere, kommer med paa Valglisten og derved faar Adgang til at stemme[68]). Navnlig er dette søgt opnaaet derved, at der paa Tillægslisterne skal optages ikke som tidligere alene de, der i Løbet af Aaret kan ventes at ville opfylde visse bestemte Valgretsbetingelser (tidligere kun vedrørende Alder og Bopæl), men alle, der i Løbet af den Tid kan ventes at ville faa Valgret. Adgangen til at optage saadanne betingede Vælgere er dog gjort ret indskrænket, idet det kræves, at det paa Tillægslisten udtrykkeligt skal angives, hvilken

---

[65]) Jfr. Goos, Strafferettens specielle Del III S. 149. Naturligvis behøver Valget først at træffes paa selve Valgdagen, Krieger S. 21.

[66]) Valgloven udtrykker sig dog ikke her korrekt, idet den ikke omtaler Tilflytning til Kommunen og derfor aabenbart opfatter Bopæl i Kommunen som en Valgretsbetingelse, mens den kun er en Betingelse for Valgrettens Udøvelse.

[67]) Jfr. om den tidligere Regel efter Valglov 7. Febr. 1901 § 21, Matzen II S. 264.

[68]) Jfr. Folk. Forh. 1913—14 Sp. 168 og 171, Tillæg B. 1913—14 Sp. 2366.

Dag i Aaret den Paagældendes Valgret vil indtræde, og dette vil sjældent kunne angives bestemt undtagen alene med Hensyn til Valgretsbetingelsen 25 Aars Alderen[69]). Naar en Person, der i Øjeblikket ikke har fast Bopæl i Kommunen, kan ventes at ville faa det, og naar en Udlænding kan ventes at ville faa Indfødsret, vil ofte ikke kunne opgives til en bestemt Dag. Alligevel vil den ændrede Regel dog kunne faa nogen Betydning, idet f. Eks. den, med Hensyn til hvem Reglerne i Fattiglov 9. April 1891 § 35 eller i Straffelovstillæg Nr. 63, 1. April 1911 § 21, eller Lov om Æresoprejsning uden Bevilling Nr. 49, 13. April 1894 i Løbet af Aaret kan komme til Anvendelse, utvivlsomt vil være at optage paa Tillægslisten, da her en bestemt Dag — 5- eller 10-Aars Dagen — kan opgives som den, paa hvilken Valgretten kan ventes igen at ville indtræde.

Valglisterne skal i Overensstemmelse med de tidligere Regler fornyes og berigtiges i de sidste 14 Dage af Februar, Vgl. § 7, og derefter ligge fremme til almindeligt Eftersyn fra 1.—8. Marts i 8 Timer hver Dag, Vgl. § 8. Inden tre Dage fra Udløbet af den Tid, Valglisterne ligger fremme i, kan enhver, som tror sig uden Føje udeladt, eller som mener, at en uberettiget er optaget, skriftligt fremsætte Paastand om sin Optagelse eller en andens Udslettelse, Vgl. § 9[70]). De saaledes mod Valglisterne fremsatte Anker paakendes af Kommunalbestyrelsen eller i København og Frederiksberg af de tidligere nævnte Udvalg inden 14 Dage derefter ved et Møde[71]), hvortil med 3 Dages Varsel tilsiges baade de, der har fremført Anken, og de, mod hvem Indsigelser er gjort; de sidste skal tillige have en Genpart af den mod dem rettede Skrivelse leveret samtidig med Tilsigelsen. Parterne kan i Mødet fremlægge Dokumenter og føre Vidner, hvorefter de opstaaede Spørgsmaal afgøres ved en Kendelse, der tilføres Kommunalbestyrelsens Forhandlingsprotokol, og skriftligt Svar tilstilles Klagerne. Derefter berigtiges Valglisterne og underskrives af Kommunalbestyrelsens Formand, og i Aarets Løb kan der da ingen Forandring foretages

---

[69]) Jfr. Cohn S. 399 Note 1.

[70]) Til ikke skriftlig Klage tages ikke Hensyn, Krieger, S. 29.

[71]) Dette behøver ikke mere at være offentligt, jfr. Landst. Forh. 1914—15. Sp. 1248.

uden i Henhold til Dom, Vgl. § 10. Det er dog alene den, hvem Valgret er nægtet, der kan indbringe Spørgsmaalet for Domstolene, ikke den, der har klaget over en Uberettigets Optagelse. Under Sagen, der maa forfølges ved Landsretten, da Rpl. 1916 Kap. 21 ikke hjemler Underretsbehandling i dette Tilfælde[72]), er Parterne i første Instans fritagne for at erlægge Retsgebyrer og for Brugen af stemplet Papir, ligesom der af det offentlige skal beskikkes en Sagfører for den indstævnede Kommunalbestyrelse. Opnaar Klageren Dom for at være valgberettiget, skal han optages paa Valglisten eller Tillægslisten, s a a s n a r t han fremviser en Udskrift af Dommen, jfr. Vgl. § 15, hvori ligger, at en Appel af Dommen fra Kommunalbestyrelsens Side ikke har suspensiv Virkning[73]).

Deraf at Klageretten efter Vgl. § 9 kun er tillagt den, der tror sig selv uden Føje udeladt eller som mener, at en anden med Urette er optagen, medens ingen kan klage over — hvad der fra det Offentliges Synspunkt har samme Vægt — at en anden Person med Urette er udeladt, synes at fremgaa, at Valgloven herved overvejende betragter Valgretten som en subjektiv Ret for den enkelte Vælger. Hermed stemmer det ogsaa, at Retten til at gaa Domstolsvejen efter Vgl. § 15 alene er hjemlet den, hvem Valgret er nægtet, idet der her er Tale om en direkte Krænkelse af hans egen Ret, medens der, hvor en anden Person med Urette er optaget, dog højst kan være Tale om, at den klagendes Valgret derved bliver noget formindsket[74]). Men herefter synes Ordet »e n h v e r« i Valglovens § 9 ikke godt at kunne forstaas ganske efter Bogstaven, men at maatte indskrænkes til dem, hvis Valgret enten krænkes eller dog berøres ved den paastaaede Fejl i Valglisten, altsaa til Vælgerne[75]),

---

[72]) Efter Valglov 1915 § 15 skulde Sagen derimod behandles gæsteretsvis.

[73]) Jfr. M a t z e n II S. 265, Ind. Min. Skr. Nr. 305, 18. Nov. 1890.

[74]) Jfr. W a l l e n g r e n S. 356.

[75]) Jfr. M o r g e n s t i e r n e S. 215, W a l l e n g r e n S. 67 samt E r i c h, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland 1912 S. 67, men anderledes C o h n S. 399 Note 4, hvis Henvisning til tysk Ret dog er uden Betydning, eftersom den tyske Rets Ordning netop er helt forskellig fra den danske, idet den paa den ene Side aabner Adgang til Klage over enhver Fejl i Valglisten og omvendt i intet Tilfælde hjemler den klagende Ret

dog ikke til Vælgerne alene i den enkelte Valgkreds, men til Vælgerne i hele Landet, da hele Landet jo ved Fordelingen af Tillægsmandaterne kan siges at behandles som een Valgkreds. Thi skulde Vgl.s § 9 forstaas som en Opfordring til alle og enhver, selv Børn, Umyndige eller Fremmede, om at give det Offentlige Oplysninger om Fejl i Valglisterne, for at disse Lister i det Offentliges Interesse kunde blive saa fejlfri som muligt, synes det uforklarligt, hvorfor ikke ogsaa alle og enhver kunde klage over valgberettigedes Ikke-Optagelse. Hermed stemmer ogsaa, at Vgl.s § 10 taler om »Parterne« og bestemmer, at Kendelse skal afsiges efter de af Parterne fremlagte Dokumenter og de af dem fremstillede Vidners Forklaringer[76]), medens det intet Steds antydes, at Kommunalbestyrelsen selv paa egen Haand kan rette senere oplyste Fejl, efter at Valglisterne først er fornyede og fremlagte til Eftersyn. Ligesom ikke-skriftligt fremsatte Klager efter Vgl. § 9 maa være uden Betydning, selvom de er rigtige, maa det derfor ogsaa antages, at Klager, der er indkommet efter Klagefristens Udløb, om de end er nok saa begrundede, ikke blot kan, men skal afvises af Kommunalbestyrelsen[77]).

Efter de endelig berigtigede Valglister foretages alle i Aarets Løb forefaldende Valg til Folketinget, Vgl. § 16. Dersom der i Aarets Løb gentagne Gange foretages Valg, og Valglisterne en Gang er benyttet ved Afstemningen, skal bekræftede Afskrifter

---

til at gaa Domstolsvejen, saaledes at der ikke her i Klageretten ligger en Anerkendelse af nogen subjektiv Ret, jfr. saaledes allerede den tyske Valglov af 1869 § 8 og nu tysk Rigsvalglov 27. April 1920 § 12, se ogsaa Laband I S. 298 fg.

[76]) I Vgl. 1920 § 10 ligesom i Vgl. 1915 § 10 er ganske vist udgaaet de to Ord »af dem«, der findes i Vgl. 1901 § 14, men da disse Ord fandtes i Regeringens Forslag i 1912—13 og i de følgende Vedtagelser og først forsvandt i det helt ændrede Forslag af 17. April 1914, hvori intet i Motiverne udtales om Udeladelsen, skyldes denne utvivlsomt kun en Trykfejl. Kendelsen maa derfor ikke bygges paa Kommunalbestyrelsens eget Kendskab til Forholdene, jfr. Krieger S. 31.

[77]) Jfr. Krieger S. 32 og med Hensyn til kommunale Valg Ind. Min. Cirk. 21. Jan. 1915 Nr. 13. Anderledes i Norge, hvor Valgstyret ikke blot af egen Drift kan rette senere opdagede Fejl, men ogsaa uden Klage kan foretage Rettelse paa Grund af indtraadt Forandring i nogens Stemmeretsvilkaar, Lov om Stortingsvalg af 17. December 1920 § 5.

af Listerne tilvejebringes til Benyttelse ved den ny Valghandling. Derimod bliver der, da Vgl.s § 10 udtrykkelig foreskriver, at der i Aarets Løb ikke kan foretages Forandring i Valglisterne uden ved Dom i Henhold til § 15, aldrig i Aarets Løb Tale om nogen Berigtigelser af Listerne før det ny Valg, ikke engang selv om dette er et Omvalg, begrundet blandt andet ved grove Fejl ved Valglisternes Førelser, kfr. derimod Lov om kommunale Valg Nr. 79, 20. April 1908 § 5 i. f.

Af det udviklede følger, at ikke blot valgberettigede Personer, kan blive udelukket fra at udøve deres Valgret paa Valgdagen, nemlig naar de ikke er opført paa Valglisten, Vgl.s § 2, men at ogsaa Personer vil kunne stemme, naar de findes opført paa Valglisten, uagtet de maaske aldrig har haft Valgret eller dog har mistet denne inden Valgdagen. Hvor uheldige og urimelige disse Resultater, hvorefter endog Udlændinge vil kunne stemme, end kan synes, kan denne Valglovens Ordning dog ikke antages at stride mod Grundloven. Thi ganske vist kan det ikke hævdes, at Nødvendigheden af, at der, som Grundloven forudsætter, allerede før Valget tilvejebringes Valglister, ogsaa nødvendigt maa føre til alle de ved vor Valglovs Regler hjemlede Resultater. Det vilde saaledes meget godt kunne forenes hermed, at Kommunalbestyrelsen fik Ret og Pligt til ogsaa efter 1. April og lige til Valgdagen at stryge af Valglisten saadanne Personer, der bevisligt havde mistet deres Valgret, f. Eks. ved at gaa fallit, blive umyndiggjort eller modtage Fattighjælp, saaledes som Reglen er efter flere fremmede Valglove[78]). Og det vilde endnu mindre være udelukket, at det i Tilfælde af Omvalg, der finder Sted, fordi et Valg forkastes af Tinget kunde paalægges vedkommende Myndighed forinden at berigtige Valglisten, jfr. ved kommunale Valg Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 5 i. f.[79]). Men da

---

[78]) I Frankrig og Norge kan Valgstyret lige indtil kort før Valget stryge Personer, der er afgaaede ved Døden eller har mistet deres Valgret. I et særligt Tilfælde har ogsaa i Danmark Valgbestyrelsen en lignende Myndighed, nemlig med Hensyn til fraværende Søfolk, der stemmer ved Brev, se Valglov 11. April 1920 § 108, 2det Stk., jfr. ligeledes kommunal Valglov Nr. 79, 20. April 1908 § 5, 7. Stk., 1ste Pkt.

[78]) I Norge skal i Tilfælde af Omvalg Valglisterne rettes i Overensstemmelse med Stortingets Afgørelse, Stortingsvalglov 1920 § 55.

Grundloven paa den ene Side utvivlsomt forudsætter, at Valglister skal optages, og da den paa den anden Side i § 32 ganske overlader til Valgloven at bestemme Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, maa Valgloven frit kunne fastsætte de Regler om Valglisternes Førelse og de dertil knyttede Virkninger, som den til enhver Tid skønner er hensigtsmæssigst[80]).

§ 45.

Om Valgpartier og Valgkandidater.

Af Hensyn til Fordelingen af Tillægsmandaterne er det nødvendigt, forinden almindelige Folketingsvalg kan foretages, at skaffe Klarhed over de existerende politiske Partier. Derfor skal, naar ny almindelige Valg til Folketinget er udskrevne, hvilket sker ved et kongeligt aabent Brev, jfr. Vgl. § 90, Folketingets Formand meddele Indenrigsministeren, hvilke Partier der paa det Tidspunkt findes i Folketinget, Vgl.s § 24. Dog er det ikke helt udelukket, at ogsaa Partidannelser udenfor Folketinget kan faa Indflydelse paa Fordelingen af Tillægsmandaterne, idet et Antal Vælgere kan slutte sig sammen og meddele Indenrigsministeren, at de agter at deltage i Valget som et nyt Parti. Dertil kræves dog mindst 10,000 Vælgere, og Meddelelsen skal tilstilles Indenrigsministeren senest 10 Dage før Valgets Afholdelse, saaledes at denne Regel næppe vil blive meget praktisk, hvor Opløsningsvalg udskrives med kortest muligt Varsel[81]). Snarest muligt efter Fristens Udløb skal Indenrigsministeren bringe de saaledes modtagne Anmeldelser til almindelig Kund-

[80]) Jfr. Holck II S. 32 fg., Matzen II S. 265 fg.

[81]) Efter Vgl. § 31 vil Kundgørelse af Valgdagen kunne ske med mindre end 10 Dages Frist, idet Kundgørelsen ved Kirkestævne de to sidste Søndage før Valgdagen ikke behøver at tage saa lang Tid. Paa Grund af Reglen i Vgl. § 24 bør Valget vel ikke afholdes før mindst 10 Dage efter Udskrivningen af Valget, men nogen yderligere Frist foreskriver Valgloven ikke, ligesom Grl. § 22 kun paabyder, at Rigsdagen skal træde sammen inden 2 Maaneder efter Opløsningen, men ikke fastsætter nogen Frist, inden hvilken Nyvalgene efter Opløsningen ikke maa foretages, jfr. Cohn S. 402 Note 2.

skab og samtidig bekendtgøre den alfabetiske Rækkefølge, hvori Partierne anbringes paa Stemmesedlerne.

Ved Valg til Folketinget kan ingen komme i Betragtning, som ikke selv har stillet sig i en Opstillingskreds og anbefales af i det mindste 25 Vælgere i Opstillingskredsen som Stillere. Omvendt maa Ingen have mere end 50 Stillere, Vgl. § 25. Skriftlig Anmeldelse saavel om Kandidaten som om dem, der vil understøtte hans Valg, skal, underskrevet af Kandidaten, være indgivet til Opstillingskredsens Bestyrelse senest Kl. 10 Aften Ugedagen før Valget. Heri skal tillige meddeles, hvilket Parti den paagældende slutter sig til eller vil støtte, eller om han staar udenfor Partierne, Vgl. § 26. Men derhos giver samme Paragraf den ny og meget vigtige Regel, der for første Gang i vor Valglovgivning direkte anerkender de politiske Partier som deltagende i Valghandlingen ved Siden af eller over Vælgerne, at »P a r t i e t« i hver Amtskreds (Storkreds) senest Kl. 10 femte Aften før Valget kan bestemme, i hvilken Rækkefølge de Partiet tilfaldende Stemmer i Amtskredsen (Storkredsen) vil være at overføre til de forskellige Kandidater, der har anmeldt at slutte sig til Partiet i Kredsen[82]).

Ingen maa melde sig samtidigt til Valg i forskellige Amts- eller Storkredse eller som Kandidat for mere end ét Parti eller anmelde sig udenfor Partierne og samtidig slutte sig til eller støtte et Parti. Handler nogen herimod, er Valget, hvis det falder paa ham, ugyldigt, Vgl. § 28.

Ligesom tidligere behøver Kandidaten ikke at godtgøre sin Valgbarhed, og selv om der endog fremkommer Beviser mod denne, kan Valgbestyrelsen dog ikke undslaa sig ved at stille ham til Valg, Vgl. § 27, da Afgørelsen af Valgets Gyldighed ikke tilkommer Valgbestyrelsen, men Folketinget selv, Grl.s § 53 og § 57. At Oplysning om, at han ikke staar paa Valglisten, i endnu højere Grad er uden Betydning, da dette ikke

---

[82]) Medens Valgloven giver meget nøje Regler til Kontrol med selve Valghandlingen, giver den ingen Regler til Kontrol med Valget af de Partibestyrelser, der dog tillægges en saa stor Indflydelse paa hele Valgets Udfald. Anderledes i Amerika, hvor man i mange Stater har givet særlige Love (primary laws) for at sikre Staten Kontrol med de politiske Partier, se H a t s c h e k, Allg. Staatsrecht II S. 67 fg.

udelukker Valgbarhed, er tidligere paavist. Lige saa lidt kan Amtsvalgbestyrelsen forkaste Stemmer, fordi de falder paa Personer, om hvis Valgbarhed der kan rejses Tvivl, Vgl. § 49.

§ 46.

Valgenes Afholdelse.

Medens der før 1915 foregik en offentlig Valgforhandling paa Valgstedet, skrides der nu altid strax til Afstemning.

Ligesom tidligere skal Valgretten udøves ved personligt Møde[83]), Vgl.s § 36, alene med Undtagelse af Søfolk, der, naar de ved deres Virksomhed er forhindret fra personligt at komme til Stede, kan stemme ved en vis Tid før Valget eller dets Afslutning pr. Brev at indsende Stemmeseddel efter de nærmere Regler i Vgl.s §§ 102—112, der i det væsentlige er en Gentagelse af Reglerne i den tidligere Lov af 15. Maj 1911[84]). Den personligt mødende Vælger maa naturligvis, hvis det forlanges, legitimere sig for at kunne anerkendes som Vælger, jfr. Vgl.s § 34, og Valgstyrerne maa i modsat Fald kunne afvise ham[85]), ligesom Valgstyrerne som de, der har at paase, at Afstemningen ikke forhales, jfr. Vgl.s § 36, Stk 3, eventuelt ogsaa maa kunne afvise aabenbart sindssyge eller fuldstændigt berusede Vælgere, der lægger Hindringer i Vejen for Afstemningen[86]).

---

[83]) Naar Cohn S. 404 udtaler, at Grundsætningen om den personlige Stemmeafgivning tildels staar i Forbindelse med Hemmelighedsprincipet, da er dette ikke rigtigt. Pligten til mundtlig Afstemning eller personligt Møde gjaldt allerede efter Vgl. 16. Juni 1849 § 34, 4. Dec. 1863 § 3 og 12. Juli 1867 § 41, altsaa længe før hemmelig Afstemning indførtes i Danmark ved Lov Nr. 12, 1. Febr. 1901. Kravet om den personlige Mødepligt har derfor i og for sig intet med Hemmelighedsprincipet at gøre, men tilsigter blot at udelukke Afstemning ved Fuldmægtig. Omvendt er ogsaa Afstemning pr. Brev vel foreneligt med Hemmelighedsprincipet, jfr. Forholdet i Norge, hvor næsten alle fraværende kan stemme, og i Danmark med Hensyn til Søfolk.

[84]) Jfr. med Hensyn til Færøerne Lov Nr. 127, 28. April 1916 §§ 44—54, der har afløst Lov 10. Maj 1912.

[85]) Jfr. Morgenstierne S. 225.

[86]) Jfr. Morgenstierne S. 226 samt Ind. Min. Cirk. 13. Nov. 1901.

Afstemningen er ligesom tidligere — siden Lov 1. Febr. 1901 — hemmelig, jfr. Vgl. § 36[87]), og skriftlig. Den foregaar ved Afgivelse af i Konvolutter indlagte Stemmesedler. Disse skal indeholde Navnene paa samtlige i Amtskredsen opstillede Kandidater, saaledes, at de Kandidater, der har anmeldt at slutte sig til eller støtte et Parti, opføres i Felter for sig, og de Kandidater, der staar udenfor Partierne, opføres i et særligt Felt efter de andre, Vgl. § 33. Vælgerne kan stemme saavel paa Partiet som saadant som paa en enkelt Kandidat, jfr. Vgl. § 36. Ved at sætte Kryds ved en anden Kandidat end den paa Partilisten øverst opførte, kan Vælgerne ændre Partilistens Rækkefølge, men ellers er denne afgørende, og Nummerering er ikke tilladt.

Naar Afstemningen er sluttet, bliver Resultatet at opgøre, og dette sker efter den sidste Valglov af 11. April 1920 paa en Maade, der søger at naa det mest fuldkomne i Retning af at give de forskellige politiske Partier, hvad der ud fra den strængeste matematiske Retfærdighed forholdsmæssigt tilkommer dem hver især, men som til Gengæld næsten i samme Grad fjærner sig fra en simpel og for den store Befolkning let forstaaelig og gennemskuelig Valgmaade, og som derhos i en herhjemme hidtil ukendt Grad lægger Afgørelsen fra Vælgerne over i Partibestyrelsernes Haand, idet Vælgerne nu alene stemmer paa Partilister, sammensatte af Partibestyrelserne, men ikke paa de enkelte Folketingsmænd[88]).

I korte Træk er Fremgangsmaaden[89]) den, at først afgøres det indenfor hver Opstillingskreds ved Sammentælling af de i samtlige Afstemningskredse afgivne Stemmer, hvor mange Stemmer der i hele Opstillingskredsen er faldet paa hvert af Partierne eller paa de udenfor Partierne staaende Kandidater, Vgl.

---

[87]) Om den hemmelige Afstemnings Indførelse i de fleste nyere Forfatninger, se Jellinek, Schriften II S. 215 fg. Offentlig Afstemning er i Reglen mundtlig, men kan ogsaa være skriftlig, saaledes i Danmark ved Valgmændenes Valg af Landstingsmænd, Vgl. §§ 78 og 79.

[88]) Dette stemmer iøvrigt kun med den almindelige Udvikling i parlamentariske Lande, jfr. om Forholdstalsvalgmaadens Gennemførelse i det ny parlamentarisk regerede tyske Rige Giese S. 100.

[89]) Jfr. Ind. Min. Cirk. Nr. 87, 14. April, Nr. 106, 23. April, og Nr. 169, 28. Juni 1920.

§ 38. Dette Resultat bliver sammen med Udskrift af Opstillingskredsens Valgbog af Opstillingskredsens Valgbestyrelses Formand at indsende til Indenrigsministeren, som derefter paa Grundlag af Resultatet fra samtlige Opstillingskredse i alle Amtskredsene (Storkredsene) lader udregne særskilt for hver Amtskreds — ved Hjælp af den D'Hondske Forholdstalsvalgmaade —, hvormange af Mandaterne i hver Amts- eller Storkreds, der tilkommer hvert Parti og Kandidater udenfor Partierne, Vgl. § 42.

Derefter lader Indenrigsministeren foretage en Opgørelse over, hvorledes Tillægsmandaterne vil være at fordele mellem Partierne over hele Landet, Vgl. § 43. Herved gælder dog den Regel, at kun de Partier, som betimeligt er blevet kundgjorte og som enten i Amts-(Stor-)Kredsene har opnaaet mindst ét Mandat eller paa hvis Kandidater der indenfor ét af de tre Landomraader er afgivet mindst ligesaa mange Stemmer, som der i Gennemsnit er afgivet pr. Mandat i Landet som Helhed, kan faa noget Tillægsmandat. Dernæst kan heller ikke de Partier faa noget Tillægsmandat, der i Forvejen har faaet tildelt hele det Antal Mandater, de forholdsmæssigt har Krav paa. Angaaende Fremgangsmaaden ved Fordelingen af Tillægsmandaterne mellem Partierne, hvilken sker ved den største Broks Metode, se Vgl. § 43, 1 og 2.

Efter at de 31 Tillægsmandater er fordelt mellem Partierne paa Grundlag altsaa af Afstemningsresultatet over hele Landet, fordeles de derefter, jfr. § 44, efter en ny Metode (Saint-Laguës Fordelingsregel) med 6 til Kbhvn.—Frederiksberg, 10 til Øerne og 15 til Jylland. Og indenfor de tre Omraader fordeles atter det Antal Tillægsmandater, hvert Parti har Krav paa, paa Amtskredsene i Forhold til Antallet af Partiets urepræsenterede Stemmer i disse Kredse, hvilket sker efter den største Broks Metode.

Naar det paa denne Maade er opgjort, hvorledes Amts- og Tillægsmandaterne fordeler sig paa Partierne — og Kandidaterne udenfor Partierne — i Amtskredsene (Storkredsene), tilstiller Indenrigsministeren Amtsbestyrelserne i de 21 Amtskredse og Kredsbestyrelserne i de tre Storkredse Meddelelse om, hvormange Kandidater, der vil være at udvælge for hvert Parti

i vedkommende Kreds, og hvilke Kandidater udenfor Partierne, der efter den foretagne Fordeling har opnaaet Valg i Kredsene, Vgl. § 45. Og først nu foretages de egentlige Valg af Folketingsmændene paa Grundlag af de paa Partierne afgivne Stemmer. Denne »Udvælgelse« af Folketingsmedlemmerne foretages af Amtsvalgbestyrelserne og sker med Benyttelse af en modificeret andræsk Forholdstalsvalgmaade, se §§ 47—50. Amtsbestyrelsens Formand har uopholdelig at underrette enhver af de valgte om hans Valg og tilstille ham Valgbrev.

Senest to Dage efter Udvælgelsen skal Formanden derhos tilstille Indenrigsministeren bekræftet Afskrift af Valgbogen. Disse Afskrifter har Ministeren at tilstille Folketinget ved dets Sammentræden. Samtidigt hermed fremsender han til Folketinget Udskrifterne af Opstillingskredsenes Valgboger samt de i Indenrigsministeriet foretagne Beregninger og det Materiale, der ligger til Grund for disse. Fremdeles tilstiller Indenrigsministeren Tinget to Lister, en over samtlige Kandidater, der ikke opnaaede Valg, opførte — særskilt for hver Amtskreds og for hvert Parti, der havde Kandidater paa Valg i Kredsen — i den Rækkefølge, hvori de var nærmest ved at opnaa Valg, og en anden — særskilt for hvert Omraade og for hvert Parti i dette — over de Kandidater, som vilde have opnaaet Valg ved Tillægsmandat, hvis der var tilfaldet Partiet Tillægsmandat eller flere Tillægsmandater end Partiet opnaaede ved Valget, se Vgl. § 50, som den er ændret ved Lov 28. Juni 1920 § 1, 9'. Disse Lister har den særlige Betydning, at naar et Folketingsmedlem ophører at være Medlem af Tinget og iøvrigt efter de i Folketingets Forretningsorden fastsatte Bestemmelser, indtræder som Stedfortræder den af samme Partis ikke-valgte Kandidater i vedkommende Amts- eller Storkreds, der ifølge den første Liste har nærmest Krav derpaa. Findes ingen saadan berettiget, overføres Partiets Mandat til den Amtskreds i vedkommende Omraade og til den ikke-valgte Kandidat i denne, som ifølge den anden Liste har nærmest Krav derpaa, jfr. Vgl. § 52, som den er affattet ifølge Lov 28. Juni 1920 § 1, 10'. I Henhold til denne Bestemmelse har Folketinget i et Tillæg til sin Forretningsorden af 8. Sept. 1920 i § 43, andet Stk., fastsat, at Tinget kan bestemme, at en Stedfortræder tager Sæde i Tinget, naar et Med-

lem i mindst 3 Maaneder ikke har kunnet deltage i Tingets Møder.

Herefter vil der praktisk næsten aldrig blive Tale om Suppleringsvalg, idet enhver Afgang indenfor Folketingets Partigrupper altid automatisk vil blive udfyldt ved en ny Partifælles Indtræden. Derimod burde der kunne afholdes Suppleringsvalg, naar et Medlem, der er valgt som staaende udenfor Partierne, dør eller udtræder af Tinget. Den ny Valglov af 11. April 1920 synes imidlertid — og rimeligvis med Rette — at være gaaet ud fra, at der efter den ikke vil kunne vælges nogen Folketingsmand udenfor Partierne, idet den ingen Regler har givet angaaende Suppleringsvalg i Tilfælde af en saadans Afgang.

Med Hensyn til Valget paa Færøerne bestemmer Vgl. § 41, at saafremt det er afholdt samtidigt med de almindelige Valg i den øvrige Del af Riget, medregnes de ved Valget paa Færøerne afgivne Stemmer ved Fordelingen af Tillægsmandaterne, men ellers ikke. Iøvrigt maa Lov Nr. 127, 28. April 1916, endnu gælde med Hensyn til selve Valget paa Færøerne, hvor jo kun én Folketingsmand vælges.

ANDET UNDERAFSNIT

Om Landstingets Dannelse.

§ 47.

Indledende Bemærkninger.

Ligesom Spørgsmaalet om Landstingets Sammensætning var Hovedspørgsmaalet baade under Forhandlingerne om Grl. af 1849 og Grl. af 1866, saaledes var det samme Tilfældet ved Forhandlingerne om Grl. af 1915. I det i Samlingen 1912—13 forelagte Regeringsforslag var det oprindeligt foreslaaet, at det ny Landsting — bortset fra 12 af Landstinget selv valgte Med-

lemmer, der skulde afløse de tidligere 12 af Kongen paa Livstid valgte — skulde vælges ved indirekte Valg af de kommunale Raad i delvis Tilslutning til Tanken i Grl. af 1849 § 44. Derved vilde Landstinget altsaa — omend ad en meget indirekte Omvej — komme til at udgaa fra Valg af de kommunale Skatteydere. Fra Landstingsflertallets Side krævedes det imidlertid til at begynde med, at Landstinget i langt højere Grad skulde udgaa af et fra Folketinget forskelligt Udspring, baseret paa højere Alder (40 Aar), Erhvervsrepræsentation, en vis konstateret højere Undervisning, Ydelse af direkte Skat til Staten, Besiddelse af en vis Formue m. m.[1]) Det endelige Resultat blev imidlertid, at Landstinget i endnu højere Grad end i 1912—13 foreslaaet kom til udgaa af samme Valgret som Folketinget, idet der blot indførtes en højere Valgretsalder, 35 Aar, til Landstinget[2]). Iøvrigt indskrænker Forskellen mellem de to Ting sig væsentligst dertil, at Landstinget — ligesom tidligere — vælges ved indirekte Valg[3]) og for længere Tid samt fornys ved successiv Afgang. Dog har den ny Grundlov foruden ved Indførelsen af den højere Valgretsalder, der skal gøre Landstinget til de Ældres Ting, ved to nye Bestemmelser søgt at gøre Landstinget til et noget mindre let foranderligt Ting end Folketinget, dels ved at indskrænke Landstingets Opløselighed, jfr. Grl. § 22, og

[1]) Se Rigsdagstidende Tillæg B. 1912—13 Sp. 1419 fg., samt Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 42 fg.

[2]) Ligesom en højere Valgretsalder til det ene Kammer før 1915 udenfor Danmark kun fandtes i Belgien, dengang Flerstemmerettens klassiske Land — senere er en lignende Ordning blevet indført i Czekoslovakiet og tildels i Sverige — saaledes kan det heller ikke nægtes, at der i den højere Valgretsalder til det ene Ting ligger en tilsløret Flerstemmeret, idet den 35aarige har to Stemmer til Rigsdagen, den ikke 35-aarige kun én, jfr. om Landstinget som de ældres Ting Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 38 fg.

[3]) Nogen særlig Begrundelse af Bibeholdelsen af den indirekte Valgmaade blev ikke givet under Forhandlingerne 1912—15 bortset fra nogle lejlighedsvise Bemærkninger, Folk. Forh. 1912—13 Sp. 922. De fleste Steder, hvor man tidligere har kendt den, er man i nyere Tid gaaet bort fra den, saaledes i Norge i 1906 og i Nordamerika i 1913 med Hensyn til Senatet, i Erkendelse af, at den ved faktisk at berøve Vælgerne selv Indflydelse paa Valget af de enkelte Rigsdagsmænd giver Valget ganske i de politiske Partiers Vold. Jfr. Jellinek, Schriften II S. 203.

dels derved, at de 19 Medlemmer, der vælges af Landstinget selv, ved Afgang nyvælges ikke af det ny Landsting, men af det afgaaende, Grl.s § 36.

§ 48.

Om Medlemmernes Antal samt Valgmaaden.

Medens Landstingets Medlemstal oprindelig i Grl. 5. Juni 1915 § 36 helt igennem var bestemt fastsat, nemlig til 72, hedder det nu i § 36 efter den af de sønderjyske Landsdeles Indlemmelse nødvendiggjorte Grundlovsændring af 10. Sept. 1920, jfr. Bek. Nr. 489, 17. Sept. 1920: »Antallet af Landstingets Medlemmer maa ikke overstige 78«. Videre bestemmes det, at 10 vælges i København med Frederiksberg, indtil 48 i større Valgkredse, omfattende Land og Købstæder, 1 paa Bornholm, 1 paa Færøerne samt 19 valgte af Landstinget selv, hvorefter det i Stk. 3 udtales: »Endelig Bestemmelse om Landstingets Medlemmer og de nærmere Regler for disses Valg fastsættes ved Valgloven[4])«.

I Henhold hertil bestemmer nu Valglov 11. April 1920 § 55, som den er ændret ved Lov Nr. 467, 30. August 1920 om de sønderjyske Landsdeles Repræsentation i Rigsdagen m. v., at Landstinget bestaar af 76 Medlemmer, deraf 45 valgte i større Valgkredse, medens Sammensætningen iøvrigt er, som i Grl. § 36 udtrykkeligt fastsat. Med Hensyn til Fordelingen af de — 45 — Landstingsmedlemmer, der skal vælges i større Kredse udenfor København med Frederiksberg, Bornholm og Færøerne, bestemmer Grl. § 38, at Antallet for hver Kreds skal fastsættes ved Valgloven omtrentlig efter Forholdet mellem Indbyggertallet i hver enkelt Landstingskreds og i de nævnte Landstingskredse tilsammen. Dette er sket saaledes, at de 4 større Kredse hver

[4]) Før Grundlovsændringen af 1920 var Antallet af de i større Kredse valgte Landstingsmænd i Grl. 1915 § 36 fastsat til 42 og Antallet af de Landstingsvalgte til 18. I den ny Affattelse af 1920 er der iøvrigt indløbet en kedelig Regnefejl, idet 10 + 48+1+1+19 udgør 79 og ikke som i § 36 første Stk. angivet 78. Da der her ikke foreligger nogen Trykfejl, men en Regnefejl, som forelaa allerede under Rigsdagens Behandling af Grundlovsforslaget, vilde Fejlen ikke korrekt kunne rettes uden ved Grundlovsforandring, hvilket ogsaa synes erkendt derved, at den ikke er blevet ændret i Statsministerens omtrykte Bek.

vælger henholdsvis 6, 12, 12 og 15 Landstingsmænd. Samtidigt med Landstingsmænd vælges der Stedfortrædere for disse. Men medens Reglen herom oprindelig fandtes i Grl. 1915 § 36, er den siden Grundl. Bestem. af 1920 alene hjemlet i Valgloven af 1920 § 55.

Medens Folketinget vælges ved direkte Valg, vælges Landstinget helt igennem ved indirekte Valg, dels gennem Valgmænd, Grl. § 37, dels af Lagtingets folkevalgte Medlemmer, Grl. § 37, og for 19 Medlemmers Vedkommende af Landstinget selv, Grl. § 36, altsaa i det sidste Tilfælde ved indirekte Valg i anden Potens. Hvad selve Valgmaaden angaar, da er den i Grl. §§ 36 og 37 udtrykkeligt foreskrevet at skulle ske ved Forholdstalsvalg, medens iøvrigt det nærmere angaaende Valgene er henvist til Valgloven.

§ 49.

Valgret og Valgbarhed til Landstinget.

Valgret til Landstinget har ifølge Grl.s § 34 enhver Folketingsvælger, der har fyldt sit 35te Aar og har fast Bopæl i vedkommende Landstingskreds, jfr. Vgl. § 53, der vel ikke nævner denne sidste Bestemmelse, men dog forudsætter den, idet den tilføjer, at den, der har fast Bopæl i flere Kommuner, kun kan deltage i Valget til Landstinget paa det Sted, hvor han gør sin Valgret til Folketinget gældende. Den sidste Bestemmelse staar i Forbindelse ikke blot med Reglen i Vgl. § 63, hvorefter Afstemning ved Valgmandsvalgene finder Sted i enhver Kommune for sig, men ogsaa med Reglen i Grl.s § 39, hvorefter Halvdelen af Landstingets kredsvalgte Medlemmer gaar af hvert fjerde Aar, idet en Person, fordi han har Bopæl paa flere Steder, hverken bør have flere Stemmer eller kunne stemme hyppigere til Landstinget end andre. Af Valglovens § 53, der henviser til Vgl.s § 2, fremgaar det tillige, at det til Udøvelse af Valgret er nødvendigt at være optaget paa Valglisterne til Landstinget.

Valgbar til Landstinget er efter Grl.s § 35 enhver, som har Valgret til dette, naar han har fast Bopæl i vedkommende

i Lovtidenden. Heldigvis er den uden reel Betydning, da Valglovsændringen af 30. August 1920 kun har fastsat Landstingets Medlemsantal til 76.

Landstingskreds, en Regel, der maa gælde ikke blot selve Landstingsmændene, men ogsaa disses Stedfortrædere, skønt disse ikke mere omtales i selve Grundloven. Medens Valgbarhedsalderen til Landstinget efter Grl. 1866 § 38 kun var 25 Aar, er den altsaa nu sat op til 35 Aar og nærmer sig altsaa Valgbarhedsalderen til Landstinget efter Grl. 1849 § 40, hvor den var 40 Aar. Derimod har Grl. 1915, uden at Spørgsmaalet under Grundlovsforhandlingerne iøvrigt blev Genstand for nogen Drøftelse, opretholdt det indskrænkende Bopælsbaand for Landstingsmændenes Vedkommende, som Grl. 1866 indførte dels for at sikre Kendskab til Valgkredsens Forhold og dels og navnlig for at udelukke Københavnere fra at blive valgt ude omkring i Landet[5]). Har en Person fast Bopæl i flere Kredse, maa han dog sikkert være valgbar i dem alle[6]). Vel kan det siges, at en saadan Person derved faar en i og for sig ubegrundet større Adgang til at blive valgt end andre, men da Valgbarhed fra Lovens Synspunkt ikke kan opfattes som en individuel Ret, men snarere som en Ret for det offentlige til at udnytte den Paagældendes Evner som Politiker, og da denne Ret ikke bør indskrænkes mere, end det i denne Henseende allerede tilstrækkeligt indsnævrende Bopælsbaand nødvendigt medfører, kan det næppe antages, at Valgbarheden — paa samme Maade som Valgretten — skulde være knyttet til en enkelt bestemt af de flere Kredse[7]). En Selvfølge er det, at Bopæl i nogen bestemt Landstingskreds overhovedet ikke kan kræves med Hensyn til de udenfor Kredsene af Landstinget valgte og deres Stedfortrædere, jfr. Grl. § 35, 2det Stk. og Vgl. § 54, 2det Stk. Men da det her kræves,

---

[5]) Jfr. Holck II S. 49 samt Landst. Forh. 1886—87 Sp. 51. Dog kræves det ikke mere som efter Grl. 1866 § 38, at den paagældende det sidste Aar skal have haft Bopæl i Valgkredsen; det er tilstrækkeligt, at han paa Valgdagen har det.

[6]) Valgl. § 49, 2det Stk., angaar kun Valgretten.

[7]) Jfr. Holck II S. 48 og Krieger S. 77 fg. Det er heller ikke afgørende, hvor vedkommende stemmer ved Folketingsvalg, hvilket navnlig tidligere var givet, da man kunde være valgbar til Landstinget (25 Aar) uden at have Valgret til Folketinget (30 Aar), jfr. Landst. Forh. 1886—87 Sp. 48 fg. Men ogsaa nu kan man være valgbar til Landstinget uden at kunne stemme til Folketinget, nemlig hvis man ikke er optaget paa Valglisten.

at den Paagældende opfylder de øvrige Betingelser for Valgret til Landstinget og hertil, jfr. Grl.s § 34, hører foruden 35 Aars Alderen, at Vedkommende har Valgret til Folketinget, maa der altsaa dog iflg. Grl.s § 30 fordres Bopæl i Landet for at kunne vælges til Landstinget.

§ 50.

Om Valgmændene.

Den ny Grundlov, der ikke har gentaget Formuleringen i Grl. af 1866 § 35: »Ingen kan middelbart eller umiddelbart — — — deltage i Valg af Landstingsmænd, medmindre han« o. s. v., udtaler intet udtrykkeligt om, hvilke Betingelser der kræves for at kunne vælges til Valgmand. Grl.s § 37, der udtaler, at Landstingets Medlemmer udenfor Færøerne vælges af Valgmænd, bestemmer kun, at disse vælges ved Forholdstalsvalg, og at Valgloven fastsætter deres Antal og iøvrigt alt nærmere vedrørende Valgene. Og Bestemmelserne i Grl. § 34: »Valgret til Landstinget har enhver Folketingsvælger, som — — —«, sigter efter Sammenhængen direkte alene til de egentlige Landstingsvælgere, som har en egentlig individuel Valgret, og ikke hverken til Lagtinget eller Landstingets Medlemmer, der vælger et vist Antal Landstingsmænd, eller til de af Landstingsvælgerne valgte Valgmænd, der vælger Resten. Med Hensyn til Lagtinget findes Reglen i Grl.s § 37, der udtaler, at paa Færøerne foretages Valget af en Valgforsamling, bestaaende af Lagtingets folkevalgte Medlemmer[8]). Da det er disse Lagtingsmedlemmer som saadanne — ~~de selvskrevne Medlemmer af Lagtinget, Amtmanden og Provsten, har ikke mere Valgret ved Landstingsvalget~~ — der har at foretage Valget, er de baade berettigede — og forpligtede[9]) — til at deltage i Valget, uanset, om de opfylder

---

[8]) Saaledes nu efter Grl. Best. af 10. Sept. 1920. Efter den oprindelige Affattelse af Grl. 1915 § 37 foretoges Valget ligesom efter Grl. 1866 § 34 af hele Lagtinget som saadant. Om Forstaaelsen af Udtrykket »Valgforsamling«, jfr. nedenfor S. 369.

[9]) De til Lagtinget valgte er forpligtede til at modtage Valget, medmindre særlig Undskyldningsgrund foreligger, jfr. Lov Nr. 125, 28. April

Grundlovens almindelige Betingelser for ifølge Grl. § 34 at kunne vælge til Landstinget, jfr. Lov Nr. 125, 28. April 1916 § 3, hvorefter en Alder af 25 Aar er tilstrækkelig til at blive valgt til Lagtinget. Med Hensyn til Landstingets Medlemmer, der i Henhold til Grl.s § 36 vælger 19 Landstingsmænd, er det ogsaa som Medlemmer af Landstinget, at de foretager dette Valg, og om at kræve den for almindelige Landstingsvælgere fastsatte Bopælsbetingelse i Grl.s § 34 anvendt paa dem kan der selvfølgelig ikke være Tale.

Men heller ikke Valgmændene omfattes direkte af Grl.s § 34[10]). De har ikke nogen dem som en individuel Ret tilkommende Valgret, der kan sidestilles med den almindelige Valgret, hvorfor Valgloven heller ikke nogetsteds taler om Valgmændenes »V a l g r e t«, men i §§ 72 og 75 om »det Valgmændene overdragne Hverv«. Deres Deltagelse i Valgene maa langt mere opfattes som en dem ensidigt paalagt Pligt, hvorfor ogsaa Valglovens §§ 72—74 paalægger dem en ubetinget Pligt til Deltagelse i Valget under Strafansvar, som den ikke kender med Hensyn til de egentlige Landstingsvælgere[11]). For Valgmændenes Vedkommende bliver der derfor snarere Tale om Valgbarhed end om Valgret, jfr. ogsaa Vgl.s § 64, 4. Stk. Men heller ikke Grl.s § 35, der kun taler om Betingelserne for at blive valgt til Medlem af Landstinget, ikke om hvad der kræves for at være valgbar som Valgmand, er direkte anvendelig her. Paa den anden Side maa dog Grundloven naturligt forudsætte, at ingen bør kunne vælges til Valgmand, der mangler de væsentligste grundlovsmæssige Betingelser for Valgret eller Valgbarhed til Landstinget, uden at det dog kan være udelukket, at Valgloven dertil

---

1916 § 14, og er derfor naturligvis ogsaa forpligtede til at udføre de dem som Lagtingsmænd paahvilende Pligter, derunder at foretage Valget af Landstingsmanden for Færøerne.

[10]) Jfr. Grl. 5. Juni 1849 § 39, hvis første Sætning: »Valgret til Landstinget har enhver, der ifølge § 35 har Valgret til Folketinget« ganske svarer til Grl. af 1915 § 34, men som derefter tilføjede: »De Valgberettigede vælger af d e r e s M i d t e Valgmænd efter de Bestemmelser, som gives i Valgloven«.

[11]) Hermed stemmer ogsaa, at Vgl. 10. Maj 1915 og Vgl. 11. April 1920 har strøget Reglen i Vgl. 7. Febr. 1901 § 77.

kan tilføje visse særlige Valgbarhedsbetingelser, jfr. ogsaa Grl.s § 37, 2. Stk.[12]).

Det bør nu utvivlsomt siges at stemme med Grl.s Forudsætninger, naar Vgl.s § 53 udtaler, at ingen som Valgmand kan deltage i Valget af Landstingsmedlemmer, medmindre han fyldestgør de i Grl.s § 30 (Valglovens §§ 1 og 2) fastsatte almindelige Betingelser for Valgret til Folketinget og endvidere har fyldt sit 35. Aar. Dog maa denne Valglovens Regel paa den ene Side utvivlsomt udfyldes dermed, at Valgmanden tillige i Henhold til Grl.s §§ 34 og 35 maa have fast Bopæl i vedkommende Landstingskreds. Derimod kan det næppe længer yderligere kræves som retlig Valgbarhedsbetingelse, at Valgmanden skal være bosat i selve Valgmandskredsen, saaledes som det krævedes efter Vgl. 16. Juni 1849 § 39 og Vgl. 7. Febr. 1901 § 66, da Vgl. 1920 ganske tier derom og kun i § 64, 2. Stk., opstiller denne Fordring med Hensyn til Valgmændenes Stillere[13]). Paa den anden Side kan Henvisningen i Vgl.s § 53 til Vgl.s § 2 for Valgmandens Vedkommende ikke gælde ogsaa med Hensyn til den i sidstnævnte §'s sidste Stykke udtalte Sætning: »Ingen kan udøve Valgret uden at være optaget paa Valglisten«, idet denne Henvisning maa forstaas som sigtende alene til dem, der har »Valgret« i egentlig Forstand, altsaa de almindelige Landstingsvælgere.

Det blev ganske vist under Forhandlingerne om Vgl. 1915, som paa dette Punkt er enslydende med Vgl. 1920, uimodsagt udtalt — ogsaa fra Regeringens Side — at medens man kan blive valgt til Rigsdagsmand, naar man blot er valgbar, selv om man ikke staar paa Valglisten, kan man hverken stemme som Vælger eller Valgmand uden at staa paa Valglisten i den paa-

---

[12]) Jfr. Grl. 1849 § 39, der udtalte, at de Valgberettigede af deres Midte skulde vælge Valgmænd, og Vgl. 16. Juni 1849 § 39, der tilføjede, at kun de Valgberettigede, som boede i Kommunen, kunde vælges til Valgmænd.

[13]) Skulde samme Valgmand blive valgt ikke blot i den Valgmandskreds, hvori han bor, men ogsaa i andre Valgmandskredse maa han kunne melde Forfald i de Kredse, hvori han ikke har Bopæl. Skulde han, fordi han har Bopæl i flere Landstingskredse, blive valgt til Valgmand i flere af disse, maa han kunne melde Forfald i de Kredse, hvori han ikke opholder sig.

gældende Landstingskreds[14]). Men dette stemmer hverken med Grundloven eller med Valgloven. Naar Vælgerne saavel efter Grundlovens Forudsætninger som efter Valglovens Bud maa være optagne paa Valglisten for af Valgstyrerne at kunne anerkendes som berettigede til at stemme, jfr. Vgl.s §§ 36, Stk. 4 og 66, Stk. 4, da skyldes det, at de paa Valgdagen bør kunne legitimere sig som Vælgere og ikke har nogen anden Legitimation i saa Henseende at henvise til end Valglisten[15]). Valgmændene derimod modtager som særligt Legitimationsbevis et af Valgbestyrelsen udfærdiget Valgbrev, Vgl.s § 73, og til dette har Valgbestyrelsen at henholde sig, Vgl. § 79. Opfylder Valgmanden Grundlovens Valgretsbetingelser og møder han med sin Legitimation som Valgmand, da opfylder han baade reelt og formelt alt, hvad Grundloven kan forudsættes at kræve, og at han tillige skulde være optaget paa Valglisten, er der da lige saa lidt Grund til at forlange for hans Vedkommende som for den valgte Landstingsmand[16]). Spørgsmaalet, om en Valgmand har Valg-

---

[14]) Se Folket. Forh. 1914—15 Sp. 4315.

[15]) I flere Svejtserkantoner saavelsom i Belgien og Italien faar Vælgerne af Øvrigheden tilstillet et særligt Legitimationskort som Vælger, hvilket de ved Afstemningen har at aflevere sammen med deres Stemmeseddel, se Berlin, Valgpligt S. 12 og 16, jfr. ogsaa tysk Rigsvalglov 1920 § 13.

[16]) Dermed stemmer ogsaa Valglovens hele nærmere Ordning ganske. Vgl. § 64 giver nemlig med Hensyn til Kandidatlisterne til Valgmandsvalg Valgbestyrelsen alene Ret til at udstryge en Kandidats Navn af Listen, naar han er saa utilstrækkelig betegnet, at han enten kan forveksles med nogen anden valgbar Person eller Valgbestyrelsen ikke kan skønne, til hvilken valgbar Person der sigtes, men giver den ingen Ret til at slette hans Navn, naar han er bestemt betegnet, fordi han formenes ikke at være valgbar eller endnu mindre, fordi han ikke staar paa Valglisten, trods hvilket han jo meget vel kan være valgbar. Og efter at Valgmanden er valgt, hjemler Vgl.s §§ 72 og 73 alene Valgbestyrelsen Ret til at udfærdige Valgbrev til en Stedfortræder i det Tilfælde, at lovligt Forfald for Valgmanden oplyses, men ellers ikke. Og endelig hvad selve Valgmændenes Valg af Landstingsmænd angaar, da kræver Vgl. § 79 kun, at Valgmanden for at stedes til Afstemning skal anerkendes som Valgmand af Valgbestyrelsen, men taler intet om, saaledes som baade Vgl. §§ 36 4. Stk. og 66, Stk. 4 gør det med Hensyn til de almindelige Vælgere, at han skal fremstille sig til Valglisten for efter dens Udvisende at anerkendes som valgberettiget. Valgbestyrelsen har derfor kun at holde sig til hans

ret eller ej, tilkommer det overhovedet ikke Valgbestyrelsen at afgøre, men, jfr. Grl. § 53, alene Landstinget selv, der ved Valgbrevenes Prøvelse ogsaa skønner over, om der muligt foreligger »selve Valgmændene vedkommende Mangler«, idet Landstinget i bekræftende Fald, sammen med at kende Valget ugyldigt og paabyde Omvalg, tillige kan bestemme, at nye Valgmænd skal vælges til Omvalgets Foretagelse, jfr. Vgl.s § 75. Valgmandens Optagelse paa Valglisten kan derfor ikke anses som nogen Betingelse for hans Valgbarhed.[17])

§ 51.

Valgbestyrelser og Valglister.

Valgene til Landstinget ledes ifølge Vgl. §§ 57 og 58 af en særlig Valgbestyrelse for hver Kreds bestaaende af en af Kongen udnævnt Formand samt et vist Antal af Amtsraadene og Byraadene i Landstingskredsene aarligt valgte Medlemmer, og ligesom tidligere er Landstingsvalgbestyrelserne faste, stadig bestaaende Myndigheder[18]).

Da Grl.s § 37 bestemmer, at Landstingets Medlemmer udenfor Færøerne (og bortset fra de 19 Landstingsvalgte) vælges af Valgmænd, bliver der til Brug ved Valgmandsvalgene at optage særlige Landstingsvalglister, omfattende samtlige Landstingsvælgere. Modsat hvad der tidligere var Tilfældet, jfr. Vgl. 7. Febr. 1901 §§ 53—65, affattes disse Landstingsvalglister kun, hver Gang der skal afholdes Landstingsvalg, Vgl.s § 59, hvorefter Valglisterne udarbejdes, saasnart der er udskrevet Landstingsvalg. Dette maa gælde ikke blot ved ordinære almindelige Landstingsvalg og ved Opløsningsvalg, men ogsaa ved Suppleringsvalg, ikke derimod ved blotte Omvalg, nødvendiggjorte ved,

---

Valgbrev og maa anerkende ham for stemmeberettiget, naar dette forevises og hans Identitet godtgøres, jfr. Ind. Min. Skr. 11. Marts 1891 og Krieger S. 130.

[17]) Det maa derfor ogsaa være tilstrækkeligt, at Valgmanden paa Dagen for Landstingsvalget har fyldt 35 Aar, saa at der ikke kan kræves saaledes som for de almindelige Landstingsvælgere, at han skal have fyldt de 35 Aar paa Dagen for Valgmandsvalgene, jfr. Vgl. § 59.

[18]) Jfr. Krieger S. 83.

at Valget af Landstinget erklæres for ugyldigt, medmindre Landstinget i Henhold til Vgl.s § 75 bestemmer, at tillige nye Valgmænd skal vælges til Omvalgets Foretagelse. Valglisterne dannes paa Grundlag af Folketingsvalglisterne, idet de Personer, der ikke senest Dagen for Valgmandsvalgene har fyldt 35 Aar, udskydes, jfr. Vgl.s § 59. Dog bør ogsaa saadanne valgberettigede optages paa Landstingsvalglisterne, der er blevne forglemte paa Folketingsvalglisterne eller som først efter disses Udfærdigelse er tilflyttede Kommunen.[19]). Med Hensyn til Listernes Fremlæggelse og Fremsættelsen af Anker mod dem gælder i det Hele samme Regler som med Hensyn til Folketingsvalglisterne, kun, at Fristerne er noget afkortede[20]), og at der paa Grund af den korte Frist heller ikke bliver Tale om nogen Adgang til at bringe Spørgsmaalet ind for Domstolene, saaledes som efter Vgl.s § 15. Men da Tvisten ved Landstingsvalglisterne i Almindelighed kun vil dreje sig om, hvorvidt Aldersbetingelsen foreligger, og da Kommunalbestyrelsen ifølge Valglovens § 59 i hvert Fald ikke er berettiget til at udskyde nogen af andre Grunde end den, at Vedkommende ikke er fyldt 35 Aar, vil det næppe kunne føre til betænkelige Resultater.

§ 52.

Valgmandsvalgene.

Medens Valgmændene efter Grl. 1866 valgtes ved simpelt Flertalsvalg, vælges de nu efter Grl. 1915 § 37 ved Forholdstalsvalg, hvorved først Forholdstalsvalgmaaden bliver fuldt gennemført ved Landstingsvalgene[21]). Ifølge samme Grl.s § fast-

[19]) Dette, der allerede tidligere i Praxis antoges, jfr. Ind. Min. Cirk. Nr. 178, 8. Juli 1920, er nu blevet forudsætningsvis hjemlet i Lov Nr. 355, 23. Juni 1920 § 1, Stk. 2.

[20]) Saaledes skal det til Paakendelse af Ankerne berammede Møde holdes inden 5 Dage efter Klagefristens Udløb.

[21]) Allerede under Forhandlingerne om Grl. 1866 foreslog Andræ, at Valgmændene skulde vælges ved Forholdstalsvalg, se Krieger S. 120 Noten og Poul Andræ, Andræ og hans Opfindelse Forholdstalsvalgmaaden 1907 S. 239.

sætter Valgloven Valgmændenes Antal og iovrigt det nærmere vedrørende Valget.

I Henhold hertil bestemmer Vgl.s § 61, at Valgmændene vælges i Valgmandskredse, der falder sammen med de Opstillingskredse, hvoraf Landstingskredsene bestaar, saaledes at der vælges en Valgmand for hvert paabegyndt Antal af 1000 Indbyggere i Valgmandskredsen. Valget af Valgmænd finder Sted tidligst Ugedagen før Valget af Landstingsmedlemmer, Vgl.s § 62. Afstemningen er ligesom ved Folketingsvalgene hemmelig og skriftlig, jfr. Vgl.s §§ 65 og 66, og finder ligesom ved disse Sted i Kommunerne eller Afdelinger af disse, Vgl.s § 63. Valgene foregaar ved Listevalg efter den D'Hondtske Forholdstalsvalgmaade, Vgl.s §§ 64—71, saaledes at der kan anmeldes Forbund af Kandidatlister (Listeforbund), Vgl.s § 64. Naar der kun foreligger én godkendt Kandidatliste, foretages der ikke nogen Afstemning, men de paa denne Liste opførte Kandidater erklæres uden videre for valgte til Valgmænd og Stedfortrædere, Vgl.s § 66, idet der jo her ikke er Tale om Tillægsmandater. De paa Listerne ved Valgene opførte Kandidater, der ikke erklæres for valgte, betragtes som Stedfortrædere for de valgte af samme Liste, Vgl.s § 69.

Ligesom tidligere er enhver — hvorved dog naturligvis kun forstaas enhver valgbar[22]) — pligtig at modtage Valg som Valgmand og at udføre det ham overdragne Hverv, med mindre han kan oplyse lovligt Forfald, og Valgmanden ifalder en Bøde af 40 Kr., hvis han udebliver eller indfinder sig for silde eller undlader at deltage i Valget uden at kunne oplyse lovligt Forfald, Vgl.s §§ 72 og 74[23]). Men medens der tidligere maatte afholdes Omvalg, naar en Valgmand i Tide meldte lovligt Forfald, jfr. Vgl. 7. Febr. 1901 § 74, udfærdiges der nu Valgbrev til vedkommende Stedfortræder, hvadenten Valgmanden strax, jfr.

---

[22]) Jfr. med Hensyn til kommunalt Valg Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 4, 1ste Stk. in fine. Derimod kan Valgbestyrelsen ikke nægte nogen Valgmand Valgbrev, fordi han efter dens Skøn maatte mangle Valgbarhed.

[23]) Det samme gælder, hvis Valgmanden modtager Stemmeseddel men undlader at aflevere den, Krieger S. 126. Derimod har Valgmanden Ret til at afgive blank Stemmeseddel, Krieger S. 133, Wallengren S. 326 og Berlin, Valgpligt S. 8.

Vgl. 1920 § 72, oplyser lovligt Forfald, eller dette senere, men dog forinden Valget, oplyses for Valgbestyrelsen, Vgl.s § 73, 2. Stk.[24]). Dernæst har Valgloven slettet den i tidligere Valglove, jfr. Valglovene 1849 § 48 og 1901 § 77, indeholdte Bestemmelse, at ingen af Vælgerne til Valgmanden given Instruks eller af ham indgaaet Forpligtelse, Valget vedrørende, har Gyldighed — en Regel, der forøvrigt ogsaa var uden synderlig Værdi, da Valgmanden faktisk saa godt som altid vil stemme efter Partiinstruks[25]). Til Gengæld hjemler Vgl. 1920 ligesom Vgl. 1915 den ny Regel, at medens Valgmændene tidligere kun fik Rejseomkostningerne godtgjort, men ingen Diæter, faar de nu — foruden Rejsegodtgørelsen — forsaavidt den paagældende ikke er bosat i den Kommune, hvor Valget foregaar, et Vederlag af 10 Kr. for hver Dag, der er nødvendig til Rejsen og Deltagelsen i Valget, Vgl. 1920 § 76.

Det Valgmændene overdragne Hverv ophører ved Fuldførelsen af det forestaaende Landstingsvalg, og de vil ikke længere, saaledes som efter Vgl. 1901 § 76, have at foretage noget nyt Valg, fordi en valgt Landstingsmand nægter at modtage Valg eller dør, inden Valget godkendes af Landstinget; thi i begge Tilfælde indtræder nu en Stedfortræder, Vgl.s § 86 og § 83. Det eneste Tilfælde, hvor de samme Valgmænd igen vil komme til paany at fungere, er derfor nu det, at Valget af Landstinget erklæres ugyldigt, saaledes at Omvalg maa foretages, jfr. Vgl.s § 75, der dog i 2det Pkt. tilføjer, at hvis Valget bliver kendt ugyldigt paa Grund af væsentlige, selve Valgmændene vedkommende Mangler, kan Landstinget tillige bestemme, at nye Valgmænd skal vælges til Omvalgets Foretagelse.

Suppleringsvalg til Landstinget vil vel endnu kunne forekomme, nemlig naar ingen Stedfortræder findes til en ledig Plads, jfr. Vgl. § 83, 2. Stk., men i dette Tilfælde skal der altid

[24]) I Vgl. § 73, 2det Stk., hedder det: »naar det forinden Valget oplyses for Landstingsvalgbestyrelsen, at en Valgmand har faaet lovligt Forfald, gives der« o. s. v. Hvor Valgmanden paa Grund af sit Forfald selv er forhindret fra at melde det, men dette iøvrigt er in confesso, f. Ex. fordi Valgmanden er død, kan Valgbestyrelsen altsaa af egen Drift tilstille Stedfortræderen Valgbrev. Men er Oplysningen urigtig og Valgmanden selv møder, maa Stedfortræderen utvivlsomt vige.

[25]) Jfr. Folket. Forh. 1913—14 Sp. 4810.

vælges nye Valgmænd, da der her ikke som efter Vgl.s § 75 er Tale om Omvalg, men om et nyt Valg, hvor Hovedreglen i Vgl.s § 59 kommer til Anvendelse[26]).

§ 53.

Valget af Landstingsmændene.

I. Kredsvalgene.

Valget af Landstingsmændene foretages ifølge Grl.s § 37 udenfor Færøerne og bortset fra de 19 Landstingsvalgte af Valgmænd, og principalt sker det ved Forholdstalsvalg. I Modsætning til den hemmelige Afstemning ved Valget af Valgmændene foregaar selve Valget af Landstingsmændene i et offentligt Møde paa et i Henhold til Vgl.s § 77 bestemt Sted. Med Hensyn til den nærmere Valgmaade findes Reglerne i Vgl.s §§ 79—86. Herefter anvendes overalt, hvor der ikke blot er Tale om Valg af et enkelt Medlem, Vgl.s § 84, den Andræske Forholdstalsvalgmaade[27]), dog i en fra den ved Landstingsvalgene efter Grl. 1866 kendte noget ændret Form. Afvigelserne ytrer sig særlig paa to Punkter. Medens efter Vgl. 1901 § 82 det sam-

[26]) Jfr. Matzen II S. 295 med Hensyn til den tidligere Regel i Vgl. 7. Febr. 1901 § 76 og Cohn S. 468. Dersom den ny i Vgl. §§ 79—82 beskrevne Valgmaade følges efter Bogstaven, vil der iøvrigt sjældent blive Anledning til Suppleringsvalg, idet der paa Stemmesedlen skal være Plads til mindst 3 Stedfortrædere og samme Person kan være Stedfortræder for flere Landstingsmænd, Vgl. §§ 79 og 82.

[27]) Efter den Andræske Valgmaade stemmer Vælgeren (Valgmanden) ikke paa en bestemt Liste af Kandidater, saaledes som efter det D'Hondtske System, men principalt kun paa én Kandidat, idet hans Stemme altid kun kommer én Kandidat tilgode. Men samtidigt med, at han stemmer principalt paa én Kandidat, stemmer han tillige subsidiært paa en Række andre, saaledes at hans Stemme, hvis den første paa hans Stemmeseddel opførte Kandidat allerede maatte have opnaaet den til Valg fornødne Kvotient af Stemmer, gælder for den næste paa Stemmesedlen opførte Kandidat og saa fremdeles. Den til et Medlems Valg fornødne Kvotient, Forholdstallet, udfandt Andræ ved at dele det samlede afgivne Stemmetal med Antallet af de Kandidater, der skulde vælges, saaledes at Brøken bortkastedes, jfr. Vgl. 7. Febr. 1901 §§ 82—84. Se om Andræs Valgmaade Poul Andræ, Andræ og hans Opfindelse Forholdstalsvalgmaaden 1907 og F. Zeuthen, »Forholdstalsvalg« i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1918 S. 350 og 370 fg.

lede afgivne Stemmetal skulde deles med Antallet af de Landstingsmænd, der skulde vælges i Kredsen og det derved fremkomne Forholdstal (den fulde Kvotient) lægges til Grund for Valget, deles Stemmetallet nu efter Vgl. 1920 § 80 med én mere end Antallet af de Landstingsmænd, der skal vælges, hvorved udfindes den »tilstrækkelige Kvotient«; dette Forholdstal forhøjes til det paafølgende hele Tal (Fordelingstallet) og lægges derefter til Grund for Valget. Herved har man villet sikre Partierne mod Tab ved, at for mange Stemmer ophobes paa en enkelt Kandidat[28]).

Den anden Ændring skyldes den Omstændighed, at der nu tillige skal vælges Stedfortrædere. Valgmændenes Stemmesedler skal derfor indeholde Plads til ligesaa mange, men dog mindst tre Stedfortrædere, som der skal vælges Landstingsmænd, Vgl.s § 79, idet hver Landstingsmand skal have sine særlige Stedfortrædere. Dog kan en Valgmand nøjes med at stemme paa een Landstingsmand og een Stedfortræder, Vgl.s § 80[29]), og paa den anden Side kan samme Person være Stedfortræder for flere Landstingsmedlemmer, Vgl.s § 82. Valget af Stedfortrædere foretages selvstændigt, naar Valget af Kredsens Landstingsmænd er afgjort, saaledes at der for hver enkelt af de valgte Landstingsmænd foretages en fornyet Optælling af de Stemmesedler, som er medgaaet til hans Valg, og derved udfindes, hvem der som havende faaet flest Stemmer blandt Stedfortræderkandidaterne skal være hans første, anden, tredie o. s. v. Stedfortræder. En Stedfortræder tager kun Sæde i Landstinget, naar et Landstingsmedlem ophører med at være Medlem af Tinget og iøvrigt efter de i Landstingets Forretningsorden fastsatte Bestemmelser, Vgl. § 83, jfr. nu L. F. O. § 46, hvorefter Tinget kan bestemme, at Stedfortræderen skal tage Sæde i Tinget naar et Medlem i mindst 3 Maaneder ikke har kunnet deltage i Tingets Møder. Skulde der ved Ledighed ikke findes nogen Sted-

---

[28]) Poul Andræ, l. c. S. 241 og 298 anser ikke dette for nogen Forbedring set fra Andræs egen Opfattelse.

[29]) Det vil herved være muligt for Valgmændene ligesom tidligere at dele sig i Grupper, der hver stemmer paa én Landstingsmand og én Stedfortræder, saaledes at de i Valgloven foreskrevne Regler faktisk ikke kommer til Anvendelse, se Landst. Forh. 1914—15 S. 1254, jfr. Zeuthen l. c. S. 351.

fortræder til den ledige Plads, maa der ved Suppleringsvalg vælges et nyt Medlem og en ny Stedfortræder, Vgl.s § 83, Stk. 2.

Paa Bornholm og Færøerne kan der naturligvis ligesaalidt som ellers, naar der — ved Suppleringsvalg — kun skal vælges eet Medlem af Landstinget, være Tale om Forholdstalsvalg[30]). Her vælges derfor saavel Landstingsmanden som hans Stedfortrædere ved absolut Flertal efter Reglerne i Vgl.s § 84.

Paa Færøerne foretages Valget af Lagtingets folkevalgte Medlemmer Grl.s § 37, enten i dets ordentlige Samling eller i et overordentligt af Amtmanden i Anledning af Valget indkaldt Møde, jfr. L. 15. April 1854 § 10.

II. De Landstingsvalgte.

Med Hensyn til de af Landstinget valgte 19 Medlemmer bestemmer Grl.s § 36, at de vælges ved Forholdstalsvalg af det afgaaende — ikke af det nyvalgte — Ting[31]), hvilket § 36 nærmere udtrykker saaledes, at de vælges efter Forholdstalsvalg af en Valgforsamling, bestaaende af de Personer, der den Dag, nye Valg til Landstinget udskrives (jfr. §§ 22 og 39), er Medlemmer af Tinget. Denne Affattelse er muligvis valgt, fordi Valget kan blive at foretage paa en Tid, da Rigsdagssamlingen er sluttet og Landstinget derfor efter de almindelige Regler ikke vilde kunne samles igen til Møde uden efter en kongelig Indkaldelse, der omfatter hele Rigsdagen, jfr. Grl. §§ 19 og 20[32]). Desuagtet maa det dog naturligt opfattes saaledes, at det er Landstinget som saadant, der foretager Valget, jfr. Grl.s § 39, der taler om »de Landstingsvalgte«, samt ligeledes Grl.s 1ste midlertidige Bestemmelse, der tillige ligeud taler om, at Valget foretages af Landstinget (»Naar Landstinget første Gang — — foretager Valg af landstingsvalgte Medlemmer«)[33]). Og der er

[30]) Anderledes Matzen II S. 298.

[31]) Man har herved villet bevare en vis Tradition og undgaa for bratte Overgange, Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1165.

[32]) En lignende Udtryksmaade brugte ogsaa Forf. Lov. 2. Okt. 1855 § 24, jfr. herved Berlin i Jur. T. 1919 S. 85 fg. samt Poul Andræ l. c. S. 190, 216 og 234. Se ligeledes N. Neergaard II 1 S. 707.

[33]) Jfr. Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1164 fg., hvor det udtales af Ord-

da forsaavidt ved Grl.s § 36 gjort en speciel Afvigelse fra den ellers ifølge §§ 19 og 20 gældende Regel, at intet af Tingene kan samles til Møde uden det andet og regelmæssigt, jfr. dog Grl.s § 40, ikke uden Indkaldelse af Kongen, idet altsaa Landstinget eventuelt kan samles alene til Møde for at foretage dette Valg men ogsaa kun med denne Opgave for Øje, altsaa ikke som lovgivende Kammer, men kun som »Valgforsamling«[34]). Dermed stemmer det, at skønt Grl.s § 36 egentlig efter sine Ord henviser de nærmere Regler angaaende Valget til Valgloven, overlader dennes § 87 det dog alligevel til Landstinget selv at fastsætte disse Regler i sin Forretningsorden, hvad der naturligt kun kan forklares ud fra den Forstaaelse, at det i Virkeligheden er Landstinget selv, der foretager Valget. Betydningen af, at det er det ved Nyvalgenes Udskrivning tilværende Landsting som saadant, men ikke i bogstavelig Forstand de Personer, der ved Valgenes Udskrivning var Medlemmer af Landstinget, der foretager Valget, vil vise sig deri, at hvis en Landstingsmand efter Nyvalgenes Udskrivning, men inden deres Foretagelse, mister sin Valgbarhed, maa det blive ikke ham, men den Stedfortræder, der rykker op som Landstingsmand i hans Sted, der vil have at deltage i Valget, ligesom ogsaa en Stedfortræder maa indtræde, hvis i dette Tidsrum en af de valgte dør eller opgiver sit Sæde i Tinget, hvorhos endelig ogsaa Grl. § 60 maa være anvendelig ved Valget[35]).

Valget af Landstingsmedlemmerne, der altid skal foretages under ét, Grl.s § 39, skal efter Grl.s § 36 ske ved Forholdstalsvalg og efter Vgl.s § 87 efter de til enhver Tid i Landstingets Forretningsorden optagne Regler om Forholdstalsvalg, jfr. L. F. O. §§ 40 og 41, hvorefter for Tiden den D'Hondtske Metode anvendes[36]). Samtidigt med Valget af Medlemmer skal der væl-

---

føreren, at Valget skal ske »af det afgaaende Ting som saadant eller, som det udtrykkes, af en Valgforsamling« o. s. v.

[34]) At et Kammer undtagelsesvis kan indkaldes til Møde uden det andet i en anden Egenskab end som lovgivende Kammer, haves Exempler paa i England og Frankrig, hvor Overhuset og Senatet kan samles til Møde som Højesteret eller øverste Statsdomstol (Rigsret).

[35]) Se nærmere Berlin i Jur. T. 1919 S. 81 fg. Anden Opfattelse Redaktionen i Jur. T. 1916 S. 500 og Kretz i Jur. T. 1919 S. 141 fg.

[36]) Da denne Valgmaade praktiseres ganske formløst derved, at Tinget

ges Stedfortrædere for disse, jfr. Vgl. § 87, der udtaler, at samme Person samtidig kan være Stedfortræder for flere Landstingsmedlemmer. Medens Landstinget saaledes maa antages til enhver Tid i sin Forretningsorden at kunne fastsætte de nærmere Regler om, i hvilken Orden Stedfortræderne skal træde i Stedet for de valgte m. m., se nu L. F. O. § 41, maa det dog følge af Valglovens Forskrift, hvorefter Valget af Stedfortrædere skal foretages af det afgaaende Ting samtidigt med Valget af Landstingsmedlemmerne, at det strax med det afgaaende Landstings Valg af Stedfortrædere maa være afgjort, hvem af dem der skal efterfølge de eventuelt afgaaende, saaledes at Valget af de enkelte Stedfortrædere ikke kan gøres afhængigt af en senere Beslutning af det nyvalgte Ting. En Følge deraf vil det ogsaa være, at dersom der ved Ledighed ikke skulde være nogen Stedfortræder for en af de Landstingsvalgte, vil det ny Landsting ikke kunne udfylde Pladsen ved et Suppleringsvalg.

Med Hensyn til Tidspunktet for selve Valgets Foretagelse er det klart, at dette ikke kan foretages af Landstinget, førend de ny almindelige Valg til Landstinget er udskrevne, eftersom Valget skal foretages af de Personer, der er Medlemmer af Tinget den Dag, de ny Valg udskrives. Paa den anden Side kan det dog heller ikke antages, at det først skal finde Sted paa den almindelige Valgdag sammen med de andre almindelige Landstingsvalg[37]). Valglovens § 90 kan ganske vist isoleret betragtet synes at kræve dette, idet den udtaler, at naar almindelige Valg skal foretages, bestemmer Kongen Valgets Foretagelse til en bestemt Dag over hele Landet. Men ligesom Ordene »almindelige Valg« i Vgl. § 88 med Hensyn til Landstinget utvivlsomt kun omfatter Kredsvalgene, saaledes sigter Vgl. § 90 ved »almindelige Valg« utvivlsomt ogsaa kun til de almindelige Kredsvalg rundt om i Landet, jfr. Ordene: »en bestemt Dag over hele Landet«, og ikke til Landstingets Valg af Medlemmer, noget

stiltiende godkender Formandens Proklamering af det paa Forhaand matematisk udregnede Valgresultat, kan det se ud, som om slet intet virkeligt Valg foregik, jfr. saaledes urigtigt Kretz i Jur. T. 1919 S. 141 fg. Saasnart imidlertid en anden mere anskuelig Valgmaade, saaledes f. Ex. den tidligere anvendte Andræske, anvendes, vil det ses, at et virkeligt Valg foregaar med alle de foran angivne Konsekvenser.

[37]) Saaledes dog Cohn S. 471 Note 1.

der var udenfor enhver Tvivl ved den oprindelige Affattelse af Forslaget til Valgloven af 1915, med hvilken Vgl. 1920 paa dette Punkt stemmer, da § 90, skønt lydende ganske som nu, umuligt kunde sigte til Valget af de Landstingsvalgte, eftersom disse dengang skulde vælges af de nyvalgte Landstingsmedlemmer, og Valget af disse altsaa ikke kunde finde Sted paa den almindelige Valgdag[38]). At § 90 ikke sigter til Valget af de Landstingsvalgte, bestyrkes endnu mere derved, at overhovedet heller ingen af de andre almindelige Bestemmelser i Valglovens Afsnit III, bortset fra den ved Lov 28. Juni 1920 senere ændrede § 101, har dette Valg for Øje, idet de tværtimod ligesom selve Grl. § 37, der udtaler, at Landstingsmændene udenfor Færøerne vælges af Valgmænd, alene tænker paa de kredsvalgte. Praktiske Grunde taler da ogsaa for, at Landstinget, naar Nyvalgene er udskrevne, maa kunne foretage Valget, inden Samlingen sluttes, uden at behøve at afvente den almindelige Valgdag, noget der ogsaa klart forudsattes under Grundlovsforhandlingerne[39]). Valget af de 18 Landstingsvalgte maa derfor kunne foretages, saasnart nye Valg er udskrevne, hvilket ogsaa er anerkendt i Praxis[40]), samt tydeligt forudsat i Vgl. 1920 § 101, Stk. 3, hvorefter de landstingsvalgte Medlemmers Vederlag først begynder at løbe samtidig med de øvrige Landstingsmedlemmers, men ikke strax fra den Dag, de er valgt[41]). Og for at undgaa at Landstinget efter Rigsdagens Slutning behøver at indkaldes til et særligt Møde i den Anledning bør saavel de ordinære som de extraordinære Landstingsvalg, saa vidt det er muligt, udskrives saa be-

[38]) Se Rigsdagstidende 1913—14 Tillæg A. Sp. 4337 (§ 86, jfr. § 83). Det erindres herved, at Valget paa Færøerne heller ikke behøver at finde Sted paa den almindelige Valgdag, se Vgl. § 90 in fine.

[39]) Se Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1165, hvor det af Ordføreren udtaltes, at man med Hensyn til det første Valg af de 18 fandt det rigtigst at udsætte Valget indtil »det Tidpunkt, da Landstinget i Fremtiden skal vælge disse landstingsvalgte Medlemmer, altsaa ved Slutningen af den Samling, hvor Mandaterne udløber.«

[40]) De første landstingsvalgte valgtes saaledes 20. Marts 1918, medens de almindelige Landstingsvalg først fandt Sted 11. Maj 1918. I 1920 valgtes de landstingsvalgte 26. Juni 1920, medens de almindelige Landstingsvalg først fandt Sted 10. August 1920.

[41]) Vgl. 1920 § 101 som ændret ved Lov Nr. 255, 28. Juni 1920 § 1, Stk. 12.

tids, at Landstinget — som forudsat under Grundlovsforhandlingerne — kan foretage Valget inden Samlingens Slutning.

Med Hensyn til Betingelserne for at blive valgt af Landstinget da kræves der som tidligere anført kun de almindelige Betingelser for Valgbarhed alene med den Forskel, at det for de andre Landstingsmænd gældende stramme Bopælsbaand er begrænset til fast Bopæl her i Landet. Der blev vel under Grundlovsforhandlingerne udtalt, at man ved disse Valg haabede at sikre Tinget særlig Sagkundskab[42]), men Forsøget paa at indskrænke Valget til visse Klasser af særlige Sagkyndige førte til intet[43]). Til Gengæld slettedes den tidligere uheldige Begrænsning for Valget af de livsvarige Kongevalgte efter Grl. 1866, § 39, at de skulde være eller have været valgte Rigsdagsmænd, og Reglen om, at Valget skal træffes før den almindelige Valgdag, vil maaske betrygge noget mod, at faldne Rigsdagskandidater foretrækkes. Indtil videre er Landstingets Valg dog ikke helt frit med Hensyn til en mindre Del af de 19 Landstingsmænd. Ifølge Grl.s 1ste midlertidige Bestemmelse bevarer nemlig de nuværende af Kongen udnævnte Medlemmer deres Sæde i Landstinget i Stedet for et tilsvarende Antal af de 19 landstingsvalgte Medlemmer. Dette gennemføres paa den Maade, at de af Kongen udnævnte Medlemmer betragtes som valgte af de Grupper, hvor de har fundet Optagelse, i den Rækkefølge, hvori deres Udnævnelse til Medlemmer af Landstinget er sket, og i det Omfang, som Gruppernes Krav paa forholdsmæssig Andel i de 19 Medlemmer tilsteder. Paa Grund af den sidste Begrænsning vil det vel kunne tænkes, at et Parti før eller senere ikke vil have Stemmer nok til at genvælge alle de Kongevalgte, der maatte blive tilbage, og det maatte da blive de sidst udnævnte, der maatte gaa ud[44]). Forsaavidt er altsaa de tidligere livsvarige Medlemmer af Landstinget formelt ophørt at være livsvarige, da de hver Gang kun genvælges paa otte Aar, ligesom de heller ikke er formelt uopløselige, da de skal vælges paany efter Opløsning. Praktisk taget vil dog denne Bestemmelse bevirke, at de endnu

---

[42]) Folket. Forh. 1912—13 Sp. 783, 1914—15 Sp. 3961.

[43]) Se bl. a. Landst. Betænkning i Rigsdagstidende Tillæg B. 1912—13 Sp. 1421.

[44]) Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1166.

tilbageværende kongevalgte Medlemmer faktisk bliver livsvarige, uopløselige Medlemmer ogsaa af det ny Landsting.

§ 54.

Landstingsvalgenes Varighed m. m.

Enhver, der er valgt til Landstingsmand og som ikke inden tre Dage efter, at han er underrettet om Valget, frasiger sig dette, anses for at have modtaget Valget. Frasiger han sig derimod Valget inden nævnte Frist, rykker den paagældendes Stedfortræder strax ind i hans Plads, dersom han modtager Valget, Vgl. § 86[45]).

Samtlige Landstingsmænd og deres Stedfortrædere vælges paa otte Aar; dog afgaar Halvdelen eller saa nær som muligt Halvdelen af de kreds- eller folkevalgte, hvert fjerde Aar, Grl. § 39[46]). Af Hensyn hertil er Landstinget inddelt i to Grupper, jfr. Vgl. 1920 § 56; det afgøres ved Lodtrækning, hvilken af de to Grupper der først skal afgaa[47]). Det samme sker senere, naar efter en foregaaet Opløsning Landstinget helt er fornyet, Vgl. § 56. De 19 landstingsvalgte Medlemmer og deres Stedfortrædere afgaar derimod alle paa én Gang efter 8 Aars Forløb eller i Tilfælde af Landstingets Opløsning sammen med de øvrige Landstingsmedlemmer, Grl. § 39, jfr. § 36 og Vgl.s § 87. Deraf følger altsaa, at de ny Landstingsvalgtes Valgperiode ikke begynder at løbe strax fra deres Valg af Landstinget, men først fra den almindelige Valgdag, da Valgperioden begynder for de almindelige Landstingsmænd, jfr. Vgl. § 88 og Vgl. § 101, som den er ændret ved Lov 28. Juni 1920 § 1, Stk. 12. Der vil altsaa en kort Tid kunne være et dobbelt Sæt af Landstingsvalgte og Stedfortrædere, men da de nyvalgte kun er eventuelle Lands-

[45]) At den valgte senere fortryder Frasigelsen, kan ikke selv med Stedforfræderens Samtykke eller efter dennes Tilbagetræden skaffe ham Sæde i Landstinget igen, jfr. herved Holck II S. 69.

[46]) Saaledes efter Grl. Best. af 10. Sept. 1920.

[47]) Efter Grundlovsforhandlingerne synes det forudsat, at denne Lodtrækning skulde finde Sted i Indenrigsministeriet, Landst. Forh. 1914—15 Sp. 1253. I 1918 foregik den dog i Landstinget, Rigsdagsaarbog 1918—19 S. 551.

tingsmænd og Stedfortrædere, saalænge indtil de aktuelle Landstingsvalgtes Valgperiode er udløbet, vil der lige saa lidt kunne opstaa nogen Vanskelighed herved som ved, at der nu ved samtlige Landstingsvalg altid foruden Landstingsmænd skal vælges Stedfortrædere for disse.

TREDIE UNDERAFSNIT

Almindelige Regler angaaende Rigsdagsvalgene og Rigsdagens Medlemmer.

§ 55.

Om Nyvalgs Udskrivning.

Da Rigsdagens Medlemmer kun vælges for et bestemt Aaremaal, hvilket nu — modsat efter Grl. 1866 § 39 — ogsaa gælder om samtlige Landstingets Medlemmer, maa nye almindelige Valg med bestemte aarlige Mellemrum udskrives. Da Folketinget kun vælges for 4 Aar ad Gangen og da Landstingets Medlemmer bortset fra de 19 Landstingsvalgte, skønt valgte for en Tid af 8 Aar, afgaar med Halvdelen hvert 4de Aar, vil der altsaa sædvanligt hvert 4de Aar være at afholde ordentlige almindelige Valg saavel til Folketinget som til Halvdelen af Landstinget. Men derhos vil almindelige Valg ogsaa være at afholde, naar et eller begge Ting opløses, jfr. Grl. § 22, og da hvert Ting kan opløses for sig, vil, saasnart dette sker og indtil begge Ting samtidigt opløses, de ordentlige almindelige Valg til begge Ting foregaa til forskellig Tid. Endelig kan der, hvad der dog nu bortset fra Færøerne alene har Betydning for Landstinget, naar et enkelt Medlem dør eller mister sit Sæde i Tinget, blive at udskrive nyt partielt Valg, saafremt der ikke findes nogen Stedfortræder til at rykke ind i Pladsen.

Pligten til at udskrive nye Valg paahviler Regeringen. Skal almindelige Valg foretages, fastsættes Valgdagen af Kongen ved et

aabent Brev; skal derimod blot enkelte Valg foretages, anordnes de af Indenrigsministeren, Vgl. § 90[1]). Vor Forfatning hjemler altsaa ikke, at Vælgerne selv nogensinde kan træde sammen og afholde Valg og lige saa lidt hjemler den, at de gamle Valg skulde blive ved at gælde, fordi Nyvalg ikke inden den forfatningsbestemte Tid foranstaltes, eftersom Rigsdagens Medlemmer udtrykkeligt kun vælges paa en vis bestemt Tid, 4 eller 8 Aar, jfr. Grl. §§ 33 og 39, og ikke indtil Nyvalg sker, jfr. Vgl. § 90, der taler om Valgtidens Udløb[2]). En Forlængelse af Valgperioden kan derfor kun ske ved Grundlovsforandring.

Almindelige Valg skal efter Vgl. § 90 altid berammes til at afholdes paa en bestemt Dag over hele Landet[3]), dog saaledes, at hvis der samtidigt skal afholdes Valg baade til Folketinget og Landstinget, skal Folketingsvalgene først afholdes. Paa Færøerne kan dog Amtmanden fastsætte en anden Dag til Valgets Foretagelse end den almindeligt bestemte, Vgl. § 90 in fine og Lov Nr. 127, 28. April 1916 §§ 20 og 26. Endelig erindres det foran angaaende Valget af de landstingsvalgte Medlemmer af Landstinget bemærkede.

Ved alle almindelige Valg, ikke blot naar de er foretagne paa Grund af Valgtidens Udløb, men ogsaa naar de er afholdt, fordi et eller begge Ting er opløste[4]), gælder samtlige Valg for

---

[1]) I Sverige skal derimod ordinære Valg regelmæssigt foregaa paa en bestemt, i Valgloven nærmere fastsat Dag i Aaret, Regeringsformens § 17, Valglov 26. Nov. 1920 § 54.

[2]) Jfr. ogsaa Grl. § 39, der udtaler, at Halvdelen af de folkevalgte Landstingsmænd afgaar hvert 4de Aar, og at de 19 Landstingsvalgte afgaar alle paa én Gang efter 8 Aars Forløb. Der er derfor i vor Forfatning intet Holdepunkt for den af Holstein-Ledreborg i Tilskueren 1902 S. 435 og 655 hævdede Lære, at Rigsdagsmandaterne skulde gælde uanset Valgtidens Udløb lige til Nyvalg sker, jfr. derimod tidligere som en enkeltstaaende Undtagelse Brunsvigs Forfatning af 1832 § 86, se Berlin Opløsningsret S. 224, Note 17. At den fastsatte Valgtid udgør en Maximalfrist, er udtrykkeligt udtalt i alle engelske Forfatningslove, se Berlin, Opløsningsret S. 279.

[3]) Anderledes tidligere i Norge indtil 1920 og i England indtil 1918.

[4]) I Sverige gælder undtagelsesvis Nyvalgene i Tilfælde af Opløsning kun for den Tid, det gamle Kammer endnu havde tilbage at sidde i. Rigsdags-Ordning § 17, jfr. Naumann, Sveriges Statsförfatningsrätt III S. 342, Malmgren S. 115. Det samme gælder i Danmark med Hensyn

en helt ny Valgperiode, regnet fra den almindelige Valgdag, selvom et enkelt Valg af stedlige Grunde (saasom paa Færøerne) eller af andre tilfældige Omstændigheder ikke er foretaget paa den almindelige Valgdag, Vgl. § 88. Dette gælder ogsaa om Valgene af de landstingsvalgte, jfr. foran. En Undtagelse er alene hjemlet for det Tilfælde, at de almindelige Valg foregaar mellem 1ste Oktober og 31te December, idet Valgene da, for at de næste Nyvalg ikke skal indtræde midt i en Rigsdagssamling, regnes fra 1. Oktober, Vgl. § 88. Heraf tør man maaske slutte, at vor Valglov ikke, som flere fremmede Landes Valgordninger, tillader, at ny almindelige Valg afholdes, før Valgperioden er udløben enten ved Valgtidens ordinære Udløb eller ved Opløsning, da Valgene i saa Fald ikke vilde kunne regnes allerede fra Valgdagen men først fra de gamle Mandaters Udløbsdag[5]). Foretages derimod kun Valg af en enkelt Rigsdagsmand, gælder det ny Valg kun for saa lang Tid, som den, i hvis Sted den nyvalgte indtræder, vilde have haft tilbage, Vgl. § 89.

§ 56.

Omkostninger ved Valg og Straffebestemmelser med Hensyn til Valgene m. m.

Omkostningerne saavel ved Folketingsvalgene som ved Landstingsvalgene, derunder Diæter og Rejseomkostninger til Valgmændene og Valgbestyrelsen, bliver at fordele mellem samt-

til kommunale Valg, Lov 20. April 1908 § 22. Ellers gælder almindelige Nyvalg altid for en helt ny Valgperiode.

[5]) Anderledes Matzen II S. 263 og Berlin, Opløsningsret S. 206 Note 29. Adskillige Forfatninger, saaledes Preussens tidligere Forf. af 1850, Art. 75, jfr. Perels Archiv für öffentliches Recht LXX S. 15, og endnu det tyske Riges ny Forf. af 1919 Art. 23 tillader ikke Afholdelse af Rigsdagsvalg før Valgperiodens Udløb, jfr. Giese S. 102. I flere Lande holdes imidlertid de ordentlige Valg altid før Valgperiodens Udløb, saaledes i Norge og Sverige samt i Amerika, hvor det ældre Repræsentanternes Hus endog altid fortsætter sit Arbejde uanfægtet af de nye Valg. Det samme er nu ogsaa paabudt i Preussens Forf. af 1920 Art. 13. I Danmark, hvor kommunale Valg altid sker før Valgperiodens Udløb, Lov 20. April 1908 § 4, blev Folketingsvalg ved aab. Brev af 19. Marts 1898 udskrevet før Valgperiodens Udløb. Se om dette Spørgsmaal Berlin, Opløsningsret S. 206 Note 29 samt Jellinek, Schriften II S. 233.

lige Kommuner i de paagældende Kredse i Forhold til deres Folketal og efter de nærmere Regler i Vgl. §§ 95—100. Denne Regel kan naturligvis ikke finde Anvendelse med Hensyn til de af Landstinget i Henhold til Grl. § 36 og Vgl. § 87 foretagne Valg, hvorfor de med Landstingets Valg eventuelt forbundne Udgifter, der jo ikke kan lægges nogen særlig Landstingskreds' Kommuner til Last, maa udredes af Statskassen som almindelige Rigsdagsudgifter.

Forsømmer nogen Udførelsen af de Forretninger, som Valgloven medfører, ikendes han, for saa vidt han ikke efter Lovgivningens Bestemmelser har gjort sig skyldig til en større Straf, en Bøde fra 20 indtil 400 Kr., Vgl. § 92. Udtrykket »Forretninger« kan, som den særlige Strafbestemmelse i Vgl. § 74 viser, ikke omfatte Valgmændenes Hverv og altsaa endnu mindre de almindelige Vælgeres Ret til at stemme, selvom denne maatte opfattes tillige som en moralsk Pligt for dem.

Til Betryggelse af den hemmelige Afstemning saavel ved Folketingsvalgene som ved Valgmandsvalgene til Landstinget er det derhos i Vgl. § 93 foreskrevet, at ingen Vælger, som har afgivet Stemme ved Folketingsvalg eller ved Valg af Valgmænd til Landstinget, skal være pligtig for Retten i nogen Sag at opgive, hvilken Kandidat eller hvilken Liste han har stemt paa, ligesom det i Vgl.s § 94 under Strafansvar er forbudt noget Medlem af Valgbestyrelsen eller andre, der har Ret til at være tilstede i Afstemningslokalet, at give Vælgerne Anvisning eller Opfordring med Hensyn til, hvorledes de skal stemme, eller senere give Oplysning om en Vælgers Afstemning. Den sidste Paragraf sætter ligeledes Straf for gennem Partibureauer eller paa anden Maade at føre systematisk Kontrol med, at Vælgerne møder og afgiver Stemme.

Udenfor Valgloven findes der dernæst Bestemmelser til Betryggelse af Valgfriheden i Straffeloven. Saaledes fastsætter Strfl. § 87 en Straf af Strafarbejde eller Statsfængsel indtil 8 Aar for den, der ved Vold, Trusel om Vold eller paa anden ulovlig Maade søger at forhindre Foretagelsen af de forfatningsmæssige Valg. Efter § 113, 1ste Stk., straffes med Forbedringshusarbejde eller Fængsel den, som ved Vold eller Trusel om Vold antaster Valgfriheden enten ved at forhindre nogen i at udøve sin Valg-

ret til Rigsdagen eller ved at tvinge ham til at stemme paa en vis Maade[6]), og efter § 113, 2det Stk., straffes med Fængsel den, der ved Foretagelsen af de forfatningsmæssige Valg gør sig skyldig i forsætlige Forvanskninger[7]) eller som køber en andens Stemme. Endelig bestemmer § 114, at den, som sælger sin Stemme ved Valg til de lovgivende Forsamlinger, anses med Bøder og forbryder sin Valgret, første Gang for et Tidsrum af 5 Aar, anden Gang for bestandig. Som foran anført[8]) maa den sidste Regel om Forbrydelse af Valgretten dog sikkert i hvert Fald nu anses for bortfalden som stridende mod de udtømmende Regler om Valgrets Erhvervelse og Fortabelse i Grl. § 30, saaledes at den, der ved Dom er funden skyldig i Salg af Stemme, kun mister sin Valgret, hvis denne hans Handling maa anses for en i den offentlige Mening vanærende.

Endelig bestemmer Grl. § 55, 2det Stk., at Embedsmænd, der vælges til Rigsdagsmænd, ikke behøver Regeringens Tilladelse til at modtage Valget. Modsat mange ældre fremmede Forfatninger, der efter den engelske Forfatnings Mønster mer eller mindre udelukker Embedsmænd fra Valgbarhed[9]), har vor Grundlov saaledes udtrykkeligt søgt at tilsikre Embedsmænd Frihed til at søge og modtage Valg[10]). Grl. § 55 giver dog naturligvis ikke Embedsmanden nogen Ret til for sin politiske Virksomhed at forsømme sine Embedspligter, og kan han ikke i Længden røgte begge Virksomheder paa forsvarlig Maade, kan han blive nødt til at opgive enten Embedet eller Rigsdagsmandatet[11]).

---

[6]) U. f. R. 1894 S. 393.

[7]) U. f. R. 1886 S. 1059, 1067; 1887 S. 1222, jfr. Goos, Strafferet Spec. Del III S. 149.

[8]) Se foran S. 336.

[9]) Se herom Berlin, Europæiske lovgivende Forsamlinger 1910 S. 10 (England), 32 (Italien), 50 (Belgien), 62 (Frankrig) m. fl.

[10]) I de nyeste Forfatninger efter Verdenskrigen gaar Tendensen nu bestemt i samme Retning, jfr. tysk Rigsf. 1919 § 39, polsk Forf. 1921 § 15, czekoslovakisk Forf. 1920 § 20.

[11]) Udgifterne ved eventuel nødvendig Konstitution maa Embedsmanden selv afholde, jfr. Holck II S. 70, Matzen II S. 302, jfr. dog nu Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 13, Stk. 4.

§ 57.

Prøvelsen af Valgenes Gyldighed.

I Henhold til Vgl. § 91 faar enhver, som vælges til Rigsdagsmand, af Valgbestyrelsen et Valgbrev, der udfærdiges efter en af vedkommende Minister foreskreven Form og underskrives af den samlede Valgbestyrelse. Dette Valgbrev skal tjene ham som Legitimation overfor det Ting, hvortil han hører[12]), og som ifølge Grl. § 53 har at afgøre Gyldigheden af sine Medlemmers Valg. Reglen i Vgl. § 91 kan dog for Landstingets Vedkommende kun sigte til de kredsvalgte Medlemmer, men ikke til de landstingsvalgte, der som valgte af Landstinget selv heller ikke har nogen særlig Legitimation behov overfor Tinget, hvorfor en simpel Meddelelse til dem fra Landstingets Formand om deres Valg maa være tilstrækkelig. For de landstingsvalgte Medlemmer maa ogsaa en særlig Valgprøvelse i Landstinget bortfalde, da Landstinget her paa Forhaand har afgjort Spørgsmaalet om Valgets Gyldighed ved at proklamere dem som gyldig valgte. Prøvelsen af disse Medlemmers Valg maa derfor foretages før Valgets Proklamation af det afgaaende Landsting, ikke af det nyvalgte[13]). Derimod vil naturligvis det nyvalgte Landsting have at afgøre i Henhold til Grl. § 57, om en af de gyldigt valgte senere efter Valget maatte have mistet sin Valgbarhed og derfor maa vige for en af det afgaaede Ting valgt Stedfortræder.

I Vgl. § 88, 2det Stk., bestemmes det nu, at Klager over Rigsdagsvalg skal indgives til det vedkommende Ting inden 8 Dage efter Valget og indsendes gennem Indenrigsministeriet. Adgangen til at klage er ikke indskrænket til enkelte Personer, være sig Kandidaterne eller Vælgerne i Kredsen eller Medlemmerne af Tinget[14]). Men da Grl. § 53 uden Forbehold tillægger det

---

[12]) Valgbrevet kan dog, hvis det forkommer, erstattes af andre Beviser, Krieger S. 141. Derhos tjener i Praxis de fra Indenrigsministeriet modtagne Udskrifter af Valgbogen ved Siden af Valgbrevene som Grundlag for Valgprøvelsen, jfr. F. F. O. § 1 Stk. 3.

[13]) Dette følges ogsaa i Praxis, Rigsdags-Aarbog 1918 S. 25.

[14]) Anderledes ved kommunale Valg, se Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 20, samt i England, hvor kun Vælgerne i Kredsen og Valgkandidaterne kan klage — endda først efter at have stillet Sikkerhed for Omkostningerne ved

enkelte Ting Retten til at afgøre Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, vil Tinget ogsaa have baade Ret og Pligt til at tage Hensyn til Klager, fremkomne efter Fristens Udløb, idet Tinget ogsaa kan erklære et Valg for ugyldigt, selvom slet ingen Klage er fremkommen[15]). Nogen særlig Betydning kan der derfor ikke tillægges denne Regel i Vgl. § 88[16]).

Prøvelsen af Valgbrevene er den første Funktion, enhver nyvalgt Rigsdag eller ethvert nyvalgt Ting foretager sig, saasnart Rigsdagen sammentræder efter de nye Valgs Afholdelse[17]). En saadan Ret til at prøve sine egne Medlemmers Mandater tillægger endnu mange Forfatninger Landets øverste lovgivende Forsamling[18]), men den er dog ikke uden Betænkelighed. Det betænke-

Valgprøvelsen for den kompetente Domstol, hvilke kan løbe op til meget betydelige Summer, se Hatschek, 1914 S. 42.

[15]) Holck II S. 72.

[16]) Jfr. Morgenstierne S. 259 angaaende en lignende Regel i den norske Valglov af 1906, samt Cohn S. 542.

[17]) Prøvelsen af Valgbrevene skete tidligere i Folketinget derved, at Tinget, naar det sammentraadte efter nye Valg, ved Lodtrækning delte sig i 4 omtrent lige store Afdelinger, der gensidigt prøvede hinandens Valgbreve, hvorefter Afgørelsen skete i Tinget som Helhed. Deri er der nu efter Indførelsen af Tillægsmandater ved Vgl. 1915 og 1920 sket fuldstændig Forandring, idet der nu under Ledelse af en midlertidig Formand nedsættes et Udvalg paa 21 Medlemmer, hvilket Udvalg gennemgaar Valgbogsudskrifterne og undersøger Rigtigheden af de af Indenrigsministeren i Henhold til Vgl. §§ 42—44 foretagne Beregninger samt gør Indstilling til Tinget. De Valg, hvorover der ikke foreligger Klage, eller, om hvis Godkendelse Udvalget er enigt, afgøres først. Derefter afgøres de øvrige Valg, idet Tinget stemmer over hvert Valg for sig. Udsættes Valgs Godkendelse, henvises de til det staaende Udvalg for Valgbreves Prøvelse, F. F. O. § 1. I Landstinget foretages den første almindelige Prøvelse af Valgbrevene under Ledelse af Aldersformanden, som i dette Øjemed lader foretage Valg af det staaende Udvalg for Valgbreves Prøvelse. Dette Udvalg prøver Valgbrevene og gør Indstilling til Tinget, som derefter afgør Sagen, L. F. O. § 2.

[18]) Derimod har i Danmark de kommunale Raad vel Ret til foreløbigt at afgøre Spørgsmaalet om Valgenes Gyldighed, men i sidste Instans afgøres dette dog ikke af dem selv, men for Sogneraadenes Vedkommende af Amtsraadet, for Byraadenes og Amtsraadenes Vedkommende af Indenrigsministeren, se Landkommunallov 6. Juli 1867, §§ 9 og 40, Købstadkommunallov 26. Maj 1868 § 9, jfr. Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 20. En Særstilling indtager dog Færøernes Lagting, idet det selv afgør sine Valgs Gyldighed, se Lov 15. April 1854 § 12 a.

lige ligger ikke just deri, at Personer, hvis egne Mandater ikke er prøvede, afgør Gyldigheden af andre Personers Valgbreve, thi de allerfleste Rigsdagsmænds Valg kan forudsættes at være gyldige, hvorfor ogsaa ifølge L. F. O. § 2 et Medlems Valg anses for gyldigt, saa længe det ikke er kendt ugyldigt af Tinget[19]). Derimod kan det ikke nægtes, at Spørgsmaalet om et Valgs Gyldighed i og for sig er et Retsspørgsmaal, og at en politisk Forsamlings Afgørelse af dette Spørgsmaal, særligt hvor Stemmeforskellen er ringe mellem de forskellige politiske Partier og Afgørelsen derfor er af stor politisk Betydning, giver meget ringe Garantier for en upartisk Afgørelse efter strængt retlige Hensyn. I flere Lande, saaledes i England, Sverige og Ungarn, havde man derfor ogsaa allerede tidligere henlagt Prøvelsen af Valgenes Gyldighed til en særlig Domstol[20]) og den samme Vej er man nu gaaet i nyere Forfatninger efter Verdenskrigen[21]). Men efter Grundlovens § 53 er det vedblivende hvert Ting alene, der suverænt afgør Gyldigheden af sine egne Medlemmers Valg. Og dette maa, da ingen Begrænsning er gjort, gælde Spørgsmaalet om Valgets Gyldighed i dets hele Omfang, altsaa ikke blot, hvad angaar den valgtes Valgbarhed, hvilket Spørgsmaal regelmæssigt er overladt til vedkommende Kammer selv, men ogsaa hvad angaar selve Valgenes Foretagelse og de forud for Valgene trufne Foranstaltninger[22]).

Spørgsmaalet om den valgtes Valgbarhed, vil dog som Regel ikke afføde megen Tvivl. Det kan ganske vist efter Omstændighederne stille sig tvivlsomt, om en Handling f. Ex. Valg-

---

[19]) Matzen II S. 303.

[20]) Se om Valgs Prøvelse i England, Hatschek 1905 I S. 302 fg., og om Spørgsmaalet i sin Almindelighed Jellinek, Ein Verfassungsgerichtshof in Oesterreich 1885 og Sammes Schriften II S. 398 fg. Prøvelsen af Valgene ved en særlig Domstol har ogsaa et Fortrin derved, at omtvistede Valg ofte vil kunne afgøres, inden Rigsdagen træder sammen til sin normale Samlingstid, jfr. Blomberg, Om Sveriges högsta domstols statsrättslige ställning 1880 S. 68. I Sverige er det nu den i 1909 indførte Regeringsret, der prøver Valgene.

[21]) Jfr. tysk Risforf. 1919 § 31, preussisk Forf. 1920 § 12, polsk Forf. 1921 § 19, czekoslovakisk Forf. 1920 § 19, østrigsk Forf. 1920 § 141.

[22]) Jfr. Morgenstierne S. 252.

bestikkelse skal anses for vanærende eller ej. Men er Manglen af Valgbarhed konstateret, vil der ikke kunne være Tvivl om, at Valget altid maa være ugyldigt[23]). Anderledes, hvor Spørgsmaalet drejer sig om selve Valgets Gyldighed. Her vil det ofte være et tvivlsomt Spørgsmaal, om en konstateret Fejl ved Valgets Foretagelse eller Forberedelse bør medføre dettes Ugyldighed eller ikke, da det, naar henses til den store Ulejlighed og Omkostning, der er forbundet med Omvalg, umuligt kan være Meningen, at enhver nok saa uvæsentlig Fejl ved Valgenes Afholdelse skulde gøre Valget ugyldigt. Fejlen maa derfor være væsentlig, jfr. Vgl. § 75, 2det Pkt.[24]), men hvilke Fejl der her skal anses for væsentlige, vil ofte være tvivlsomt. Med Hensyn hertil maa det nu vistnok anerkendes, at visse begaaede Fejl kan være af saa graverende Art, at de uden Hensyn til den Indflydelse, de kan antages at have haft paa Valgets Udfald, maa medføre dettes Ugyldighed, fordi intet lovligt Valg kan siges at være afholdt[25]). Dette maa saaledes gælde, hvis grove Fejl er begaaet ved Valglisternes Forelse, medens derimod Fejl i selve Valglisterne maa være uden Betydning[26]), eller hvis Hemmelighedsprincipet groveligt maatte være krænket under Valghand-

[23]) Naar Hatschek 1905 II S. 367 udtaler for Englands Vedkommende, at hvis Underhuset paa Trods af Common law vilde give en mindreaarig Sæde og Stemme i Underhuset, saa kunde ingen Magt i Verden hindre det deri, da gælder det for saa vidt formelt overalt, hvor Kamrene selv i sidste Instans afgør Valgenes Gyldighed, at de, om de vil, derved kan sætte sig ud baade over Lov og Grundlov. Men da det selvfølgelig er Tingenes Pligt at handle overensstemmende med Grundloven og den almindelige Lovgivning, vilde de handle ulovligt og grundlovsstridigt ved at erklære en ikke valgbar Person for gyldigt Medlem af Tinget, og den offentlige Menings Magt vil ogsaa som Regel være i Stand til her at holde dem indenfor Lovens Skranker.

[24]) Jfr. Cohn S. 542.

[25]) Jfr. Morgenstierne S. 254.

[26]) Dette følger af det foran S. 346 udviklede om, at de endelig berigtigede Valglister skal lægges til Grund for Valgene uanset de Fejl, som de maatte indeholde. Et Valg kan derfor ikke med Rette erklæres for ugyldigt, naar Valglisterne er lovligt førte, selvom ikke-valgberettigede Personer i Henhold til dem har faaet Adgang til at stemme og omvendt valgberettigede Personer er blevet afskaarne derfra, jfr. Holck II S. 73, Krieger S. 64 og 65 Noten samt Cohn S. 542.

lingen eller ved Landstingsvalg ingen Stedfortrædere maatte være valgte. Det samme maa ogsaa gælde, naar den valgte eller hans Parti ved Valget har gjort sig skyldig i kriminelle Forhold, f. Ex. Valgbestikkelse eller Forvanskning af Valglisterne[27]). Men iøvrigt maa det fastholdes som ledende Grundsætning, at kun saadanne Fejl bør medføre et Valgs Forkastelse, der virkelig kan antages at have paavirket Udfaldet. Denne Opfattelse maa ogsaa siges i det væsentlige at være godkendt i Praxis, idet Valg oftere er blevet godkendt samtidigt med, at det besluttedes at misbillige eller endog rejse Tiltale mod de for Fejlen ansvarlige[28]).

Naar et Valg er godkendt af vedkommende Ting, er Sagen dermed endelig afgjort, og der vil derfor kun i rent extraordinære Tilfælde, naar ny og særlig graverende Oplysninger senere maatte fremkomme, kunne blive Tale om Anfægtelse af det engang godkendte Valg[29]). Forkastes omvendt Valget, da er ogsaa denne Afgørelse endelig. Hvad dernæst Virkningen af Forkastelsen angaar, da antoges det tidligere saavel i Teori som i Praxis, at et Valgs Forkastelse maatte medføre Ugyldighed ikke blot af selve Valgresultatet men af Valgakten som Helhed, saaledes at Tinget hverken kunde erklære en anden Kandidat for valgt eller nøjes med at erklære en Del af Valgakten for ugyldig. Forkastelsen af Valget havde altsaa regelmæssig altid Anordning af fuldstændigt Nyvalg til Følge[30]).

Denne Ordning kunde, skønt intetsteds udtrykkeligt udtalt, naturligt anses begrundet i, at hvor Prøvelsen af Valg er overladt til en politisk Forsamling, dér vilde en Ret for en saadan Forsamlings Flertal til ikke blot at forkaste et Valg men endog at erklære den valgtes Modstander for valgt altfor let kunne føre

---

[27]) Holck II S. 74, Matzen II S. 303. En nærmere Angivelse af, hvilke Fejl der kan anses for Ugyldighedsgrunde og i hvilket Omfang, er givet i Norge i Stortingsvalglov 17. Dec. 1920 §§ 50—52.

[28]) Holck II S. 73—74 og Matzen II S. 304, se angaaende Praxis Rigsdagstidende 1869—70 Tillæg B. Sp. 1—6, 1872—73 Till. B. Sp. 15—20, 39—41, 1873—74 Tillæg B. Sp. 75—78, 706—18 o. s. v., jfr. nu ogsaa Rigsdags-Aarbog 1918 S. 121 og 122 fg.

[29]) Saaledes Holck II S. 76, Matzen II 305, jfr. herved Cohn S. 543.

[30]) Matzen II S. 305.

til Misbrug[31]). Allerede Vgl. 12. Juli 1867 § 16 gjorde dog og Valglov 1920 § 75, jfr. Vgl. 10. Maj 1915 § 71, gor fremdeles en delvis Undtagelse derfra ved Landstingsvalg. Herefter skal nemlig, naar et Landstingsvalg forkastes som ugyldigt, regelmæssigt ikke hele Landstingsvalget omgøres, men Omvalget skal foretages af de i Anledning af det forkastede Valg udnævnte Valgmænd, og kun naar Forkastelsen af Valget skyldes væsentlige, selve Valgmændene vedkommende Mangler, kan Landstinget bestemme, at tillige nye Valgmænd skal vælges til Omvalgets Foretagelse. Andre Undtagelser var paa den anden Side heller ikke udtrykkeligt hjemlet i Valgloven af 1915, og denne kunde da synes bortset fra denne Undtagelse iøvrigt uforandret at ville opretholde den tidligere Ordning, hvorefter Forkastelse af et Valg altid maa have fuldstændigt Nyvalg til Følge. Alligevel kunde det dog ved nærmere Undersøgelse ikke antages, at de ved den ny Valglov indførte ganske forandrede Regler for Valgenes Afgørelse og Valgresultatets Udfindelse, navnlig Indførelsen af Stedfortrædere til Landstinget og ~~Suppleringsmandater til Folketinget~~, skulde være uden Indflydelse paa den tidligere Ordning, saaledes at Omvalg skulde være fornødne i ganske samme Omfang som tidligere for at rette begaaede Fejl ved Foretagelsen af Valgene[32]).

Og efter at den nyeste Valglov af 11. April 1920 helt har forladt den gamle Ordning med af hinanden uafhængige Flertalsvalg i Enkeltmandskredse, har den da ogsaa i en ny § 51 givet helt fra tidligere Praxis afvigende Regler. Imidlertid giver Vgl. 1920 ligesaa lidt som de tidligere Valglove udtømmende Regler om Virkningerne af et Valgs Ugyldighed[33]). Og det maa derfor underkastes en nærmere Undersøgelse, i hvilket Omfang den tidligere i Praxis anerkendte Hovedregel endnu maa antages at gælde.

Hvad nu først Landstingsvalgene angaar, hvor mindst For-

---

[31]) Anderledes derimod, hvor det er en Domstol, der afgør Spørgsmaalet, jfr. engelsk Lov 31. Juei 1868 § 11 Nr. 13, se Svejstrup, III S. 652. Efter den norske Stortingsvalglov 17. Dec. 1920 § 53 kan dog Stortinget selv fastsætte et andet Udfald af Valgene.

[32]) Se dette Værks første Udgave 1918 I S. 398 fg.

[33]) Se derimod norsk Stortingsvalglov 1920, tredje Kapitel: »Om valgs ugyldighed«.

andring er foregaaet, da har Indførelsen af Stedfortrædere for Landstingsmændene medført, at Nyvalg ikke længere vil være nødvendige i en Række Tilfælde, hvor Omvalg og Udfyldningsvalg tidligere efter Valgloven af 1901 skulde afholdes. Dette gælder saaledes efter Vgl. 1920 § 86, 2. Stk., naar en til Landstinget valgt afslaar Valget, og efter Vgl. § 83, 1. Stk., naar et Landstingsmedlem ophører at være Medlem af Tinget, hvad enten Ophøret skyldes Død, Nedlæggelse af Mandatet eller Tab af Valgbarhed. I alle disse Tilfælde udfyldes nemlig Vakancen nu ved, at en Stedfortræder rykker op i Pladsen, og i det sidste Tilfælde, hvor Stedfortræderen indtræder, fordi den valgte efter Valget har mistet sin Valgbarhed og Valget af den Grund forkastes af Tinget, foreligger der altsaa utvivlsomt et Tilfælde, hvor et Valgs Forkastelse ikke nu mere som efter Vgl. af 1901 har Nyvalg til Følge.

Men det samme maa nu sikkert ogsaa gælde i det Tilfælde, at Valget forkastes, fordi den valgte ikke i Valgets Øjeblik var valgbar. Her er ganske vist den Forskel fra, hvor Mangelen af Valgbarhed først indtræder efter Valget, at der er begaaet en Fejl ved selve Valget. Men for det første kan den Fejl, Valgmændene har begaaet ved at vælge en Mand, der ikke k a n modtage Valget, være lige saa undskyldelig som den, at de har valgt en, der ikke v i l modtage det, i hvilket sidste Tilfælde Stedfortræderen i Henhold til Vgl. § 86 ubetinget indtræder[34]). Men dernæst — og navnlig — vilde Kravet om Nyvalg i dette Tilfælde overhovedet være ganske urimeligt, efter at der er indført Stedfortrædere for de valgte. Enten maatte nemlig hele Valget i Landstingskredsen gaa om, blot fordi en af de ti eller tolv valgte ikke var valgbar[35]), hvilket vilde være dobbelt uantageligt, naar

---

[34]) Om en Mand f. Ex. opfylder Valgbarhedsbetingelsen fast Bopæl i Kredsen har været og kan være et meget omtvistet Spørgsmaal og vil oftest bero paa et rent Skøn, se Landst. Forh. 1866—67 Sp. 15—15, 198—211, 1886—87 Sp. 47 fg., 1890—91 Sp. 13 fg., jfr. K r i e g e r S. 77 fg.

[35]) At et enkelt Valgs Forkastelse paa Grund af den valgtes manglende Valgbarhed maatte medføre Forkastelse af hele Valget i Landstingskredsen, blev fra et Mindretals Side hævdet i 1886, se Landst. Forh. 1886—87 Sp. 53. Det anførtes herimod med Rette bl. a., at et lille Mindretal da ved paany at genvælge den ikke-valgbare vilde kunne umuliggøre enhver Repræsentation for Kredsen. Det er iøvrigt vistnok aldrig indtruffet, at et enkelt Valg

der stod maaske en hel Række gyldigt valgte Stedfortrædere til at rykke ind i den paagældendes Plads, eller ogsaa maatte, hvor flere Landstingsmænd var valgte ved samme Valg, det ene Medlems Valg forkastes, og de andre godkendes, men da vilde det Nyvalg, der skulde foretages, blive at afgøre ved Flertalsvalg efter Reglerne i Vgl. § 84. Men dette vilde ligeledes være ganske urimeligt, naar Fejlen kan rettes ved en Stedfortræders Opryknning, og lidet stemmende med Grl.s principale Fordring om Forholdstalsvalgmaadens Anvendelse ved Landstingsvalg, Grl. § 37, og med hele Valglovens Hensigt med Indførelsen af Stedfortrædere, der netop er — saa vidt som overhovedet muligt — at undgaa Nyvalg, hvor Forholdstalsvalgmaaden ikke er anvendelig[36]).

Det maa derfor antages, at Nyvalg nu ikke længer behøver at udskrives, fordi en enkelt Landstingsmands Valg erklæres ugyldigt, forsaavidt der — hvad der normalt altid vil være — er en gyldig Stedfortræder, der kan rykke op i Pladsen[37]).

Hvad der saaledes maa gælde ved selve Landstingsvalgene, maa ogsaa gælde med Hensyn til Valgene af Valgmænd til Landstinget, hvor der ligeledes vælges Stedfortrædere sammen med de valgte, Vgl.s § 69.

---

er forkastet, medens de andre Valg i samme Kreds godkendtes. I 1886 godkendtes først det omstridte Valg og derefter de andre Valg i samme Kreds.

[36]) Herimod kan det ikke anføres, at Vgl.s § 75 forudsætter, at Omvalg altid skulde være fornødent, fordi et Valg erklæres ugyldigt af Landstinget. Thi dels ligger der i Ordene »de Omvalg, som maatte være fornødne, fordi Valget af Landstinget erklæres ugyldigt« ikke, at Omvalg altid skulde være fornødent, fordi et Valg forkastes af Landstinget, hvilket da ogsaa som anført utvivlsomt ikke længer er Tilfældet, naar Valget forkastes, fordi den valgte efter Valget, være sig før eller efter dets Godkendelse, har mistet sin Valgbarhed. Og dels kan Ordene »fordi Valget af Landstinget erklæres ugyldigt« meget vel forstaas som sigtende alene til de Tilfælde, hvor ikke blot et enkelt Medlems Valg, men h e l e V a l g e t i den paagældende Landstingskreds paa Grund af hele Valget vedrørende Mangler erklæres for ugyldigt, jfr. M a t z e n II S. 305, Linie 3 f. n.

[37]) Jfr. ogsaa ved kommunale Valg Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 9, hvorefter Suppleanten indtræder ligesaavel, naar et Medlems Valg forkastes, som naar Vedkommendes Vægring ved at modtage Valget erkendes for berettiget.

Hvad dernæst Valgene til Folketinget angaar, da har Valgloven af 1920 jo nu — bortset fra Færøerne — helt afskaffet alle Flertalsvalg i Enkeltmandskredse, idet heller ikke mere Suppleringsvalg finder Sted. Den endelige Udvælgelse af Folketingsmændene fra Amtsvalgbestyrelsernes Side foregaar nu dels paa Grundlag af en samlet amtsvis Opgørelse over hele det i samtlige Amtets Valgkredse (Opstillingskredse) fremkomne Afstemningsresultat, dels — for Tillægsmandaternes Vedkommende — endog paa Grundlag af en samlet Opgørelse over de i samtlige Opstillings- og Afstemningskredse hele Landet over foretagne Afstemninger, saaledes at hele Landet forsaavidt behandles som én Valgkreds. Det vilde derfor nu være en helt umulig Regel, om Forkastelsen af et enkelt Folketingsvalg skulde medføre Ugyldighed af hele det Grundlag, hvorpaa Valget hviler, og altsaa medføre Foretagelse af Omvalg helt fra først af, d. v. s. egentlig Omvalg hele Landet over.

Hvor et Valg forkastes, fordi den valgte befindes ikke-valgbar, maa det foran med Hensyn til Landstinget udviklede følges, saaledes at en Stedfortræder af Partiet indtræder i Henhold til Vgl. § 52. Naar ellers et Folketingsvalg forkastes, jfr. Folket. Forretningsorden § I. 5, kommer det nu efter Vgl. 1920 § 51 an paa, om det er selve Afstemningen i en Opstillingskreds, der af Folketinget kendes ugyldig. I saa Fald skal denne helt omgøres, og samtidigt udsætter Tinget Godkendelsen af Kandidaterne i den Amts- eller Storkreds, hvortil den paagældende Opstillingskreds hører, medens det derimod nu — modsat efter Valgloven af 1915[38]) — positivt er bestemt, at denne Beslutning ikke skal medføre, at Tillægsmandaterne for de øvrige Amts- eller Storkredse udsættes. Foreligger der derimod ikke Grunde til Omstødelse af Afstemningen i Opstillingskredsene, men Amtsvalgbestyrelsens Udvælgelse af Folketingsmedlemmerne ikke kan godkendes af Folketinget, bestemmer Tinget, om Udvælgelsen

---

[38]) Da Vgl. 1915 slet ingen Regel gav om Spørgsmaalet, maatte det sikkert antages, at Forkastelse af et eller flere af Valgene i Enkeltmandskredsene maatte medføre Forkastelse eller Udsættelse af Godkendelsen af den af Indenrigsministeren foretagne Fordeling af Tillægsmandaterne, se Berlin i Jur. T. 1917 S. 277 fg., hvilket ogsaa i 1918 fulgtes i Praxis, se Rigsdags-Aarbog 1918 S. 123.

skal omgøres af Amtvalgbestyrelsen, i hvilket Fald Tinget paalægger Amtsvalgbestyrelsen at foretage en ny Udvælgelse for den paagældende Kreds paa Grundlag af de foreliggende Stemmetal.

Bortset herfra maa imidlertid de tidligere i Praxis anerkendte Regler fremdeles anses opretholdte, saaledes at Folketinget f. Ex. ikke kan nøjes med at bestemme, at ny Afstemning kun skal foretages i en enkelt af en Opstillingskreds's Afstemningskredse, og endnu mindre i noget Tilfælde selv kan omgøre et Valg og erklære en anden Kandidat for valgt end den af Amtsvalgbestyrelsen med Valgbrev forsynede[39]).

Endelig maa Prøvelsen af Valgene, skønt Grl. § 53 efter sin Ordlyd ligesom tidligere kun taler om, at ethvert af Tingene afgør Gyldigheden af sine M e d l e m m e r s Valg, efter Indførelsen af Stedfortrædere til Landstinget for Landstingets Vedkommende ogsaa — ihvert Fald til en vis Grad — omfatte en Prøvelse af Valgene af de eventuelle Landstingsmænd, Stedfortræderne. Valglovens § 55, 2. Stk., kræver nemlig, at der samtidig med Valg af Landstingsmænd skal foretages Valg af Stedfortrædere for disse. Et behørigt Valg af Stedfortrædere er derfor et nødvendigt Led af et gyldigt Landstingsvalg, og et Landstingsvalg maatte derfor som anført utvivlsomt være at forkaste som ugyldigt, naar der slet ikke var valgt Stedfortrædere, ligesom ogsaa grove Misligheder ved Valget af Stedfortrædere maa kunne føre til Forkastelse af hele Landstingsvalget[40]).

Paa Grund af Stedfortrædernes rent subsidiære Stilling, idet de efter Vgl. § 83 som Regel først indtræder, naar et Landstingsmedlem helt ophører at være Medlem af Tinget, jfr. dog nu L. F. O. § 46, Nr. 2, maa det dog vistnok antages, at medens Landstinget vel skal prøve Gyldigheden af Stedfortrædernes Valg, behøver det ikke nærmere at granske de enkelte Stedfortræderes Valgbarhed. Landstinget synes derfor berettiget til at godkende Valget, selv om en eller flere af Stedfortræderne maatte

---

[39]) Se derimod norsk Stortingsvalglov 1920 § 53, hvorefter Stortinget endog kan fastsætte et andet Udfald af Valget.

[40]) Det er da ogsaa Praxis i Norge efter Indførelsen af Stedfortrædere, at ogsaa disses Valg underkastes Prøvelse sammen med Repræsentanternes, skønt Grundloven ogsaa dér vedblivende kun taler om Prøvelsen af de valgte Repræsentanters Fuldmagter, jfr. M o r g e n s t i e r n e S. 241 og 252

mangle den i Grl. § 35 utvivlsomt ogsaa for Stedfortrædernes Vedkommende forudsatte Valgbarhed, saafremt der blot foruden de valgte Landstingsmænd er valgt mindst én gyldig Stedfortræder for hver af dem; jfr. Vgl.s § 80, 2det Stk., hvorefter en Stemmeseddel er gyldig, selv om der paa den kun er anført Navnet paa én Landstingsmand og én Stedfortræder. Herved erindres tillige, at efter Vgl.s § 82, sidste Stk., vil samme Person samtidig kunne være Stedfortræder for flere Landstingsmænd, saaledes at der ikke behøver at være lige saa mange Stedfortrædere som Landstingsmænd. Selvfølgelig kan denne mere foreløbige Prøvelse af Stedfortræderens Valgbarhed ikke overflødiggøre en senere Prøvelse for dens Vedkommende, der senere ved en af de valgte Landstingsmænds Afgang indtræder som Medlem af Tinget, og dette saa meget mindre som den paagældende jo i Mellemtiden efter Valget kan have mistet sin Valgbarhed. Ifølge Landstingets nuværende Forretningsorden § 2, Stk. 3, foretages Prøvelsen af Stedfortræderes Valg dog først, naar de indtræder i Tinget.

Ifølge Grl. § 54 skal ethvert nyt Medlem, naar hans Valg er godkendt, afgive en højtidelig Forsikring om at ville holde Grundloven[41]). Ved nyt Medlem forstaas i den senere Praxis i Modsætning til den ældre kun den, der ikke tidligere har været Medlem af Rigsdagen[42]). Skønt det ikke udtrykkeligt er udtalt, jfr. derimod Grl. 18. Nov. 1863 § 35, maa det dog antages, at Valget bortfalder, hvis Forsikringen ikke afgives. Først ved Forsikringens Afgivelse bliver den valgte gyldigt Medlem af Tinget, selvom han alt forinden Valgets Godkendelse og Forsikringsafgivelsen kan deltage i Forhandlingen om Valgbrevenes Prøvelse, jfr. F. F. O. § 1 Stk. 7, men derimod L. F. O. § 2, Stk. 4, der ikke synes vel stemmende med Grl. § 54.

---

[41]) Saaledes efter Grl. Best. 10. Sept. 1920. Tidligere skulde en religiøs Forsikring — Ed — afgives, uanset den paagældendes Trosbekendelse, hvad der ikke var vel stemmende med Grl. § 77 og kunde føre til stødende Konsekvenser, jfr. Folket. Forh. 1880—81 Sp. 73—74, 127.

[42]) Matzen II S. 309.

§ 58.

Om Rigsdagsmændenes Retsstilling.

Da Rigsdagen ifølge det foran i § 40 udviklede maa anses for et Statsorgan, er Rigsdagens Medlemmer retligt at opfatte som Medlemmer af et kollegialt Statsorgan, altsaa for saa vidt selv som Statsorganer[43]). De kan derfor som udførende en offentlig Funktion, et offentligt eller statsligt Hverv[44]), ogsaa kaldes offentlige eller statslige Funktionærer[45]) ligesom Embedsmændene, der i republikanske Stater ogsaa ofte er folkevalgte, men de adskiller sig skarpt fra Embedsmændene derved, at de i Udførelsen af deres Hverv ligesom Kongen handler som umiddelbare Udøvere af Statsmagt og kun er bundne af deres Pligt overfor Staten men ikke af andres Befalinger[46]).

Naar Rigsdagsmændene alligevel ofte snarere end som Udøvere af et statslig Hverv betragtes blot som Repræsentanter for de politiske Partier eller for Vælgerne i den lokale Valgkreds[47]), da skyldes dette dels historiske Forhold, idet de valgte Rigsdagsmænd i Stændertiden virkelig var at anse for deres Vælgeres ved imperativt Mandat bundne Mandatarer[48]), og dels den politiske Afhængighed hvori de faktisk staar til Vælgerne derved, at de kun vælges paa kort Aaremaal. Naturligvis er det ogsaa netop Forfatningernes Hensigt med at lade Rigsdagsmænd regelmæssigt blive valgt paa Aaremaal og ikke for Livstid eller ved Selvsupplering[49]) at bevare den politiske Forbindelse mellem Vælgerne og den valgte. Og nægtes kan det ikke heller, at de nyere Valgmetoder, særlig Indførelsen af Forholdstalsvalg i større Kredse og af Tillægsmandater tilfaldende de politiske Partier, samtidigt med, at de har løsnet Rigsdagsmændenes For-

---

[43]) Jfr. Jellinek, System S. 162 og Berlin, Opløsningsret S. 248.

[44]) Rpl. 1916 § 169 Stk. 6.

[45]) Matzen II S. 313.

[46]) Matzen III S. 132, Berlin, Opløsningsret S. 266 fg. og 311 fg., samt Cohn S. 545.

[47]) Saaledes delvis Cohn S. 544 fg.

[48]) Se nærmere Berlin, Opløsningsret S. 239 fg.

[49]) Jfr. dog de landstingsvalgte Landstingsmænd, der ifølge Grl. § 36 vælges af det afgaaende Landsting.

hold til de lokale Vælgere[50]), i høj Grad har gjort dem faktisk afhængige af de politiske Partiorganisationer, der har ført deres Valg igennem, jfr. Valglovene af 1915 og 1920, hvorved Tyngdepunktet ved Valgenes Afgørelse er flyttet fra Vælgerne over til Partierne[51]).

Men ligesom det fra et politisk Synspunkt desuagtet maa fastholdes, at Rigsdagsmændene, naar de først er valgte, bør betragte sig som Medlemmer af et kollegialt Statsorgan, der har at varetage hele Statens Interesse og ikke blot enkelte Partiers eller lokale Valgkredses egoistiske Særinteresser, saaledes maa det fra et retlig Synspunkt fastholdes, at Rigsdagsmændene alene staar i Retsforhold til Staten og ikke til de enkelte Vælgere eller Partier. De er saaledes ifølge Grundlovens § 55 ene bundne af deres Overbevisning og ikke ved nogen Forskrift af deres Vælgere[52]). Et imperativt Mandat fra Vælgernes Side er derfor ugyldigt[53]). Lige saa lidt kan de nogensinde kaldes tilbage af Vælgerne før Valgtidens Ophør enten ved normalt Udløb eller ved Opløsning, jfr. Grl. §§ 33 og 39, hvorefter Rigsdagsmændene vælges paa bestemt Tid og ikke indtil Tilbagekaldelse[54]), hvoraf atter ligefrem følger, at der heller ikke kan paahvile dem nogen Pligt til selv at nedlægge deres Hverv, fordi enten de selv eller Vælgerne maatte have skiftet politisk Opfattelse[55]). Og ligesom de nutildags alene

---

[50]) Med Hensyn til Tillægsmandaterne og de landstingsvalgte foreligger jo slet ikke lokale Vælgerkredse.

[51]) Se foran S. 351.

[52]) En lignende Forskrift findes ikke blot i alle ældre, men ogsaa i alle de nyeste Forfatninger, jfr. tysk Rigsforf. 1919 § 21, czekoslovakisk Forf. 1920 § 22, polsk Forf. 1921 § 20.

[53]) Dette er gentagne Gange statueret i Frankrig, se Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlamentaire 1893, S. 274.

[54]) I Forfatningen for Erkehertugdømmet Østerrig ovenfor Ems af 1861 § 6 hed det endnu: »Valg af Repræsentanterne til Landdagen kan ikke tilbagekaldes af Vælgerne«, Svjstrup II S. 104, men iøvrigt finder Forfatningerne det overflødigt udtrykkeligt at udtale dette, efter at Rigsdagsmændenes Uafhængighed af Mandat fra Vælgernes Side er fastslaaet, se Berlin, Opløsningsret S. 246.

[55]) Dette vil Cohn S. 544 fg. dog endnu hævde, jfr. herimod, at efter flere Forfatninger som den franske Forfatningslov af 16. Juli 1875 Art. 10 og svensk Rigdags-Ordning § 29 den valgte endog ikke kan nedlægge sit Mandat uden Kammerets Samtykke, hvorved Forfatningen netop vil for-

modtager Vederlag for deres Hvervs Udførelse af Staten, men ikke som i Stændertiden af Vælgerne[56]), saaledes er de retligt ogsaa under hele deres Hvervs Udførelse alene bundne af Forfatningen og af deres Pligt overfor Staten[57]).

Paa den anden Side er Rigsdagens Medlemmer som paavist heller ikke at sidestille med Embedsmænd, idet de tværtimod saavel i Grundloven, jfr. §§ 55 og 57, 2det Stk., som i den almindelige Lovgivning holdes skarpt ude fra disse[58]), hvorfor heller ikke de særlige Regler om Embedsmænd, navnlig ikke Bestemmelserne i Straffelovens Kap. 13, har Anvendelse paa dem. Rigsdagsmandens Retsstilling maa derfor karakteriseres som et særligt offentligretligt Retsforhold, der som saadant skaber baade særlige Rettigheder og Pligter for ham ligeoverfor Staten[59]).

Hvad Pligterne angaar, er disse dog nærmest af blot moralsk Art. Flere fremmede Landes Forfatninger paalægger vel endnu Rigsdagsmændene en Pligt til at modtage Valget[60]) eller til, naar de har modtaget det, ikke at nedlægge det uden Kammerets Samtykke[61]), eller de paalægger Rigsdagsmændene en virkelig Retspligt til at møde og deltage i Afstemningerne, saaledes at

---

hindre, at han i Strid med Forbudet mod det imperative Mandat skal gøre dette i Henhold til en ham ved Valget paalagt Forpligtelse eller under Tryk fra Vælgernes Side, jfr. Duguit S. 395 og navnlig Esmein S. 783, der finder Reglen viis og stemmende med sunde parlamentariske Principer. Efter Indførelsen af Institutet med Stedfortrædere, hvorved enhver Afgang strax automatisk udfyldes af en ny paalidelig Partimand, uden at nogen Appel til Vælgerne er mulig fra den af Partiet udtraadtes eller udstødtes Side, er det endnu mere nødvendigt at fastholde, at Partierne ikke har nogen Ret til at sende en Rigsdagsmand Silkesnoren, da ellers Rigsdagsmændene tværtimod Grl. § 55 blev rene Livegne af Partierne, jfr. Berlin i »København« for 13. og 15. Maj 1920.

[56]) Se Berlin, Opløsningsret S. 240 og 247.

[57]) Se Berlin, Opløsningsret S. 245 fg.

[58]) Jfr. Matzen III S. 133.

[59]) Se Berlin, Opløsningsret S. 266 og Cohn S. 545.

[60]) Dette gælder saaledes i England endnu i Teorien, fremdeles i Norge og i Finland efter Landdagsordningen af 1906. I Danmark er endnu Medlemmerne af de kommunale Raad forpligtede til at modtage Valget; det samme gælder ligeledes med Hensyn til Lagtinget, jfr. Lov Nr. 125, 28. April 1916 § 14.

[61]) Dette gælder i Frankrig og Sverige.

Udeblivelse medfører enten Bøde[62]) eller Tab af Diæter[63]) eller i grove Tilfælde endog Tab af Mandatet[64]), eller de fastsætter endog undertiden ligefrem Straf for Krænkelse af de Rigsdagsmænd som saadanne paahvilende Pligter[65]). Men til alt dette kender vor Forfatning intet, idet den eneste, endda blot rent moralske, Pligt, Grundloven og Valgloven udtrykkeligt paalægger Rigsdagsmænd, er Pligten til at modtage den fastsatte Godtgørelse, jfr. Vgl. § 101. Rigsdagsmændene er derfor i Virkeligheden, saalænge deres Hverv varer, næsten ligesaa uansvarlige som Kongen, idet de i det væsentlige alene er underkastede et rent politisk Ansvar, bestaaende deri, at de Vælgere eller de Partier, der ikke maatte billige deres Politik, ved næste Valg kan søge at hindre deres Genvalg, for saa vidt de søger et saadant. At der alligevel paahviler dem visse Pligter, omend nærmest kun som statsretlige obligationes naturales, fremgaar dog ikke blot af den højtidelige Forsikring, de ligesom Kongen og Embedsmændene skal afgive og af deres Pligt ifølge Tingenes Forretningsordener til at modtage Valg som Tingenes Embedsmænd[66]) samt til at søge Orlov i Tilfælde af længere Udeblivelse[67]), jfr. herved nu Reglen i F. F. O. § 43 og L. F. O. § 46, 2. Stk., men ogsaa af den ganske vist meget lidt udformede disciplinære Myndighed fra vedkommende Tings Side, som de er underkastede[68]).

Hvad Rigsdagsmændenes Rettigheder angaar, da er de for saa vidt mere iøjnefaldende, som det er ubestrideligt, at Rigsdagsmændene paa flere Punkter indtager en priviligeret Retsstilling fremfor andre Statsborgere, idet de nyder ikke blot en forhøjet Retsbeskyttelse overfor ulovlige Angreb, men ogsaa en

---

[62]) Saaledes i Norge, se Lov 7. Juli 1828 § 10 og Sverige, Riksdagsordningen § 30.

[63]) Dette gælder saaledes i Sverige, Finland, Nordamerika, Sydaustralien (Forf. af 1909) m. fl.

[64]) Saaledes i Finland samt regelmæssig i de engelske Kolonier, se Berlin, Opløsningsret S. 271 fg.

[65]) Saaledes i Norge og Svejts.

[66]) F. F. O. § 2, L. F. O. § 3.

[67]) F. F. O. § 43, L. F. O. § 43.

[68]) Grl. § 64, jfr. F. F. O. § 31, L. F. O. § 36, jfr. Jellinek, System S. 171.

Beskyttelse mod lovlig Retsforfølgning, der ikke tilkommer andre Borgere. Alligevel er det i Teorien meget omtvistet, i hvilket Omfang her er Tale om virkelige subjektive Rettigheder for de enkelte Rigsdagsmænd eller blot om Reflexvirkninger af objektive Retsnormer eller blotte Beføjelser af rent kollegial Natur[69]).

Medens det nu i flere Tilfælde kan stille sig tvivlsomt, om den ene eller den anden Opfattelse bør vælges, er der Tilfælde, hvor det synes ganske klart, at ingen egentlig Ret, men kun offentlige Beføjelser foreligger. Naar det saaledes ofte stilles i Spidsen blandt Rigsdagsmændenes Rettigheder, at de har Ret til at give Møde i Samlingerne, indbringe Forslag, stille Forespørgsler, deltage i Forhandlingerne og Afstemningerne o. s. v.[70]), saa er det vel givet, at Rigsdagsmanden har en virkelig Ret til at forlange sig anerkendt og behandlet som Rigsdagsmand, men nogen ubetinget »Ret« til at faa Ordet og stille Forespørgsler m. v. har han ikke, idet det er Tingets Formand og Tinget som Helhed, der bestemmer, i hvilket Omfang han kan faa Adgang dertil, hvorfor ogsaa Grl. §§ 43, 44, 45 og 61 alene taler om Tingenes og ikke om de enkelte Medlemmers Ret i saa Henseende[71]). Her er derfor i Virkeligheden ikke Tale om subjektive Rettigheder, men om blotte Beføjelser i Lighed med dem, der tilkommer Rettens Formand eller de enkelte Dommere indenfor en kollegial Ret i Henhold til Retsplejelovens Bestemmelser om

---

[69]) Man træffer her en hel Skala af Opfattelser ligefra Laband I S. 329 fg. og Bornbak, Preussisches Staatsrecht 1888 I S. 396, der i skarp Strid med den umiddelbare Opfattelse nægter alle subjektive Rettigheder og kun ser Reflexvirkninger af objektive alene i Statens Interesse givne Retsregler, jfr. ligeledes Duguit S. 395, der nægter Rigsdagsmanden nogen Beføjelse uden som en blot Del af det Parlament, hvortil han hører, og til G. Meyer-Anschütz, S. 334, der her gennemgaaende ser virkelige subjektive om end ikke ad Domstolsvejen haandhævelige eller frit opgivelige offentlige Rettigheder, samt Matzen II S. 312, der betragter ogsaa Rigsdagsmænds Ret til at deltage i Forhandlinger og Afstemninger som virkelige Rettigheder for de enkelte Rigsdagsmænd. Se om hele dette Spørgsmaal den udførlige Undersøgelse hos Jellinek, System S. 166 fg.

[70]) Matzen II S. 312.

[71]) Det vil da ogsaa ses, at Matzen II S. 349 fg. anfører de samme Rettigheder som kollektive, ikke de enkelte Medlemmer, men Tingene selv, tilkommende Rettigheder.

Domssagers Behandling, Beføjelser, der dybere set er embedsmæssige Pligter[72]).

Derimod er det en utvivlsom subjektiv Ret, Rigsdagsmanden har til et Vederlag, jfr. Grl. §§ 33 og 39, 2det Pkt., hvorefter begge Tings Medlemmer faar et Vederlag, hvis Størrelse bestemmes ved Valgloven, uagtet dette Vederlag (Indemnitet) ikke kan indtales ved Domstolene og, uagtet ifølge Vgl. § 101 enhver Rigsdagsmand er forpligtet til at modtage det. I Grl. 1849 §§ 38 og 43 samt Grl. 1866 §§ 33 og 39 hed det udtrykkeligt, at det skulde være et »dagligt« Vederlag. Efter den ændrede Affattelse er der derimod intet til Hinder for, at Vederlaget i Stedet for som Diæter i stræng Forstand kan fastsættes til et bestemt Beløb om Aaret, saaledes som det efterhaanden er blevet Tilfældet i mange Lande[73]), kun skal Vederlaget være det samme for begge Ting, jfr. Grl. § 39, 2det Stk.[74]). Medens Vederlaget endnu efter Valgloven af 1915 § 97 var fastsat som Dagpenge[75]), er det nu sat til en bestemt aarlig Godtgørelse, nemlig til 4000 Kr. for de Medlemmer, der er bosat indenfor en Afstand af 20 Kilometer fra København, og for de øvrige Medlemmer til 5200 Kr., alt plus Dyrtidstillæg. Nogen Afkortelse paa Grund af Ude-

---

[72]) Jellinek, System S. 169.

[73]) Dette er saaledes Tilfældet ikke blot i Sverige, Belgien, Frankrig og Nordamerika, men ogsaa i det tyske Rige, England og Italien, hvor »Diæter« til Rigsdagsmænd først i den allernyeste Tid indførtes, nemlig henholdsvis i 1906, 1911 og 1912. I adskillige Lande er et fast aarligt Vederlag indført med det aabenlyse Formaal for Øje derved at modvirke, at Kamrenes Samlinger trækkes for længe ud.

[74]) I Lande, hvor begge Kamre er folkevalgte, faar begges Medlemmer altid Diæter. En Undtagelse danner det belgiske Senat, hvor Diætløshed endnu er en Form for Begrænsning af den almindelige Valgret til dette Kammer. Af Andetkamre er nu det spanske det eneste, hvor de Deputerede ikke faar »Diæter«.

[75]) Efter Vgl. 16. Juni 1849 § 79 og 12. Juli 1867 § 99 fik Rigsdagsmændene 6 Kr. pr. Dag. Ved Lov Nr. 203, 19. Dec. 1903 forhøjedes Dagpengene til 10 Kr. for hver Dag, Rigsdagen var samlet i Tiden fra en ordentlig Rigsdagssamlings Begyndelse og til Udgangen af Finansaaret, og til 6 Kr. for hver Dag, Rigsdagen iøvrigt var samlet. Ved Vgl. 1915 § 97, jfr. Lov Nr. 165 31. Marts 1917 sattes de til 10 Kr. for hver Dag Rigsdagen var samlet, og ved Lov Nr. 364 1. Juli 1918 forhøjedes de til 15 Kr. pr. Dag.

blivelse uden Forfald er ikke foreskrevet[76]). Derhos tilkommer der Rigsdagsmændene fri Kørsel paa Statens Jærnbaner[77]) samt Friplads i det kgl. Theater.

Som andre offentlige Funktionærer nyder Rigsdagsmændene derhos en særlig Retsbeskyttelse mod Angreb, jfr. Straffelovens § 96, saaledes som den er ændret ved Lov Nr. 32, 25. Febr. 1871 § 2, der fastsætter særlig Straf for den, der med Vold eller Trusel om Vold overfalder et Medlem af de lovgivende Forsamlinger under Udførelsen af det ham som saadant paahvilende Hverv eller paa Grund af den Maade, hvorpaa han har udført det[78]). Endvidere er det en Følge af deres offentlige Hvervs Natur, at de ligesom Embedsmænd er baade berettigede og forpligtede til at undslaa sig for at vidne i private Sager angaaende fortrolige Forhandlinger, de i deres offentlige Hvervs Medfør har ført med hinanden og med Regeringen, medmindre det paagældende Tings Formand og Regeringen giver Samtykke til, at de afhøres[79]). Ligeledes kan Rigsdagsmænd begære sig fritagne for Nævningehvervet, medens Rigsdagen er samlet[80]).

Rigsdagsmændenes priviligerede Retsstilling finder dog 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 hjemler Kongen og Rigsforstanderen. Reglen herom findes i Grl. § 56, 1ste og 2det Pkt.

---

[76]) Spørgsmaalet herom blev dog drøftet under Forhandlingerne om Grl. 1915, se Folket. Forh. 1912—13 Sp. 1512, 1529, 1553, 1564. Naar Fradrag af Diæter paa Grund af Udeblivelse, Folket. Forh. 1912—13 Sp. 1566, stempledes som dikteret af »reaktionær Uvilje mod Folkestyret«, er dette en Overdrivelse, idet Ordningen findes i saa demokratiske Lande som Amerikas Forenede Stater, Finland og Sydafrikas Union. Men Midlet er lidet effektivt og egnet til at ramme snarere de ogsaa af andre Hverv sysselsatte end de rent professionelle Politikere.

[77]) Lov Nr. 111, 13. Maj 1911 § 65, Nr. 3. Derimod er den Adgang, som Vgl. 1915 § 97 hjemlede Rigsdagsmænd til at faa Rejseomkostninger godtgjort efter Regning, bortfaldet.

[78]) Jfr. Goos, Strafferettens specielle Del III S. 145.

[79]) Lov om Rettens Pleje 11. April 1916 § 169, jfr. U. f. R. 1893 S. 1244.

[80]) Lov om Rettens Pleje 1916 § 71 Nr. 1, hvorefter det samme forøvrigt ogsaa gælder Rigsdagens Tjenestemænd.

Ifølge Grl. § 56, 2det Stk., 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, f. Ex. Embedsmænd 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[81]). Men medens det med Hensyn til andre offentlige Funktionærer tilkommer Domstolene at drage Grænsen for den tilladelige Talefrihed[82]), er det anset for saa vigtigt, at Rigsdagsmænd 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[83]).

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 eller i Udvalg[84]), men ikke Udtalelser udenfor Rigsdagen, paa Valgmøder eller i Blade. Selv rene Injurier maa falde ind under det vide Udtryk »Ytringer«[85]). Og skønt Rigsdagsmænds Afstemninger ikke som saadanne falder ind under Ordene[86]), maa dog Afstemningsfriheden som en naturlig Kon-

---

[81]) U. f. R. 1913 S. 625.

[82]) Jfr. med Hensyn til Borgerrepræsentanter U. f. R. 1913 S. 624 fg.

[83]) Grl. § 64, F. F. O. § 31, L. F. O. § 36.

[84]) Derunder ogsaa Afbrydelser af Talere i Salen, jfr. Dom i U. f. R. 1911 S. 368, derimod ikke private Udtalelser i Salen eller i Restaurationen og heller ikke Udtalelser i Partimøder, men Vidneførsel vil ikke kunne afkræves Rigsdagsmænd derom.

[85]) Jfr. Cohn S. 547 og U. f. R. 1911 S. 368, anderledes Morgenstierne S. 273 med Hensyn til norsk Grundlovs § 66: »dér ytrede Meninger«, hvilket Udtryk dog maaske er snævrere.

[86]) I hvert Fald bortset fra Navneopraab. Jfr. derimod den belgiske Forf. Art. 44, svensk R. F. § 110, fransk Forf. Lov 16. Juli 1875 Art. 14 m. fl.

sekvens af Talefriheden anses for beskyttet af denne. Fritagelsen gælder enhver Dragen til Ansvar baade ved offentligt og privat Søgsmaal, være sig til Straf eller Erstatning. Derimod synes Søgsmaal alene gaaende ud paa Mortifikation ikke at kunne være udelukket[87]), og de almindelige Regler om Retorsion maa finde Anvendelse[88]).

Beskyttelsen, der ogsaa gælder efter Rigsdagssamlingens og efter Rigsdagsmandatets Ophør, er dog ikke ubetinget saaledes som efter flere fremmede Forfatninger[89]), men bortfalder, naar Tinget giver sit Samtykke til Sags Anlæg. Selvfølgelig bør Tinget ikke nægte sit Samtykke, hvor en uundskyldelig Krænkelse af Talefriheden foreligger, men erfaringsmæssigt er det meget vanskeligt at opnaa[90]). Om den paagældende selv ønsker, at Samtykket gives eller ikke, maa være uden Betydning, da alene Tinget har Afgørelsen[91]), men gentager han Udtalelsen udenfor Tinget, bortfalder Beskyttelsen.

Om Privilegiet i Grl. § 56, 2det Pkt., ogsaa beskytter Ministre, der ikke er Rigsdagsmænd, naar de udtaler sig paa Rigsdagen, kan synes noget tvivlsomt. Da Ministrene nemlig, naar de er Rigsdagsmænd, maa falde ind under Ordene, enten de udtaler sig som Ministre eller nærmest som Rigsdagsmænd, og da de omvendt selv, naar de ikke er Rigsdagsmænd, ifølge Grl. § 58 er underkastede Forretningsordenen og altsaa kan kaldes til Orden af Formanden for utilbørlig Tale, synes Grundsætningen i Grl. § 56 at tale for at sidestille dem med Rigsdagsmænd. Da de imidlertid ifølge Grl. § 58 ikke kan fratages Ordet, og da Grl. § 56 udtrykkeligt kun taler om Rigsdagsmænd, kan de dog næppe inddrages under Reglen[92]), hvorimod det følger af deres Pligt til

---

[87]) Saaledes Morgenstierne S. 273, anderledes Cohn S. 547.

[88]) Jfr. U. f. R. 1886 S. 255 fg.

[89]) Saaledes norsk Grl. § 66, belgisk Forf. Art. 44 m. fl.

[90]) Se Matzen II S. 314 og Rigsdags-Aarbog 1916—17 S. 398, hvor Samtykke gaves.

[91]) Da dette Privilegium saaledes ikke er givet Rigsdagsmanden alene for hans egen Skyld, og han ikke selv men kun Tinget kan give Afkald paa det, kan der her utvivlsomt ikke tales om en virkelig subjektiv Ret for Rigsdagsmanden.

[92]) Saaledes Cohn S. 548.

at give Rigsdagen alle de Oplysninger, som Forholdene kræver, at de fremfor alle andre Embedsmænd maa nyde godt af en særlig udvidet Talefrihed.

Et tildels endnu videre gaaende Privilegium er dernæst hjemlet Rigsdagsmænd efter Grl. § 56, 1ste Pkt., 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 for saa vidt 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 Forfølgning, der er udelukket uden vedkommende Tings Samtykke, fremgaar af Ordet »tiltales«, idet herved kun kan tænkes paa offentlig Tiltale, ikke paa privat Sagsanlæg, selvom dette som Æresfornærmelsessøgsmaal gaar ud paa Strafs Idømmelse[93]). I Lighed hermed maa det sikkert ogsaa antages, at »Fængsling af nogen Art« trods det vide Udtryk maa forstaas som alene omfattende offentligt Fængsel og ikke civil personlig Arrest, selvom dette ogsaa oftere kaldes Gældsfængsel[94]), idet Undtagelsesbestemmelsen »medmindre han er grebet paa fersk Gerning« kun synes at kunne referere sig til kriminelle Forhold, og de tidligere Grundlove, Grl. 1849 § 61 og Grl. 1866 § 57, udtrykkeligt stillede Hæftelse for Gæld i Modsætning til Tiltale og Fængsling. At Grundloven ikke længer vil beskytte Rigsdagsmænd mod privat Gældsarrest, er da ogsaa let forstaaeligt, eftersom civil Arrest tidligere næsten kun var og efter Retsplejelov 11. April 1916 nu alene er anvendelig overfor Personer, der vil forlade Landet for bestandig eller for ubestemt

---

[93]) U. f. R. 1882 S. 1016, jfr. Matzen II S. 315, Cohn S. 548.

[94]) Anderledes Munch-Petersen, III S. 200 samt Cohn S. 548, og Jur. T. 1916, S. 501, der endog vil forstaa Fængsling som omfattende ogsaa Tvangsindlæggelse paa en Sindssygeanstalt, hvad dog ikke efter nogen legal Sprogbrug kan henregnes under Fængsling, jfr. derimod tysk Rigsf. 1919 § 37, Stk. 2.

Tid[95]), i hvilket Tilfælde Rigsdagen ingen Interesse vil have af at beskytte de paagældende, der ved Opgivelse af den faste Bopæl her i Landet endog vil miste deres Valgbarhed[96]). Derimod maa »Fængsling af nogen Art« omfatte alt offentligt Fængsel, og altsaa ikke længer, saaledes som det utvivlsomt maatte antages efter Grl. 1866 § 57, alene Varetægtsfængsel[97]), men ogsaa Straffængsel. Ja, Fritagelsen maa gælde selv 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[98]), og skont det ikke er uden stor Betænkelighed, at Rigsdagen, som maaske sidder næsten hele Aaret inde, saaledes vil kunne dække en Rigsdagsmand for den ham ved Højesteretsdom f. Ex. for Injurier idømte Fængselsstraf[99]). Ligeledes maa »Fængsling af nogen Art« omfatte enhver Frihedsstraf, altsaa saavel egentligt Fængsel som Tvangs- og Strafarbejde[100]). En Selvfølge er det derimod at Beskyttelsen maa bortfalde, hvis en Rigsdagsmand

---

[95]) Rpl. 1916 § 613 samt § 620, der opretholder de i Lov Nr. 130 og 131 af 27. Maj 1908 henholdsvis § 17 og § 11 indeholdte særlige Regler angaaende Gældsfængsels Anvendelse.

[96]) Yderligere kan den personlige Arrest altid afværges ved Sikkerhedsstillelse, Retspl. Lov 1916 § 615, og kan overhovedet ikke anvendes, naar tilstrækkelig Sikkerhed kan faas ved Arrest paa Gods, Retspl. Lov § 619.

[97]) Jfr. Matzen II S. 315. Folketinget bekæmpede dog stadig denne Opfattelse, og det var netop for at gennemføre Folketingets Affattelse, at »fængsles« i Grl. 1866 § 57 ændredes til »underkastes Fængsling af nogen Art«, se Folket. Forh. 1913—14 Sp. 5047—48.

[98]) Er Hensigten med Grl. § 56, 1ste Pkt., nemlig kun at sikre Rigsdagsmænd mod chikanøs Forfølgning, synes en upaaankelig Dom i lige saa høj Grad at maatte gøre Fængslingen ubetænkelig som det, at den paagældende er grebet paa fersk Gerning. Er omvendt Hovedøjemedet at sikre Tinget vedkommende Rigsdagsmands Arbejdskraft, synes Fritagelsen at maatte gælde i lige Grad i alle Tilfælde, jfr. derimod tyske Rigsforf. 1919 § 37.

[99]) Jfr. derimod czekoslovakisk Forf. 1920 § 24, der ikke lader Privilegiet gælde for de Medlemmer af Parlamentet, der er ansvarlige Redaktører af et periodisk Skrift.

[100]) Jfr. Cohn S. 548.

idømmes Fængsel for en i den offentlige Mening vanærende Handling, da derved hans Mandat bortfalder, men da Afgørelsen af Spørgsmaalet, om en Rigsdagsmand har mistet sin Valgbarhed, tilkommer det paagældende Ting, synes Tingets Samtykke ogsaa i dette Tilfælde at burde indhentes, saalænge Tinget ikke har erklæret Valgets Gyldighed for bortfaldet[101]).

Fritagelsen for Forfølgning efter Grl. § 56, 1ste Pkt., gælder dog kun, saalænge Rigsdagen er samlet, altsaa ikke efter at denne er sluttet eller helt eller delvis opløst, og næppe heller, naar dens Møder er udsatte[102]). Derimod maa det nu utvivlsomt følge af Ordene »underkastes Fængsling«, at en før Rigsdagens Sammentræden iværksat Fængsling af en Rigsdagsmand maa suspenderes, naar Rigsdagen paany samles, indtil vedkommende Tings Samtykke til Fængslingen er opnaaet[103]).

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.

§ 59.

Rigsdagsmandatets Ophør.

Ligesom Modtagelsen af Rigsdagsmandatet efter dansk Ret altid er en frivillig Sag, jfr. Valglov 1920 § 25, hvorefter ingen kan komme i Betragtning ved Folketingsvalg, som ikke selv har stillet sig, og Vgl. § 86, hvorefter de valgte Landstingsmænd og eventuelt deres Stedfortrædere altid kan frasige sig Valget, saaledes maa en Rigsdagsmand ogsaa altid frit igen kunne

---

[101]) Medens tidligere alle Spørgsmaal om en Strafs Fuldbyrdelse afgjordes rent administrativt, saaledes at en Højesteretsdom i U. f. R. 1886 S. 862 endog afviste Spørgsmaalet om en Rigsdagsmands Fritagelse for Fængsling efter Grl. 1866 § 57 som ikke hørende under Domstolene, gælder nu Retsplejelov 1916 § 998.

[102]) Jfr. Matzen II S. 315.

[103]) Jfr. Cohn S. 548. Anderledes Matzen II S. 315 efter den tidligere mindre tydelige Formulering i Grl. 1866 § 57, men herimod P. J. Jørgensen i Tidsskr. f. Retsv. 1908 S. 165—66.

nedlægge sit Mandat, da hverken Grundloven eller Valgloven gør Indskrænkninger i hans Adgang dertil[104]).

Foruden ved frivillig Nedlæggelse og Død bortfalder Mandatet dernæst ved Valgperiodens Udløb og Opløsning[105]).

Fremdeles kan det af individuelle Grunde ophøre derved, at den valgte Rigsdagsmand kommer i et af de Tilfælde, der udelukker fra Valgbarhed, idet han da i Henhold til Grl. § 57 mister den af Valget flydende Ret. Da der nu kræves en vis Bopælsbetingelse for at være valgbar, Grl. § 31, jfr. §§ 30 og 35, maa ogsaa Tab af Bopælen medføre Tab af Mandatet. Mens en Folketingsmands saavel som en landstingsvalgt Landstingsmands Mandat altsaa herefter bortfalder, naar han opgiver sin faste Bopæl her i Landet, vil en kredsvalgt Landstingsmand derimod allerede miste sit Sæde i Tinget, saasnart han blot flytter ind i en anden Landstingskreds. Dette Resultat kan vel synes lidet rimeligt, men er nu udenfor Tvivl, da Grl. § 35 gør det til en Betingelse for at blive valgt i en Landstingskreds at have fast Bopæl i Kredsen[106]). Endelig bortfalder Mandatet som Medlem af det ene Ting derved, at den paagældende modtager Valg til det andet Ting[107]), da ingen samtidig kan være Medlem af begge Ting.

Derimod bortfalder en Rigsdagsmands Valg ikke ved Modtagelse af nogen dermed uforenelig Embedsstilling. Grl. § 57, 2det Stk., udtaler vel ligesom Grl. 1849 § 62, at det bliver nær-

---

[104]) Saaledes er Reglen ogsaa nu i de fleste andre Lande, da Rigsdagsmandatet ikke længer betragtes som nogen besværlig Byrde men som en værdifuld Forret, hvortil der altid er Kandidater nok. Anderledes i ældre Tid og endnu efter adskillige, mest ældre Forfatninger, se Hatschek 1905 I S. 272 og Berlin, Opløsningsret S. 269 fg. samt foran S. 393.

[105]) Jfr. foran S. 375. Ligeledes maa Mandaterne sikkert af sig selv bortfalde, naar en ny Grundlovsændring træder i Kraft, hvorved Reglerne om Rigsdagens Sammensætning ganske ændres, jfr. Aab. Brev 3. Aug. 1866, kfr. derimod Lov 27. Nov. 1863 (Lovsaml. 1863 S. 383), se Holck II S. 76 Noten.

[106]) Dette Spørgsmaal var efter Grl. 1866 paa Grund af Ordene »i det sidste Aar« i § 38 omtvistet og afgjordes i Prajis saaledes, at Mandatet ikke bortfaldt ved Flytning, jfr. med Rette Matzen II S. 299, men anderledes Holck II S 57. Nu kan Tvivl ikke mere rejses, jfr. Cohn S. 549.

[107]) Dog kun, hvis han vælges til Rigsdagsmand, ikke som blot Stedfortræder.

mere ved Lov at bestemme, i hvilke Tilfælde en Rigsdagsmand, der befordres til et lønnet Statsembede, skal underkastes Genvalg, men en saadan Lov er hidtil ikke givet[108]). Heller ikke hjemler vor Grundlov, saaledes som flere fremmede Forfatninger, nogen Fortabelse af Retten ved langvarigere Udeblivelse[109]). Vgl. 1920 § 52, jfr. F. F. O. § 43, samt Vgl. § 93, jfr. L. F. O. § 46 giver vel vedkommende Ting Ret til i Tilfælde af et Medlems længere Udeblivelse at indkalde en Stedfortræder, men giver det ikke Ret til at erklære hans Valg for bortfaldet[110]). Og lige saa lidt kan der tillægges det enkelte Ting nogen Ret til endeligt at udstøde et Medlem af Tinget af ulovbestemte Grunde[111]). Mere tvivlsomt er det, om et Ting dog ikke foreløbigt kan udelukke et Medlem fra Deltagelse i dets Møder. En saadan Adgang kan nu neppe anses Tinget hjemlet i det Tilfælde, at et Medlem med Tingets Samtykke sættes under Tiltale for en i den offentlige Mening vanærende Handling[112]). ~~Thi da den, der er sat under Tiltale for en slig Handling, ifølge Grl. § 31 ikke er udelukket fra at blive valgt til Rigsdagen, kan hans Ret til Sæde i Tinget endnu mindre berøres derved, at der, efter at han er valgt, rejses Tiltale imod ham~~[113]). Derimod synes Grl. § 64, hvorefter ethvert af Tingene fastsætter de nærmere Bestemmelser, der vedkommer Forretningsgangen og Ordenens Opretholdelse, at give Tingene Ret til i deres Forretningsorden at fastsætte Bestemmelser om saadanne Medlemmers midlertidige Udelukkelse fra Tingets Møder, der vedblivende forstyrrer Forhandlingerne, da Tingene ellers vilde staa magtesløse overfor vedholdende Obstruktion fra enkelte Medlemmers Side[114]). At en saa-

---

[108]) Om Embedsmænds Adgang til at være Rigsdagsmænd, se foran S. 379.

[109]) Se foran S. 394 Note 64.

[110]) Se derimod tidligere Forfatningslov 2. Okt. 1855 § 25, jfr. Lov 4. Maj 1856 § 33.

[111]) Se Berlin, Opløsningsret S. 272 Note 29, samt Lov 4. Maj 1856 § 33.

[112]) Saaledes dog Holck II S. 76.

[113]) Jfr. Matzen II S. 309.

[114]) Cohn S. 549 vil vel i Grl. § 64 se en Bemyndigelse til at fjerne et Medlem fra et Møde, men ikke til at suspendere det; Grænsen er dog

X) Da der ikke her er Tale om en Fortabelse, men kun om en Suspension, dekke gælder Bestemmelsen i Regjeringsinstruksen.

dan Myndighed vil kunne misbruges, kan ikke anføres som nogen afgørende Indvending herimod, thi dette gælder ogsaa om Tingets Myndighed med Hensyn til Afgørelsen af Valgenes Gyldighed, hvilken dog i Grl. § 53 er overladt til hvert af Tingene selv.

Nedlægger et Medlem sit Mandat eller afgaar han ved Døden, vil regelmæssigt vedkommende Valgbestyrelse uden videre give Valgbrev til den nærmeste Stedfortræder. Men opstaar der Tvivl om et Medlem, f. Ex. paa Grund af Tab af Valgbarhed, er ophørt at være Medlem af Rigsdagen, kan ingen anden Myndighed end vedkommende Ting selv endeligt afgøre dette Spørgsmaal. Der er vel, da Grundloven, som i § 53 tillægger hvert af Tingene Ret til selv at afgøre Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, ikke i § 57 udtrykkeligt udtaler, hvem der skal afgøre, om en gyldig valgt Rigsdagsmand har mistet sin Valgbarhed, blevet rejst Tvivl, om det sidste Spørgsmaal kunde afgøres af Tinget selv, hvilket formentlig let vilde kunde lede til Misbrug af Flertallets Magt[115]). Da imidlertid Afgørelsen i Henhold til Grl. § 57 kun er en Afgørelse af, om det paagældende Medlems Valg endnu er gyldigt, og da efter Grl. § 53 ethvert Ting selv afgør Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, maa denne Tvivl anses for ubeføjet[116]). Og vel maa det erkendes, at Tingenes Flertal herved vil kunne misbruge deres Myndighed, men ganske det samme gælder ogsaa ved den første Prøvelse af Valgenes Gyldighed, og den har Grundlovens § 53 dog — skønt det næppe kan anses for heldigt — lagt i det enkelte Tings Haand som eneste og øverste Instans. Nogen anden Myndighed, f. Ex. Domstolene, kan derfor ikke afgøre Spørgsmaalet[117]).

---

ganske flydende. Folket. F. O. § 31, Landst. F. O. § 36 hjemler dog kun Formanden Ret til at nægte et Medlem Ordet.

[115]) Folket. Tid. 1861 Sp. 269—70.

[116]) Saaledes ~~med Rette~~ Cohn S. 550, jfr. Laband I S. 316.

[117]) Saaledes ogsaa Holck II S. 76 fg. og Matzen II S. 310 fg. Den islandske Forf. Lov 18. Maj 1920 § 42 bestemmer udtrykkeligt, at Altinget selv afgør saavel Gyldigheden af sine Medlemmers Valg som hvorvidt et Medlem har mistet sin Valgbarhed.

FJERDE UNDERAFSNIT

Om Rigsdagens Samlinger.

§ 60.

Forskellige Betydninger af Ordet Rigsdag. Ordentlige og overordentlige Samlinger.

I Modsætning til Kongen og den udøvende Magts Organer samt til Domstolene er Rigsdagen intet permanent fungerende Organ, idet den kun med Mellemrum er samlet.

I Stændertiden var de lovgivende Kamre endog i den Forstand ikke permanent existerende, at der i de oftest lange Mellemrum, hvor ingen Rigsdag var samlet, slet ikke fandtes valgte Rigsdagsmænd. Disse valgtes nemlig oprindelig kun for en enkelt Samling, og deres Mandater bortfaldt derfor ved Samlingens Slutning eller Opløsning[1]). Ordene Rigsdag og Rigsdagssamling dækkede da for saa vidt altid hinanden.

Nutildags vælges derimod Rigsdagsmændene altid for et vist bestemt længere Aaremaal — i Danmark Folketingsmændene paa 4, Landstingsmændene paa 8 Aar — uanset, hvor ofte Rigsdagen i den Tid indkaldes til Møde. Ordet Rigsdag kan derfor nu ogsaa bruges i Modsætning til den enkelte samlede Rigsdag eller Rigsdagssamling, nemlig i Betydningen af Indbegrebet af samtlige Rigsdagsmænd, jfr. saaledes Grl. § 20, der udtaler, at Kongen kan indkalde Rigsdagen til overordentlige Samlinger[2]). I denne Betydning kan Rigsdagen derfor siges at existere, selvom den ikke er samlet. Og da Grundloven, jfr. §§ 8, 19, 20 og 40, forudsætter, at der normalt altid vil være valgte Rigsdagsmænd, der kan indkaldes og sammentræde til en Rigsdagssamling, kan Rigsdagen i denne Forstand endog siges normalt at være permanent existerende, selvom det ikke er ude-

[1]) Dette var i Sverige Reglen endnu indtil 1866 og i Finland lige til 1906. Se om Udviklingen i England Hatschek 1905 I S. 337 fg. og Berlin, Opløsningsret S. 16 fg.

[2]) J. E. Larsen I, 3 S. 121, Holck II S. 81 fg., Matzen II S. 231.

lukket, at der kan være kortere Perioder, f. Ex. i Tidsrummet mellem Rigsdagens Opløsning og Nyvalgenes Tilendebringelse[3]) eller i Tilfælde af en Grundlovsforandring, der medfører Ændringer i Rigsdagens Sammensætning[4]), hvor slet ingen Rigsdag kan samles[5]).

Men medens Rigsdagen altsaa i en vis Forstand, nemlig som betegnende Indbegrebet af samtlige Rigsdagsmænd, maa siges at existere, selvom den ikke er samlet, kan den dog kun fungere som Rigsdag, naar den er samlet og konstitueret som Rigsdag. Og som paa forfatningsmæssig Maade samlet og konstitueret Rigsdag er Rigsdagen ikke permanent, idet den kun med Mellemrum samles til en ordentlig eller overordentlig Samling[6]). I denne Forstand som handledygtig forfatningsmæssig konstitueret Rigsdag er derfor Rigsdagen kun til, naar og saalænge den er samlet til en Rigsdagssamling. Derfor udgør ogsaa de enkelte Rigsdagssamlinger hver et Hele for sig og betegnes som særskilte Rigsdage. Heraf forklares det, at naar Ordet Rigsdag bruges i Grundloven, er derved i Almindelighed at forstaa den paa forfatningsmæssig Maade samlede Rigsdag eller med andre Ord: Rigsdag betyder sædvanligt Rigsdagssamling, jfr. Grl. §§ 21, 22, 23, 25, 40, 41, 42, 47 o. s. v.[7]).

[3]) I nyere dansk Praxis indskrænkes dette »rigsdagsløse« Mellemrum ved Opløsning regelmæssigt til et Minimum derved, at Rigsdagen eller vedkommende Ting først opløses fra Dagen før Nyvalgene.

[4]) I 1863, da Grundloven af 18. Nov. 1863 afløste Forf. 2. Okt. 1855, var der saaledes et Tidsrum af 3 Maaneder, i 1866, da Grl. 28. Juli 1866 traadte i Kraft, et Tidsrum af over $2^1/_2$ Maaned, og i 1918, da Grl. 5. Juni 1915 traadte i Kraft, et Tidsrum af 22 Dage, hvori ingen Rigsdagsmand fandtes.

[5]) Et sligt kort Tidsrum, hvori ingen Rigsdag kan indkaldes, er dog uden større Betænkelighed, da Kongen jo ifølge Grl. § 25 i paatrængende Tilfælde kan give foreløbige Love, og da Ministeriet under parlamentarisk Styre næsten er at betragte som et Udvalg af Rigsdagen, se Berlin, Opløsningsret S. 227 fg.

[6]) Om Grunden til, at Rigsdagen ikke er permanent, se foran S. 320, Jellinek, Schriften II S. 241 fg. og Hatschek, Allg. Staatsrecht II S. 110. Kun efter et Par Forfatninger fra den franske Revolutionstid, Forf. af 1793, der aldrig traadte i Kraft, og Direktorialforfatningen af 1795, der kun levede til 1799, samt efter Forfatningen af 1848, der blev ophævet i 1852, var Kamrene permanente.

[7]) J. E. Larsen I, 3 S. 121, Holck II S. 81. Matzen II S. 316.

Med Hensyn til Kamrenes Sammentræden var det historiske Udgangspunkt i monarkiske Lande det, at de oprindelig aldrig kunde samles uden efter Indkaldelse af Monarken, og at han frit bestemte, hvor ofte eller hvor sjældent han vilde indkalde dem til Møde. Derefter bliver det til en Pligt for Monarken med visse Mellemrum, oftest aarligt, at indkalde Kamrene til ordentlige Samlinger, medens det ved Siden af staar ham frit for at indkalde dem til overordentlige Samlinger[8]). Endelig udvikler dette sig i de mest demokratiske Monarkier og Republiker til en Ret for Kamrene til uden Indkaldelse med visse Mellemrum paa en i Forfatningen fastsat Dag selv at sammentræde til en ordentlig Samling[9]), saaledes at Kongen alene bevarer Frihed med Hensyn til Indkaldelsen af overordentlige Samlinger[10]).

Den danske Grundlov indtager her en Mellemstilling, men dog holdende sig nærmest til den sidste Udviklingsform. Det hedder nemlig vel i Grl. § 19, at Kongen sammenkalder en ordentlig Rigsdag hvert Aar, og Grl. § 20 bestemmer, at Kongen kan indkalde Rigsdagen til overordentlige Samlinger. Det kunde herefter synes, som om Rigsdagen aldrig kunde sammentræde uden efter kongelig Indkaldelse. Herfra gør dog Grl. § 40 en meget væsentlig Undtagelse, idet den ordentlige eller aarligt mødende Rigsdag har Ret til uden Indkaldelse at sammentræde den første Tirsdag i Oktober[11]), dersom Kongen ikke har indkaldt den til at møde forinden[12]). Alligevel maa det fastholdes, at da Grl. § 40 fremtræder som en alene til Fordel for den ordentlige Rigsdag hjemlet Undtagelse fra Reglen i §§ 19 og 20 om

---

[8]) Jellinek, Schriften II S. 242 fg.

[9]) Dette gælder f. Ex. i Amerika og Frankrig, i Belgien, Norge og Sverige samt efter tysk Rigsforf. 1919 § 24.

[10]) I Republiker kan dog ofte et vist Antal af et Kammers Medlemmer forlange Kamrene sammenkaldt til en extraordinær Samling, se fransk Forf. Lov 16. Juli 1875 Art. 2, tysk Rigsforf. 1919 § 24, polsk Forf. 1921 § 25, czekoslovakisk Forf. 1920 § 28.

[11]) Efter Grl. 1849 § 45 og Grl. 1866 § 41 var det den første Mandag i Okt. Ændringen til »Tirsdag« er sket, for at Medlemmerne ikke skal behøve at rejse hjemmefra om Søndagen, Folket. Forh. 1913—14 Sp. 5647.

[12]) I Praxis indkaldes Rigsdagen dog altid af Kongen, selvom den ikke skal møde før den i Grl. § 40 bestemte Dag, hvilket ogsaa stemmer med Grl. § 19.

Nødvendigheden af Kongens Indkaldelse, vil Rigsdagen ikke til noget andet Tidspunkt, heller ikke f. Ex. efter Opløsning eller i Tilfælde af Kongens Død, kunne sammentræde paa egen Haand[13]).

Der fremtræder saaledes en Forskel mellem to Slags Rigsdage eller Rigsdagssamlinger, ordentlige og overordentlige. En ordentlig Rigsdag skal indkaldes og sammentræde hvert Aar, Grl. § 19[14]). Derimod beror det paa Kongens Skøn, hvor ofte en overordentlig Rigsdag skal indkaldes, blot at den ikke kommer til at kollidere med den ordentlige Rigsdag. Og bortset fra det Tilfælde, at Rigsdagen har været opløst, jfr. Grl. § 22, paahviler der aldrig Kongen nogen ubetinget Pligt til at indkalde en overordentlig Rigsdag. Fremdeles kan som nævnt den ordentlige Rigsdag sammentræde ogsaa uden Indkaldelse, Grl. § 40. Endelig har den ordentlige Rigsdag ogsaa, naar den er sammentraadt, flere materielle Forrettigheder fremfor en blot overordentlig. Saaledes kan ifølge Grl. § 47 hver ordentlig Rigsdag strax efter, at den er sat[15]), fordre Forslaget til Finansloven forelagt. I Forbindelse hermed staar fremdeles dens særlige Ret til i en vis Tid at være sammen, Grl. § 19, jfr. § 21. Endelig maa nævnes Grl. § 22, hvorefter en fornyet Vedtagelse i Folketinget af et af Landstinget forkastet Lovforslag, der skal kunne tjene som Grundlag for en Opløsning af Landstinget, kun har denne Betydning, naar den sker i en ordentlig Rigsdagssamling[16]).

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

---

[13]) Jfr. derimod Grl. 1849 § 13.

[14]) Efter Grl. 1849 § 24 og Grl. 1866 § 19 kunde Reglen om den ordentlige Rigsdags Indkaldelse hvert Aar ændres ved simpel Lov, idet man vilde forbeholde sig at kunne gaa over til en Ordning, hvorved den kun indkaldtes hvert andet eller tredje Aar, jfr. Holck II S. 87.

[15]) Grl. § 47 udtrykker sig dog her lidt unøjagtigt, idet Meningen utvivlsomt er: strax efter at Folketinget er sat.

[16]) Derimod behøver Grundlovsforslag ikke saaledes som efter Grl. 1849 § 100 at vedtages paa en ordentlig Rigsdag, jfr. Grl. 1866 § 95 og Grl. 1915 § 94.

maa det afgøres efter alle foreliggende Omstændigheder[17]). Da der ifølge Grl. § 19 kun kan samles én ordentlig Rigsdag hvert Aar, hvilket vil sige éngang i hvert Kalenderaar[18]), 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[19]). 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[20]).

§ 61.

Rigsdagens Aabning og Sættelse.

Stedet, hvor Rigsdagen skal indkaldes til Forsamling, er ifølge Grl. § 41 Regeringens Sæde, d. v. s. normalt Hovedstaden København[21]). I overordentlige Tilfælde kan Kongen dog sammenkalde den paa et andet Sted i Riget[22]). Indkaldelsen sker ved et kgl. aabent Brev, udsendt af Kongen eller den, der fører Regeringen i Kongens Sted[23]).

Med Hensyn til Formen for Rigsdagens Aabning foreskriver Grundloven ikke nærmere Regler. Den plejer imidlertid at foregaa paa den Maade, at der først holdes en Prædiken i en i Nær-

---

[17]) Holcck II S. 82, Matzen II S. 316, Cohn S. 551.

[18]) Holck II S. 86, Matzen II S. 318.

[19]) I 1866 blev der dog sammenkaldt to ordentlige Rigsdage, fordi der i Mellemtiden var vedtaget en ny Grundlov, jfr. Holck II S. 86.

[20]) Matzen II S. 317 og P. J. Jørgensen i Tidsskr. f. Retsv. 1908 S. 178.

[21]) Det er dog ikke i Grl. § 41 fastslaaet, at Regeringens Sæde ubetinget skal være i København, jfr. tysk Rigsforf. 1919 § 24 og Giese S. 103.

[22]) Altsaa paa et andet Sted end hvor Regeringens Sæde er. I nogle Lande som Australien og Sydafrikas Union har Regeringen Sæde i én By, Lovgivningsmagten i en anden, hvilket dog ikke synes meget praktisk.

[23]) Tillige sendes der i Praxis en Indkaldelse til hvert enkelt Medlem gennem Tingenes Formænd, jfr. F. F. O. § 34.

heden af Rigsdagsbygningen liggende Kirke[24]), og at derefter samtlige Rigsdagens Medlemmer samles i Rigsdagens fælles Mødesal, hvor enten Kongen selv personlig aabner Rigsdagen med en Trontale eller Statsministeren oplæser et kgl. Reskript, der bemyndiger ham til at aabne Rigsdagen.

Efter Aabningen konstitueres eller sættes Rigsdagen, jfr. Grl. § 47, derved, at den deler sig i de forfatningsforeskrevne to Afdelinger, der hver for sig vælger de til Forhandlingernes Ledelse nødvendige Embedsmænd. Konstitueringen, der kræver Tilstedeværelse af over Halvdelen af Tingets Medlemmer, jfr. Grl. § 60, sker i Folketinget, naar almindelige Valg har fundet Sted[25]), under Ledelse af en under Aldersformandens Forsæde valgt midlertidig Formand, men ellers sker det ligesom i Landstinget under Ledelse af Tingets ældste tilstedeværende Medlem som Aldersformand[26]). Har ny Valg været afholdte, maa disse først prøves og deres Gyldighed afgøres; derefter vælges Formand, Viceformænd og Sekretærer. Valgene af Tingets Embedsmænd sker for Samlingens Varighed; i Folketinget kan dog 25 Medlemmer forlange nyt Valgs Foretagelse[27]). I Landstinget vælges Formanden ved absolut Flertalsvalg, de øvrige Embedsmænd ved Forholdstalsvalg[28]). I Folketinget derimod vælges Formand og Viceformænd ved Forholdstalsvalg saaledes, at den først valgte er Formand og de to næste valgte henholdsvis 1ste og 2den Viceformand[29]). Medlemmerne er pligtige til at modtage Valget[30]).

Ligesom en Rigsdag normalt ikke kan træde i Funktion uden efter Indkaldelse af Kongen, saaledes vedvarer Rigsdagssamlingen ogsaa, til dens Varighed igen afbrydes fra Kongens Side. Tingenes egen Afbrydelse eller Udsættelse af deres Møder (Rigsdagsferier) er derimod uden retlig Betydning. Rigsdagen er der-

---

[24]) Indtil Kristiansborgs Brand holdtes Prædikenen i Slotskirken; senere blev den holdt en kort Tid i Frue Kirke men siden 1901 i Frederikskirken og efter Indflytningen paa Kristiansborg i 1918 i Holmens Kirke.

[25]) F. F. O. § 1.

[26]) F. F. O. § 1, L. F. O. §§ 1 og 2.

[27]) F. F. O. § 2.

[28]) L. F. O. § 4.

[29]) F. F. O. § 3.

[30]) F. F. O. § 2, L. F. O. § 3.

for, selvom begge Ting har taget Ferie paa ubestemt Tid, alligevel retligt at betragte som samlet, jfr. Grl. §§ 25 og 56, og det ene Ting er derfor heller ikke udelukket fra at fortsætte sine Forhandlinger, selvom det andet Ting har udsat sine Møder, da dette har Ret til naarsomhelst igen at træde sammen. Derimod kan Rigsdagens Virksomhed med retlig Virkning afbrydes af Kongen dels ved Slutning af Rigsdagen, dels ved Rigsdagens Udsættelse og endelig ved Opløsning af Rigsdagen eller af et af Tingene.

§ 62.

Rigsdagens Slutning.

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 sluttes[31]). Dette er nu udtrykkeligt sagt i Grl. § 19 med Hensyn til den ordentlige Rigsdag, jfr. derimod tidligere Grl. 1849 § 24 og Grl. 1866 § 19, hvor det kun var udtalt, at den ordentlige Rigsdag ikke uden Kongens Samtykke kunde forblive længere sammen end 2 Maaneder[32]). Og med Hensyn til den overordentlige Rigsdag fremgaar det samme

[31]) Den samme Myndighed er mærkeligt nok tillagt Præsidenten i flere Republiker, saaledes i Polen, Forf. 1921 § 25, i Czekoslovakiet, Forf. 1920 § 30, og i Finland, Forf. 1919 § 27.

[32]) Naar hverken Grl. 1849 eller Grl. 1866 udtrykkeligt talte om nogen Slutning af Rigsdagen fra Kongens Side, var dette vistnok begrundet deri, at man oprindelig gik ud fra, at 2 Maaneders Fristens Udløb af sig selv bragte Rigsdagen til Ophør, hvis Kongen ikke udtrykkeligt tillod den at blive sammen, jfr. J. P. Jørgensen l. c. S. 170 og J. E. Larsen I, 3, S. 124 og 125, men derimod Holck II S. 90 fg. og Matzen II S. 319 fg.

deraf, at dens Varighed ifølge Grl. § 20 beror paa Kongens Bestemmelse.

Med Hensyn til Tidspunktet, n a a r Kongen kan slutte Rigsdagens Samling, bestaar der en væsentlig Forskel mellem den ordentlige og overordentlige Rigsdag. Da den første altid har den vigtige Opgave at behandle Forslaget til den aarlige Finanslov, jfr. Grundloven § 47, fastsætter Grundloven i Lighed med de fleste andre konstitutionelle monarkiske Forfatninger af mere demokratisk Tilsnit et vist Tidsrum, i hvilket den ikke kan sluttes af Kongen. Men medens denne Frist i Grl. 1849 § 24 og Grl. 1866 § 19 var sat til en bestemt og ligesom i de fleste ældre Forfatninger af denne Type meget kort Frist[33]), nemlig kun til 2 Maaneder, en Frist, der i Praxis næsten altid blev meget overskredet, hedder det nu i Grl. § 19, at den ordentlige Rigsdag ikke kan sluttes, forinden der i Henhold til § 48 er tilvejebragt lovlig Hjemmel for Skatternes Opkrævning og for Afholdelse af Statens Udgifter. Der er altsaa nu ikke længere sat nogen ganske bestemt Frist, efter hvis Udløb den ordentlige Rigsdag kan sluttes, 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[34]).

Da Grl. § 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 eller udsætte Rigsdagen, idet Kongens Ret i Henhold til Grl. §§ 21 og 22 i Mangel af positiv Ind-

---

[33]) Efter Belgiens Forf. af 1831 Art. 70 er Fristen kun 40 Dage, efter Hollands i 1887 reviderere Forfatning Art. 103 er den endog kun 20 Dage.

[34]) I Norge, hvor Stortinget oprindelig kun kunde sidde to Maaneder sammen uden Kongens Samtykke, findes der nu siden en Grundlovsbestemmelse af 12. Marts 1908 ikke længer nogen Begrænsning for Stortingets Varighed, M o r g e n s t i e r n e S. 276. Først naar det har tilendebragt sine Forhandlinger, kan det hæves af Kongen. Efter tysk Rigsforf. 1919 § 24, Stk. 2 bestemmer Rigsdagen selv, naar Samlingen skal sluttes. I England derimod findes ingen Begrænsning i Kongens Ret til at slutte Parlamentssamlingen, og nogen Begrænsning i Præsidentens Ret i saa Henseende er heller ikke fastsat efter den czekoslovakiske Forf. af 1920, § 30, den polske Forf. af 1921, § 25, eller finske Forf. af 1919 § 27.

skrænkning maa kunne benyttes naarsomhelst. Men paa den anden Side maa det følge af Grl. § 19, at den nyvalgte eller efter Udsættelsen paany sammentrædende Rigsdag da heller ikke vil kunne sluttes, før lovlig Hjemmel for Skatternes 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 Grl. § 19 hjemlede Arbejdstid ud uforstyrret af ny Opløsning[35]). Da Grl. § 22 ikke saaledes som Forfatningsloven af 2. Oktober 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 Grl. § 19 angivne Tidsrum. Og Hensynet til, at Rigsdagen faar sin fulde Arbejdstid ubeskaaret, maa da ske Fyldest og kan ogsaa ske Fyldest derved, at Rigsdagen, hvis lovlig Finansbevilling ikke endnu var tilvejebragt før den sidste Opløsning, efter denne ikke kan sluttes, 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 den kongelige Opløsningsret, og dette særlig, 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 Grl. § 20 beror paa Kongens Bestemmelse.

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 existere 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 Grl. § 36 vil kunne blive sammen og foretage Valget af Landstingsmænd. Da et Udvalg af Rigsdagen naturligvis ikke kan have større Myndighed end Rigsdagen selv som Helhed, følger deraf videre, at ogsaa alle Udvalg af Rigsdagen bortfalder med dennes Slutning, medmindre

[35]) Saaledes Heilesen i U. f. R. 1915 S. 181. Efter den svenske Regeringsform § 109 er denne Regel derimod positivt hjemlet.

Grundloven hjemler det modsatte[36]). Dette gælder derfor ogsaa det i Grl. § 49 omtalte Fællesudvalg. Med Ophøret af Rigsdagens Samling bortfalder endelig ogsaa Rigsdagens særlige Beskyttelse efter Grl. § 42 og Rigsdagsmændenes Retsbeskyttelse efter Grl. § 56, 1ste Pkt. Derimod berøres Rigsdagsmændenes Mandater ikke af Rigsdagens Slutning som saadan, og heller ikke deres Vederlag efter Vgl. § 101.

Hvad dernæst 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 Grl. § 24 sker inden næste Rigsdagssamling. Er en Rigsdagsbeslutning af andet Indhold f. Ex. vedrørende en Traktat i Henhold til Grl. § 18 eller angaaende Statsregnskabet i Henhold til Grl. § 49 vedtaget, da staar den urokket ved Magt. Ligeledes bliver de Beslutninger, som et enkelt af Tingene ensidig kan vedtage, f. Ex. angaaende en Ændring af Tingets Forretningsorden, jfr. Grl. § 64, eller en Rejsning af Ministeranklage fra Folketingets Side i Henhold til Grl. § 14, som gyldigt tilendebragte Akter ganske uberørte 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 finder nogen retlig Kontinuitet Sted 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 Grl. § 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.

---

[36]) Da de i Grl. § 45 omtalte Undersøgelseskommissioner er forskellige fra almindelige Udvalg af Tingene, er det i Praxis antaget, de kan fungere imellem Samlingerne. Derimod kan det ikke anses for vel stemmende med Grundloven, naar det ved Afviklingslov Nr. 223, 11. April 1919 § 1, jfr. Lov Nr. 464, 31. Okt. 1921, nedsatte Rigsdagsfællesudvalg kan fungere ogsaa efter Rigsdagens Slutning.

Dette saakaldte Diskontinuitetsprincip er vel ikke udtrykkeligt udtalt i vor Grundlov, og der findes ogsaa adskillige fremmede Forfatninger, hvor det ikke i dets Strænghed 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[37]). Diskontinuitetsprincipet er imidlertid i Danmark ikke blot hjemlet ved en fast Praxis ligefra vor første Grundlovs Tid, men maa ogsaa siges at stemme med vor Grundlov, der i §§ 19 og 21 opstiller 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[38]).

Ogsaa overvejende reale Hensyn turde tale for Diskontinuitetsprincipets Anerkendelse, selvom det ikke allerede maatte anses for tilstrækkeligt hjemlet i selve Grundlovens Ord og fast Rigsdagspraxis. 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 Overenskomster om ny Lovreglers Tilvejebringelse, der ikke i samme Rigsdagssamling modtages fra det andet Tings Side. Grundsætningen i Grl. § 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

---

[37]) Dette gælder saaledes tildels i Norge og Holland, men navnlig i Belgien, Frankrig og Amerika, se Berlin, Opløsningsret S. 405.

[38]) J. E. Larsen I, 3 S. 125 fg., Holck II S. 92 fg., Matzen II S. 323 samt P. J. Jørgensen l. c. S. 170 fg., hvis Kritik af det i min Opløsningsret S. 406 fg. hævdede jeg i det væsentlige maa godkende.

Rigsdagens Side færdige Beslutninger af de enkelte Ting[39]). Vel kunde man herimod anføre, at Grl. § 51 bogstaveligt 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, gør til en vis Grad Grl. § 94, samt §§ 22 og 80, 2det Stk., for saa vidt som visse i en Rigsdagssamling trufne Beslutninger ifølge disse Bestemmelser kun faar Betydning, dersom de enslydende vedtages i en følgende Rigsdagssamling efter nye Valg. Men om nogen virkelig Undtagelse fra Diskontinuitetsprincipet i dettes sædvanlige Betydning er her dog ikke Tale, idet Behandlingen her tværtimod skal begynde helt forfra i den nye Rigsdag og denne er retligt ganske ubundet af den tidligeres Vedtagelse[40]). Snarere kan det anføres som en Undtagelse, at Tingenes Formænd i Tiden mellem Samlingerne er bemyndigede til at repræsentere Tingene og til at træffe de fornødne Foranstaltninger vedrørende Rigsdagens indre Ordning[41]). Og en utvivlsom Undtagelse — men af tvivlsom Grundlovsmæssighed — er det, naar det i Henhold til Lov Nr. 223, 11. April 1919 § 1 nedsatte Afviklingsudvalg kunde fungere ogsaa efter Rigsdagens Slutning[42]).

Slutningen af Rigsdagen sker gennem et kongeligt aabent Brev, der oplæses af Formanden i hvert af Tingene og forkyndes i Lovtidenden. Skulde en overordentlig Rigsdag være samlet paa det Tidspunkt, da den ordentlige Rigsdag træder sammen, maa den overordentlige Rigsdag dog bortfalde af sig selv, selvom den ikke formeligt sluttes, da der ikke kan være samlet to Rigsdage paa engang[43]).

---

[39]) P. J. Jørgensen l. c. S. 172 og Matzen II S. .324.

[40]) Jfr. P. J. Jørgensen l. c. S. 180.

[41]) F. F. O. § 45, L. F. O. § 5, Stk. 3, jfr. Jellinek, Schriften II S. 249 Note I og Berlin, Opløsningsret S. 423 samt tysk Rigsforf. 1919 § 27.

[42]) Se foran S. 415 Note 36.

[43]) Matzen II S. 318.

§ 63.

Udsættelsen af Rigsdagens Møder.

Som tidligere omtalt kan de enkelte Ting vel udsætte deres Møder, naar Arbejdsstof ikke foreligger eller for at tage Ferie, men i retlig Forstand sker derved ingen Afbrydelse af Samlingen, idet Tingene desuagtet naarsomhelst igen kan genoptage deres Arbejde. Derimod har Kongen ifølge Grl. § 21 en særlig Ret til med Retsvirkning at afbryde Samlingen ved at udsætte Rigsdagens Møder. Og denne Ret har særlig Betydning derved, at Kongen ogsaa kan gøre Brug af den overfor den ordentlige Rigsdag selv indenfor det Tidsrum, i hvilket denne ifølge § 19 ikke kan sluttes, hvorfor ogsaa Grl. § 21 alene udtrykkeligt taler om Udsættelse af den ordentlige Rigsdags Møder.

Grl. § 21 synes ved Udtrykket »udsætte den ordentlige Rigsdags Møder« nærmest at forudsætte, at den er samlet paa den Tid, Udsættelsen finder Sted[44]). I Praxis har man da ogsaa næsten altid fulgt den Fremgangsmaade, at hvis Rigsdagen ikke allerede var samlet paa den Tid, da der blev Spørgsmaal om Udsættelsen, har man ladet Rigsdagen træde sammen og konstituere sig og har først derefter udsat dens Møder[45]). Imidlertid kan Udtrykket »den ordentlige Rigsdags Møder« i § 21 dog utvivlsomt ikke være til Hinder for, at en endnu ikke sammentraadt Rigsdags Møder maa kunne udsættes[46]). Det eneste, der begrebsmæssigt nødvendigt maa foreligge for at en Udsættelse kan ske, er nemlig, at Rigsdagen er indkaldt til Møde. Men saasnart dens første Møde er berammet, maa dette ogsaa kunne udsættes, hvis Nødvendighed derfor foreligger, thi ikke blot kan Udsættelsen skyldes en Grund, der faktisk forhindrer Rigsdagen fra at træde sammen, jfr. Bek. 26. Januar 1850, men det maa

---

[44]) Holck II S. 94. Ogsaa Grl. 1849 § 27 og Grl. 1866 § 22 forudsatte, blot endnu mere bestemt, at Rigsdagen var samlet, naar Opløsning skete, men desuagtet har der aldrig hersket Tvivl om, at Rigsdagen ogsaa maa kunne opløses, naar den ikke er samlet.

[45]) Aab. Brev 25. Sept. 1855; 2. Okt. 1856 i Dep. Tid. S. 920; 23. Sept. 1859; 5. Aug. 1864; 26. Sept. 1865; 4. Okt. 1867.

[46]) Matzen II S. 325. Naturligvis gælder dette kun, for saa vidt ikke Rigsdagens Samtykke i Henhold til Grl. § 21 maa indhentes.

ogsaa erkendes, at det at lade Rigsdagen træde sammen blot for at konstituere sig og strax derefter at blive udsat, synes kun en overflødig Formalitet[47]).

Det er dog kun med visse Begrænsninger, at Grl. § 21 hjemler Kongen Ret til at udsætte den ordentlige Rigsdags Møder. Den første og vigtigste er den, at Udsættelsen kun kan ske paa bestemt Tid[48]). Herfra kan end ikke Rigsdagens Samtykke dispensere Kongen og med Rette, thi ellers kunde den ordentlige Rigsdags Sammentræden blive udsat paa det uvisse. Yderligere opstiller Grl. § 21 to Betingelser, som dog kan fraviges med Rigsdagens Samtykke, nemlig at Udsættelsen ikke maa vare længere end to Maaneder[49]), og at den ikke maa ske mere end én Gang i Aaret indtil dens næste ordentlige Samling. Ved Aaret maa her forstaas Tiden, der ligger imellem to ordentlige Rigsdagssamlinger, skønt denne Tid, da den ordentlige Rigsdag kan indkaldes før det grundlovsmæssig bestemte Tidspunkt, ikke altid vil være et fuldt Aar[50]).

---

[47]) Medens Matzen II S. 325 vel i Princípet anerkendte dette, mente han dog, at det af Grl. 1866 § 41, Grl. 1915 § 40, maa følge, at hvis en indkaldt Rigsdag skal udsættes udover 1ste Mandag, nu 1ste Tirsdag i Oktober, maa Rigsdagen først træde sammen og konstituere sig. Men heller ikke dette kan anses for strængt nødvendigt. Hvad Grl. § 40 tilsigter ved sin Regel om Rigsdagens Ret og Pligt til at træde sammen en bestemt Dag i Aaret, er kun at afværge, at Kongen ved at undlade at sammenkalde Rigsdagen skulde kunne hindre denne i at træde sammen, jfr. Holck II S. 88. Men er den ordentlige Rigsdag blot kaldt sammen inden den første Tirsdag i Oktober og derefter udsat i Henhold til Grl. § 21, sammentræder Rigsdagen af sig selv uden ny Indkaldelse ved Udsættelsens Udløb, og en formel Sammentræden af Rigsdagen lige forinden Udsættelsen bliver da ogsaa i dette Tilfælde kun en overflødig Formalitet. Derhos maa ogsaa selve Ordene i Grl. § 40 siges at være sket Fyldest, naar blot Rigsdagen af Kongen er indkaldt til Møde forinden det i § 40 nævnte Tidspunkt, ligesom der jo ogsaa deri ligger en tilstrækkelig betryggende Tilkendegivelse af, at nogen Elusion af Rigsdagens Ret ikke tilsigtes ved Udsættelsen.

[48]) Jfr. dog Bek. 26. Jan. 1850, hvorved Rigsdagens allerede berammede Aabningsmøde paa Grund af Vanskeligheder ved Bæltpassagen blev udsat i nogle faa Dage, se Bek. 29. Jan. 1850.

[49]) Aab. Brev 4. Nov. 1864.

[50]) Holck II S. 95, Matzen II S. 326.

Om Udsættelsen af den overordentlige Rigsdags Møder indeholdes ingen udtrykkelig Bestemmelse i Grundloven. Men da Kongen kan udsætte den ordentlige Rigsdag, skønt han ikke frit kan slutte den, maa han saa meget mere kunne udsætte den overordentlige, hvis Varighed ifølge Grl. § 20 beror paa hans Bestemmelse. At Grundloven i § 21 alene taler om Kongens Ret til at udsætte den ordentlige Rigsdags Møder, har derfor kun den Betydning, at de i § 21 fastsatte særlige Begrænsninger i Kongens Udsættelsesret ikke gælder med Hensyn til den overordentlige Rigsdag[51]).

Ifølge Grl. § 21, jfr. § 20, kan Kongen endelig kun udsætte Rigsdagens d: begge Tingenes Møder paa én Gang. I Grl. § 22, 4de Stk., omtales dog en Udsættelse alene af ét Tings Møder, nemlig naar det andet Ting er opløst, men de særlige Regler om Betingelserne for Udsættelsen efter § 21 gælder ikke i dette Tilfælde, idet Udsættelsen af det ene Tings Møder ogsaa kan ske, selvom Rigsdagen allerede tidligere har været udsat, ligesom Udsættelsen her sker paa ubestemt Tid, nemlig til det nyvalgte Ting indkaldes til Møde, hvorhos Udsættelsen i dette Tilfælde er paabudt i Grundloven og derfor ikke behøver udtrykkeligt at befales af Kongen.

Hvad Virkningen af Udsættelsen af Rigsdagen angaar, da falder den paa ét Punkt sammen med Virkningen af Rigsdagens Slutning, nemlig deri, at Rigsdagens Ret til at være sammen ophører, og at derfor alle de samme Retsvirkninger af, at Rigsdagen ikke er samlet, indtræder her som ved en Slutning af Rigsdagen. Tingenes Ret til at træde sammen og forhandle, Medlemmernes særlige Retsbeskyttelse m. v. er foreløbigt suspenderet. Saalænge Udsættelsen varer, er der derfor ingen Forskel mellem en blot Udsættelse af Rigsdagens Møder og en endelig Slutning af Rigsdagen. Men Forskellen viser sig ved Mødernes Genoptagelse. Thi da Virkningen af Indkaldelsen af Rigsdagen ikke er hævet, men kun udsat, træder Rigsdagen efter Udsættelsens Ophør selv sammen uden ny Indkaldelse og konstituerer sig, hvis den ikke allerede maatte være sammentraadt og konstitueret inden Udsættelsen. Er dette sidste derimod sket,

[51]) Holck II S. 95 fg., Matzen II S. 326 fg.

finder ingen ny Aabning eller Konstituering Sted, og havde Rigsdagen allerede paabegyndt sit Arbejde inden Udsættelsen, fortsætter den sit Arbejde, hvor den slap. Der er altsaa her fuldstændig retlig Kontinuitet mellem Rigsdagens Møder før og efter Udsættelsen, idet Rigsdagen trods den skete Udsættelse betragtes som en og samme Rigsdagssamling.

§ 64.

Opløsning.

Medens Slutningen og Udsættelsen kun gør Ende paa eller suspenderer den enkelte Rigsdagssamling, tillægger Grundlovens § 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. Som foran anført valgtes nemlig Underhusets Medlemmer fra først af kun for en enkelt Samling, og ved dennes Slutning bortfaldt derfor ogsaa deres Mandater, saaledes at Slutning og Opløsning oprindelig var enstydige Begreber[52]). Senere da Parlamentet aarlig blev indkaldt og de hyppige Valg derfor blev besværlige, indførtes den Regel, at Medlemmerne valgtes for en bestemt længere Aarrække, saaledes at Mandaterne altsaa 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 og Opløsning af Parlamentet[53]). Denne extraordinære 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

---

[52]) Et Minde herom er det, naar endnu i Sverige Regeringsformen af 1809 § 109 bruger »upplösa« i samme Betydning som at slutte, jfr. ogsaa dansk And. 28. Maj 1831 § 7, hvor »Opløsning« har samme Betydning.

[53]) Hatschek 1905 I S. 344 fg. og Berlin, Opløsningsret S. 16 fg.

fleste ældre republikanske Forfatninger, saaledes Nordamerikas Forfatning[54]), ikke tillægger Præsidenten en slig Ret, og at ogsaa enkelte ældre monarkiske Forfatninger af meget demokratisk Karakter heller ikke tillagde Kongen Opløsningsret[55]), 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-parlamentariske Principer fortrinligt stemmende Middel til Løsning af opstaaede parlamentariske Konflikter[56]). Opløsningsretten fandt derefter Indgang i næsten alle konstitutionelle Monarkier, og efter Verdenskrigen er den nu ogsaa i forskellige Former indført i mange af de nydannede Republiker, saaledes i det tyske Rige, Finland, Polen og Czekoslovakiet[57]).

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 Grl. 1849 § 27, jfr. Grl. 1866 § 22, der

---

[54]) I Frankrig kan dog Præsidenten opløse Deputeretkammeret med Senatets Samtykke, hvilket dog kun er sket én Gang, se Berlin, Opløsningsret S. 79 fg. I Svejts kan i adskillige Kantoner et Flertal af Vælgere vedtage Opløsning af Kantonets lovgivende Kammer, anf. Værk S. 97.

[55]) Foruden den norske Grl. af 1814 gjaldt dette saaledes om den franske Forf. af 1791, den spanske af 1812, den hollandske af 1815 og den portugisiske af 1822.

[56]) Det var særlig den yngre Pitts Opløsning af Parlamentet i 1784, der bevirkede et Omslag i Opfattelsen, se Berlin, Opløsningsret S. 22.

[57]) Jfr. tysk Rigsforf. 1919 § 25, finsk Regeringsform 1919 § 27, czekoslovakisk Forfatn. 1920 § 31 og polsk Forf. 1921 §§ 25 og 26. I Polen kan Præsidenten dog ligesom i Frankrig kun opløse Rigsdagen med Senatets Samtykke, og derhos skal Senatet altid samtidigt opløses. I de enkelte tyske Stater kan ikke blot Landdagen selv vedtage sin egen Opløsning, men her kan ogsaa et Flertal af Vælgerne ligesom i Svejts ved Folkeafstemning beslutte Landdagens Opløsning, jfr. f. Ex. preussisk Forf. 1920 § 14.

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[58]), medens de kommunale Raad iøvrigt ikke frit kan opløses af Regeringen[59]).

Da Rigsdagsmændene ifølge Grundloven vælges for et bestemt 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[60]). 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 Grundlove ligesom Grl. 18. Nov. 1863 § 30 efter den belgiske Forfatnings Exempel 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.

Med Hensyn til Folketinget udtaler Grl. § 22 kun: Kongen kan opløse Folketinget. Folketinget kan altsaa altid frit opløses, naar tilstrækkelig Grund dertil formenes at foreligge. Som en

---

[58]) Lagtingslov 15. April 1854 § 14.

[59]) Derimod s k a l de kommunale Raad i visse Tilfælde opløses (Skattevalg), jfr. Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 22.

[60]) Se nærmere angaaende Opløsningsrettens Forklaring og Begrundelse B e r l i n, Opløsningsret S. 290 fg. og M a t z e n II S. 329 og 330.

saadan Grund kan navnlig anføres en Konflikt mellem Folketinget og Regeringen, i hvilket Tilfælde en Opløsning dog kun kan anses for parlamentarisk berettiget, naar den overstemte Regering har en rimelig Udsigt til, at Valgene vil give den Medhold. Fremdeles kan nævnes en Konflikt mellem Tingene 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 ubelejligt Tidspunkt, gøre det forsvarligt ved Opløsning at henlægge dem til et andet Tidspunkt[61]). 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 betyde en Adgang for det siddende Ministerium til at forlægge de ordinære Valg til et for Ministeriets Politik belejligt Tidspunkt. Alligevel er det naturligvis 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, foran S. 285, og derefter opløser, jfr. kgl. aab. Brev Nr. 131, 31. Marts 1920. Men ligesom denne Kongens Ret 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 strax 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[62]), idet

[61]) Aab. Brev Nr. 27, 19. Marts 1898.

[62]) Se derimod om den Ret til at forlange Opløsning af det lovgivende Kammer, der i flere Svejtserkantoner og i flere tyske Enkeltstater er tillagt Flertallet af Vælgerne, foran S. 422, Note 54 og 57.

Reglen i Grl. § 80, 2det Stk. vel kan give Anledning til Opløsning men ikke hjemler Mindretallet i Folketinget Ret til at fremtvinge en Opløsning. Kun i et enkelt Tilfælde s k a l Opløsning ske, nemlig i Henhold til Grl. § 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[63]). Det følger imidlertid af det anførte, at gentagne Opløsninger kort efter hinanden kun i ganske særlige Tilfælde vilde være forsvarlige[64]).

Hvad derimod Landstinget angaar, da er det i Almindelighed uopløseligt, idet det, bortset fra Grundlovsændringers Vedtagelse, jfr. Grl. § 94, kun kan opløses under ganske særlige Betingelser, nemlig i Tilfælde af en vedvarende Konflikt med Folketinget. Betingelserne for en Opløsning af Landstinget er efter Grl. § 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 saavelsom 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, f. Ex. et Forslag til Beslutning i Henhold til Grl. § 18, ikke kunne føre til en Opløsning af Landstinget.

Denne Ordning, der er fremgaaet som et Kompromis mellem

---

63) Anderledes derimod tidligere Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 34 og Grl. 18. Nov. 1863 § 30 samt nu tysk Rigsforfatning 1919 § 25.

64) Jfr. dog de tre Opløsninger af Folketinget i 1920, 31. Marts, 24. Juni og 10. Sept. 1920.

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[65]), er af ret usædvanlig Karakter, men har dog sit Forbillede i flere engelske Kolonistatsforfatninger[66]). Herefter vil Landstinget altsaa, bortset fra Grundlovsændringer, hver Gang det helt nyvælges samtidigt med Folketinget, ikke kunne rammes af en Opløsning, før mindst 4 a 5 Aar er gaaede. Opløses Folketinget i Mellemtiden, forlænges denne Frist yderligere. Men paa den anden Side vil det efter denne Frists Udløb kunne opløses, hvis det blot i Løbet af Folketingets Valgperiode, maaske i Samlingen lige før Valgene, har modsat sig eller undladt at fremme selv kun et eneste Forslag vedtaget af Folketinget og efter de næste ordinære Folketingsvalg paany modsætter sig dette Forslag. Landstingsopløsningen har altsaa Karakter udelukkende af et Middel til at drive Folketingets Vilje igennem overfor Landstinget, medens en Appel til Vælgerne under almindelige Forhold alene kan ske gennem en Opløsning af Folketinget[67]).

Iøvrigt kan Landstinget kun opløses i Tilfælde af Grundlovsforandring, jfr. Grl. § 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[68]), jfr. den ved Grundlovsændringen i 1920 indsatte 2den midlertidige

---

[65]) Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 65.

[66]) Allerede den australske Commonwealth-Forf. af 1900 indførte en lignende Ret til Opløsning af Senatet i Konfliktstilfælde, se Berlin, Opløsningsret S. 124 fg. Mest minder den danske Ordning dog om Førstekammeropløsningen i Victoria og Sydaustralien, se Wallengren l. c. S. 69, Marriot, Second Chambers 1910 S. 159 og 167, og Temperley, Senates and upper chambers 1910 S. 67 samt min Afhandling i U. f. R. B. 1916 S. 91.

[67]) Wallengren l. c. S. 72 og min Anmeldelse i U. f. R. 1916 B. S. 89 fg. Opløsningen af Landstinget faar forsaavidt ligesom den monarkiske Opløsning i gamle Dage Karakteren af et Slags Disciplinærmiddel overfor et genstridigt Ting, jfr. allerede Landstingsopløsningen i 1914, Aab. Brev Nr. 123, 13. Juni 1914, der i Motiveringen minder om Opløsningerne af Folketinget i 1881, se Aab. Brev Nr. 66, 7. Maj og Nr. 109, 6. Juni 1881.

[68]) Cohn S. 553 Note 1. I Svejts og paa Island er Grundlovsændringsvejen oftere benyttet for at realisere udenfor liggende Formaal.

Bestemmelse til Grl. 1915 om en extraordinær Opløsning af Landstinget, der netop var en af Hovedgrundene til Grundlovsforandringen, se foran S. 34.

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 Grl. § 22[69]). Dog bør Opløsningen ikke ske paa et saadant Tidspunkt, at den kommer i Strid med Grl. § 40[70]). Opløsning af en samlet Rigsdag vil derhos ogsaa kunne ske selv indenfor det Tidsrum, da Rigsdagen ifølge Grl. § 19 ikke kan sluttes. Men forsaavidt Opløsningen kan opsættes, vil den overfor Rigsdagen hensynsfuldeste Fremgangsmaade, der under parlamentarisk Styre ogsaa næsten paabyder sig af sig selv, være den at lade Rigsdagen gøre sig færdig og slutte den, inden Opløsningen sker, hvilket ogsaa nu er blevet fast Praxis[71]).

Opløses et af Tingene, naar Rigsdagen er samlet, skal ifølge § 22, sidste Stykke, 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 paa dette Punkt noget ufuldkommen. Dels udtaler den intet om, hvad den dog naturligvis forudsætter, at der først skal afholdes nyt Valg, inden Rigsdagen igen træder sammen, jfr. derimod Grl. § 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.

---

[69]) Derimod forudsatte Grl. 1849 § 27 og Grl. 1866 § 22, at Opløsningen skete, mens Rigsdagen var samlet.

[70]) Jfr. Matzen II S. 331. De foran S. 419 Note 47 anførte Betragtninger gælder nemlig ikke her, da Rigsdagen ikke selv kan sammentræde efter Opløsning saaledes som efter Udsættelse.

[71]) Aab. Brev Nr. 79, 6. April 1906 og Nr. 144, 18 Maj 1906; Aab. Brev Nr. 88, 30. April og Nr. 108, 14. Maj 1909; Nr. 91, 16. April og Nr. 95, 18. April 1910; Aab. Brev Nr. 123, 13. Juni og Nr. 124, 15. Juni 1914; Aab. Brev Nr. 108, 23. April og Nr. 121, 1. Maj 1915. Herfra afveges dog ved Aab. Brev Nr. 131, 31. Marts 1920, da Opløsningen ønskedes hurtigst muligt fremmet.

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[72]), skønt der i det sidste Tilfælde i Virkeligheden ikke i Almindelighed foreligger samme praktiske Trang til dens Sammentræden umiddelbart efter Opløsningen[73]). Nogen Ret til uden Indkaldelse selv at træde sammen inden to Maaneder efter Opløsningen hjemler Grundloven dog ikke den nyvalgte Rigsdag[74]), 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[75]). Derimod maa Afholdelsen af Nyvalg efter Opløsning i den Grad nødvendigt siges at høre med til selve Opløsningens Begreb, at en Opløsning, der slet ikke efterfulgtes af Nyvalg, vistnok maatte anses for en ren Ugyldighed, saaledes at i dette Tilfælde den gamle Rigsdag igen maatte kunne sammentræde paa det i Grl. § 40 bestemte Tidspunkt, hvilket ikke vilde være i Strid med, at en gyldigt opløst Rigsdag ikke mere kan kaldes til Live[76]).

---

[72]) Dette var klarere udtalt i Grl. 1849 § 27 og Grl. 1866 § 22, jfr. Cohn S. 553 og Note 2.

[73]) I Sverige gælder Paabudet om Rigsdagens Sammentræden en vis Tid efter Opløsningen kun, naar det er en ordentlig Rigsdag, der opløses, og i England udsættes Parlamentets Sammentræden efter Opløsning regelmæssigt lige indtil Parlamentets sædvanlige Mødetid. Ganske vist er der herved at mærke, at Prøvelsen af Valgene i Sverige og England ikke foretages af Kamrene selv, men en Sammenkaldelse af Rigsdagen alene for at prøve Valgbrevene synes dog en lidet nødvendig Ting, og Paabudet om Kamrenes Sammentræden en vis kort Tid efter Opløsningen skyldes da historisk heller ikke Hensynet til Prøvelsen af Valgbrevene, idet intet lignende er foreskrevet for det Tilfælde, at ordinære Nyvalg foretages, men skyldes alene en Frygt for Misbrug af Kongens Opløsningsret, jfr. Holck II S. 102, som ikke mere er begrundet.

[74]) Derimod kan den af sig selv sammentræde paa det i Grl. § 40 bestemte Tidspunkt.

[75]) Cohn S. 553. I England sætter Loven overhovedet slet ingen Maximumsfrist for Nyvalgene og det ny Parlaments Sammentræden, men bestemmer tværtimod, hvad der synes en god Regel, at der maa være mindst 35 Dage mellem Opløsningen og Nyvalgene, se Berlin, Opløsningsret S. 24.

[76]) Iøvrigt turde Spørgsmaalet om, hvad der skal ske i det usandsyn-

Ligeledes maa det utvivlsomt følge af Paabudet om Rigsdagens Sammentræden efter Opløsningen, at en ny Opløsning vilde være en Ugyldighed, der foretoges, inden Rigsdagen endnu var traadt sammen efter den første Opløsning[77]).

Opløsningen sker ved et kgl. aabent Brev, der indføres i Lovtidenden, men virker uden Hensyn hertil fra den Dag, den er kundgjort for Rigsdagen eller vedkommende Ting[78]), medmindre den lyder paa, at den først træder i Kraft fra et senere Tidspunkt. Dette er nu ifølge nyere dansk Praxis altid Tilfældet, saaledes at Opløsningen regelmæssigt først faar Retsvirkning paa Dagen for eller Dagen før Nyvalgene, hvorved opnaas, at der ikke bliver noget Tidsrum, hvori en Rigsdag ikke kan samles[79]). At Udskrivningen af Nyvalgene skal være indeholdt i selve Opløsningsbrevet, er ikke foreskrevet i den danske Grundlov[80]); i nyere dansk Praxis udskrives Nyvalgene dog altid før Opløsningen træder i Kraft, og ofte endog før selve Opløsningsbrevet udstedes[81]), hvilket sidste nu efter Grl. § 36 maa anses for det strængt rigtige[82]).

Hvad Opløsningens Retsvirkninger angaar, da er dens principale Retsvirkning den, at Rigsdagsmandaterne tilintetgøres, saaledes at der, naar Rigsdagen er opløst, ikke længer findes

---

lige Tilfælde, at en Regering groveligt misbruger Kronens Opløsningsret til at undlade at udskrive Nyvalg, høre til de ørkesløse Spørgsmaal, som Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 15, afviser fra en alvorlig juridisk Undersøgelse, jfr. om hele dette Problem Berlin, Opløsningsret S. 211 fg.

[77]) Berlin, Opløsningsret S. 200 fg. og Cohn S. 552.

[78]) Da Opløsningsbrevet nemlig ikke er nogen Lov eller Retsanordning, er dets Retsvirkning ikke efter Lov 25. Juni 1870 § 3 afhængig af Offentliggørelsen i Lovtidenden, jfr. Matzen II S. 332.

[79]) Aab. Brev Nr. 103, 3. Aug. 1872, Nr. 101, 29. Maj 1903, Nr. 144, 18. Maj 1906, Nr. 108, 14. Maj 1909, Nr. 95, 18. April 1910, Nr. 123, 13. Juni 1914, Nr. 108, 23. April 1915.

[80]) Derimod f. Ex. i den belgiske og hollandske.

[81]) Det sidste saaledes f. Ex. i 1906, Aab. Brev Nr. 130, 30. April 1906, i 1909, Aab. Brev Nr. 89, 1. Maj 1909, og i 1910, Aab. Brev Nr. 94, 18. April 1910. I 1920 udskreves dog Nyvalgene samme Dag som Opløsningen, se de aabne Breve af 31. Marts, 24. Juni og 10. Sept. 1920.

[82]) Grl. § 36 maa nemlig forudsætte, at Udskrivningen af Valgene foregaar før Opløsningen af Landstinget, da der ellers strængt taget ikke vilde findes Medlemmer af Landstinget, der kunde vælge.

Rigsdagsmænd, før nye Valg har skaffet andre til Veje, hvorfor nye Valg altid strax maa afholdes efter Opløsningen. Det er ganske vist blevet hævdet, at ikke Opløsningen, men først de nye Valg kunde tilintetgøre Mandaterne, fordi Grundloven f. Ex. i § 40 og § 22 forudsætter, at der altid maa være en Rigsdag, der kan samles[83]), men denne Mening er uhjemlet. Nyvalg alene kan nemlig ikke ophæve gyldige Valg, men kan først faa Gyldighed fra disses Ophør enten ved Valgtidens Udløb eller ved extraordinær 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[84]). 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 extraordinært skal kunne kaldes til Live igen[85]). Derfor kan en éngang foretaget Opløsning heller ikke kaldes tilbage[86]), 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 Mel-

[83]) Holstein-Ledreborg i »Tilskueren« 1902 S. 439.

[84]) Dette er saaledes Tilfældet bl. a. i Norge, Sverige og Nordamerika, se Berlin, Opløsningsret S. 206 Note 29.

[85]) J. E. Larsen I, 3 S. 47, Holck II S. 100 fg., Matzen II S. 382, Seydel, Commentar zur Verfassungsurkunde S. 206, Laband I S. 319, Jellinek, Schriften II S. 249, v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches I S. 264, Matter, La dissolution des assemblées parlementaires, 1898 S. 34 og Berlin, Opløsningsret S. 218 fg. Dette Resultat blev da ogsaa anerkendt i Folketingets Betænkning af 4. Sept. 1916 angaaende det da forelagte Lovforslag om Grundlovens Ikrafttræden, men samtidigt foresloges det rigtignok, at den opløste Rigsdags Medlemmer eventuelt skulde kunne sammenkaldes som en raadgivende Forsamling, indtil den ny Rigsdag var valgt, se ligeledes Rigsdags-Aarbog 1917—18 S. 24.

[86]) Jfr. Berlin i »Nationaltidende« for 8. April 1920 Aftenudgaven.

lemrum, hvor dette ikke kan ske, hvilket ogsaa er saa meget mindre betænkeligt som Rigsdagen jo ikke er permanent fungerende og Kongen i Henhold til Grl. § 25 foreløbigt kan give Love, naar Rigsdagen ikke er samlet[87]). At Rigsdagsmandaterne bortfalder ved Opløsningen, er da ogsaa klart forudsat i Vgl. 1920 § 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[88]). 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. 1920 § 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 Grundloven udtrykkeligt eller stiltiende maatte hjemle noget andet. Derfor bortfalder ved Opløsningen ikke blot alle almindelige Udvalg nedsatte af det opløste Ting saavelsom det i Grl. § 49 omtalte Rigsdags-Fællesudvalg, men ogsaa de af det opløste Ting i Henhold til Grl. § 45 nedsatte Undersøgelseskommissioner, eftersom disse skal bestaa af Tingets egne Medlemmer[89]). 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 Oplos-

[87]) En anden Sag er, at dette »rigsdagsløse« Mellemrum bør gøres saa kort som muligt, hvorfor det er en heldig Praxis, at Opløsningen i Danmark regelmæssig først faar Retskraft fra Dagen før Nyvalgene.

[88]) I Grl. 1849 § 27 og Grl. 1866 § 22 var det samme ogsaa forudsat i Ordene: »indtil hele Rigsdagen atter k a n samles« hvori laa en klar Forudsætning om, at en opløst Rigsdag i k k e k u n d e samles, før Nyvalg var sket.

[89]) Saaledes ogsaa H o l c k II S. 178 og M a t z e n II S. 355.

ningen er indirekte fastslaaet af Grundloven i § 66, 2det Stk., 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 Vedkommende bevarer deres Sæde i Retten[90]). Flere fremmede Forfatninger hjemler vel permanente Rigsdagsudvalg, som skal varetage Rigsdagens Interesser overfor Regeringen i Tiden mellem Rigsdagssamlingerne og som derfor kan vedblive at fungere ikke blot efter, at Rigsdagen er sluttet men ogsaa efter, at den er opløst, hvorved Rigsdagen jo paa en Maade gøres permanent[91]), men dertil kender vor Grundlov intet. Det maa derfor betragtes som en Nyordning, der ikke er stemmende med Grundloven, naar der i den nyeste Tid uden Iagttagelse af Grl. § 94 ved den ganske vist midlertidige Afviklingslov 11. April 1919 § 1, jfr. Lov Nr. 464, 31. Oktober 1921, blev indført et Rigsdagsudvalg — endog et Rigsdags-Fællesudvalg — der kunde blive ved at fungere paa Rigsdagens Vegne ikke blot efter Rigsdagens Slutning, men ogsaa efter dens Opløsning. Derimod maa det antages for stiltiende forudsat i Grundloven, hvilket ogsaa altid har været anerkendt i Praxis, at Tingenes Formænd maa kunne blive ved at fungere efter Opløsningen, indtil Rigsdagen paany træder sammen[92]), ligesom det ogsaa maa anses for forudsat i Grundloven, jfr. Grl. § 66, 2det Stk., at den af Folketinget i Henhold

[90]) Efter Grl. 1866 § 68 gjaldt denne Undtagelse udtrykkeligt kun i Tilfælde af Landstingets Opløsning. Efter Grl. 1915 § 66 gælder den derimod nu ogsaa i Tilfælde af Valgperiodens ordinære Udløb.

[91]) Allerede før Verdenskrigen kendtes saadanne permanente Udvalg efter flere tyske Stænderforfatninger, se B e r l i n, Opløsningsret S. 68 og 423. Efter Verdenskrigen er saadanne Udvalg ogsaa indført i adskillige nyere Forfatninger, jfr. saaledes den tyske Rigsforf. 1919 § 35, Stk. 1 og 2, der hjemler baade et staaende udenrigspolitisk Udvalg og et staaende Udvalg til i Almindelighed at varetage Folkerepræsentationens Rettigheder overfor Rigsregeringen, naar Rigsdagen ikke er samlet eller Valgperioden udløbet. Lignende Udvalg er hjemlet i de enkelte tyske Landes Forfatninger, jfr. f. Ex. preussisk Forf. 1920 § 26, samt i Czekoslovakiets Forfatn. 1920 § 54. Ogsaa i Sverige blev ved en Række Grundlovsændringer i 1921 indført et staaende udenrigspolitisk Nævn, der kan fungere ogsaa efter Opløsning, Regeringsformens §§ 12 og 54, Rigsdagsordningens § 50.

[92]) Jfr. F. F. O. § 45, L. F. O. § 5, Stk. 3. I det tyske Riges Forf. 1919 § 27 er der givet udtrykkelig Hjemmel derfor.

X) Det samme gælder det ved Lov 13-4-1923 indførte udenrigspolitiske Udvalg, der ifølge § 3 kan sammenkrade, ogsaa „naar Rigsdagen ikke er samlet", forsaavidt det er Meningen, at disse Ord i Overensstemmelse med den sædv. Betydning jfr. Grl § 25. Kf. § 36 ogsaa skal omfatte Opløsning.

til Grl. § 14 valgte Anklager kan fortsætte en mod Ministrene rejst Anklage efter Folketingets Opløsning[93]).

Hvad dernæst selve det opløste Tings enkelte Medlemmer angaar, da mister de derhos ved Opløsningen ikke blot den særlige begunstigede Retsstilling, som Rigsdagsmænd nyder, medens Rigsdagen er samlet, jfr. Grl. § 56, 1ste Pkt., men de kan heller ikke nyde de Rettigheder, der tilkommer Rigsdagsmænd ogsaa mellem Samlingerne, f. Ex. det i Vgl. 1920 § 101 fastsatte Vederlag og fri Rejse paa Statsbanerne[94]). Ligeledes ophører de at kunne beklæde de i Grl. § 45, 2det Stk. omtalte Kommissionsstillinger og Hverv, forsaavidt Indehaverne af disse s k a l være Rigsdagsmænd[95]). Reglerne om Rigsdagsmænds Fritagelse for Vidneførsel saavel som Beskyttelsen efter Grl. § 56, 2det Stk. maa derimod efter deres Hensigt som nærmest tjenende objektive Retshensyn 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. Grl. § 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 Finanslovforslaget forelagt og ikke kan sluttes, før Betingelserne efter Grl. § 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[96]). Hvad derimod det ikke opløste Ting angaar, da

[93]) Se foran S. 314.

[94]) Ogsaa af denne Grund er den foran S. 431 Note 87 omtalte nyere Praxis heldig.

[95]) Jfr. f. Ex. Lov Nr. 32, 7. Marts 1902 § 1, Lov Nr. 50, 27. Marts 1903 § 1.

[96]) Jfr. F. F. O. § 2, hvorefter ny Formand skal vælges efter Folketingets Opløsning.

siges det i Grl. § 22, sidste Stykke, at dets Møder skal udsættes, naar det andet Ting opløses. Dette er i dansk Praxis forstaaet saaledes, at det ikke opløste Ting efter Rigsdagens Sammentræden kan fortsætte sit Arbejde, hvor det slap, og da der saaledes for dette Tings Vedkommende er retlig Kontinuitet mellem Rigsdagen før og efter Opløsningen, har man for dets Vedkommende betegnet Samlingen efter Opløsningen som en Fortsættelse af Samlingen før denne, medens man for det opløste Tings Vedkommende har betegnet den som en ny Afdeling af denne[97]). Denne Sprogbrug lader sig dog vanskelig opretholde, idet der er flere Tilfælde, hvor den ny Samling af Rigsdagen nødvendigvis maa betragtes som en ny Rigsdagssamling. Saaledes er man enig om, at foreløbige Love udstedte i Mellemtiden i Henhold til Grl. § 25 maa forelægges den efter Opløsningen sammentrædende Rigsdag, og at ligeledes Love vedtagne af Rigsdagen inden Opløsningen i Henhold til Grl. § 24 maa være stadfæstede inden den delvis nyvalgte Rigsdags Sammentræden, samt at Forslaget til Finansloven, hvis det før Opløsningen var oversendt til Landstinget, uden at være vedtaget der, maa forelægges paany i Folketinget som i en ny Samling[98]). Ligeledes har denne Betragtning af Samlingerne som en og samme Samling, kun med et nyt Element, til Følge, at Kongen maa indkalde det nyvalgte Ting alene til Møde[99]), hvilket formelt er i Strid med Grl. §§ 19 og 20. Det rigtigste vilde derfor være at betegne Samlingen efter Opløsningen som en ny Rigsdagssamling, der, hvis man ikke tør betragte Udtrykket »udsættes« i Grl. § 22 som brugt i uegentlig Forstand som lig »sluttes«[100]), alene adskiller sig fra det Tilfælde, at hele Rigsdagen har været opløst, derved, at det ikke opløste Ting, hvis Møder har været blot udsatte, kan fortsætte sit Arbejde som ellers efter en Udsættelse. Herved erin-

[97]) Matzen II S. 335.

[98]) Holck II S. 102 fg., Matzen II S. 335 fg., P. J. Jørgensen, Tidsskr. f. Retsv. 1908 S. 177 fg. og Berlin, Opløsningsret S. 409 fg.

[99]) Aab. Brev Nr. 78, 21. Maj og Nr. 121, 28. Juli 1881 samt Nr. 178, 1. Maj 1920.

[100]) Saaledes forstodes tidligere i Tyskland Ordet »vertagt« i den tilsvarende Forfatningsparagraf regelmæssigt som lig »sluttet«, G. Meyer-Anschütz S. 327, Bornhak, Preussisches Staatsrecht I S. 409, jfr. dog Jellinek, Schriften II S. 249. Saaledes ogsaa Cohn S. 553.

dres dog, at det slet ikke kan bygge paa noget af det opløste Tings Arbejde, der er gaaet under med dette i Opløsningen. Var derfor et Lovforslag før Opløsningen fra det opløste Ting sendt over til det ikke opløste Ting, kan dette sidste vel i den ny Samling fortsætte Behandlingen deraf og for sit Vedkommende endelig vedtage det, men det maa da atter oversende Lovforslaget til det nyvalgte Ting til tre Behandlinger dér, før Forslaget kan anses for gyldigt vedtaget af Rigsdagen, da der til en gyldig Rigsdagsbeslutning kræves en Vedtagelse af to samtidige Ting[101]).

FEMTE UNDERAFSNIT

Om Forretningsgangen i Rigsdagen.

§ 65.

Om Tingenes Forretningsorden.

Med Hensyn til Rigsdagens Forretningsgang giver selve Grundloven en hel Række Regler i Afsnit V, saaledes angaaende Valg af Formænd og Næstformænd, Grl. § 59, angaaende Valgbreves Prøvelse, § 53, Lovforslags Behandling §§ 51 og 52, Forhandlingernes Offentlighed, § 63, og Ministrenes Deltagelse i disse, § 58, den forenede Rigsdag § 65, m. m. fl.

Men uagtet Grundloven altsaa selv i stort Omfang giver Regler for Rigsdagens Forretningsgang, er disse Regler dog ufuldstændige og kun at anse for Grundtræk, der maa udfyldes ved nærmere Bestemmelser vedrørende Forretningsgangens Enkeltheder, altsaa ved særlige Forretningsordener for hvert af Tin-

[101]) Se nærmere om de forskellige herved fremkomne Tilfælde, der har mindre Interesse nu, da Rigsdagen næsten altid sluttes, før Opløsning sker, Matzen II S. 336 fg., jfr. dog Tilfældet i 1920, da Folketinget opløstes ved Aab. Brev Nr. 137, 31. Marts 1920, inden Samlingen var sluttet.

gene. Disse Tingenes Forretningsordener er derfor ligesom Valgloven, der nærmere udfylder Grundlovens Regler om Valgene til Rigsdagen, at anse for Tillæg til Forfatningens i Grundloven givne Regler og udgør saaledes selv en Del af Forfatningsretten[1]). I nogle Lande er da ogsaa Kamrenes Forretningsorden ligesom Valgenes nærmere Ordning fastsat ved Lov[2]), og dette gjaldt ogsaa tidligere i Danmark efter Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 38 med Hensyn til Rigsraadet[3]). I de fleste Lande er de lovgivende Forsamlinger imidlertid berettigede til selv at fastsætte deres Forretningsorden, og dette gælder ogsaa i Danmark med Hensyn til de enkelte Ting, se Grl. § 64, og den forenede Rigsdag, Grl. § 65, hvorefter hvert af Tingene og den forenede Rigsdag selv fastsætter de nærmere Bestemmelser vedkommende Forretningsgangen og Ordenens Opretholdelse.

Den historiske Oprindelse til denne Ordning maa søges i England, hvor Forfatningen væsentlig er uskreven, og hvor Underhuset derfor oftere igennem sin Forretningsorden har været i Stand til at ændre Forfatningen[4]), men derhos er Grundsætningen om Kamrenes Ret til selv at fastsætte deres Forretningsorden sikkert ogsaa paavirket af den gammelstænderske Opfattelse af Parlamentet som en autonom Myndighed ligeoverfor Kongemagten[5]). Efter moderne Opfattelse er Rigsdagen imidlertid ikke nogen autonom Myndighed indenfor Staten men et Statsorgan, og deraf følger, at selvom de enkelte Ting i Forfatningen har faaet en Beføjelse til selv at udfylde Grundlovens Regler om Rigsdagens Forretningsgang, maa de af dem givne Forskrifter, der kun skal være »nærmere« Bestemmelser, holde sig strængt indenfor Grundlovens Regler og er derfor at anse for uretmæssige, dersom de maatte være i Strid med Grundlovens være sig udtrykkeligt eller stiltiende givne Regler[6]). Det

[1]) Jellinek, Schriften II S. 253, Morgenstierne S. 283.

[2]) Saaledes i Sverige Rigsdagsordningen af 1866, hvortil dog knytter sig særlige reglementariske Forskrifter og Forretningsordener givne af Kamrene, men navnlig endnu paa Island, Forfatningslov 18. Maj 1920 § 54.

[3]) Jfr. ogsaa Provinsialstænder-Frd. 15. Maj 1834.

[4]) Jellinek, Schriften II S. 262 fg.

[5]) Jellinek, l. c. II S. 252, Cohn S. 561 fg.

[6]) Dette er ogsaa erkendt i F. F. O. § 44, L. F. O. § 47: »for saa vidt de ikke er grundede paa Grundlovsbestemmelser«.

vilde saaledes f. Ex. være grundlovsstridigt og følgelig uretmæssigt, om et Tings Forretningsorden til et Lovforslags Vedtagelse vilde kræve kvalificeret Flertal, da Grl. § 51 forudsætter, at almindeligt Flertal dertil er nok. Det bør dog herved erindres, at Garantierne for at Forretningsordenen ikke paa noget Punkt kommer i Strid med Grundloven er af meget ufuldkommen Art, idet Tinget, der har givet Forretningsordenen, i de fleste Tilfælde selv er den sidste Dommer angaaende saavel dens Overholdelse som dens Overensstemmelse med Grundloven. Hvis derfor et Ting fastholder en grundlovsstridig Bestemmelse i Forretningsordenen eller handler aabenlyst i Strid med denne, vil regelmæssig ingen Rekurs til nogen anden Myndighed staa aaben, og faktisk vil altsaa selv Grundlovens Forskrifter ad denne Vej kunne ændres[7]).

Da Grl. § 64 uden Begrænsning giver hvert af Tingene Ret til at fastsætte de nærmere Bestemmelser vedrørende Forretningsgangen, maa Forretningsordenen til enhver Tid kunne ændres af Tinget ved simpelt Flertal, uden at dette kan være bundet til et tidligere Tings Bestemmelse om kvalificeret Flertal i visse Tilfælde. I nogle Lande gennemføres dette Princip saa vidt, at ethvert sammentraadt Ting paany vedtager sin Forretningsorden[8]), men dette er dog nærmest kun en Formalitet, og i de fleste Lande, saaledes ogsaa i Danmark, anses Tingets Forretningsorden som gældende ogsaa for senere Ting, saalænge den ikke ændres[9]). Egentlig i Strid med denne Tingenes Ret til naarsomhelst at ændre deres Forretningsorden er det, naar der i denne kræves kvalificeret Flertal til Afvigelse fra dens Regler i paatrængende Tilfælde[10]). Men ogsaa denne Regel maa Tinget naarsomhelst ved simpelt Flertal kunne ændre.

---

[7]) Jellinek, Schriften II S. 268 fg. og foran S. 57 fg.

[8]) Dette gælder saaledes i Norge, Morgenstierne S. 282.

[9]) De tidligere Forretningsordener, F. F. O. af 2. Maj 1867 og L. F. O. af 28. Nov. 1866 blev efter Grl. 1915' Ikrafttræden erstattede af ny, F. F. O. af 26. Sept. 1918 og L. F. O. af 3. Okt. 1918. Begge er dog allerede blevet underkastede forskellige Ændringer. F. F. O. 17. Dec. 1919, 8. Sept. 1920 og 21. April 1921, L. F. O. 19. Dec. 1919 og 21. April 1921.

[10]) F. F. O. § 44, L. F. O. § 47, jfr. Cohn S. 561 Note 5.

§ 66.

Om Rigsdagens Forhandlingsmaade.

Hvad de nærmere Regler herom angaar, da er det allerede foran omtalt, hvorledes hver Rigsdag maa begynde med at konstituere sig, d. v. s. vælge Formand, Næstformænd og Sekretærer i hvert Ting for sig. Formanden, der altsaa altid vælges af vedkommende Ting selv, uden at Kongen har nogen Udnævnelses- eller Stadfæstelsesret, Grl. § 59[11]), leder Forhandlingerne i Tinget og sørger for, at god Orden vedligeholdes. Han er ikke udelukket fra at deltage i Forhandlingerne, men maa i saa Fald overlade Ledelsen til en af Næstformændene; ligeledes deltager han ogsaa nu i Afstemningen, idet det tidligere utvivlsomt grundlovsstridige Forbud derimod i Forretningsordenen[12]) nu er bortfaldet[13]). Formændene leder dels i Forening, dels hver for sig og tildels under Forhandling med Næstformændene og Udvalgene for Forretningsordenen Rigsdagens indre Forhold og repræsenterer Tingene imellem Samlingerne[14]). Næstformændenes Hverv er væsentligt at fungere i Formandens Forfald, medens Sekretærerne navnlig bistaar Formanden ved Afstemninger[15]).

Foruden dette blandt Tingets egne Medlemmer valgte Formandsskab er der ved Rigsdagen ansat en Række lønnede Tjenestemænd, saaledes en Bureauchef[16]), en Folketings- og en Landstingssekretær[17]) samt et Antal af Formændene ansatte

---

[11]) Jfr. derimod tidligere Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 37. I England udnævner Kongen endnu Overhusets Formand, Lordkansleren, og stadfæster formelt Valget af Underhusets Formand. I Sverige udnævntes lige indtil 1921 Formændene (Talmännen) i begge Kamre af Kongen, se F. Vegelow, Den svenska talmansinstitutionen, Lund 1921.

[12]) Se tidligere F. F. O. af 1867 § 4, L. F. O. 1866 § 5.

[13]) Nuværende F. F. O. § 4, L. F. O. § 5.

[14]) F. F. O. § 45 fg., L. F. O. § 48 fg.

[15]) F. F. O. §§ 5—6, L. F. O. §§ 6—7. I Folketinget, jfr. F. F. O. § 5 — men ikke i Landstinget — kan Sekretærerne ogsaa i Formandens og Næstformændenes Forfald beklæde Formandspladsen.

[16]) F. F. O. § 46, L. F. O. § 48.

[17]) F. F. O. § 46, Stk. 2, L. F. O. § 49. Medens de forannævnte Embedsmænd tidligere valgtes af Rigsdagen eller vedkommende Ting, ansættes de nu af Tingenes Formandsskab.

Stenografer og andre Tjenestemænd. Bureauchefen har bl. a. at affatte Forslag til Rigsdagens Budget, hvilket vedtages af Formændene, medens Regnskabet revideres, ikke, saaledes som Grl. § 49 egentlig kræver, af de almindelige Statsrevisorer, men af en af Formændene antagen Revisor. Heller ikke decideres det af Rigsdagen selv, men af Formændene, saaledes at der kun meddeles Rigsdagen en kort aarlig Regnskabsoversigt[18]).

Tingenes Forhandlinger foregaar dels gennem hemmelige Udvalg og dels i Møder af hele Tinget. Nogen Nødvendighed for, at en Sag inden dens Afgørelse eller Forhandling skal underkastes forberedende Prøvelse i et Udvalg, existerer som Regel ikke[19]). Dog skal ifølge Tingenes Forretningsorden visse Sager altid henvises til staaende Udvalg enten før deres Behandling eller, hvad der gælder med Hensyn til Finanslovforslaget, efter Sagens første Behandling, medens Udvalg iøvrigt nedsættes saa ofte det skønnes nødvendigt. Staaende Udvalg, der altid skal nyvælges i hver Rigsdagssamling, saasnart den er sat, skal i hvert af Tingene nedsættes angaaende Forretningsordenen, Andragender, Valgbreves Prøvelse og Finansloven; derhos vælges i Folketinget yderligere et staaende Lønningsudvalg og et Udvalg for Statsrevisorernes Betænkning. Endelig nedsættes i hver Samling et staaende Fællesudvalg i Henhold til Grl. § 49[20]). Af disse Udvalg spiller navnlig Folketingets Finansudvalg en fremtrædende Rolle, idet dets Mening i Praxis mere og mere indhentes af Regeringen ved alle vigtigere Regeringsskridt.

Hvad Behandlingen af almindelige Lovforslag angaar, hvorfor særlige Regler er givne i Grl. §§ 51 og 52, henvises til det følgende i Afsnittet om den lovgivende Magt, og det samme gælder Behandlingen af Grundlovsforslag og foreløbige Love. Andre selvstændige Forslag end Lovforslag skal være affattede

[18]) F. F. O. § 48, L. F. O. § 51.

[19]) I enkelte Lande derimod som Norge og Nordamerika skal næsten alle Sager altid behandles i staaende Udvalg, der er Herre over Sagernes videre Skæbne. I Sverige nedsættes der paa hver ordentlig Rigsdag syv staaende Fællesudvalg, til hvilke de allerfleste Sager skal henvises; ved Siden af kan der dog ogsaa nedsættes »tilfældige« Udvalg af hvert af Kamrene, Riksdagsordningen § 37.

[20]) F. F. O. § 7, L. F. O. § 9. Ethvert Udvalg vælger sin egen Formand og Sekretær og afgiver Betænkning til Tinget.

i Beslutningsform og anmeldes i et Møde, hvorefter Tinget regelmæssigt i et følgende Møde efter Forslag af Formanden bestemmer, hvorledes de skal behandles. Dog maa intet Forslag vedtages i samme Møde, i hvilket Bestemmelse er taget om, hvorledes det skal behandles[21]).

Med Hensyn til Forhandlingerne i hele Tinget, da er de ifølge Grl. § 63 offentlige. Dog kan Formanden eller det i Forretningsordenen bestemte Antal Medlemmer forlange, at alle uvedkommende fjærnes, hvorpaa Tinget afgør, om Sagen skal forhandles i et offentligt eller et hemmeligt Møde[22]). Ligeledes kan Formanden, naar Tilhørerne ikke forholder sig rolige, lade dem, der forstyrrer Roligheden, og i fornødent Fald samtlige Tilhørere, fjærne[23]). Forhandlingen foregaar iøvrigt saaledes, at Medlemmerne og Ministrene i Almindelighed taler fra en særlig Talerplads[24]). Talerne faar i Reglen Ordet i den Orden, hvori de har forlangt det, dog kan der herfra gøres Undtagelse navnlig med Hensyn til Ordførerne, og Ministrene er under Forhandlingerne i Henhold til Grl. § 58 berettigede til at forlange Ordet, saa ofte de vil, idet de iøvrigt iagttager Forretningsordenen. Ethvert Medlem er pligtigt at underkaste sig Formandens Kendelse angaaende Overholdelsen af den fornødne Orden, og er han to Gange i samme Møde kaldt til Orden, kan Formanden helt nægte ham Ordet i dette Møde[25]). Ligesom et Forslag strax ved en Forhandlings Begyndelse kan afvises[26]) og naar som helst tages tilbage[27]), kan dets Behandling

[21]) F. F. O. § 21, L. F. O. § 23. Om Ændringsforslag og Underændringsforslag se F. F. O. § 22, L. F. O. §§ 25—30.

[22]) I hemmelige Møder af hvert Ting behandledes saaledes Spørgsmaalet om Afstaaelsen af de dansk-vestindiske Øer saavel i 1902 som i 1916.

[23]) F. F. O. §§ 40 og 41, L. F. O. §§ 44 og 45.

[24]) F. F. O. § 28, L. F. O. § 34. Medens det i Landstinget er forbudt ved Navn at anføre et andet Medlem, tiltales Medlemmerne nu i Folketinget: Det ærede Medlem Hr., Fru eller Frøken med Tilføjelse af Navn.

[25]) F. F. O. § 31, L. F. O. § 36.

[26]) F. F. O. § 33, L. F. O. § 25.

[27]) F. F. O. § 24, L. F. O. § 32. Det tilbagetagne Forslag kan imidlertid strax optages af en anden. I 1919 tog Finansminister Brandes et af ham fremsat Statslaansforslag tilbage, Rigsdags-Aarbog 1918—19 S. 40.

ogsaa senere til ethvert Tidspunkt standses dels ved Vedtagelse af en motiveret Dagsorden[28]), dels ved, at Forhandlingernes Afslutning vedtages paa Forslag enten af Formanden eller et vist Antal Medlemmer[29]). Dagsordenen for næste Møde bestemmes af Formanden, men kan dog ogsaa fastsættes ved Tingets Beslutning efter et vist Antal Medlemmers Forlangende[30]).

Med Hensyn til Tingenes Beslutninger erindres, at ifølge Grl. § 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 Praxis det faktiske Antal Medlemmer, saaledes at ledige Pladser altsaa ikke regnes med[31]). Simpelt Flertal er tilstrækkeligt undtagen ved midlertidige Afvigelser fra Forretningsordenen i paatrængende Tilfælde, hvortil et Flertal af ¾ eller ⅗ af de stemmende kræves[32]). Staar Stemmerne lige, er Forslaget forkastet[33]).

Afstemning, der dog bortset fra den endelige Vedtagelse af et Lovforslag eller et andet selvstændigt Forslag kan undlades, naar Formanden formener, at Enstemmighed foreligger og ingen begærer Afstemning, sker i Reglen ved, at Medlemmerne rejser sig fra deres Pladser. Hvis det samlede Antal Stemmer afgivne for og imod Forslaget ikke udgør mindst een over Halvdelen af Tingets Medlemstal, kan Formanden, naar han skønner, at der er Medlemmer til Stede, som hverken har stemt for eller imod Forslaget, opfordre disse til at rejse sig og derefter medregne dem som deltagende i Afstemningen[34]). Opnaas der ikke ad denne Vej det tilstrækkelige Antal Deltagere i Afstemningen, lader Formanden foretage Afstemning ved Navneopraab, ligesom saadan Afstemning ogsaa i andre Tilfælde kan ske efter

---

[28]) F. F. O. § 26, L. F. O. § 33.

[29]) F. F. O. § 33, L. F. O. § 37.

[30]) F. F. O. § 34, L. F. O. § 8.

[31]) Jfr. K o f o d i Jur. T. 1918 S. 423.

[32]) F. F. O. § 44, L. F. O. § 47.

[33]) F. F. O. § 35, 2det Pkt. I Norge gør ved Stemmelighed Formandens Stemme Udslaget, i Sverige en i Forvejen udtaget forseglet Seddel, Riksdagsordningen § 60.

[34]) F. F. O. § 38, L. F. O. § 39.

Formandens Skøn eller paa Begæring af et vist Antal Medlemmer[35]). Endelig kan ogsaa Kugleafstemning anvendes[36]).

Hvad særlig Afstemning i Anledning af Valg angaar, da bestemmer Grundloven i visse Tilfælde, at Valget skal ske efter Reglerne om Forholdstalsvalg. Dette gælder saaledes om Tingenes Valg af Kommissioner og Hverv, Grl. § 45, og skal begge Ting herved repræsenteres eller skal Statsrevisorer vælges, skal Valget ske efter Forholdstal af et Udvalg af begge Ting, jfr. Grl. § 49. Derimod bestemmer Tingenes Forretningsordener, at Valget i alle Tilfælde, hvor mere end én skal vælges, skal ske efter Forholdstalsvalgmaaden[37]), og hvis kun én skal vælges, da ved absolut Flertal.

Ifølge F. F. O. § 36 kan en Beslutning af et Ting ikke forandres under samme Behandling, hvorunder den er taget. Deri ligger dog naturligvis ikke, at den altid senere skulde kunne ændres. Tværtimod er det klart, at alle positive Beslutninger under en Sags sidste eller eneste Behandling, hvorved Rigsdagen medvirker til en Statsviljes Dannelse, f. Ex. naar den vedtager et Lovforslag eller meddeler sit Samtykke i Henhold til Grl. § 18, ikke kan omgøres. Det samme gælder med Hensyn til saadanne Valg, som Rigsdagen eller Tinget ifølge Grundlov eller Lov ikke frit kan tilbagekalde, jfr. f. Ex. Grl. §§ 8 og 66[38]). Anderledes, hvor der kun er Tale om Ordning af Rigsdagens rent indre Forhold, eller hvor Beslutningen ikke er taget paa Forhandlingens sidste Stadium. Og endelig gælder ogsaa tildels noget andet, hvor Beslutningen kun er af negativt Indhold. Ganske vist kan det enkelte Ting ikke ensidigt ændre en Be-

---

[35]) F. F. O. § 38, L. F. O. § 40. Paa Island gælder den Regel ved Navneopraab, at det Medlem, der siger Stemmer ikke, maa give særlig Grund derfor, se Lov 3. Nov. 1915 § 44, jfr. tidligere Lov Nr. 65, 10. Nov. 1905 § 42. Her maa heller ikke noget Medlem deltage i Afstemningen over en Bevilling til ham selv.

[36]) F. F. O. § 38, L. F. O. § 42.

[37]) F. F. O. § 39, L. F. O. § 40.

[38]) Naar Cohn S. 564 vil lægge særlig Vægt paa, om der ved Beslutningen eller Valget skabes individuelle Rettigheder, er dette ikke afgørende, jfr. Rigsdagens Valg af dens egne Embedsmænd, hvilke den altid igen kan afskedige, F. F. O. §§ 46 og 47, L. F. O. §§ 47 og 48.

slutning, hvorved et Lovforslag eller en Traktat forkastes, og forsaavidt er ogsaa denne Beslutning endelig. Men derimod er der intet til Hinder for, at et af et Ting forkastet Forslag paany kan fremsættes for Rigsdagen i samme Samling og derefter vedtages ogsaa af det Ting, der nylig havde forkastet det[39]).

Rigsdagens Forhandlinger trykkes i en særlig Rigsdagstidende, hvis Ordning er overladt til Formændene[40]).

§ 67.

Den forenede Rigsdag.

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 Grl. § 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 Forretningsgangen. 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[41]).

Det er dog kun i meget sjældne Tilfælde, at Rigsdagen kan sammentræde som forenet Rigsdag, thi paa Grund af Budet i

---

[39]) Grl. 1915 indeholder nemlig ligesaa lidt som Grl. 1866 nogen til Grl. 1849 § 56 svarende Regel, jfr. derimod paa Island Lov 3. Nov. 1915 § 28.

[40]) F. F. O. § 42, L. F. O. § 43.

[41]) Jfr. Matzen II S. 338.

Grl. § 29 vil det kun kunne ske i Tilfælde, der i selve Grundloven positivt er henviste til den forenede Rigsdags Afgørelse eller ifølge Analogien af de i Grundloven nævnte Tilfælde maa henvises dertil[42]). Det eneste Tilfælde, hvor Grl. 1915 udtrykkeligt henlægger en Afgørelse til den forenede Rigsdag, er nu Grl. § 8, sidste Punkt, 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. Thi vel indeholder Grl. 1915 § 8 ikke længer saaledes som Grl. 1866 § 8, 2det Pkt., nogen udtrykkelig Hjemmel for den forenede Rigsdags Kompetence i det sidstnævnte Tilfælde. Men dels er dette Tilfælde ganske analogt med det i § 8 udtrykkeligt omtalte, og dels fremgaar det af den sidste Grundlovs Tilblivelseshistorie, at den Passus i Grl. 1866 § 8, der omtalte den forenede Rigsdags Beføjelse med Hensyn til Bestemmelsen om Regeringens Førelse, alene slettedes, fordi denne Passus, der kun skulde gælde indtil en ny særlig Lov blev givet, betragtedes som bortfaldet ved og erstattet af Lov 11. Febr. 1871[43]).

I Praxis er der dog i noget større Omfang indført forenede Møder af 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[44]). Det er imidlertid klart, at saadanne Fællesmøder af Rigsdagen,

---

[42]) Matzen II S. 338.

[43]) Den Tvivl, som Cohn S. 556 Note 2 opkaster, om Loven af 11. Febr. 1871 nu maa anses som bortfalden, maa derfor betragtes som ubeføjet.

[44]) Jfr. saaledes de d. 23. Oktober 1918 og 12. Maj 1919 vedtagne Resolutioner vedrørende det slesvigske Spørgsmaal.

hvortil Grundloven intet kender, ikke er forfatningsmæssige[45]), og det i saadanne Møder vedtagne er derfor uden retlig Betydning.

Da Rigsdagen ikke uden særlig Hjemmel i Grundloven kan handle i forenet Samling af begge Ting, følger deraf, at den ligesaa lidt uden særlig Grundlovshjemmel kan handle gennem et Fællesudvalg fremgaaet af begge Ting i Forening, hvorfor det f. Ex. klarligt vilde være grundlovsstridigt ved simpel Lov at henlægge den endelige Afgørelse af Uenighed angaaende Finansloven til et besluttende Fællesudvalg, jfr. derimod tidligere Grl. 18. Nov. 1863 § 56.

Rigsdagsfællesudvalg hjemler Grundloven nu kun i to Tilfælde, nemlig i § 52, hvor de dér omtalte tilfældige Fællesudvalg dog kun kan gøre Indstillinger til begge Ting, og i §§ 45 og 49, hvor der vel er Tale om et permanent Fællesudvalg, men hvor dette Fællesudvalg alene har den Opgave at foretage visse Valg, nemlig af Statsrevisorer og Delegerede til Kommissioner og Hverv. Det kan derfor ikke anses for stemmende med Grundloven, naar der ved Afviklingslov Nr. 223 11. April 1919 § 1, jfr. Lov Nr. 464, 31. Okt. 1921, omend som en midlertidig Ordning, blev indført et i visse Tilfælde besluttende permanent Afviklings-Fællesudvalg, hvilken Ordning ogsaa i andre Henseender ikke stemmede med Grundloven, jfr. foran S. 432. og ved Lov. Nr 137. 13 Apr 1923 et permanent raadgiv. Rigsdags-Fællesudvalg, kaldet det udenrigspolitiske Nævn, Jvfr 16 Mest.

§ 68.

Omraadet for Rigsdagens Virksomhed.

Det er tidligere omtalt, at skønt Grl. § 2 alene omtaler Rigsdagen som Medindehaver af den lovgivende Magt, og skønt

[45]) Dette var man da ogsaa klar over i 1864, da Konsejlspræsident Bluhme d. 30. Juli begærede de to Ting indkaldt til et fælles Møde for at modtage en Meddelelse ang. Fredsbetingelserne: »Da han blev gjort opmærksom paa, at et saadant Fællesmøde forfatningsmæssigt ikke kunde finde Sted, enedes man om at benytte den Form at sammenkalde de to Tings Medlemmer til et samlet Møde i Folketingssalen«, N. Neergaard II S. 1447.

Deltagelsen i Lovgivningen vedblivende kan ses som dens fornemste Funktion, er Rigsdagens Virksomhed dog ingenlunde indskrænket hertil, men den udstrækker sig tværtimod til alle Statslivets Omraader, idet Rigsdagen gennem mange forskellige Former øver en almindelig Kontrol med hele Regeringens Førelse[46]). En udtømmende Opregning af alle Rigsdagens forskellige Rettigheder eller rettere Beføjelser som Statsorgan lader sig derfor ikke give[47]). Og der skal derfor her, idet der bortses fra dens Beføjelser med Hensyn til Ordningen af dens egne indre Anliggender, hvorom foran er talt, alene kort dvæles ved nogle af de vigtigste Former for Rigsdagens Medvirkning ved Statsviljens Dannelse og for dens Kontrol med Regeringens Førelse, idet der iøvrigt henvises til den nærmere Fremstilling i andre Afsnit.

Først og fremmest ytrer Rigsdagens Virksomhed sig i dens Medvirkning ved Lovgivningen, idet ifølge Grl. § 2 den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Til enhver Lovs Givelse kræves derfor Rigsdagens Medvirkning, og dette gælder ikke blot almindelige Love, men ogsaa Grundlovsbestemmelser, skønt efter Grl. § 94 Rigsdagen ikke længere er i Stand til alene sammen med Kongen at give disse, og det gælder endogsaa med Hensyn til foreløbige Love i Henhold til Grl. § 25, selvom Rigsdagens Medvirkning her fremtræder som en efterfølgende i Stedet for som en forudgaaende Betingelse for Lovens Gyldighed. Dernæst gælder det ikke blot Love i materiel Forstand eller almindelige Retsnormer, men ogsaa Love i formel Forstand; og derved, at Grundloven i mange Tilfælde kræver Lovsformens Iagttagelse ved Beslutninger vedrørende rene Forvaltningsanliggender, fastslaas Rigsdagens Beføjelse til Medvirkning herved[48]). Dette gælder saaledes navnlig med Hensyn til Finansbudgettets Tilvejebringelse, der skal ske i Form af Lov, Grl. § 47, Indfødsrets Meddelelse, der ikke kan ske uden ved Lov, Grl. § 50, og med Hensyn til Statslaans Optagelse, Mandskabs Udskrivning, Domæners Afhændelse og

[46]) Se foran S. 319 fg.

[47]) Jfr. Laband I S. 274 fg.

[48]) Laband I S. 506 og Cohn S. 527.

Expropriation af Ejendom, der ifølge Grl. §§ 46 og 80 kun kan ske ifølge Lov, m. m.

Dernæst maa som en anden Hovedgren af Rigsdagens Virksomhed nævnes dens Beføjelse til Kontrol med hele Statens finansielle Styrelse. Rigsdagens Myndighed er her allerede fastslaaet derved, at Budgettet skal fastsættes i Form af Lov, Grl. § 47, men yderligere er dens efterfølgende Kontrol sikret derved, at Statsregnskabet skal prøves af Revisorer valgte af Rigsdagen og derefter forelægges og decideres af Rigsdagen selv, Grl. § 49.

Fremdeles skal Rigsdagens Samtykke indhentes til visse vigtige Anliggender, uden at Lovsformen hertil er nødvendig[49]). Saaledes udkræves dens Samtykke ifølge Grl. § 18 for, at Kongen kan erklære Krig eller slutte Fred, indgaa Forbund eller Handelstraktater, afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold. Ligeledes er Rigsdagens Samtykke nødvendigt ifølge Grl. § 4 til, at Kongen kan være Regent i andre Lande, og ifølge § 10 til, at Medlemmer af det kongelige Hus kan nyde Aarpenge udenfor Riget. I Undtagelsestilfælde tilkommer det endog Rigsdagen alene at vælge Konge og fastsætte den fremtidige Arvefølge, Grl. § 8, eller vælge Rigsforstander, Lov 11. Febr. 1871 § 1 fg.

Men endelig tillægger Grundloven Rigsdagen en almindelig Beføjelse til at føre politisk Kontrol med hele Regeringens Førelse. Denne Beføjelse finder sit skarpeste Udtryk i Folketingets Ret til efter Grl. §§ 14 og 67 at tiltale Ministrene for Rigsretten, af hvilken Rets Medlemmer derhos Landstinget ifølge Grl. § 66 vælger den ene Halvdel. Men ogsaa andre Bestemmelser i Grundloven maa ses som Udtryk for Rigsdagens almindelige Ret til at udøve politisk Kontrol, idet de udtrykkeligt hjemler Rigsdagen en Adgang til igennem visse Former at udtale sin Mening om Regeringens Politik, uden at Grundloven dog derved

---

[49]) Naar her alene et Samtykke af Rigsdagen udkræves, men Lovsformens Iagttagelse ikke er nødvendig, skyldes dette, at der her som Regel, f. Ex. ved Grl. §§ 4, 10 og 18, kun kan være Tale om et Ja eller Nej fra Rigsdagens Side, men ikke om Vedtagelse af Forslag afvigende fra det af Regeringen fremsatte.

kan antages at have villet udelukke Rigsdagen fra at udtale sig ogsaa paa anden Maade. Dette gælder saaledes om Grl. §§ 44 og 61, ligesom ogsaa Grl. §§ 62 og 45 naturligt kan omtales i denne Forbindelse.

Ifølge Grl. § 44 kan ethvert af Tingene indgive Adresser til Kongen. Da Tingene naturligvis uden udtrykkelig Hjemmel maa kunne vedtage Adresser eller Henvendelser til hvemsomhelst[50]), maa Meningen være, at Kongen ikke kan nægte at modtage Henvendelser fra Tingene. Bestemmelsen i § 44 er dog nu ikke af megen praktisk Betydning. En Ret til at henvende sig til Kongen med Anmodning om et Lovforslags Forelæggelse var saaledes vel af Værdi for Provinsialstænderne, jfr. An. 28. Maj 1831 § 5 og for Rigsraadet, jfr. Forfatningslov 2. Okt. 1855 §§ 45 og 46, da disse Forsamlinger ikke selv havde Lovinitiativ, men er nu af liden Interesse efter Grl. § 43. Og Adresser, der udtaler Tillid eller Mistillid til Ministrene er nu ogsaa gaaede ud af Brug, da Vedtagelsen af en motiveret Dagsorden hertil er tilstrækkelig.

Vigtigere er Reglen i Grl. § 61, hvorefter enhver Rigsdagsmand i det Ting, hvortil han hører, med dettes Samtykke kan bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling og derom æske Ministrenes Forklaring. Ifølge Forretningsordenen[51]) skal en saadan Forespørgsel skriftlig affattet indgives til Formanden og anmeldes af denne, hvorefter Tinget i et følgende Møde afgør, hvorvidt den maa stilles. Hvis Samtykket gives, hvilket sker uden Forhandling, meddeles den af Formanden til vedkommende Minister eller Ministre og fremsættes og forhandles i et derpaa følgende Møde. Ved denne Forhandling maa ingen Beslutning tages; dog kan Forhandlingen ende med en motiveret Dagsordenens Vedtagelse, der endog eventuelt vil kunne føre til Ministeriets Afgang[52]). Skønt denne saakaldte Interpellationsret formelt er tillagt enhver Rigsdagsmand, maa den dog snarere betragtes som en Beføjelse eller Kompetence tillagt vedkommende Ting som saadant, da Tingets Flertal til enhver Tid er Herre over, baade om og naar Forespørgslen skal kunne

[50]) Jfr. Matzen II S. 357, anderledes Holck II S. 177.

[51]) F. F. O. § 23, L. F. O. § 31.

[52]) Jfr. Hatschek, Allg. Staatsrecht I S. 102.

stilles[53]). Paa den anden Side giver den ogsaa kun Tinget en Beføjelse til at rette Spørgsmaal til Ministrene, men naturligvis ingen Ret til at bestemme Svaret, saaledes at Ministrene ogsaa efter Omstændighederne maa kunne afslaa at besvare Forespørgslen[54]). I Praxis stilles Forespørgsler til Ministrene dog ofte paa mere formløs Maade som simple Spørgsmaal under Forhandlingernes Gang, navnlig under Finanslovens Behandling.

Endvidere har Rigsdagen en særlig Myndighed til at nedsætte Undersøgelseskommissioner. Ifølge Grl. § 45 kan nemlig hvert af Tingene nedsætte Kommissioner af sine Medlemmer til at undersøge almenvigtige Sager, hvilke Kommissioner er berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige Oplysninger. saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder. Denne Ret, der allerede var hjemlet Tingene efter Grl. 1849 § 50 og Grl. 1866 § 46, har dog hidtil kun været faa Gange benyttet[55]).

Da Grl. § 45 bestemmer disse saakaldte parlamentariske Kommissioners Opgave ganske almindeligt som gaaende ud paa at undersøge almenvigtige Spørgsmaal, vil de kunne nedsættes til at undersøge enhver Sag, som Tinget anser for almenvigtig, selv kriminelle Forhold ikke undtagne, uagtet Domstolene vil være de normale Organer til slige Undersøgelser, saafremt Opgaven ikke indskrænker sig til at undersøge, om Grundlag for en Ministeranklage foreligger[56]). Kommissionerne skal bestaa af vedkommende Tings egne Medlemmer og er for saa vidt Udvalg af Tinget. Men de adskiller sig fra de almindelige Udvalg ved den større Myndighed, de besidder, idet de ikke som disse er indskrænkede til at henvende sig til Ministrene om Oplys-

---

[53]) Jfr. Jellinek, Schriften II S. 255, og Rosegger, Das parlamentarische Interpellationsrecht 1907 S. 25 fg.

[54]) Jfr. foran S. 303.

[55]) Nemlig kun i 4 Tilfælde, deraf 3 Gange af Folketinget, se Folk. Tid. 1870—71, Oversigt S. XI (ang. Vallø og Vemmetofte), Folk. Tid. 1884—85, Oversigt S. VIII (ang. det kirkelige Raad), og Folk. Tid. 1899—1900, Oversigt S. 5531 (ang. Skatteloves Udarbejdelse), samt 1 Gang af Landstinget (ang. det færøske Spørgsmaal), se Rigsdags-Aarbog 1918 S. 118 og Beretning til Landstinget af Kommissionen til Undersøgelse af forskellige færøske Forhold, 1919.

[56]) Jfr. Matzen II S. 356.

ninger, men kan fordre skriftlige og mundtlige Oplysninger saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder. Imidlertid er de Midler, der staar til deres Raadighed til Fremskaffelse af saadanne Oplysninger, der ikke frivilligt ydes af private Personer, af meget ufuldkommen Art, hvilket utvivlsomt har været en medvirkende Grund til, at Bestemmelsen saa sjældent har været anvendt[57]). Thi da hverken Grundloven eller nogen særlig Lov[58]) har tillagt de parlamentariske Kommissioner særlige Tvangsmidler, vil de i Tilfælde af, at Oplysninger nægtes, ikke have anden Vej at gaa end at anlægge Sag mod de paagældende ved Domstolene for at faa dem dømt til at afgive Forklaring[59]). Da Kommissionerne ikke er nogen dømmende Myndighed, bliver der heller ikke Tale om, at de kan forlange Forklaringerne beedigede[60]).

Da Kommissionen bestaar af vedkommende Tings egne Medlemmer, bortfalder den uden videre, naar Valgperioden er udløbet eller det paagældende Ting opløses[61]). Med Hensyn til Kommissioner nedsatte af Landstinget, der jo normalt kun delvis fornyes, vil det dog bero paa de afgaaede Medlemmers Antal, om Kommissionen skal anses for bortfaldet eller ikke[62]). Et omtvistet Spørgsmaal er det derimod, om en Kommission ogsaa bortfalder ved Samlingens Slutning. For den bekræftende Besvarelse kan anføres, at Kommissionen i det væsentlige kun er

---

57) Jfr. Holck II S. 178 og Goos-Hansen S. 88.

58) Jfr. derimod belgisk Lov om parlamentariske Undersøgelser af 3. Maj 1880, der udfylder den belgiske Grundlovs Art. 40, se Svejstrup IV S. 473, samt angaaende engelsk Ret Hatschek 1914 S. 62. Se nu ligeledes tysk Rigsforf. 1919 § 34, der lader Strafprocesordningens Forskrifter med de af Forholdet flydende Læmpelser faa Anvendelse paa Kommissionernes Undersøgelser.

59) Dog vil Kommissionen sikkert ogsaa kunne lade Vidneforklaring optage ved de almindelige Domstole, jfr. Munch-Petersen II S. 476, jfr. H. R. D. i U. f. R. 1914 S. 658, men herved glider Afhøringen jo ud af Kommissionens Hænder.

60) Jfr. Matzen II S. 357. Pligten til at give Oplysninger maa sikkert være begrænset af de samme Regler som Vidnepligten. Urigtige skriftlige Erklæringer vil kunne straffes efter Straffel. § 155.

61) Holck II S. 178, Matzen II S. 355, jfr. ogsaa belgisk Lov 3. Maj 1880 § 13, Svejstrup IV S. 476.

62) Se Beretning til Landstinget af den færøske Kommission 1919 S. VI.

et Udvalg af Tinget og derfor ligesom andre Udvalg ikke kan fungere, hvor Tinget ikke kan[63]), men da Kommissionens Befojelser dog paa væsentlige Punkter paa Grund af dens særlige Øjemed, Undersøgelse af almenvigtige Sager, er forskellige fra almindelige Rigsdagsudvalgs, er dette næppe afgørende. De samme praktiske Grunde, der taler for, at en rejst Ministeranklage fra Folketingets Side ikke bortfalder ved Rigsdagens Slutning, kan ogsaa anføres for, at en blot Slutning af Rigsdagen ikke gør Ende paa Kommissionen, da ellers Regeringen ofte vilde kunne forhindre en for den ubehagelig Undersøgelse blot ved at hjemsende Rigsdagen[64]). I Praxis har parlamentariske Kommissioner da ogsaa fungeret mellem Samlingerne.

Ifølge Grl. § 45, 2det Stk., skal Tingenes Valg af Kommissioner ske efter Forholdstal. Det tilføjes derhos, at hvis begge Ting skal repræsenteres, sker Valget paa den i § 49 om Valget af Statsrevisorer foreskrevne Maade, men herved maa dog vistnok, jfr. Ordene Kommissioner og Hverv, da Grl. § 45, 1ste Stk., forudsætter, at kun hvert Ting for sig, ikke Rigsdagen som Helhed, kan nedsætte Kommissioner, være tænkt ikke paa de i første Stk. omtalte parlamentariske Kommissioner, men paa administrative af Regeringen eller i Henhold til Lov nedsatte Kommissioner, hvortil ogsaa Rigsdagen skal vælge Medlemmer[65]). Slige Regeringskommissioner, bestaaende alene eller overvejende af Parlamentarikere, hvorfor de ogsaa ofte i daglig Tale kaldes parlamentariske Kommissioner, er i nyere Tid nedsat i stedse tiltagende Omfang, hvorved det Lovgivningsarbejde, som egentlig burde udføres af Rigsdagen, i betænkelig vidt Omfang henlægges udenfor denne[66]).

---

[63]) Saaledes Matzen II S. 355 fg.

[64]) Jfr. ogsaa Holck II S. 177 fg. og Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsdag 1848—49 II S. 2347 fg. samt belgisk Ret, Svejstrup IV S. 476.

[65]) Jfr. Heilesen i U. f. R. 1915 B. S. 185; herimod Cohn i Jur. T. 1916 S. 501, der imidlertid ogsaa mener, at begge Ting i Forening maa kunne indgive Adresser til Kongen i Henhold til Grl. § 44, hvad dog utvivlsomt vilde være i Strid med Grl. § 29.

[66]) I Samlingen 1921—22 var der saaledes nedsat ikke færre end 94 slige Kommissioner. To ejendommelige administrative Rigsdagsudvalg nedsattes ved Lov Nr. 529, 22. Dec. 1921 § 28 og Nr. 339, 4. Aug. 1922.

Endelig hjemlede Grl. 1849 § 68 og Grl. 1866 § 64 udtrykkeligt Tingene Ret til at fatte Beslutning i Anledning af Andragender indsendte til dem, og til at henvise disse til Ministrene, men da denne Ret er selvfølgelig, indeholder Grl. 1915 § 62, jfr. Grl. 1849 § 67 og Grl. 1866 § 63, nu kun den Regel, at intet Andragende maa overgives noget af Tingene uden gennem et af dets Medlemmer[67]).

Men ligesom Ophævelsen af Reglen i Grl. 1866 § 64 naturligvis ikke i nogen Maade afskærer Tingene fra ligesom tidligere at udtale deres Mening i Anledning af de til dem indkomne Andragender, saaledes kan de ogsaa uden at være bundne til at benytte de i Grl. §§ 44 og 61 anviste Former gennem Vedtagelse af Resolutioner eller Beslutninger udtale deres Mening om hvilkesomhelst andre Spørgsmaal. En særlig Form, hvorunder dette kan ske, er gennem Vedtagelse af en saakaldet motiveret Dagsorden[68]).

§ 69.

Rigsdagens Retsbeskyttelse.

Foruden at de enkelte Rigsdagsmænd nyder en forhøjet Retsbeskyttelse, naar Rigsdagen er samlet, har Grundloven ogsaa udrustet Rigsdagen som Helhed med et særligt retligt Værn. Reglen herom i Grundloven findes i § 42, der udtaler, at Rigsdagen er ukrænkelig, og at den, der antaster dens Sikkerhed og Frihed eller vadlyder nogen dertil sigtende Befaling, gør sig skyldig i Højforræderi. Meningen hermed er utvivlsomt at udtale, at et sligt Angreb skal anses som en meget grov Statsforbrydelse af lignende Art som Angreb paa Kongen[69]). Ligesom Grl. § 12, der udtaler, at Kongens Person er fredhellig, hvilket som foran anført netop betyder ganske det samme som »ukrænkelig«[70]), fastsætter Grl. § 42 dog ikke nogen særlig Straf, men

[67]) F. F. O. § 27, L. F. O. § 24.
[68]) F. F. O. § 26 in fine, L. F. O. § 33.
[69]) Motiverne til Straffeloven S. 128.
[70]) Se foran S. 246.

overlader det til den almindelige Straffelov at gøre det. I Straffeloven findes nu ingen almindelig Straf for Højforræderi, men derimod en Bestemmelse, der overensstemmende med Grl. § 42 særligt tilsigter at værne Rigsdagens Ukrænkelighed, nemlig § 95, jfr. Lov Nr. 32, 25. Febr. 1871 § 1, der sætter Straffen til Strafarbejde eller Fængsel, forsaavidt ikke højere Straf efter andre Paragrafer er forskyldt. Der er dog den Forskel mellem Redaktionen af Straffelovens § 95 og Grl. § 42, at den første sætter Straf for Antastelse af Rigsdagens Sikkerhed eller Frihed, medens Grl. § 42 kun taler om Rigsdagens Sikkerhed og Frihed. Men da dette kun medfører en Udvidelse af Rigsdagens Retsbeskyttelse, idet ogsaa Angreb alene paa Rigsdagens Frihed uden at dens Sikkerhed derved antastes[71]), vil kunne straffes, er dette kun en heldig Supplering og Forbedring af Grundlovens Regel. Straffen efter Strfl. § 95 er rettet imod ethvert Forsøg paa at krænke Rigsdagens Sikkerhed eller Frihed, hvad enten det er en Troppestyrke eller en Folkemængde, der gør sig skyldig deri, og den rammer overensstemmende med Grl. § 42 ikke blot den, der udsteder Befaling dertil, men enhver, der adlyder en saadan Befaling, hvorfor den Straffrihedsgrund, der ellers kan ligge i, at Gerningsmanden kun har efterkommet overordnedes Befalinger, ikke gælder i dette Tilfælde. Men naturligvis maa de paagældende underordnede, f. Ex. de til Omringelse af Rigsdagen udkommanderede Soldater, være klar over, at Handlingen tilsigter en Krænkelse af Rigsdagens Sikkerhed og Frihed og ikke en Beskyttelse af denne mod Angreb udefra. Ifølge Lov Nr. 32, 25. Febr. 1871 § 3 paatales Forbrydelser efter Strfl. § 95 kun efter Befaling af Justitsministeren[72]).

---

[71]) Som et saadant Angreb nævner Holck II S. 173 en Erklæring fra Regeringen om ikke at ville udbetale Rigsdagsmændene Diæter, hvis Rigsdagen ikke fatter en vis Beslutning, jfr. Matzen II S. 341, men Cohn S. 665 Note 5.

[72]) En videre gaaende Beskyttelse er i Tyskland ydet Rigsdagen saavelsom de enkelte tyske Landdage ved Loven af 8. Maj 1920 om Fredning af Rigsdagens og Landdagens Bygninger, idet derved alle Forsamlinger og Optog er forbudte i en vid Omkreds udenom de fredede Parlamentsbygninger, se Berlin: »En Rigsdags-Fredningslov« i Berlingske Tidende for 31. Oktober 1921 Aften.

Iøvrigt nyder Rigsdagen som et ved Forfatningen indsat øverste Statsorgan ogsaa Beskyttelse af andre Straffebestemmelser, der straffer Angreb mod Statsforfatningen i det hele, jfr. saaledes Strfl. §§ 85 og 86, hvorhos yderligere § 87 fastsætter Straf af Strafarbejde eller Statsfængsel, dog ikke over 8 Aar, for den, der ved Vold, Trusel om Vold eller paa anden ulovlig Maade søger at forhindre Foretagelsen af de forfatningsmæssige Valg eller de lovgivende Forsamlingers Sammentræden og Virksomhed til en given Tid, uden at en Kuldkastelse af Forfatningen tilsigtes. Endelig vil ogsaa Strfl. § 112, 2det Stk., kunne anvendes paa den, som ved Vold eller paa anden lignende Maade afbryder eller forstyrrer Rigsdagens Forhandlinger.

Rettelser.

S. 81 Note 70: »Lov om Ejendomsskyld Nr. 103, 15. Maj 1903 § 5« *læs:* »Ejendomsskattelov 7. August 1922 § 7 a«.
S. 122 L. 9 f. o.: »20de Aar, jfr. D. L. 3—16—5« *læs:* »21de Aar, jfr. Ægteskabslov 30. Juni 1922 § 6«.
S. 122 Note 25: »Lov Nr. 58, 13. Marts 1908 § 1« *læs:* »Lov om Aldersrente 7. August 1922 § 1«.
S. 161 L. 4. f. n.: »Alderdomsunderstøttelse, Lov Nr. 58, 13. Marts 1898 § 1,« *læs:* »Aldersrente efter Lov 7. August 1922 § 1.«
S. 340 L. 3 f. n.: »ændret« *læs:* »er ændret«.

M. P. MADSENS BOGHANDEL

(RECHTWIG & TRYDE)

Paa vort Forlag er udkommet:

Severin Christensen:

Retsstaten.

En Fremstilling af det offentlige Livs Etik.

(Anden ændrede Udgave)

Kr. 4,50.

A. B. Drachmann og H. Federspiel:

Oversættelse af Romerske Retskilder.

Kr. 12,00.

Holger Federspiel:

Romerske Retskilder.

Kr. 9,85.

Vinding Kruse:

Aktieselskaber og Andelsforeninger.

Nogle Hovedpunkter af deres Stilling i dansk Ret.

Hft. Kr. 4,50 — Kart. 6,00.

KROHNS BOGTRYKKERI
KØBENHAVN

§ 20.

OSCAR JACOBSEN

