Digitaliseret af | Digitised by



Forfatter(e) | Author(s):	Berlin, Knud.
Titel | Title:	Den danske Statsforfatningsret.
Udgavebetegnelse | Edition Statement:	2. gennemsete Udgave.
Bindbetegnelse | Volume Statement:	Vol. 2; Hf. 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

Kund Berlin

Den danske
Statsforfatningsret.
2 Udg. 1924.
T. 1

34 I -31

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

1 1 34 1 8 00757 7

+ Rex

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

KNUD BERLIN

DEN DANSKE STATSFORFATNINGSRET

ANDEN DELS FØRSTE HEFTE

ANDEN GENNEMSETE UDGAVE

425 1399

NYT NORDISK FORLAG
(ARNOLD BUSCK)
KØBENHAVN
1924

Udgivet med Bidrag af Universitetets Fritrykskonto.

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

INDLEDNING

§ 70.

De forskellige Statsfunktioner og Formerne for deres Udøvelse.

Statsmagtens forskellige Funktioner falder naturligt i tre Hoved-Forgreninger, eftersom Staten opstiller almindelige Retsnormer eller den optræder som selvstændigt handlende til de forskellige Statsformaals Fremme eller den endelig afgør konkret foreliggende Retstvistigheder, og i Overensstemmelse dermed opstiller da ogsaa vor Grundlovs § 2 en Sondring mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende Magt. Af disse Statsmagtens Funktioner er den lovgivende, hvorunder i videre Forstand falder ogsaa den særlige grundlovgivende, jfr. Grl. § 94, for saa vidt den øverste — og nævnes derfor ogsaa først i Grl. § 2 — som saavel den udøvende som den dømmende Magt har at handle i Henhold til Loven, jfr. Grl. §§ 70 og 71. I den Forstand, at al Statsmagt udøves i Henhold til Loven, er derfor den danske Stat som alle moderne Stater utvivlsomt en Retsstat. Fra et andet Synspunkt set kan derimod den udøvende Magt betegnes som den centrale, for saa vidt som nemlig Statens almindelige Lovgivningsvirksomhed midlertidigt kan gaa i Staa, uden at Staten derved opløses — derfor er Rigsdagen heller ikke noget permanent fungerende Statsorgan — og Domstolene overhovedet kun virker, naar de udefra sættes i Bevægelse, medens det vilde betyde Anarki, om Statens udøvende Magt blot et eneste Øjeblik indstillede sin Virksomhed.

Skal denne Forskel i Statens Funktioner komme fuldt til sin Ret, maa de udøves i udadtil skarpt adskilte Former, og det samme Hensyn kræver ligeledes, at de saa vidt muligt

BIBLIOTHECA REGIA HAFNIENSIS

henlægges til forskellige Statsorganer. Dette er den rigtige Kærne i den berømte Montesquieuske Lære om Statsmagternes Adskillelse, hvorefter den lovgivende, den udøvende og den dømmende Magt aldrig maa være forenet paa samme Hænder, en Lære, der i afdæmpet Form klinger igen i vor Grl. § 2, hvorefter den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening, den udøvende Magt hos Kongen og den dømmende Magt hos Domstolene.

Det er dog forlængst blevet klart, at en fuldstændig eller næsten fuldstændig Adskillelse mellem de forskellige Forgreninger af Statsmagten derved, at de henlægges til helt forskellige Statsorganer, saaledes som flere ældre Statsforfatninger, deriblandt den endnu gældende amerikanske Unionsforfatning af 1787, i Henhold til den Montesquieuske Lære tilstræbte det[1]), skyder langt over Maalet og udsætter Statsmagtens Enhed for Fare. Navnlig er det i saa Henseende klart, at en fuldstændig Adskillelse mellem den lovgivende og den udøvende Magt, mellem den Myndighed, der skriver Loven, og den, der har at udføre den, vilde være højst uheldig[2]).

Det er da ogsaa kun med meget væsentlige Modifikationer, at vor Grundlovs Ord anerkender Læren om Statsmagternes Adskillelse. Saaledes er ifølge Grl. § 2 Kongen ikke blot Eneudøver af den udøvende Magt, men tillige sammen med Rigsdagen Medudøver saavel af den almindelige lovgivende som af den særlige grundlovgivende Magt, jfr. Grl. § 94, og ifølge Grl. § 25 kan han endog foreløbigt paa egen Haand udøve Lovgivningsmagt. Dertil kommer, at Kongen dels som Indehaver af den udøvende Magt i Kraft af Grl. § 2 og dels i Kraft af Delegation fra Lovgivningsmagtens Side i vidt Om-

---

[1]) Se om den Montesquieuske Lære om »la séperation des pouvoirs« Berlin, Opløsningsret S. 34 fg, og Steenstrup S. 93.

[2]) Ikke med Urette udtalte Benjamin Constans, Cours de politique constitutionelle, 2. Edition 1872 I S. 185, at den udøvende Magt »tusind Gange hellere«, 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 Lovens Udførelse.

fang kan give almindelige Retsforskrifter i Form af Retsforordninger.

Omvendt er som tidligere anført Rigsdagens Myndighed ikke indskrænket alene til den egentlige Lovgivning, men udstrækker sig ogsaa til mange Forhold, der vedrører den egentlige Forvaltning, saaledes at Rigsdagens Samtykke hertil er nødvendig snart i simpel Beslutnings Form, Grl. §§ 18 og 49, snart i formel Lovs Form, Grl. §§ 46, 47 og 50. Men dertil kommer, at det i Praxis indførte parlamentariske Styre, hvorefter den udøvende Magts øverste ansvarlige Organer, Ministrene, udnævnes og afskediges i Overensstemmelse med de politiske Partiforhold paa Rigsdagen, overhovedet faktisk har tjent til at gøre Adskillelsen mellem den udøvende og den lovgivende Magt endnu ringere end Grundlovens Ord egentlig forudsætter. Endelig udelukker Grundloven heller ikke, at visse Retstvistigheders Afgørelse kan være overladt til Administrationen, ja undtagelsesvis endog, jfr. Grl. § 53, til Rigsdagens enkelte Ting, eller at omvendt enkelte administrative Forretninger er henlagte til Domstolene, jfr. Grl. § 69 og Rpl. 11. April 1916 § 14.

Deraf, at Grundloven saaledes ikke skarpt gennemfører Sætningen om »Statsmagternes Adskillelse«, følger, at undertiden en Statsakt, der materielt egentlig er en Forvaltningsakt, formelt kan fremtræde som en Lovgivningsakt eller Justitsakt, og at ligeledes undertiden, hvad der materielt egentlig er en judiciel Afgørelse, kan fremtræde formelt som en administrativ Afgørelse, eller at omvendt en Statsakt, der materielt set er en Lovgivningsakt, formelt kan fremtræde som en Forvaltningsakt. Herved opstaar da en Sondring mellem materielle og formelle Love og mellem materielle og formelle Justitsakter, jfr. det følgende[3]). Men uanset, at Adskillelsen mellem den lovgivende, udøvende og dømmende Magt — med Føje — ikke er gennemført doktrinært i vor Lovgiv-

[3]) Angaaende det meget omtvistede Spørgsmaal om den rette Betydning af Sondringen mellem materielle og formelle Love, se Laband II S. 1 fg., G. Meyer-Anschütz S. 25 og 549 samt Aschehoug II S. 98 fg.

ning, idet en Statsakts Form vel som Regel, men ikke altid dækker dens Indhold, vedbliver denne Adskillelse dog at være den vigtigste og naturligste Inddeling indenfor Statsmagtens Funktioner og skal derfor ogsaa lægges til Grund i det følgende, saaledes at Fremstillingen af Statsmagtens Funktioner vil falde i tre Afsnit: 1. den lovgivende, 2. den udøvende og 3. den dømmende Magt.

FEMTE AFSNIT

Den lovgivende Magt.

§ 71.

Den lovgivende Magts forskellige Ytringsformer.

Skønt Grl. § 2 i Almindelighed udtaler: Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening, viser Grl. § 94, at dette dog kun gælder om de almindelige Love, men at der er visse Love, nemlig Grundlovsbestemmelser, der ikke kan gives eller ændres af Kongen og Rigsdagen alene, end ikke under særlige besværende Former, men at hertil Samtykke af Folket selv eller de almindelige Folketingsvælgere er nødvendigt. Den første Inddeling inden for den lovgivende Magt bliver derfor mellem 1) almindelige formelle Love og 2) Grundlovsbestemmelser, idet det, uagtet Grundlove staar over alle almindelige Love, findes systematisk heldigst først at fremstille Reglerne om almindelige Loves Givelse, idet disse, hvor ikke særlig Undtagelse er gjort, ogsaa finder Anvendelse paa Grundloves Givelse. Men fremdeles viser Grl. § 25, at Grl. § 2 heller ikke i en anden Retning er helt udtømmende, idet i visse Tilfælde Love ogsaa foreløbigt kan gives af Kongen uden Rigsdagens Medvirkning. Som en særlig Art Love maa derfor nævnes: 3) foreløbige Love.

Men endelig maa ogsaa som en særlig Art Love nævnes 4) Finanslove. Disse er nemlig vel Love i formel Forstand og maa derfor ogsaa naturligt behandles under den lovgivende Magt, men de adskiller sig dog ikke blot formelt, men ogsaa navnlig reelt fra de almindelige Love ved ikke at tilsigte at give almindelige Retsforskrifter, men nærmest kun Forvaltningsforskrifter.

Foruden Love i formel Forstand, d. v. s. de af den kompetente Lovgivningsmyndighed givne Love, gives der nu ogsaa som foran anført Love alene i materiel Forstand. Dertil hører først og fremmest de af den udøvende Magt, Kongen eller Ministrene, i Henhold til en Delegation fra Lovgivningsmagtens Side eller i Kraft af den udøvende Magts Beføjelse ifølge Grl. § 2 givne Anordninger af Retsindhold. Men da disse Retsanordninger som givne ikke af den lovgivende, men af den udøvende Magt, ikke formelt er Love, selvom de, hvad deres Forkyndelse angaar, følger de om Love givne Regler, bliver de rettest at omtale for sig i Afsnittet om den udøvende Magt.

Fremdeles gives der ogsaa visse slet ikke af den organiserede Statsmagt givne Retsregler, der i materiel Forstand er at anse for Love og som derfor ogsaa i Grundlovens § 71 er at henføre under det der brugte Udtryk »Loven«, der maa forstaas som omfattende enhver gældende Retsnorm. Herunder hører den uskrevne Ret: Retssædvanen, Praxis, Lovens Analogi og Grundsætninger samt Forholdets Natur. Men da disse Retsnormer ikke som saadanne er givne af Statens lovgivende Magt, bliver de ikke at behandle i denne Sammenhæng, men derom maa henvises til det foran I S. 57 flg. udviklede og til Privatrettens almindelige Del.

FØRSTE UNDERAFSNIT

Almindelige formelle Love.

§ 72.

Hvilke Bestemmelser kan eller skal gives i Lovsform?

Da Grl. § 2 udtaler, at den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening, maa den forudsætte et vist materielt Lovgivningsbegreb, saaledes at visse Bestem-

melser, der materielt er af Lovgivningsindhold, i hvert Fald regelmæssigt alene kan gives af Kongen og Rigsdagen i formel Lovs Form[1]). Derimod angiver Grundloven ikke nærmere i det enkelte, hvilke Bestemmelser, der kan eller skal gives i Lovsform. Thi naar den i en Række Paragrafer udtaler, at visse Bestemmelser kan eller skal ordnes ved Lov, jfr. Grl. §§ 7—10, 12, 17, 28, 32, 33, 36—37, 46—50, 57, 2det Stk., 66, 68—69, 73, 76, 79—82, 88—89, 91 og 94, 2det Stk., kan dette ikke anses for nogen udtømmende Opregning. Ofte gaar disse Grundlovsbud nemlig kun ud paa positivt at slaa fast, at visse Bestemmelser, der efter deres Indhold egentlig skulde gives i Grundlovsform, undtagelsesvis kan gives ved simpel Lov, jfr. Grl. §§ 7, 49 og 66, eller at visse Bestemmelser, der egentlig er af Forvaltningsindhold, undtagelsesvis kun kan gives ved eller ifølge Lov, jfr. Grl. § 47, § 50, 1ste Stk., og § 46. Eller ogsaa vil de fastslaa, at en vis Bestemmelse skal gives ved særlig Lov, ikke ved Finansloven, jfr. Grl. §§ 9, 10 og 46, eller de vil simpelthen udtale, at Lovgivningsmagten i en nær Fremtid nærmere skal ordne et vist Forhold, jfr. Grl. §§ 12, 50, 2det Stk., og 57, 2det Stk. Den nærmere Afgrænsning kan derfor ikke udfindes alene ud fra Grundlovens spredte Udtalelser derom, men kun ved en nærmere Undersøgelse.

I. Det første Spørgsmaal, hvilke Bestemmelser der gyldigt k a n gives i Lovsform, er lettest at besvare, idet i Almindelighed alle Bestemmelser, for hvilke Grundlovens § 94 ikke foreskriver Iagttagelse af Grundlovsform, kan gives i almindelig Lovs Form. Derfor kan ikke blot saadanne Bestemmelser gives ved Lov, der materielt set er af Lovsindhold og derfor regelmæssigt kun kan gives ved Lov, jfr. det følgende, men ogsaa rene Forvaltningsforskrifter, f. Ex. om Opførelse af en Banegaard eller angaaende Bortforpagtning

---

[1]) Det samme materielle Lovsbegreb ligger ogsaa til Grund for Ordet »Loven« i Grl. § 71 samt i Adg. ang. Provinsialstænderne af 28. Maj 1831 § 4, hvorefter enhver »Lov«, der havde Forandring i Undersaatternes personlige eller Ejendoms-Rettigheder eller i Skatterne og de offentlige Byrder til Genstand, skulde forelægges Stænderne, jfr. foran I S. 15.

eller Afhændelse af Statsejendomme, kan iklædes Lovs Form og faar derved formel Lovskraft, saa at de ikke igen kan ændres uden ved Lov. Kun overfor det fysisk umulige finder Loven ubetinget sin Grænse. Selv Love med tilbagevirkende Kraft er derfor, da vor Grundlov ikke saaledes som den norske Grundlovs § 97 forbyder saadanne, i Almindelighed ikke udelukkede[2]). Dog maa det vistnok, skønt ikke udtrykkeligt udtalt i Grundloven, anses for forudsat i denne, at mod almindelig anerkendte Retsprincipper aabenlyst stridende Love ikke kan anses for retsforbindende[3]), hvorfor der f. Ex. ikke kan gives skærpende Straffelove tilbagevirkende Kraft[4]), ligesom det af Grl. § 80 sikkert ogsaa maa følge, at Love, der ved at gives tilbagevirkende Kraft, tilintetgør alt erhvervede Ejendomsrettigheder, kun kan anses gyldige mod, at der ydes fuldstændig Erstatning til den derved krænkede, hvorhos overhovedet Formodningen altid maa være imod, at en Lov til Skade for nogen vil gribe ind i bestaaende Forhold[5]).

Deraf, at der ikke ved almindelig Lov kan gøres Indskrænkning i Grundloven, følger, at saadanne Afgørelser ikke kan træffes ved Lov, der i selve Grundloven maa antages at være ubetinget forbeholdt alene være sig den udøvende Magts Chef, Kongen, Domstolene eller de enkelte Ting selv. Saaledes kan der ikke ved sædvanlig Lov gøres nogen Indskrænkning i de Kongen i Grundloven tillagte Beføjelser, jfr. Grl. §§ 13, 18, 19—26[6]). Ligeledes maa det sikkert an-

---

[2]) Jfr. Scheel, Privatret I S. 17, Holck I S. 205, Deuntzer, Privatret S. 73 fg.

[3]) Jfr. ogsaa Duguit I S. 92 og 98.

[4]) Torp S. 164. I Strid hermed Skattelov Nr. 144, 8. Juni 1912 § 43, jfr. N. Cohen i J. T. 1918 S. 416.

[5]) Om Loves tilbagevirkende Kraft, se Ørsted, Haandbog I S. 165 og III S. 518, Scheel, Privatret I S. 283, Deuntzer, Privatret S. 73, Aschehoug III S. 83 fg. G. Meyer-Anschütz S. 555, Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltunggsrechts 1919 S. 88, Bache i U. f. R. 1917 B. S. 169 sg og Berlin i U. f. R. 1917 B. S. 222. Om umoralske Love kan være at anse for ugyldige, se U. f. R. 1924 B. S. 92 fg.

[6]) Holck I S. 189, Aschehoug II S. 115.

tages, at da den dømmende Magt ifølge Grl. § 2 er hos Domstolene, vilde det være grundlovsstridigt, om en Lov kasserede en Højesteretsdom eller uden at tillade Appel til Domstolene afgjorde en individuel Retstvist[7]). Endelig kan der ikke ved Lov gøres Indskrænkning i de enkelte Tings Beføjelser ifølge Grl. §§ 14, 26, 43—45, 53, 56 og 64.

Men iøvrigt kan der ikke opstilles nogen fast Grænse for, hvad der kan fastsættes i formel Lovs Form. Dette har navnlig Betydning i Forholdet til den udøvende Magt. Thi vel forudsætter Grl. § 2, at der er en selvstændig udøvende Magt, og Lovgivningsmagten bør derfor ikke indlade sig paa at give saa detaillerede Forvaltningsforskrifter, at der ikke bliver Frihed for en selvstændigt virkende Forvaltning. Men da det tilkommer Lovgivningsmagten at fastsætte de øverste Regler ogsaa for Forvaltningen, vil Loven samtidigt med at fastsætte de Grænser, inden for hvilken Forvaltningen vil have at virke, i større eller mindre Omfang kunne give ogsaa rene Forvaltningsforskrifter. I Praxis vil det da ogsaa findes, at mange Love af rent praktiske Grunde for lettere Oversigts Skyld indeholder en Mængde Forskrifter, der i og for sig er af rent forvaltningsretligt Indhold og derfor godt kunde være ordnede gennem kgl. eller ministeriel Anordning..

II. Vanskeligere er det at angive, hvilke Bestemmelser der skal gives eller som gyldigt kun kan gives i Lovsform, — simpel Lovs eller Grundlovs Form — men ikke af den udøvende Magt paa egen Haand i Anordnings Form. Ganske vist kan dette Spørgsmaal til en vis Grad afgøres ved et rent formelt Kriterium, idet en Bestemmelse, der engang er givet

---

[7]) Jfr. Holck II 236 og Matzen III S. 256. Det maa dog indrømmes, at Lovgivningsmagten vil kunne naa omtrent til samme Resultat gennem en Lov med tilbagevirkende Kraft, ligesom den i et enkelt Tilfælde faktisk har forbeholdt sig selv ved Lov at afgøre en individuel Retstvist, jfr. Tjenestemandslov 12. Septb. 1919 § 61 kfr. § 60. I England, hvor Parlamentet oprindelig var Rigets øverste Domstol og Lov og Dom derfor fra først af flød ud i ét, kan Parlamentet endnu ved en Act of attainder fastsætte Straffelov og Dom i en og samme Akt, se Hatschek 1905 I S. 121 og 535.

i Lovs Form, atter kun kan ændres ved en ny formel Lov, medmindre enten Grl. § 27 eller den paagældende Lov selv maatte hjemle det ved at tillægge Kongen eller andre Myndigheder en Beføjelse til at gøre Undtagelser fra Lovens Bud. Dette følger ligefrem af Grl. § 24, hvorefter Kongens Samtykke giver en Rigsdagsbeslutning uanset dens Indhold Lovskraft, thi deri maa nødvendigvis ligge, at den som en bindende Lov kun kan ændres ved ny Lov.

Dette formelle Kriterium vil imidlertid ikke slaa til, naar der er Tale om Ophævelse eller Forandring i Bestemmelser fra Tiden før 1849, idet dengang baade Love og Anordninger udgik fra Kongen alene og uden at den enevældige Konge derved var bunden til Iagttagelse af nogen Form, idet ikke engang Ministerunderskrift var nødvendig[8]). Om en kgl. Beslutning fra Enevælden benævnes Lov, Forordning eller Anordning eller fremtræder i blot Reskripts Form, er derfor ikke afgørende[9]). Og ligesaa lidt er det afgørende om en Anordning i sin Tid maatte være forelagt Stænderne eller ikke, idet ifølge Adg. 28. Maj 1831 § 4 kun visse Love skulde forelægges Stænderne til Betænkning, og en Lov derhos ikke blev ugyldig, selv om den ikke af Kongen havde været forelagt dem[10]).

Men endnu mindre vil det formelle Kriterium naturligvis være vejledende, naar der er Tale om at give helt nye Bestemmelser angaaende et nyt Forhold[11]). Her kan Spørgsmaalet, om Reglerne derom skal gives ved Lov eller om de kan gives ved Anordning, alene afgøres ud fra en Undersøgelse af, om det paagældende Emne materielt maa siges at henhøre under Lovgivningsmagtens Omraade eller ej. Og dette maa, da Grundlovens Bud om, hvilke Bestemmelser der kun kan gives ved Lov, efter det anførte ikke kan anses

---

[8]) Jfr. Reskript 27. Maj 1813.

[9]) Bentzon, Retskilder S. 4.

[10]) Se ovenfor I S. 13.

[11]) F. Ex. da der blev Spørgsmaal om, hvorvidt en ministeriel Anordning kunde indføre Kommuneafstemning, se herom Berlin: »Om Kommuneafstemningers Lovlighed« i »Sund Sans« for 4. Nov. 1917, samt nu Lov om Beværtning Nr. 99, 29. Marts 1924 § 40.

for udtømmende, udfindes ud fra den almindelige Forstaaelse af Udtrykket Lov og den almindelige Retsbevidstheds Opfattelse deraf, saaledes som denne har faaet Udtryk i hele vor gældende Lovgivning og statsretlige Praxis.

Angaaende dette vigtige Spørgsmaal kan der nu ikke opstilles ganske faste Regler, og den statsretlige Teori har derfor oftest søgt gennem en dog altid ufuldstændig Opregning at angive de Emner, der kun kan ordnes ved Lov[12]). Det kan dog, selvom der ganske vist herved ikke kan drages nogen aldeles skarp Grænse, som Hovedregel opstilles, at alle egentlige Retsregler, d. v. s. saadanne Retsforskrifter, der direkte eller indirekte retter Paabud eller Forbud til Undersaatterne i Almindelighed, kun kan gives ved Lov[13]). Dette ligger allerede i Ordet »Lov« (Regel), hvorved indenfor Rettens Omraade tænkes paa en almindelig Retsregel[14]), og det maa da ogsaa siges at være den i den almindelige Retsbevidsthed herskende Opfattelse, at ved Love i materiel Forstand er at forstaa: almindelige eller egentlige Retsforskrifter[15]). I Lovs Form skal derfor gives alle saadanne, hvad enten de er af retshaandhævende Karakter, altsaa navnlig gaar ud paa at give Straffebud, eller af retsanordnende Art. Og det gælder ligeledes, hvad enten det drejer sig om Paabud vedrørende Privatretten eller den offentlige Ret. Politiske

---

[12]) Jfr. saaledes Scheel, Privatret I S. 65—78, J. E. Larsen I 3. S. 47—51, Holck I S. 186 og Matzen III S. 2 fg.

[13]) Jfr. Adg. 28. Maj 1831 § 4: »nogen Lov, der har Forandring i Undersaatternes personlige eller Ejendoms-Rettigheder eller i Skatterne og de offentlige Byrder til Genstand«, og Bekj. 4. Juli 1942 III 3, der i Modsætning hertil stiller Budgettet, der kun indeholder Forskrifter for Kongens Kollegier og Embedsmænd angaaende Finansernes Styrelse.

[14]) Jfr., at man i en lignende Betydning taler om Logikens, Fysikens, Naturens Love.

[15]) Det er dog ikke ubetinget nødvendigt for at kaldes en Retsforskrift eller Lov i materiel Forstand, at Reglen er en almindelig Regel. Den kan ogsaa være en speciel Regel, naar den blot er rettet til Borgerne i Almindelighed, se om dette omtvistede Spørgsmaal Laband II S. 2, G. Meyer-Anschütz S. 25 m. fl. Jfr. som Ex. Lov Nr. 107 9. Marts 1917.

Rettigheder, derunder ogsaa kommunnal Valgret, og politiske Pligter, f. Ex. Værnepligt, jfr. Grl. § 88, og Skattepligt, kan kun anordnes ved Lov. Naar det udtrykkeligt i Grl. § 46 udtales, at ingen Skat kan paalægges, forandres eller ophæves uden ved Lov, er dette derfor ikke udtalt for at fremhæve, at det ikke kan ske ved Anordning, men Lov staar her særlig i Modsætning til Finanslov for at slaa fast, at Skatterne ikke bør omreguleres ved de aarlige Finanslove[16]). Ligeledes kan de almindelige Retsregler om de offentlige Samfundsforholds Ordning i det hele, f. Ex. angaaende Embedsvæsenet, Grl. § 17, Retsplejen, Grl. § 68—69, de religiøse Samfund, Grl. § 73—76, det kommunale Selvstyre, Grl. § 89, og den offentlige Forsørgelse, Grl. § 82, kun ordnes ved Lov. Foruden egentlige Retsforskrifter kan derhos Bevillinger og Begunstigelser for enkelte Borgere, jfr. som Ex. Jernbane-Eneretsbevillinger og Undtagelser fra Lovene, kun gives ved Lov, for saa vidt ikke Grl. § 27 kommer til Anvendelse.

En egentlig Undtagelse herfra er det ikke, at der dog ved Anordning i vidt Omfang kan gives Retsforskrifter i Henhold til Lov. Thi selv om det ikke er uden den største Betænkelighed, naar Administrationen ved Lov i for vidt Omfang faar en Bemyndigelse til at give egentlige Retsforskrifter[17]), ligger Administrationens Hjemmel til at give slige Forskrifter dog alene i den paagældende Lov, der giver Bemyndigelsen. Derimod er der ved den statsretlige Brug, som den historisk har udviklet sig, paa flere Punkter og uden at nogen skarp Grænse i det enkelte kan trækkes, hjemlet egentlige Undtagelser, hvorefter visse Retsforskrifter fremdeles uden særlig Lovhjemmel kan gives af den udøvende Magt ved Anordning. Men herom henvises naturligst til Afsnittet om den udøvende Magt.

Her er der derfor endnu kun Grund til at dvæle ved de enkelte Bud i Grundloven, hvori det positivt fastsættes, at visse Bestemmelser, der egentlig materielt ikke er Lovgiv-

---

[16]) Jfr. Rigsforsamlingens Forhandlinger 1849 S. 25.

[17]) Jfr. angaaende Lov Nr. 164 af 7. August 1914 H. St. D. i U. f. R. 1916, S. 1003.

ningsanliggender, dog kun kan gives i formel Lovsform eller kun i Henhold til Lov.

Dette gælder saaledes først Grl. § 50, 1ste Stk., der udtaler, at ingen Udlænding kan faa Indfødsret uden v e d Lov, saa at Indfødsret altsaa i Danmark modsat i de fleste andre Lande kun kan meddeles i Lovs Form[18]). Fremdeles maa anføres Grl. § 47, hvorefter Statsbudgettet skal fremlægges og vedtages i Lovs Form, omend i en fra almindelige Love noget afvigende Form, jfr. nærmere i Afsnittet om Finansloven, samt Grl. § 80, hvorefter Expropriation kun kan ske ifølge Lov. Endelig maa nævnes Grl. § 46, der udtaler, at intet Statslaan kan optages eller nogen Staten tilhørende Domæne afhændes uden ifølge Lov, det vil sige særlig Lov, saaledes at det altsaa ikke bør ske i Henhold til Bevilling paa Finansloven[19]).

Under »Statslaan« i Grl. § 46 maa utvivlsomt falde ikke blot Statslaan i egentlig Forstand[20]), eller Stiftelse af langvarigere, saakaldet konsolideret, fra Kreditors Side uopsigelig Statsgæld, men enhver Stiftelse af Kredit for Staten ved Udstedelse af Forskrivninger paa Statskassen[21]). Grl. § 46 maa derfor ogsaa finde Anvendelse, hvor Staten paatager sig Udredelse af Vederlagssummer eller Erstatningssummer, for hvilken den udsteder Obligationer[22]). Endvidere maa ogsaa Stiftelse af saakaldet svævende eller kortvarigere Statsgæld i Form af Udstedelse af Kreditbeviser og andre Statsobligationer betragtes som en anden Form for Optagelse af Statslaan[23]).

---

[18]) Se foran I S. 128 flg.

[19]) H o l c k II S. 162 og 164, M a t z e n III S. 9.

[20]) Jfr. f. Ex. Lov om Optagelse af Statslaan Nr. 188, 1. April 1919 og Nr. 470, 8. Aug. 1919. Medens ældre Love, jfr. Love 9. Marts 1850 og 21. Dec. 1863, indskrænkede sig til at bemyndige Regeringen til at optage et Laan af en vis Størrelse paa de bedst mulige Vilkaar, fastsætter de nyere Love saavel Minimalkurs som Rentens Størrelse. Senere Ændringer heri maa da ogsaa ske ved Lov.

[21]) H o l c k II S. 164 fg., M a t z e n III S. 12 fg.

[22]) Jfr. Lov om Hartk. Udj. 20. Juni 1850 § 5, Lov om Jærnbaner 10. Marts 1861 § 4.

[23]) Love 9. Marts 1850, 4. Nov. 1859, 26. Aug. 1864, Nr. 67, 15. Febr. 1917, Nr. 444, 14. Sept. 1917, Nr. 312, 15. Juni 1918, jfr. G. M e y e r-A n s c h ü t z S. 747.

Derimod er det naturligvis klart, at ikke Stiftelsen af enhver Gæld for Staten kan betragtes som et Statslaan, men for saa vidt en saadan Gældsstiftelse ikke kan betragtes som en blot Følge af Statsformuens lovlige Bestyrelse, bør den dog for ikke at lede til Elusion af Grl. § 46 hjemles ved Lov[24]).

Er et Statslaan optaget uden Lovhjemmel, følger det af Ordene i Grl. § 46: Ingen Skat kan paalægges — — ej heller noget Statslaan optages o. s. v., at det ikke er bindende for Statskassen[25]). Men iøvrigt følger det af Rigsdagens almindelige Ret til Tilsyn med Statsformuens Forvaltning, at extraordinære finansielle Dispositioner i det hele, f. Ex. Eftergivelse af Statens Gældsfordringer[26]), ikke bør gives uden Rigsdagens Samtykke være sig paa Finansloven eller ved særlig Lov. Derhos erindres, at ifølge Grl. §§ 9, 10 og 17 Statens Aarpenge til Kongen og Medlemmer af det kgl. Hus samt Pensioner til Embedsmænd skal fastsættes ved Lov.

Fremdeles kan ifølge Grl. § 46 ingen Staten tilhørende Domæne afhændes uden ifølge Lov, ɔ: særlig Lov modsat Finanslov. Ved Bestemmelsen af, hvad der skal forstaas ved Domæner, maa der ses hen til, hvilke Ejendomme der betragtedes som saadanne paa den Tid, da den nugældende Regel først gaves, jfr. Grl. 1849 § 51, idet Regeringen naturligvis ikke skal være i Stand til at omgaa Budet i Grl. § 46 ved at erklære, at en Ejendom, der tidligere behandledes som Domæne, nu ikke længer skulde betragtes som saadan[27]). Som

---

[24]) Betænkeligt nær ved en Elusion af Grl. § 46 er det, naar Statens Konto i Nationalbanken undertiden, saaledes som det f. Ex. skete i 1919, overtrækkes med i Hundredvis af Millioner Kr.

[25]) Er der alene givet Bemyndigelse til Laanets Optagelse paa Finansloven, er dette vel en Urigtighed, men gør ikke Laanet uforbindende, da Finansloven jo dog er en Lov, se nedenfor i § 88.

[26]) Jfr. Lov 17. Dec. 1863, Stempellov 19. Febr. 1861 § 75. Dette gælder dog kun, hvor der er Tale om extraordinære Eftergivelser og Afkald, ikke om saadanne, der maa anses for overladt til Forvaltningens eget Skøn, Holck II S. 165, Aschehoug, Nordisk Statsret S. 314, Goos-Hansen S. 125, G. Meyer-Anschütz S. 759.

[27]) Jfr. J. E. Larsen I. 3. S. 140, Holck II S. 162, Matzen III S. 9.

Domæne kan herefter kun saadanne Jordegodser, Skove og andre Landejendomme betragtes, der fra gammel Tid har været bestemt til at udgøre en varig Indtægskilde for Kronen, derimod ikke Købstadgaarde eller Palæer, medmindre de særlig maatte være erklærede derfor. Herved vil det især være af Betydning, om Jordegodset før Grundloven har været inddraget under Domænestyrelsen eller ikke, mens det naturligvis ikke er afgørende, om det nu henføres under Domæneindtægterne paa Finanslovens § 1, da denne ogsaa medtager Indtægter af bortsolgte Ejendomme og af Kirker og Købstadsjord.

Da en Pantsætning hjemler Ret til eventuel Afhændelse, maa Grl. § 46 utvivlsomt ogsaa være anvendelig i Tilfælde af Pantsætning af en Domnæne. Skønt ikke udtrykkeligt udtalt i Grundloven[28]), maa det ogsaa antages, at heller ikke en ny Ejendom kan erhverves som eller gøres til Domæne i Grundlovens Forstand, saa at den fremtidig kun kan afhændes under Iagttagelse af Grl. § 46, uden ved Lov[29]). Iøvrigt er Domænernes Betydning for Statshusholdningen nu kun yderst ringe i Forhold til tidligere[30]), idet næsten alle egentlige Domæner bortset fra Statsskovene er afhændede siden 1849[31]).

---

[28]) Jfr. derimod tidligere Forf. L. 2. Okt. 1855 § 50 og Grl. 18 Nov. 1863 § 52.

[29]) Anderledes Matzen III S. 11.

[30]) Medens Domæneindtægterne før 1660 udgjorde næsten alle Statens Indtægter, udgør de nu sammen med Jordebogsafgifterne og Skovene ikke engang 1 % af Statsindtægterne, jfr. L. V. Birck, Rigets Jordegods og Regalerne 1918, S. 69.

[31]) Jfr. Love 22. Dec. 1850, 12. Marts 1851, 27. Jan. og 12. Febr. 1852, Lov Nr. 65, 1. April 1871 §§ 6—8 jfr. nu Lov Nr. 164, 27. Marts 1917, hvorefter Faurholm og Trollesminde er de sidste tilbageblevne kongerigske Domænegaarde, og de drives nu kun som Forsøgsgaarde, ikke som egentlige Domæenr, se Kretz, Rigsdags Aarbog 1916—17, S. 158. Heller ikke Statsskovene kan mere betragtes som rene Domæner i nationaløkonomisk Forstand. Ved de sønderjyske Landsdeles Indlemmelse i 1920 har Staten dog paany faaet ikke ubetydelige, tidligere preussiske, Statsdomæner, men disse er allerede ved Lov Nr. 364, 7. August 1922 bestemte til ved indtrædende Forpagtningsledighed at afhændes til Udstykning til Oprettelse af mindre Jordbrug.

Er en Domæne afhændet uden Lovhjemmel, er Afhændelsen ikke bindende for Staten i Forhold til Køberen. Med Hensyn til andre Statsejendomme gælder Reglen i Grl. § 46 ikke. Til Afhændelser af disse behøver Regeringen derfor ikke Lovhjemmel, men iøvrigt følger det af sig selv, at den heller ikke her bør foretage mere extraordinære Dispositioner uden med Rigsdagens Samtykke[32]).

§ 73.

Formelle Loves Tilblivelse. I. Behandlingen paa Rigsdagen.

Ifølge Grl. § 2 kræves det for, at en Beslutning af Statsmagten skal blive Lov, at den skal være vedtaget af Kongen og Rigsdagen i Forening. Ifølge Grl. § 24 skal denne Vedtagelse dog altid foregaa i den Orden, at Forslaget til en Lov først maa være vedtaget som Beslutning af Rigsdagen og derefter senere maa stadfæstes af Kongen for at faa Lovskraft.

1. Lovinitiativ eller Ret til Fremsættelse af Lovforslag paa Rigsdagen har ifølge Grl. §§ 23 og 43 saavel Kongen som hvert af Tingene[1]). Kongens Fremsættelse af Lovforslag sker regelmæssigt mundtligt gennem en af Ministrene, jfr. Grl. § 23: »Kongen kan for Rigsdagen lade fremsætte«. I Ordene »Kongen kan lade fremsætte« ligger, at Kongen ikke ved nogen Lov eller ved Tingenes Forretningsordner kan indskrænkes i Udøvelsen af sit Lovinitiativ. Paa den anden Side paahviler der heller ikke Regeringen i Almindelighed bortset fra Finansloven, Grl. § 47, og foreløbige Love, Grl. § 25, nogen Pligt til at forelægge bestemte Love; dog kan en saadan Pligt, hvilket hyppigt sker, særligt være foreskrevet i en Lov, f. Ex. gaaende ud paa, at Loven inden en vis Frist skal underkastes

---

[32]) Jfr. Lov Nr. 79, 19. April 1907 om Salg af Odense Slot. Om Rigsretsdommen af 13. Juni 1877, jfr. Goos-Hansen S. 124, endnu kan have Betydning som Præjudikat, er dog noget tvivlsomt.

[1]) Jfr. derimod Forf. Lov 2. Okt. 1855 §§ 45 og 46, hvorefter Rigsraadet ikke havde Initiativ, men kun Petitionsret.

Revision[2]). Alle af Regeringen forelagte Love skal forinden Forelæggelsen paa Rigsdagen i Henhold til Grl. § 16 forhandles i Statsraadet[3]). Iøvrigt er der ikke ved Behandlingen paa Rigsdagen tillagt de af Regeringen forelagte Lovforslag noget retligt Fortrin fremfor private Lovforslag[4]), men da de under parlamentarisk Styre faktisk har langt større Udsigt til at føres igennem end de af Tingets Medlemmer fremsatte, har Regeringsforslagene faktisk mere og mere fortrængt de private[5]).

Hvad det private Lovinitiativ angaar, da hedder det i Grl. § 43: »Hvert af Tingene er berettiget til at foreslaa og for sit Vedkommende at vedtage Love«. Der er saaledes ikke som i den norske Grl. § 76[6]) hjemlet de enkelte Medlemmer, men kun Tinget selv en ubetinget Forslagsret[7]), og det vilde derfor ikke være i Strid med Grundloven, om Tinget, som det tidligere var Tilfældet[8]), øvede en vis Censur for at forebygge Fremsættelsen af umodne Forslag eller for at skaffe Tid til Regeringsforslagenes Behandling. Den parlamentariske Udvikling herhjemme har dog gjort slige Regler overflødige, og

---

[2]) Jfr. som Ex. Love Nr. 157, 12. Juli 1907 § 17, Nr. 323 af 22. Juni 1917 § 27.

[3]) Se herom foran I S. 293 flg. Efter dansk-islandsk F. L. 30. Novbr. 1918 § 16 skal derhos visse Regeringsforslag forelægges det dansk-islandske Nævn til Betænkning, før de fremsættes for Rigsdagen, men dette overholdes ikke i Praxis, se Berlin Forbundslov, 2. Udgave 1924 S. 110.

[4]) Anderledes tidligere i Danmark efter Tingenes oprindelige Forretningsorden, J. E. Larsen I. 3. S. 154, og anderledes fremdeles f. Ex. i England, hvor Regeringsforslagene ifølge Underhusets Forretningsorden næsten altid skal behandles før de private Forslag, Hatschek 1905 I S. 387 fg.

[5]) Medens der i Rigsdagssamlingen 1899—1900 endnu forelagdes 32 private Lovforslag mod 82 Regeringsforslag, blev der i 1917—18 kun forelagt 6 private mod 121 Regeringsforslag og i 1923—24 henholdsvis 15 og 101. Paa Island derimod har de private Lovforslag hidtil langt overvejet Regeringsforslagene; i Amerika kan Lovforslag overhovedet kun fremsættes af Medlemmer af Kongressen.

[6]) Jfr. Morgenstierne S. 435.

[7]) Jfr. foran I S. 395.

[8]) Holck II S. 193.

alle Lovforslag behandles derfor ganske ens, uanset fra hvem de fremkommer, idet de skal være affattede i Lovsform og efter at være anmeldte til Formanden, forelægges i et Møde, hvorefter de normalt skal trykkes og omdeles mindst 2 Dage forinden de foretages til 1ste Behandling, F. F. O. § 10, L. F. O. § 13. Ligeledes kan regelmæssigt ethvert Lovforslag forelægges i hvilket af Tingene det skal være. Kun med Hensyn til de i Grl. § 47 nævnte finansielle Forslag og foreløbige Love jfr. Grl. § 25 gælder det, at de først skal forelægges i Folketinget.

Iøvrigt kan saavel Regeringsforslag som private Forslag paa ethvert Trin af Behandlingen tages tilbage[9]), dog at det atter kan optages af en anden, F. F. O. § 24, L. F. O. § 32, ligesom Lovforslag straks uden Forhandling kan afvises, F. F. O. § 25, L. F. O. § 33.

2. Ifølge Grl. § 51 kan intet Lovforslag endelig vedtages, forinden det tre Gange har været behandlet af Tinget, d. v. s. af hvert af Tingene.

Ved 1ste Behandling forhandles Forslaget i dets Almindelighed, og Tinget bestemmer derefter, om Forslaget skal gaa over til 2den Behandling og om det i bekræftende Fald skal sendes i Udvalg eller ikke. I F. F. O. § 11, derimod ikke i L. F. O. § 14, er der under denne Behandling gjort Indskrænkning i Talefriheden, saaledes at med Undtagelse af Ministrene, Ordførerne og Forslagsstillerne ingen uden Tingets Samtykke maa tale mere end 2 Gange.

Ved 2den Behandling, der normalt ikke maa finde Sted tidligere end 2 Dage efter den 1ste[10]), forhandles Forslagets enkelte Paragrafer med de dertil hørende Ændringsforslag i

---

[9]) I Samlingen 1918—19 tog saaledes Finansministeren et fra Folketinget til Landstinget oversendt Forslag til Lov om et indenlandsk Statslaan tilbage. Det synes iøvrigt en abnorm Regel, at et af et Ting vedtaget Lovforslag kan tages tilbage af den tilfældige Forslagsstiller, jfr. Fleischmann, der Weg der Gesetzgebung 1898 S. 30. Efter L. F. O. § 32 kan Forslag stillede i et Fællesudvalg da heller ikke tages tilbage.

[10]) Har Udvalg været nedsat, maa dog en af dette afgivet Betænkning ikke foretages i Tinget før 2 Dage efter, at den er trykt og omdelt, F. F. O. § 8, L. F. O. § 11.

saadanne Afsnit, som Formanden maatte finde passende. Umiddelbart efter Forhandlingen af hvert Afsnit skrides der til Afstemning over Ændringsforslagene og Paragraferne, og til Slutning afgøres det ved Afstemning, om Forslaget i den saaledes fremkomne Form skal komme til 3die Behandling.

Ved 3die Behandling, der normalt ikke maa finde Sted før 2 Dage efter den 2den[11]), forelægges Forslaget i den Form, hvori det er vedtaget ved 2den Behandling[12]). For at hindre ubetimelige Ændringer i sidste Øjeblik er Retten til at stille Ændringsforslag under denne Behandling indskrænket til Medlemmerne af det Udvalg, hvortil Forslaget har været henvist, Ministrene og et vist større Antal Medlemmer, F. F. O. § 13, L. F. O. § 25. Til Forhandling og Afstemning sættes her først de stillede Ændringsforslag og de Paragrafer, hvortil de er stillet, og til Slutning sættes derefter Lovforslaget i dets Helhed til Forhandling og Afstemning, F. F. O. § 15, L. F. O. § 16. Endelig Vedtagelse af et Lovforslag kan kun ske ved formelig Afstemning, medens Vedtagelse af Overgang til 2den og 3die Behandling og Vedtagelse af Ændringsforslag og af Lovforslags enkelte Paragrafer kan ske efter Formandens Skøn uden formelig Afstemning, F. F. O. § 38, L. F. O. § 42, 3. Det erindres herved, at ifølge Grl. § 60 kan intet Ting tage nogen Beslutning, naar ikke over Halvdelen af dets Medlemmer er tilstede og deltager i Afstemningen[13]).

Da Grl. § 51 ikke betragter et Lovforslag som endelig vedtaget, før det har været tre Gange behandlet i Tinget, er det klart, at Tinget først er endelig bundet ved sin Afstemning ved 3die Behandling, medens dets tidligere Afstemninger i

---

[11]) Det erindres dog herved, at denne og de andre i Forretningsordenen fastsatte Tidsfrister, da de ikke beror paa Grundlovsbestemmelser, kan fraviges med Tingets Samtykke (kvalificeret Flertal), jfr. F. F. O. § 44, L. F. O. § 47, og i Praxis fraviges de i betænkelig stort Omfang, især hnimod Samlingens Slutning eller foran Tingets Ferier, men ogsaa ofte uden paaviselig Anledning.

[12]) Anderledes efter Forf. Lov. 2. Okt. 1855 § 45, jfr. herved Poul Andræ, Andræ og Fællesforfatningen S. 122.

[13]) At Formanden nu modsat tidligere deltager i Afstemningen, foran I S. 438.

Sagen kun kan betragtes som foreløbige. Derimod kan det, da samme Lovforslag ifølge Grundlovens Bud skal være behandlet tre Gange i Tinget, spørges, hvor indgribende Ændringer et Ting kan vedtage ved 2den og 3die Behandling uden at Lovforslaget derved mister sin Identitet. Spørgsmaalet er ikke uden Betydning, da det ikke kan bestrides, at Ændringerne kan være saa indgribende, baade hvad Titel og Indhold angaar, at der maa siges at foreligge et helt nyt Lovforslag[14]). Da Grænsen her imidlertid er rent skønsmæssig, maa det sikkert som Regel overlades til Tingets Formand, at paase Grænsens Overholdelse, og det kan næppe antages, at Domstolene, bortset i alt Fald fra meget grove Tilfælde, skulde kunde underkende hans Skøn[15]).

Naar et Lovforslag er vedtaget i det ene Ting, bliver det i den Form, hvori det er vedtaget, af Tingets Formand at oversende til det andet Ting for at forelægges dette, Grl. § 52, F. F. O. § 14, L. F. O. § 17. Vedtages det uændret her, bliver det at tilstille Statsraadet. Hvis det derimod forandres, gaar det tilbage til det første Ting; foretages her atter Forandringer, gaar Forslaget paany til det andet Ting. Ved disse saakaldte eneste Behandlinger er Fremgangsmaaden som ved Lovforslags 3die Behandling[16]).

Lykkes det heller ikke ved disse eneste Behandlinger at naa til Enighed, er Forslaget dog endnu ikke dermed endelig bortfaldet. Men naar det forlanges af det ene af Tingene,

---

[14]) Dette gjaldt saaledes om Udvalgets Ændringer til det af Justitsminister Alberti i 1903—04 forelagte Lovforslag om Pryglestraf. Ændringerne maatte derfor paa Formandens Forlangende forelægges som et nyt Lovforslag, se Kretz, Rigsdags Aarbog 1903—04 S. 79.

[15]) Matzen II S. 346. I adskillige amerikanske Enkelt-Staters Forfatninger er det udtrykkeligt forbudt at forandre en Lov saaledes, at dens oprindelige Formaal derved forandres, og Domstolene kan her paase, at Forbudet ikke overtrædes, se Hatschek, Staatslehre II S. 80 og 82.

[16]) Dog har i Folketinget ved denne Behandling hvert Medlem Ret til at stille Ændringsforslag, F. F. O. § 15. Anderledes i Landstinget, L. F. O. § 17.

skal hvert af Tingene udnævne et lige stort Antal Medlemmer til at træde sammen i et Fællesudvalg, som afgiver Betænkning og gør Indstilling til Tingene. I Henhold til Udvalgets Indstilling eller, hvis der ikke opnaas Enighed, Indstillinger finder derefter endelig Afgørelse Sted i hvert Ting for sig, saaledes at Lovforslaget derved er enten endelig vedtaget eller endelig bortfaldet[17]). Tokammersystemets Princip er altsaa herved strængt fastholdt i vor Grundlov, der, bortset fra det extraordinære Tilfælde, der omtales i Grl. § 8, 2det Pkt., i intet Tilfælde hjemler, at Enighed om en Lov kan tilvejebringes ved Sammentræden af begge Ting, Sammentælling af de i begge Ting afgivne Stemmer[18]) eller ved et besluttende Fællesudvalgs Afgørelse[19]). I Grl. 1866 § 53, jfr. Grl. 1849 § 57 hed det, at Fællesudvalget skulde afgive Betænkning »over Uoverensstemmelserne« og derom gøre Indstilling til Tingene. Det maatte da tidligere antages, at Udvalget kun var berettiget til at gøre Indstilling angaaende saadanne Punkter, hvorom der under Behandlingen havde været Uoverensstemmelse, men ikke kunde gøre Indstililng om helt nye Ændringer[20]), en Begrænsning, der imidlertid ikke fastholdtes i Praxis, idet navnlig gentagne Gange en hel Række selvstændige og vidtrækkende Grundlovsændringer under den sidste Grundlovsrevision vedtoges ved en eneste Behandling efter Fællesudvalg[21]). Grl 1915 § 52 har imidlertid slettet de

---

[17]) Anderledes i Frankrig, hvor et Lovforslag, naar det ikke pure forkastes, men blot ændres, hele Lovgivningsperioden igennem kan vandre frem og tilbage mellem de to Kamre, saalænge det skal være, Lebon S. 121.

[18]) Se om saadan Fællesbehandling i Sverige og andre Lande Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 73 fg. og Berlin, Opløsningsret S. 147 fg.

[19]) Jfr. derimod Grl. 18. Nov. 1863 § 56.

[20]) Matzen II S. 347.

[21]) I Fællesudvalget 1913—14 optoges saaledes af helt nye Bestemmelser Ændringer vedrørende Grl. §§ 19, 22, 26, 40, 47, 48, 50, 2det Stk., 52, 56, 66, 1ste midl. Bestem. og 2den midl. Bestem., 2det Stk. I Fællesudvalget 1914—15 indkom følgende nye Ændringer: vedrørende Grl. § 36 (Reglen om det afgaaende Landsting), § 45, 2det Stk., § 49, sidste Stk., § 80, 2det Stk., § 83, 2det Pkt., 2den midl.

fremhævede Ord, og der er altsaa nu ikke nogen bestemt Grænse for de nye Ændringer, der kan vedtages ved Tingenes eneste Behandling efter Fællesudvalg. Paabudet i Grl. § 51 om tre Gange Behandling af ethvert Lovforslag i hvert af Tingene er derved gjort i endnu højere Grad end tidligere til en lex imperfecta.

3. Forsaavidt der gennem denne sidste Behandling eller allerede tidligere maatte være opnaaet en overensstemmende Beslutning i begge Ting, foreligger en Rigsdagsbeslutning, som derefter af Formanden i det Ting, der sidst har behandlet Sagen, bliver at tilstille Statsministeren for at forelægges Kongen til Stadfæstelse, Grl. § 24, F. F. O. §§ 16—17 og 19, L. F. O. §§ 17—18 og 20. En Undtagelse gælder dog med Hensyn til Grundlovsforslag efter Grl. § 94, jfr. det følgende, samt efter Grundlovens § 80, 2det Stk. Efter den sidstnævnte Paragraf kan nemlig, naar et Lovforslag vedrørende Expropriation af Ejendom er vedtaget, 1/3 af Folketingets Medlemmer senest 14 Dage efter Forslagets endelige Vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig Stadfæstelse, naar nye Valg til Folketinget har fundet Sted, og Forslaget paany er vedtaget af den derefter sammentrædende Rigsdag.

Denne Bestemmelse, der er en af dem, der kom ind efter Indstilling af Grundlovs-Fællesudvalget af 1915 og som derfor blev vedtaget næsten uden nærmere Prøvelse eller Omtale, giver Anledning til adskillig Tvivl. Den angaar efter Ordene ethvert Lovforslag vedrørende Expropriation af Ejendom, selvom Expropriationsbestemmelsen kun udgør et underordnet Led i Forslaget, f. Ex. i et Forslag om Jernbaneanlæg, og er af ganske almindelig Karakter[22]). Paa den anden Side kan

---

Bestem., 1ste Stk. og 6te midl. Bestem. Det kan altsaa egentlig med Føje omtvistes, om den nuværende Grundlov maa siges at være kommen i Stand paa fuldt grundlovsmæssig Maade, jfr. Andræs Udtalelse om Grundlovsforandring gennem Fællesudvalg, Forh. paa Rigsraadets Landsting 1864 S. 1139 og min Opløsningsret S. 143.

[22]) Grl. § 80, 2det Stk., bragtes første Gang til Anvendelse paa et i Samlingen 1921—22 fremsat Lovforslag om extraordinær Bevilling til Omdannelse og Supplering af Hærens Bygninger, Øvelses-

det dog ikke være afgørende, om Forslaget selv betegner sig som en Expropriationslov eller ej, da det netop, som det udtales i Fællesudvalgets Betænkning, er Meningen at hindre, »at Forslag om Expropriation, der mulig maatte have en anden Karakter end de Forslag om samme Emne, der almindeligt har været Genstand for Lovgivning, skal kunne gennemføres, uden at Spørgsmaalet har været forelagt Vælgerne«[23]). Altsaa ikke blot Forslag vedrørende Expropriation i egentlig Forstand, men ogsaa andre Spørgsmaal vedrørende Afstaaelse eller Konfiskation af Ejendom, selvom de betegner sig som Forslag om Skat, Afgift, Statsmonopol el. lign., maa falde ind under Bestemmelsen. Men hvor Grænsen skal sættes, er vanskeligt at se.

Det er fremdeles kun 1/3 af Folketingets Medlemmer, der kan kræve, at Forslaget skal blive hvilende indtil nye Valg; men paa den anden Side behøver de ikke at rejse dette Krav inden Forslagets endelige Vedtagelse i Folketinget[24]). Kravet kan fremsættes indtil 14 Dage efter Forslagets endelige Vedtagelse paa Rigsdagen, og intet Lovforslag, der kan antages at falde ind under § 80, 2det Stk., maa derfor tilstilles Statsraadet til kgl. Stadfæstelse før denne Frists Udløb. Kravet maa derhos, jfr. Ordene »1/3 af Folketingets Medlemmer«, kunne rejses selv efter Rigsdagens Slutning[25]). Fremsættes Kravet, kan Lovforslaget først stadfæstes, naar det paany er vedtaget uforandret af en ny Rigsdag efter at der er foretaget nye Valg til Folketinget. Om disse Valg skal være Opløsningsvalg eller om de ordinære Folketingsvalg skal afven-

---

pladser og Beholdninger, i hvilket Lovforslags § 3 der fandtes en ganske almindelig Expropriationsbestemmelse. Lovforslaget gennemførtes næste Aar uden Expropriationsbestemmelse, se Lov Nr. 77, 12. Marts 1923, Rigsdags-Aarbog 1921—22 S. 607, 1922—23 S. 275.

[23]) Se Betænkningen af 17. April 1915, Rigsdagstidende 1914—15 Tillæg B. Sp. 1962.

[24]) I den finske Landdagsordning af 1906 § 57, der sikkert er Forbilledet for den danske Regel, kræves det derimod, at Kravet skal være fremsat inden den endelige Vedtagelse paa Landdagen.

[25]) I 1921—22 fremsattes Kravet først efter Rigsdagens Slutning, se Rigsdags-Aarbog 1921—22 S. 607.

tes, er overladt til Regeringens Bestemmelse. Derimod skal Lovforslaget for ikke at bortfalde vedtages af den første efter de ny Valg — »den derefter« — sammentrædende Rigsdag.

4. Opnaas der ikke paa Rigsdagen Enighed om et Lovforslag, er det som anført bortfaldet, men der er i den nugældende Forfatning intet til Hinder for, at et nyt Forslag af samme Indhold strax igen kan fremsættes[26]).

§ 74.

Formelle Loves Tilblivelse. II. Kongens Stadfæstelse.

1. At ingen Rigsdagsbeslutning kan blive til Lov uden Kongens Samtykke, fremgaar allerede af Grl. § 2. Naar Grl. § 24 yderligere udtaler: »Kongens Samtykke udfordres for at give en Rigsdagsbeslutning Lovskraft«, ligger der derfor i det væsentlige deri kun en gentaget bestemtere Udtalelse af, at Kongen i alle Tilfælde har et absolut Veto[1]), men tillige kan det dog vistnok deraf udledes, at Kongens Stadfæstelse maa meddeles enhver Rigsdagsbeslutning, for at den kan blive Lov, selvom Lovforslaget oprindeligt er forelagt af Regeringen og ingen Ændring er sket paa Rigsdagen, hvilket da ogsaa iagttages i Praxis[2]). Iøvrigt er det egentlig ukorrekt at tale om, at Kongen har et absolut Veto, idet tværtimod ingen Lov kan blive til uden Kongens positive Samtykke, medens dér, hvor som i Norge en Konge eller som i Amerika en Præsident kun har et absolut eller suspensivt Veto; Parlamentets Beslutning uden videre bliver til Lov, naar blot Vetoet ikke inden en vis Frist er benyttet.

Kongens Stadfæstelse af Love skal ifølge Grl. § 16 finde Sted efter foregaaende Forhandling i Statsraadet og skal der-

---

[26]) Jfr. derimod Grl. 1849 § 56 og Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 45, samt Forretn. Orden for Altinget Lov 3. Nov. 1915 § 28.

[1]) Forh. paa Rigsforsaml. 1849, S. 1491.

[2]) Anderledes i Sverige efter Regeringsformens § 87, Aschehoug, Nordisk Statsret, S. 193.

for utvivlsomt ske i selve Statsraadet, jfr. foran I, S. 294 fg., hvor det er omtalt, at Stadfæstelsen i Praxis dog ofte sker udenfor Statsraadet for senere at bekræftes i dette. Skønt Kongen ifølge Grundloven har absolut Veto, vil Kongens Samtykke til de af hele Rigsdagen vedtagne Lovbeslutninger under parlamentarisk Styre saa godt som aldrig blive nægtet, idet Ministrene ved Hjælp af deres Flertal i Folketinget regelmæssigt vil hindre, at en af Regeringen uønsket Rigsdagsbeslutning kommer i Stand[3]).

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

Har Kongen ikke stadfæstet et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag inden næste Rigsdagssamling, er det dermed bortfaldet, Grl. § 24, sidste Pkt. Kongen er altsaa ikke forpligtet til, inden han slutter Rigsdagssamlingen, at tage sin Bestemmelse, saaledes som Reglen oprindelig var efter den gammelstænderske Ordning, der endnu gælder f. Ex. i England og Norge[4]). Kongen har tværtimod en vis Frist til at overveje

---

[3]) I Danmark nægtedes Samtykke til en af Rigsdagen vedtaget Lov sidste Gang i 1859 og 1865, se Noten i Algreen-Ussings Lovsamling til Lov 2. Febr. 1866 om Erklæringers Meddelelse til Ansøgere og Klagere, jfr. Kriegers Dagbøger II S. 159. Overfor islandske Love blev Veto derimod hyppigere anvendt, sidste Gang faktisk omend ikke formelt i 1912, se Altingstidende 1913 B. I, Side 12. Om Kongens Veto i England, og dets Kolonier, se Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution 1915 S. 110 flg.

[4]) Berlin, Opløsningsret S. 418 Note 25 og S. 403 Note 16, hvor det anføres, at det engelske Underhus under Kampen med Stuarterne ikke vilde indrømme Kongen Ret til efter Behag at tage en enkelt Lov ud af Samlingens Lovhøst og forsyne den med Sanktion paa en Tid, der passede ham, mens han lod de andre med Huset aftalte Love, som Huset satte særlig Pris paa, falde, saasnart Parlamentet var hjemsendt, jfr. Hatschek 1895 I, S. 355.

Spørgsmaalet i[5]), en Frist, der dog ikke er ganske bestemt fastsat[6]), men kun gælder indtil næste Rigsdagssamling. Under Rigsdagssamling falder saavel ordentlig som overordentlig Rigsdagssamling[7]), og hvis Rigsdagen sidder næsten hele Aaret inde, indskrænkes Fristen til et Minimum eller bortfalder helt. Er Fristen oversiddet, er Lovforslaget dermed bortfaldet[8]). Og da det naturligvis kun er en paa gyldig Maade meddelt Stadfæstelse, der giver en Rigsdags Beslutning Lovskraft, og da dertil kræves foruden Kongens egen Underskrift Medunderskrift af en Minister og Forhandling i Statsraadet, vil en af Kongen udenfor Statsraadet meddelt Stadfæstelse ikke være tilstrækkelig, hvis den ikke inden næste Rigsdagssamlings Begyndelse bekræftes i Statsraadet.

Paa den anden Side maa det af Grl. § 24, sidste Pkt., følge, at Loven ikke bortfalder, saafremt Kongens Stadfæstelse blot foreligger inden næste Rigsdagssamling, selvom Loven ved Regeringens Forsømmelse ikke maatte være kundgjort forinden, hvilket ogsaa er anerkendt i dansk Praxis[9]). Det maa dog herved erindres, at Kongens Stadfæstelse af Loven, der jo ifølge Grl. § 16 skal ske i Statsraadet, regelmæssigt ikke kommer officielt til Offentlighedens Kundskab før ved Lovens

---

[5]) En saadan Forskrift fandtes ikke i Grl. 1849, men i Praxis antoges Kongen dog at kunne betænke sig indtil næste ordentlige Rigsdagssamling, jfr. Holck I, S. 194. Denne Frist sattes først i Grl. 18. Nov. 1863, 1ste midl. Bestem., medens den ikke findes i selve denne Grundlovs § 18.

[6]) I Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 45 var Fristen derimod altid 3 Maaneder.

[7]) Jfr. herimod isl. Forf. Lov 5. Jan. 1874 § 10: »inden næste ordentlige Altings Samling«; saaledes ogsaa isl. Forfatningslov 18. Maj 1920 § 22.

[8]) I Tyskland, hvor Forfatningerne før Verdenskrigen ikke satte nogen udtrykkelig Frist for Monarkens Stadfæstelsesret, antog de fleste Forfattere, at slet ingen Frist kunde sættes, medens andre vilde sætte Fristen til Udløbet af det valgte Kammers Valgperiode, se G. Meyer-Anschütz S. 570.

[9]) Jfr. Lov om Tvangsakkord udenfor Konkurs af 14. April 1905, der først kundgjordes i Lovtidende d. 24. Septbr. 1906, se Berlin: »Om Bekendtgørelsen af Love og Anordninger« i U. f. R. 1917, B. S. 210 fg.

Kundgørelse i Lovtidende. Reglen i Grl. § 24, hvorefter Loven formelt bliver til ved Stadfæstelsen og ikke først ved dens Kundgørelse, maa derfor i høj Grad siges at være en lex imperfecta.

Undtagelsesvis er der dog visse Lovforslag, der trods Grl. § 24 ikke bortfalder, fordi de ikke inden næste Rigsdagssamling stadfæstes af Kongen. Dette gælder nemlig om Grundlovsforslag, jfr. Grl. § 94, til hvilken Bestemmelse § 24 udtrykkeligt henviser[10]), idet Grundlovsforslag, naar de første Gang vedtages af Rigsdagen, ikke maa stadfæstes af Kongen. Det sidste gælder ogsaa som anført de i Grl. § 80, 2det Stk., omtalte Lovforslag, forsaavidt 1/3 af Folketingets Medlemmer inden 14 Dage efter Forslagets Vedtagelse kræver Stadfæstelsen udskudt indtil efter nye Valg til Folketinget. Skulde Stadfæstelsen af en Fejltagelse være meddelt inden den nævnte Frists Udløb, maa den utvivlsomt blive at anse som ugyldig, hvis Kravet om Udsættelsen rejses inden Fristens Udløb.

2. Ved Lovforslagets Stadfæstelse, der kun retsgyldigt kan meddeles paa Forslaget som Helhed, ikke delvis gives, delvis nægtes[11]), faar det ifølge Grl. § 24 »Lovskraft«. Ganske vist siges det i Grl. § 24, 1ste Pkt., udtrykkeligt kun, at Kongens Samtykke »udfordres« til at give en Rigsdagsbeslutning Lovkraft, ikke at det ogsaa er tilstrækkeligt dertil[12]), men det er dog naturligt at forstaa disse Ord, jfr. ogsaa Grl. § 94 in fine »er den Grundlov« saaledes, at et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag formelt faar »Lovskraft« eller formelt er færdig som Lov, saasnart det stadfæstes af Kongen og ikke først ved

---

[10]) Se nedenfor i § 77.

[11]) I enkelte Stater indenfor den nordamerikanske Union kan Guvernøren derimod nøjes med at nedlægge Veto imod en enkelt Bestemmelse i en Lov, hvorved hans Frihed til at bruge sit Veto udvides, se Freund S. 148.

[12]) Jfr. derimod det tyske Riges tidligere Forfatning af 1871 Art. 5: »Rigslovgivningen udøves af Forbundsraadet og Rigsdagen. — Overensstemmelse mellem begge Forsamlingers Flertalsbeslutninger udfordres til en Rigslov og er tilstrækkelig til en saadan«.

Lovens Kundgørelse[13]). Deri ligger, men mere ligger heller ikke deri, at Loven nu har formel Retskraft som Lov i den Forstand at den, uanset om den materielt set er af Lovsindhold eller ej, nu ikke mere kan ændres uden ved ny formel Lov, med mindre den selv bestemmer noget andet[14]).

Dette gælder, hvad enten Loven er kundgjort eller den endnu ikke er det, hvorfor den engang meddelte kgl. Stadfæstelse heller ikke senere kan tages tilbage af Kongen forinden Kundgørelsen[15]). Det gælder fremdeles, uanset om Loven skal træde i Kraft strax eller, som det er Reglen, først til et vist senere Tidspunkt. I sidste Fald bliver den, skønt lovlig forkyndt, uden mindste materiel Retskraft, saalænge den til dens Ikrafttræden satte Frist ikke er indtraadt; ja, der vil endog ikke være noget i Vejen for, at Loven, jfr. som Exempel Lov om Rettens Pleje af 26. Marts 1909, aldrig nogensinde kommer til at træde i Kraft. Men formel Lovskraft har selv den i Aarevis ikke i Kraft traadte Lov, jfr. Grl. 5. Juni 1915, der først traadte i Kraft 21. April 1918, idet den til enhver Tid kan sættes i Kraft paa den i Loven udtrykkeligt eller stiltiende fastsatte Maade og ikke kan ændres uden ved ny Lov.

§ 75.

Om Lovens Forkyndelse.

Herom udtaler Grl. § 24, 2det Pkt.: »Kongen befaler Lovens Kundgørelse«[1]). Med Hensyn til denne Kongens Myndighed har det været omtvistet, om den skulde betragtes som en

---

[13]) Matzen II S. 109. Noget tvivlende Holck I S. 195. I tysk Retsvidenskab antages det derimod i Almindelighed, at Loven først formelt bliver til ved dens Publikation.

[14]) Jfr. f. Ex. Lov Nr. 573, 22. Nov. 1917, Lov Nr. 112, 1. Marts 1919 § 11.

[15]) Matzen II S. 208. Det modsatte antages derimod i Almindelighed i Tyskland ud fra den Begrundelse, at Loven først bliver perfekt ved Kundgørelsen, jfr. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 319, Seydel, Bayerisches Staatsrecht I, S. 841 m. fl.

[1]) I Grl. 1866 § 24 bruges Udtrykket »Bekendtgørelse«.

Deltagelse i den lovgivende Magt, hvilket man atter formente maatte afhænge af, om Kundgørelsen var at betragte som et Moment i selve Lovens Begreb, saa at den aldrig forpligter, før den er blevet kundgjort, eller om den ikke kundgjorte Lov i Mangel af anden Bestemmelse forbinder dem, der bevislig kender den[2]). Efter det forangaaende, hvorefter Loven ifølge Grl. § 24, 1ste Pkt., formelt bliver til ved Kongens Stadfæstelse og ikke først ved Kundgørelsen, kan der dog ikke være Tvivl om, at Kundgørelsen ikke udgør et Moment i selve Lovens Tilblivelse, ligesom Loven jo ogsaa under alle Omstændigheder formelt maa være til, før den kan kundgøres[3]). Kongens Myndighed til at kundgøre Loven, er derfor utvivlsomt en Gren af hans udøvende Magt, men desuagtet er det naturligt for Sammenhængens Skyld at omtale Lovens Kundgørelse i denne Forbindelse.

1. For at en af Kongen stadfæstet Lovbestemmelse skal kunne kundgøres som Lov, maa den ogsaa formelt være udfærdiget som saadan. Denne formelle Udfærdigelse af Loven omtales dog ikke særligt i Grundloven[4]), og i Praxis finder den da regelmæssigt heller ikke Sted som en særlig Akt, men sker under et med Stadfæstelsen, idet Lovforslaget, forinden det underskrives af Kongen, overskrives »Lov« og forsynes med Indgangsformelen: »Vi« o. s. v. gjøre vitterligt: »Rigsdagen har vedtaget og Vi ved Vort Samtykke stadfæstet følgende Lov«[5]) samt med Efterlevelsesforskriften: »Hvor-

---

[2]) Saaledes Holck I S. 195.

[3]) Matzen II S. 209.

[4]) Jfr. derimod det tyske Riges Forfatn. af 1871, Art. 17: »Det tilkommer Kejseren at udfærdige og kundgøre Rigslovene«, men her tilkom Stadfæstelsesretten ogsaa alene Forbundsraadet, ikke Kejseren som saadan. Paa lignende Maade hedder det i det tyske Riges ny Forfatn. af 11. Aug. 1919, Art. 70: »Rigspræsidenten har at udfærdige de paa forfatningsmæssig Maade i Stand komne Love og inden en Maaneds Frist at forkynde dem i Rigs-Lovtidenden«.

[5]) Ved Grundlovsbestemmelser maa det paa tilsvarende Maade udtales, at Grl.s Regler om Grundlovsforandring er iagttagne, se Initimationen til Grl. Bestem. Nr. 471, 10. Sept. 1920.

efter alle Vedkommende sig have at rette«[6]). I nogle Tilfælde sker dog Udfærdigelsen som en fra Stadfæstelsen helt forskellig Akt, idet en Lov, der gør Ændringer i en ældre Lov, undertiden bemyndiger Kongen[7]) eller efter Omstændighederne ogsaa vedkommende Minister[8]) til at samle begge Loves Indhold i en ny Lov og udfærdige den som saadan, en Fremgangsmaade, der imidlertid ikke er uden Betænkeligheder, idet Tvivl undertiden kan opstaa om, i hvilket Omfang Administrationen herved kan være bemyndiget til at fravige den ældre Text[9]).

2. Hvad selve Lovens Kundgørelse (Publikation) angaar, da maa Ordene i Grl. § 24, 2det Pkt.: »Kongen befaler Lovens Kundgørelse« læses som »Kongen har at eller skal befale Lovens Kundgørelse«, saaledes, at de ansvarlige Ministre i alle Tilfælde vilde paadrage sig Ansvar ved ikke rettidigt at lade en af Kongen stadfæstet Lov kundgøre. Naar Grundloven dernæst paalægger Kongen at befale Lovens Kundgørelse, gaar den derved utvivlsomt ud fra som en selvfølgelig Forudsætning, at Loven altid skal kundgøres og at 2) Kundgørelsen paahviler Kongen. Det vilde derfor utvivlsomt være grundlovsstridigt, om en Lov bestemte, at den ikke skulde kundgøres[10]). Da Grl. § 24 imidlertid tillige udtrykkeligt tillægger Kongen det nobile officium at befale Loves Kundgørelse, bør Kundgørelsen af Love officielt udgaa fra Kongen eller efter Kongens Befaling. Det kan derfor ikke anses for rigtigt, at som anført Love, der ændrer en ældre Lov, undertiden tillægger en Mini-

---

[6]) Denne Efterlevelsesforskrift er oftere udeladt i Grundlove, jfr. dog Grl. 5. Juni 1915 og Grl. Bestem. Nr. 471 10. Sept. 1920.

[7]) Jfr. f. Ex. Love Nr. 62 og 63 om Forfatterret og Kunstnerret af 29. Marts 1904.

[8]) Jfr. f. Ex. Lov Nr. 57, 23. Marts 1908, se Bekj. Nr. 59, 23. Marts 1908, jfr. ogsaa Grl. Bestem. Nr. 471 10. Sept. 1920.

[9]) Se Poul Johs. Jørgensen i U. f. R. 1912, S. 90 fg., Ussing i U. f. R. 1923 B. S. 281, Sand i U. f. R. 1924 S. 5.

[10]) Saaledes ogsaa Deuntzer, Privatrettens alm. Del S. 27, jfr. Berlin i U. f. R. 1917 B, S. 213 fg.

ster Ret til at kundgøre den ældre Lov i dens ved Ændringen fremkomne ny Skikkelse[11]).

Naar det fremdeles hedder: »Kongen befaler Lovens Kundgørelse«, da er det uomtvistet, skønt Grl. § 24, 1ste og 3die Pkt., alene taler om almindelige af Rigsdagen vedtagne Love, at herunder maa falde ikke blot alle saadanne, uanset om de er af materielt Lovsindhold eller ikke, samt Grundlove; men ogsaa de af Kongen paa egen Haand udstedte foreløbige Love, eftersom disse i Grl. § 25 udtrykkeligt betegnes som Love. Om ogsaa de i Form af Retsanordninger udstedte Love falder ind herunder, vil nedenfor blive undersøgt.

Naar endelig Grl. § 24 paabyder Lovens Kundgørelse, men uden nærmere at anordne dennes Art[12]), maa Ordningen deraf være overladt til den almindelige Lovgivningsmagt. Allerede i Kongens Stadfæstelse og Udfærdigelse af Loven ligger der nu vel en Befaling til Efterlevelse, jfr. foran, men da Stadfæstelsen ikke foregaar offentlig, kan Loven ikke derved siges at være kundgjort for Borgerne i Almindelighed, og det er aabenbart en almindelig Kundgørelse, Grl. § 24 sigter til, og ikke en, der alene er til de retshaandhævende Myndigheders Efterretning[13]).

Kundgørelsen af Love foregik inden 1871 ved Tinglæsning jfr. D. L. 1—3—7 og Fr. 8. Okt. 1824[14]), men i Henhold til Lov 25. Juni 1870 §§ 1—3 er nu Indførelse i den ved Regeringens Foranstaltning udgivne Lovtidende »den bindende Bekendtgørelsesform« for alle Love[15]). Loven træder dehos ikke

---

[11]) Matzen II S. 210. Naar Grl. Bestem. Nr. 471, 10. Sept. 1920 udtrykkeligt bemyndigede Statsministeren til at lade Grundloven optrykke i den ændrede Skikkelse, gjorde den vel en Afvigelse fra Grl. § 24 i det enkelte Tilfælde grundlovsmæssig, men ændrede iøvrigt ikke Indholdet af Grl. § 24.

[12]) Jfr. derimod f. Ex. det tyske Riges Forfatning af 1919 Art. 10, se foran S. 29 Note 4.

[13]) Berlin i U. f. R. 1917 B, S. 214.

[14]) Bentzon, Retskilder S. 29 fg.

[15]) Da Lov 25. Juni 1870 ikke gjaldt for Færøerne, vedblev Tinglæsning at være Kundgørelsesform paa Færøerne, indtil Lov Nr. 51, 1. April 1896, da der indførtes en særlig til Bekendtgørelser paa Færøerne autoriseret Tidende, jfr. Bentzon l. c. S. 45. Love ved-

længer, som tidligere, strax i Kraft ved Bekendtgørelsen, men forsaavidt den ikke indeholder nogen derfra afvigende Bestemmelse, først fra Ugedagen efter den Dag, da det Nummer af Lovtidenden, hvori den bekendtgøres, er udgivet, hvorfor hvert Nummer skal betegne den Dag, da det udgives[16]).

III. Da Offentliggørelse i Lovtidenden er den bindende Bekendtgørelsesform, bliver den paa lovlig Maade[17]) i Lovtidenden kundgjorte Lov fra det Tidspunkt af, da den efter det ovenanførte skal træde i Kraft, bindende for alle, uanset, om de faktisk kender den eller ikke. Loven opstiller altsaa den Retsfiktion, at den lovlige Bekendtgørelse skaber Kendskab til Loven[18]). Dette gælder selvom Loven undtagelsesvis strax skal træde i Kraft, i hvilket Tilfælde den endog maa blive bindende strax fra den Dags Begyndelse, da den bekendtgøres i Lovtidenden, eftersom de enkelte Numre af Lovtidenden, jfr. Lov 25. Juni 1870 § 3 kun angiver den Dag, de udgives, men ikke Klokkeslettet paa Dagen. Deraf følger nemlig, at Loven maa være blevet bindende enten fra Dagens Begyndelse eller først fra denne Dags Ophør, men da Loven foreligger lovlig bekendtgjort den paagældende Dag og dette maa være det retligt afgørende, men ikke om der faktisk

---

rørende Grønland offentliggøres paa Grønlandsk i en særlig grønlandsk Tidende, Lov Nr. 139, 27. Maj 1908 § 8. Derimod mangler endnu Lovregler ang. Kundgørelse af Love for de udenfor Danmark bosatte Danske, der er underkastede dansk Jurisdiktion, jfr. Matzen II S. 211, se derimod med Hensyn til tysk Ret, Laband, Staatsrecht 1911 II, S. 82.

[16]) Oplyses det, at den paa Nummeret angivne Udgivelsesdag ikke er den rigtige, maa det afgørende være den Dag, da Nummeret virkelig faktisk er udgivet, jfr. Laband 1911 II, S. 89 Note 1.

[17]) Dertil hører, naar Loven ikke selv angiver en særlig Ikrafttrædelsesfrist, at Datoen for det paagældende Nummer af Lovtidenden er angivet, Matzen II S. 211.

[18]) Jfr. H. R. D. i Juridisk Tidsskrift 1924 S. 18. Dette udelukker dog ikke, at Uvidenhed om Loven kan gøre en Lov, navnlig en Straffelov, der til sin Anvendelse udfordrer særlige Betingelser, uanvendelig overfor den paagældende, se herom Goos, Straferettens alm. Del S. 334 og Torp S. 439, der udtaler, at Bestemmelserne om Lovens Kundgørelse kun foreskriver, hvad der kræves, for at Loven skal have Gyldighed som almindelig Retsnorm.

hele Dagen har været Adgang for Offentligheden til at gøre sig bekendt med den, maa Loven utvivlsomt gælde strax fra den paagældende Dags Begyndelse[19]).

IV. Den i Lovtidenden offentliggjorte Text har authentisk Karakter og maa som saadan uden nærmere Prøvelse tages for god af Domstolene, Regeringsmyndighederne og af Borgerne[20]). Tvivl kan derimod, hvor rene Trykfejl foreligger, opstaa angaaende, hvorledes disse paa statsretlig gyldig Maade kan rettes. Har Trykfejlen først indsneget sig efter Lovens Stadfæstelse af Kongen, kan den rettes af den for Forkyndelsens Rigtighed ansvarlige Minister. Forelaa Trykfejlen derimod vel efter Rigsdagens Vedtagelse, men inden Kongens Stadfæstelse, maatte derimod egentlig Kongens, og hvis Trykfejlen forelaa i selve den af Rigsdagen vedtagne Text, endog Rigsdagens Medvirkning udkræves til Trykfejlens Rettelse[21]). I Praxis har man dog, hvor en Lov indeholdt en Række Trykfejl, der fandtes allerede i den af Rigsdagen vedtagne Lovtext, anset det for tilstrækkeligt, at Justitsminisiteren i Lovtidenden henledte Opmærksomheden paa Trykfejlene, jfr. Bekj. Nr. 257, 20 Dec. 1892. Praxis synes derfor nærmest at helde til den ogsaa tidligere almindelige Opfattelse, at Domstolene ved Fortolkning maa kunne rette slige Trykfejl[22]).

---

[19]) Loven faar altsaa forsaavidt tilbagevirkende Kraft. Angaaende Praxis, se U. f. R. 1915 S. 8 og 1921 S. 357. Ligeledes maa den lovligt forkyndte Lov gælde selv i Landsdele, hvormed Forbindelsen midlertidigt er afbrudt, jfr. med Hensyn til tysk Ret, Laband II S. 80 fg.; anderledes derimod i fransk Ret.

[20]) Bentzon, Retskilder S. 291.

[21]) Saaledes Laband II S. 58 fg., jfr. ogsaa G. Meyer-Anschütz S. 568. Overensstemmende hermed ogsaa Kultusminskr. 28. Dec. 1858 angaaende Trykfejlen i Fr. 30. April 1824 § 17: »denne Bestemmelses udtrykkelige Indhold, der maa vedblive at være Lov, indtil det forandres ved en ny Lov«, jfr. Bentzon, Retskilder S. 198 Note 1 og S. 332.

[22]) Jfr. Bentzon, Retskilder S. 331 fg. samt Matzen II S. 208, hvor Spørgsmaalet dog sammenblandes med det derfra forskellige, at Kongen har stadfæstet et Lovforslag i en fra Rigsdagens Vedtagelse forskellig Skikkelse.

V. Et herfra forskelligt Spørgsmaal er det, om Forkyndelsen i Lovtidenden ogsaa gør en Lov bindende uanset de Mangler ved dens Tilblivelse, som den maatte lide af. Thi deraf, at gyldigt tilblevne Love og Anordninger ved lovlig Forkyndelse bliver bindende uanset de enkeltes Ukendskab til Loven, kan der ikke sluttes til, at det samme skulde gælde om en som Lov forkyndt Text, der ikke i Overensstemmelse med Grundlovens Forskrifter gyldigt er blevne til Lov. For den bekræftende Besvarelse er Ordene i Lov 25. Juni 1870 § 3 naturligvis ikke afgørende, hvis et modsat Resultat maa følge af Grundlovens Bud, thi Lov 1870 § 3 maa da forstaas som kun tænkende paa de gyldigt tilblevne Love og Anordninger. Og ligesaa lidt kan herfor anføres Grl. § 71, hvorefter Dommerne alene har at rette sig efter Loven, thi deri er vel modsætningsvis udtalt, at de skal rette sig efter enhver gyldig Retsnorm, men der er intet deri udtalt om, at Domstolene ikke skulde kunne prøve, om det som Lov forkyndte virkelig er en gyldig Lov.

Snarere kunde der henvises til, at det ifølge Grl. § 24 tilkommer Kongen at befale Lovens Kundgørelse og dermed ogsaa at udfærdige Loven, idet det kunde hævdes, at det dermed ogsaa maa være overladt til Kongen med bindende Virkning at slaa fast, om en Lov paa forfatningsmæssig gyldig Maade er kommen i Stand og følgelig kan udfærdiges og forkyndes som Lov[23]). En saa vidtgaaende Slutning er dog ikke berettiget. Thi da Kongens Myndighed til at kundgøre Loven utvivlsomt er et Udslag af hans udøvende Magt, ikke af hans lovgivende, eftersom Loven, jfr. foran, ifølge Grl. § 24, 1ste Pkt., allerede er til ved dens Stadfæstelse[24]), synes Kongens Myndighed til at bekendtgøre Loven ligesom hans ogsaa i

---

[23]) Dette vil saaledes Laband II S. 14 fg. udlede for tysk Ret deraf, at det ifølge det tyske Riges Forfatning af 1871 Art. 17 tilkom Kejseren ligesom nu efter Forfatningen af 1919 § 70 Rigspræsidenten at udfærdige og forkynde Rigslovene, hvorved dog erindres, at Kejseren ikke havde Stadfæstelses-, men kun Udfærdigelses- og Forkyndelsesret. Som Laband ogsaa Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 402, Zorn, Staatsrecht des deutschen Reiches I S. 418 m. fl., jfr. ligeledes Reuterskjöld, I S. 190.

[24]) Jfr. foran S. 29.

Grl. § 24, 2det Pkt. omtalte Pligt til at drage Omsorg for dens Fuldbyrdelse at maatte være underkastet Reglen i Grl. § 70. Og herefter maa Domstolene da netop være berttigede til at prøve, om det, der af Kongen forkyndes som Lov, virkelig er en Lov, eller blot en Anordning eller maaske ikke engang en gyldig Anordning.

Der kan nu næppe heller være Tvivl om, at i alt Fald Overtrædelsen af visse i Grundloven paabudte Former maa gøre en »Lov« uforbindende trods dens Forkyndelse som Lov i Lovtidenden. Saaledes vilde hverken Administrationen eller Domstolene eller Borgerne være forpligtede til at efterfølge den som Lov, hvis den i Strid med Grl. § 13 ikke var medunderskrevet af nogen Minister[25]). Og det maa ligeledes utvivlsomt antages, at hvis en »Lov« kunde tænkes at blive forkyndt som vedtaget af Kongen og Rigsdagen i Forening, der enten slet ikke var vedtaget af Rigsdagen, eller kun af et af Tingene, vilde den som stridende mod Grl. § 2, jfr. § 29, som en ren Ugyldighed være at tilsidesætte af Domstolene[26]). Og det samme maatte gælde, hvis, hvad der er lettere tænkeligt, Kongen af en Fejltagelse maatte have stadfæstet et Lovforslag i en fra Rigsdagens Vedtagelse afvigende Skikkelse[27]) eller maatte have stadfæstet en Lov i Strid med Grl. § 80, 2det Stk.[28]) eller hvis Forslaget maate være vedtaget i forskellig Affattelse i hvert af Tingene[29]).

---

[25]) Jfr. Holck II 233 og G. Meyer-Anshütz S. 632 fg.

[26]) Matzen II S. 347. Saaledes ogsaa selv Holck II S. 233 og mange andre Forfattere, der ikke tillægger Domstolene Ret til at prøve Loves materielle Grundlovsmæssighed, jfr. saaledes Nellemann S. 142 fg., samt G. Meyer-Anshütz S. 632 og de der Note 1 anførte Forfattere. Anderledes derimod Laband II S. 46, der i alle Tilfælde vil udelukke Prøvelsesretten.

[27]) Denne Fejl kan modsat blotte Trykfejl paa den anden Side heller ikke rettes af Domstolene, men den kan kun reddes derved, at Kongen stadfæster den rigtige Text, hvis Stadfæstelsesfristen ikke endnu er udløbet.

[28]) Se foroven S. 27.

[29]) Dette sidste antages selv i England, hvor Domstolene dog ellers ikke har nogen Prøvelsesret overfor Love, se May, Parliamentary Law and Practice S. 498—502.

Tvivlsommere er derimod Spørgsmaalet, hvis det blot paastaas, at en Lov ikke er kommet i Stand i Overensstemmelse med Reglerne i Grl. §§ 51—52 og 60. Antages det, at Domstolene er kompetente til at prøve Loves materielle Grundlovmæssighed, synes man paa Forhaand ikke at kunne nægte dem Beføjelse til ogsaa fuldt ud at prøve disses formelle Grundlovsmæssighed, ja en saadan Ret tillægges endog inden visse Grænser Domstolene selv af Forfattere, der ikke anerkender Domstolenes materielle Prøvelsesret[30]). Anerkendes det, at Domstolene kan tilsidesætte en »Lov«, der ikke er vedtaget af begge Ting, synes man heller ikke uden Selvmodsigelse at kunne statuere et andet Resultat, hvis »Loven« i Strid med Grundloven ikke har været behandlet tre Gange i hvert af Tingene eller dersom den er vedtaget ved en Overrumpling i Strid med Grl. § 60, thi at en af Tingenes Formænd har oversendt Lovforslaget til Statsraadet som gyldigt vedtaget af Rigsdagen, synes paa Forhaand ikke at kunne være mere afgørende end, at det af Kongen udfærdiges og forkyndes som gyldigt vedtaget af Kongen og Rigsdagen i Forening[31]).

Alligevel maa det erkendes, at en ubegrænset Ret for Domstolene til at prøve, om en lovlig forkyndt Lov virkelig har været til tre Behandlinger i hvert af Tingene og om den ved de afgørende Afstemninger er blevet vedtaget med det ifølge Grl. § 60 fornødne Stemmetal, praktisk vilde kunne føre til højst uheldige Resultater og stor Retsusikkerhed. I Teori og Praxis er man da ogsaa regelmæsigt veget tilbage for at drage de yderste Konsekvenser af Domstolenes formelle Prøvelsesret, og har i vidt Omfang ment at maatte be-

---

[30]) Jfr. saaledes G. Meyer-Anschütz S. 633. I Luxemborg er Dommerne endog pligtige til at prøve Loves formelle Gyldighed, medens de under Straf ikke maa indlade sig paa at raadslaa, om en Lov materielt har Gyldighed som Lov eller ej, se Euschen, Staatsrecht des Grossherz. Luxemburg 1890 S. 119.

[31]) Jfr. forsaavidt rigtigt Nellemann S. 127 fg. og Laband II S. 46. Derimod synes Matzen II S. 346 at ville lade Spørgsmaalet om de tre Behandlingers Foretagelse i alle Tilfælde bero paa Formandens Afgørelse.

tragte Forfatningens Regler om Formerne for Lovforslags Behandling i Parlamentet som interne Forskrifter, hvis Overholdelse maa være overladt til den lovgivende Forsamling selv[32]). Skønt nu en saadan Grænse mellem Grundlovsforskrifter af mere intern Karakter og andre, hvis Tilsidesættelse maa medføre Lovens Ugyldighed, ikke kan drages uden Vilkaarlighed[33]) maa det dog anerkendes, at visse af de anførte Grundlovsforskrifter, f. Ex. Grl. §§ 51 og 52 til en vis Grad kun er leges imperfectae, idet de nemlig ikke hindrer, at en

---

[32]) Selv indenfor den amerikanske Unionsforfatning kan Domstolene ikke erklære en Lov ugyldig af denne Grund; anderledes derimod efter mange Enkeltstaters Forfatninger, Freund S. 87 og Hatschek, Staatslehre II S. 79 fg.

[33]) Jfr., at G. Meyer-Anschütz, S. 633, der anerkender Love som ugyldige, der er kommen i Stand under Krænkelse af de forfatningsmæssige Former, alligevel under de sidstnævnte ikke vil henregne Reglen om det til den tyske Rigsdags Beslutningsdygtighed nødvendige Stemmetal, skønt denne Regel fandtes i Rigsforfatningen af 1871 Art. 28. Paa lignende Maade vil Morgenstierne S. 405 ikke tillægge mindre Formfejl som den, at der ikke er hengaaet 3 Dage mellem Lovens Behandling i Odelsting og Lagting, Betydning, skønt Forskrifterne derom indeholdes i Grl. § 76, sidste Stk. medens derimod Czekoslovakiets Forfatning af 29 Febr. 1920 i Art. II hjemler en særlig Forfatningsdomstol at tilsidesætte Forfatningsændringer, der ikke er vedtagne med det i § 33 fordrede Flertal af $^3/_5$ af Medlemmerne i hvert af Kamrene. Med Rette kritiserer Laband II S. 46 hele Læren om interna corporis som statsretligt ubegrundet og henviser til, at Domstolene utvivlsomt kan afgøre, om en Forenings eller et Aktieselskabs Beslutning er fattet i Overensstemmelse med Statuterne eller ej, jfr. saaledes ogsaa Nellemann S. 128. Den samme Myndighed har Domstolene utvivlsomt ogsaa med Hensyn til kommunale Forsamlingers Beslutninger, jfr. U. f. R. 1913 S. 850. G. Jeze, Les principes generaux de droit administratif 1914 S. 23 vil da ogsaa begrunde Parlamentets Særstilling paa rent særlige politiske og historiske Betragtninger. Naar Troels Jørgensen S. 74 vil begrunde Tingenes Ret til at konstatere, om Grl. § 60 er iagttaget, ved Henvisningen til Tingenes Myndighed efter Grl. §§ 53, 56 og 57, da er dette ikke afgørende, da disse sidste Paragrafer udtrykkeligt tillægger Tinget Afgørelsen i sidste Instans, hvad § 60 ikke gør.

Lov trods Grundlovens Bestræbelse for at sikre den en grundig Behandling med Rigsdagens Samtykke kan piskes gennem hele Rigsdagen i Løbet af faa Timer[34]). Det maa derfor vistnok fastholdes som Resultat, at der i alt Fald maa foreligge meget grove og klare Formfejl for, at en Lov skal kunne tilsidesættes paa Grund af Overtrædelse af Grl. §§ 51—52 og 60, og maaske tør det ogsaa kræves, at Kære rejses i Tide, saaledes at Formfejlen kan læges ved stiltiende Godkendelse fra alle Sider indenfor Rigsdagen[35]). Om hvorvidt Domstolene kan tilsidesætte en lovlig forkyndt Lov paa Grund af materiel Grundlovsstridighed, vil blive undersøgt i det følgende[36]).

VI. Medens det altsaa ifølge Lov 25. Juni 1870 § 3 er givet, at den i Lovtidende indførte Lov paa den ene Side bliver bindende for alle og enhver, saasnart den til dens Ikrafttræden satte Frist er kommen, og paa den anden Side før dette Tidspunkt ikke bliver bindende for nogen, kan det spørges, hvad Virkning en Lov har, der sætter en fra den normale, i Lov 1870 § 3 fastsatte, Regel afvigende Frist for sin Ikrafttræden, f. Ex. at den strax skal træde i Kraft, men som af en Forglemmelse ikke ved Fristens Ikrafttræden maatte være indført i Lovtidenden.[37]) Nogen udtrykkelig Besvarelse af dette Spørgsmaal findes ikke i vor Forfat-

---

[34]) Jfr. ogsaa foran II S. 19 Note 11 og S. 20.

[35] Saaledes ogsaa nærmest Morgenstierne S. 404 fg. og Aschehoug III S. 374, jfr. ligeledes Olrik i »Tilskueren« 1919 S. 402.

[36]) Se nedenfor § 78.

[37]) Herpaa findes ikke faa Exempler, jfr. saaledes Lov Nr. 714, 21. Dec. 1918, der skulde træde i Kraft 1. Jan. 1919, men som først — vistnok engang i Marts — kom i Lovtidenden paa et omtrykt Blad til et Nummer, der var udgivet d. 18. Jan. 1919, se U. f. R. 1919 B. S. 84 Note 20. Nævnes kan ogsaa dansk-isl. F. L. 30. Nov. 1918, der skulde træde i Kraft 1. Decbr. men først kom i Lovtidenden d. 6. Decbr, samt Stempellov 1. April 1922, se om denne Jarner i U. f. R. 1922 B. S. 121.

ning[38]), og Svaret kan derfor først findes ved en nærmere Undersøgelse[39]).

Da ifølge Lov 1870 § 3 Offentliggørelsen i Lovtidenden er »den bindende Bekendtgørelsesform« for Love, er det nu givet, at bindende for alle uanset deres Kendskab til Loven kan en ikke i Lovtidenden optaget Lov ikke blive, medmindre Loven selv udtrykkelig maatte bestemme, at den for sit Vedkommende skulde blive bindende ved Offentliggørelse kke i Lovtidenden, men f. Eks. i Statstidenden. Da Lov 25. Juni 1870 er en simpel Lov og derfor til enhver Tid vil kunne ændres ikke blot ved en ny almindelig, men ogsaa ved en ny speciel Lov, kan nu vel en senere Lov altid gyldigt give en saadan særlig Regel om dens Bekendtgørelsesform. Men da en saadan afvigende Regel i Almindelighed vilde savne et fornuftigt Formaal, eftersom en Kundgørelse i Lovtidenden under normale Forhold altid ligesaa hurtigt vil kunne ske som enhver anden Bekendtgørelse af Loven, maatte Loven udtrykkelig hjemle et sligt afvigende Resultat for at det kunde antages. Deraf følger, at selvom en Lov indeholder en fra Reglen i Lov 1870 § 3, 2det Pkt. afvigende Bestemmelse om sin Ikrafttræden, f. Ex. lydende paa, at den strax skal træde i Kraft[40]), maa den dog altid være at fortolke saaledes, at den ikke derfor vil gøre nogen Ændring i Reglen i § 3, 1ste Pkt., hvorefter Indførelsen i Lovtidenden er den bindende Bekendtgørelsesform, saa at den altsaa forin-

---

[38]) Jfr. derimod det tyske Riges Forfatning af 1919 Art. 70, se foran S. 29 Note 4 samt Belgiens Forf. Art. 129: »Ingen Lov .... har forbindende Virkning, medmindre den er blevet kundgjort i den lovbestemte Form«.

[39]) Se herom Ørsted, Eunomia II S. 243—44 og Haandbog I S. 264 fg., Goos, Strafferettens alm. Del S. 137 Noten, Deuntzer S. 17, Bentzon, Retskilder S. 57 fg., Matzen II S. 212 fg., Berlin i U. f. R. 1917 S. 210 fg.

[40]) Det følger iøvrigt af Hensigten med Reglen i Lov 1870 § 3, at det kun bør være i sjældne Undtagelsestilfælde, at en Lov strax sættes i Kraft, hvilket ogsaa forudsattes under Lovens Forhandlinger, se Landstingstidenden 1869—70 S. 256, noget, der imidlertid næppe altid tilstrækkeligt overholdes.

den Indrykkelsen i alt Fald ikke kan blive almindeligt forbindende eller bindende for alle.

Derimod vilde som foran anført en Lov utvivlsomt ikke gyldigt kunne bestemme, at den slet ikke skulde kundgøres, eftersom Grl. § 24 for at værne Borgerne mod Vilkaarlighed paabyder Lovens Kundgørelse som en grundlovsmæssig Nødvendighed.[41]) Men deraf maa da sikkert atter følge, at en Lov heller ikke grundlovsmæssigt vil kunne bestemme, at den skulde binde Borgerne uanset, om eller naar den offentliggøres, saa at den altsaa skulde være bindende for alle, inden den endnu var offentlig kundgjort[42]). Dertil kommer, at det, hvad egentlige Love i materiel Forstand angaar[43]), ogsaa stemmer bedst med Sagens Natur, at de for at blive almenforbindende Retsforskrifter bør være offentlig bekendtgjorte[44]), hvilket Grl. § 24 ogsaa maa antages at gaa ud fra i sit Paabud om Lovens Kundgørelse.

Medens altsaa en ikke i Lovtidenden offentliggjort Lov utvivlsomt ikke kan være bindende for Borgerne i Alminde-

---

[41]) Derimod kan Kundgørelsen ikke kaldes en begrebsmæssig Nødvendighed, idet ikke blot den uskrevne Ret og ældre Ret, jfr. Kongeloven af 1665, frembyder Exempler paa ukundgjorte Love, men nogen særlig Bekendtgørelse af Love heller ikke udkræves hverken i England eller i Nordamerika, se Hatschek I S. 130 og Freund S. 115.

[42]) Anderledes dog Scheel, Privatret I S. 133 og Holck I S. 195, jfr. herimod Berlin i U. f. R. 1917 S. 213 fg.

[43]) Anderledes derimod med Hensyn til Love, der ikke indeholder egentlige Retsforskrifter, men kun Paalæg til eller Bemyndigelse for Regeringen, jfr. saaledes de fleste af Finanslovens Bestemmelser. Disse maa derfor ligesom selve det i alle Love indeholdte Paabud om Lovens Forkyndelse blive bindende for Regeringen før Forkyndelsen.

[44]) Herom maa der udenfor engelsk-amerikansk Ret siges at herske noget nær communis opinio, selvom Begrundelsen er noget forskellig, eftersom Loven betragtes som en Befaling til Borgerne eller nærmest kun som en Beslutning af Statsmagten om, hvilken Rettesnor den vil følge ved sin Retshaandhævelse, se om dette meget omstridte Spørgsmaal Goos, Strafferettens alm. Del. S. 336 Noten og Alm. Del S. 89 fg., Bentzon, Retskilder S. 23 fg., Matzen II S. 212 og Berlin i U. f. R. 1917 S. 215 fg., samt Bentzon, almindelig Retslære ved Vinding-Kruse 1916 S. 42.

lighed, kunde det derimod snarere hævdes, at den dog forinden Kundgørelsen maatte være bindende for den, der faktisk har Kendskab til Loven. Dette vilde stemme med den før 1870 herskende Opfattelse, idet det dengang antoges, at en Lov vel først ved Tinglæsningen blev bindende for alle men at den dog forinden maatte binde den, der bevislig kendte Loven. Denne Opfattelse blev ved Ørsteds Autoritet officielt slaaet fast som den rigtige ved kgl. Resolution af 27. Maj 1813[45]). Og ligesom denne kgl. Resolution forudsattes som stadig gældende i Fr. 8. Okt. 1824 § 1, hvor Tinglæsningen kaldes »den almindelige og for alle forbindende Bekendtgørelsesform«, saaledes antoges den ogsaa i Praxis endnu at maatte gælde selv efter Indførelsen af Grundloven[46]). Det kunde da hævdes, at heller ikke Ordene i Lov 1870 § 3 »den bindende Bekendtgørelsesform« udelukker, at en ikke i Lovtidende indført Lov, fordi den ikke i Almindelighed eller overfor alle bliver bindende, dog maa kunne blive bindende overfor den, der beviseligt kender den.

Dette kan dog ikke antages. Den kgl. Resol. 27. Maj 1813 var nemlig, naar den som Begrundelse stillede i Spidsen, at Kongens Love og Befalinger ikke kunde bindes til nogen Bekendtgørelsesmaade eller Form for at blive gyldige, et typisk Udslag af Absolutismens Aand og i skarp Strid med Grundlovens Principer, hvorefter ikke blot Monarkens Befalinger altid maa udstedes i bestemte Former for at være gyldige men ogsaa Kongen altid s k a l befale Lovens Kundgørelse. Resolutionens Opretholdelse selv efter Grundlovens Indførelse kunde derfor kun forsvares derved, at den faktiske Nødstilstand, som den forældede, langsomme og ufuldkomne Kundgørelsesmaade, Tinglæsningen, i kritiske Øjeblikke kunde afstedkomme, og som var den historiske Anledning til, at Resolutionen udstedtes[47]), endnu kunde ind-

---

[45]) I Kskr. 3. Juni 1813, se om denne kgl. Resol. Ø r s t e d, Eunomia II S. 241—43, S c h e e l, Privatret I S. 131 fg., D e u n t z e r S. 20 fg., B e n t z o n, Retskilder S. 30 fg., M a t z e n II S. 220 fg.

[46]) Jfr. H. R. T. 1860 S. 921.

[47]) Se B e n t z o n, Retskilder S. 30 fg. og B e r l i n i U. f. R. 1917 S. 219.

træde efter Grundloven, saalænge Tinglæsningen af Love ikke var erstattet af den simplere og fuldkomnere Bekendtgørelsesform gennem en trykt Lovtidende, som allerede Ørsted ansaa for Idealet[48]).

Efterat imidlertid nu Lov 1870 har indført en autoriseret Lovtidende, kan Reglen i Resol. 1813 ikke mere være gældende med Hensyn til Love. Thi Ordene i Lov 1870 § 3, hvorefter Offentliggørelse gennem Lovtidende er den »bindende Bekendtgørelsesform«, kan kun naturligt læses saaledes, at den ikke i Lovtidenden offentliggjorte Lov overhovedet ikke bliver bindende for nogen. Og der kan næppe mere siges at være praktisk Trang til at søge at indfortolke en anden Forstaaelse, idet det nu alene vil skyldes Regeringens Forsømmelse, om Offentliggørelse i Lovtidenden ikke rettidigt finder Sted. En Regel om, at bevisligt Kendskab til Loven skulde kunne gøre den bindende for enkelte men ikke for alle forinden dens Kundgørelse i Lovtidende, vilde derhos ikke blot være i Strid med Lovens Karakter som almenforbindende Retsnorm, men den vilde ogsaa føre til praktiske meget uheldige Resultater. Dels vilde den nemlig lede ind paa vanskelige Bevisspørgsmaal angaaende hvilken Kundskab, der skulde fordres[49]). Og dels vilde den medføre en faktisk Ulighed for Borgerne overfor Loven, der navnlig vilde virke grelt, hvor det drejer sig om en efter Lovens Udstedelse men før dens almindelige Bekendtgørelse afsluttet Kontrakt, idet maaske den ene af Kontrahenterne men den anden ikke har Kendskab til Loven[50]).

At Loven af 1870, efter at den har afskaffet den forældede Bekendtgørelsesform for Love og Anordninger, som Tinglæsningen var, vedblivende skulde hjemle disse uheldige Resul-

---

[48]) Eunomia II S. 241.

[49]) Skulde man holde sig strængt alene til de i Resol. 1813 anførte Ekxempler paa Erhvervelse af Kundskab til Loven, vilde den i Resolutionen udtalte Regel blive uden praktisk Betydning efter Indførelsen af Lovtidende, jfr. Matzen II S. 220 fg., men Ordene i Resol. 1813: »saafremt han derom vidende er vorden« rækker dog videre.

[50]) Jfr. Bentzon, Retskilder S. 48.

tater, maa derfor have al Formodning imod sig. Og herimod taler da ogsaa afgørende Lovens Tilblivelseshistorie, idet de i Frd. 8. Okt. 1824 brugte Udtryk om Tinglæsningen, at den var »den almindelige og for alle forbindende Bekendtgørelsesform«, der ogsaa oprindelig var anvendt i Udkastet til Loven af 1870, under Lovens Behandling i Landstinget ændredes derhen, at Offentliggørelsen i Lovtidenden blev »den bindende Bekendtgørelsesform«, netop for at udelukke den i Resol. 1813 udtalte Opfattelse, mod hvilken Ordføreren, A. F. Krieger, skarpt havde udtalt sig[51]). Før Offentliggørelsen i Lovtidenden kan derfor en Lov, skønt formelt gyldig Lov, ikke forbinde nogen, medmindre den — f. Ex. i Tilfælde af Trykkeristrike — selv bestemmer en anden Kundgørelsesmaade[52]).

ANDET UNDERAFSNIT

Grundlovsbestemmelser.

§ 76.

Paa hvilke Bestemmelser finder Grl. § 94 Anvendelse?

Ved Grundlov i materiel Forstand, eller Fundamentallov, tænkes paa særlig vigtige, fundamentale Love, særlig dem, der ordner Statens Forfatning, og som derfor ikke let bør ændres, uanset om de formelt i højere Grad end andre Love er retligt beskyttede imod Ændring eller ej. Derfor kan der tales om Grundlove selv i Lande som England og Italien, der ikke foreskriver særlige formelle Regler for Æn-

[51]) Landstingstidenden 1869—70 Sp. 257.

[52]) Saaledes ogsaa Deuntzer l. c. S. 26, Goos Strafferettens alm. Del S. 336 Noten, Bentzon. l. c. S. 13, Matzen II S. 218 fg., Berlin i U. f. R. 1917 S. 220 fg. Saaledes for fremmed Rets Vedkommende ogsaa Labrand II S. 84, Hartog, Staatsrecht des Königgreichs der Niederlande S. 44., Erich, Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland S. 130.

dring af Forfatningen[1]). Dette Begreb om Grundlove er imidlertid paa Grund af sin Mangel paa retlig Skarphed uden systematisk Værdi. I snævrere og egentlig Forstand kan derfor ved Grundlove kun forstaas saadanne Love, der enten erklærer sig retligt uforanderlige, jfr. Kongeloven af 14. Nov. 1665[2]), hvilket dog aldrig vil beskytte dem mod Forandring[3]), eller som dog foreskriver særlige retlige Former for deres Forandring, hvorved de bliver vanskeligere at ændre end andre Love[4]). Det er i denne formelle Forstand, Ordet Grundlov bruges i Grl. 5. Juni 1915 § 94 in fine: »er den Grundlov«, og derefter er i nugældende dansk Ret alene Grl. 5. Juni 1915 og de i Overensstemmelse med dennes § 94 vedtagne Love at betragte som Grundlovsbestemmelser[5]).

Naar der nu først spørges om, hvilke Bestemmelser der kan vedtages som Grundlovsbestemmelser overensstemmende

---

[1]) Saaledes betegnes Magna Charta af 1215, Declaration of Rights af 1689 og Act of Settlement af 1701 ofte som Englands Grundlove, og Italiens Forfatning af 4. Marts 1848 kalder sig udtrykkelig Grundlov og betegner sig i Præmisserne som en »stedseværende og uigenkaldelig Grundlov«, Svejstrup II S. 415. I en lignende materiel Forstand var det, naar i Danmark Oktroi 4. Juli 1818 i Præmisserne betegner Oktrojen som Nationalbankens Grundlov, hvilket Udtryk dog ikke udelukker, at selv de i Lov Nr. 157, 12. Juli 1907 § 16 givne Bestemmelser formelt kan ændres ved almindelig Lov.

[2]) Jfr. foran I S. 11 fg.

[3]) Jfr. foran I S. 11 fg. om den danske Kongelov. Ogsaa den italienske Grundlov, der erklærer sig uigenkaldelig, er oftere blevet ændret, jfr. ligeledes om den danske Indfødsret af 15. Jan. 1776 foran I S. 13.

[4]) Jfr. om Begrebet Grundlov Jellinek, Staatslehre S. 491 fg., Hatschek, Allg. Staatsrecht I S. 148, Steenstrup S. 118 fg., Westrup: »Den første Grundlov« i U. f. R. 1913 S. 58 fg..

[5]) Derimod er det ikke nok, at visse Love, saadeles Expropriationslove, efter Grl. § 80, 2det Stk., er gjort noget vanskeligere at ændre, da de dog ikke derfor ifølge Grl. § 94 bliver Grundlove. I de Schweitzerkantoner derimod, hvor alle Love, der ikke kræver øjeblikkelig Ikraftræden, skal underkastes Folkeafstemning, er formelt Forskellen mellem Grundlove og almindelige Love næsten helt ophævet.

med Grl. § 94, da er Svaret simpelt: det kan, da Grundloven er det højeste Udtryk for Statens Vilje, alle Bestemmelser enten de materielt er Forfatningsforskrifter eller ikke, og enten de materielt er af Lovs Indhold eller ej. Det er ligeledes ligegyldigt, om de ændrer tidligere Grundlovsbestemmelser eller blot slutter sig som Tillæg til disse, jfr. Grl. § 94.

Spørges der dernæst om, hvilke Bestemmelser der skal eller rettere kun kan gyldigt ændres eller vedtages i Overensstemmelse med Grl. § 94, da giver Grl. § 94, 1ste Stk. Svaret: Forslag til Forandring i eller Tillæg til nærværende Grundlov.

Under Udtrykket »nærværende Grundlov« indbefattes ikke blot alle de Bestemmelser, der i Øjeblikket indeholdes i Grl. af 5. Juni 1915 med Ændringer af 10. Sept. 1920, men alle de, der til enhver Tid udgør Bestanddele af denne Grundlov, hvorved erindres, at ifølge Grl. § 1 Tronfølgeloven af 31. Juli 1853 Art. I og II udgør Led af Grundloven og derfor bortset fra Grl. § 8, 2det Pkt. kun kan ændres efter Reglerne i Grl. § 94. Under »nærværende Grundlov« maa fremdeles falde alle i Grundloven lige fra dens Titel til dens sidste Paragraf indeholdte Bestemmelser[6]) derunder altsaa ogsaa de midlertidige Bestemmelser, der, forsaavidt de ikke udtrykkeligt erklærer sig at kunne ændres ved simpel Lov, alene adskiller sig fra de andre ved kun at skulle vare en vis kort Tid, jfr. 1ste og 2den midl. Bestem., af hvilke den 2den allerede er bortfaldet, eller til en vis Lovbestemmelse er givet, jfr. 3dje midl. Bestem. Ogsaa det ubetingede Forbud mod Genindførelse af Censur i Grl. § 84 kan naturligvis hæves overensstemmende med Grl. § 94.

Derimod maa fra »nærværende Grundlov« i denne Forbindelse undtages de Bestemmelser i Grundloven, hvorom

---

[6]) Det er ikke ganske rigtigt, naar Matzen I S. 216 siger »ligefra Overskriften til Underskriften«, thi Indgangsformlen og Underskriften, der først føjes til ved Lovens Udfærdigelse af Kongen, hører ikke med til det »Indbegreb af Retsnormer, der har deres Udspring fra den grundlovgivende Myndighed«, som Matzen I S. 227 rigtigt udtrykker det, jfr. Laband II S. 32 fg.

denne udtrykkeligt udtaler, at de kan ændres ved simpel Lov Dette gælder om Reglerne i Grl. §§ 7, 17, 49 og 66, samt den 3die midl. Bestem., ligesom endelig Reglen i sidste Pkt. af § 1 i det i § 8, 2det Pkt. omtalte extraordinære Tilfælde kan ændres ved en af den forenede Rigsdag givet Lov.

Naar det fremdeles i Grl. § 94 hedder: »Forslag til Forandring i eller Tillæg til« nærværende Grundlov, saa tænkes der vel ved Forslag til Forandring i første Linje paa saadanne Forslag, der direkte gaar ud paa at ændre Texten i Grundloven. Reglen maa dog naturligvis ogsaa komme til Anvendelse paa saadanne Forslag, der uden at ændre Ordlyden i Grundlovens Text, kommer i Strid med denne, og da § 94 udtaler, at enhver i Overensstemmelse med denne Paragraf vedtaget Bestemmelse »er Grundlov«, maa det sikkert videre antages, at en saadan indirekte Ændring af Grundloven heller ikke igen kan ændres uden Iagttagelse af § 94[7]). Da det imidlertid baade er formelt uheldigt at foretage Ændring i Grundloven uden at ændre selve dennes Text, og det endnu mere er reelt uheldigt, at slige indirekte Ændringer ikke igen paa noget Punkt skal kunne ændres uden i Grundlovsændringsform, vil den korrekte Fremgangsmaade være først at ændre Grundlovens Text, og derefter at foretage den tiltrængte Lovændring i simpel Lovs Form[8]).

Under Forandring maa dernæst falde saavel partiel som total Forandring — derunder ogsaa fuldstændig Ophævelse — og ligeledes saavel stedsevarende som midlertidig Forandring, da Ordene omfatter enhver Ændring og ingen fast Grænse her kan sættes. Undtagelse kan kun gøres ifølge Reglen: Nød bryder alle Love, hvor der maatte foreligge en vrkelig Nødstilstand, idet enten Naturhindringer[9]) eller Krig eller Oprør eller anden objektiv Hindring for at iagttage Grl. § 94 maatte

---

[7]) Anderledes Laband II S. 36 fg.

[8]) Saaledes bar man sig ogsaa ad i 1905, da der ønskedes gennemført en Valgkredslov med et mindre Antal Folketingsmænd end i Grl. 1866 § 32 krævet, idet man begyndte med at søge Ordlyden af Grl. § 32 ændret, se foran I S. 30.

[9]) Jfr. foran I S. 419 Note 48.

foreligge[10]) Det maa dog herved vel erindres, at da vor Grundlov ikke saaledes som flere fremmede Forfatninger[11]) hjemler Regeringen Ret til i Tilfælde af Krig eller Oprør at indføre Belejringstilstand og suspendere flere eller færre af Grundlovens Bestemmelser, og den heller ikke bemyndiger Lovgivningsmagten til at give Regler derom, kan hverken Regeringens eget eller selv Lovgivningsmagtens, men kun Domstolenes Skøn være afgørende med Hensyn til, om en Nødstilstand virkelig foreligger[12]).

Det er fremdeles ikke blot Ændringer i Grundlovens Indhold, men ogsaa rent formelle Ændringer, der falder ind under Reglen i Grl. § 94, og dette saa meget mere som Ændringer af reel Natur kan ligge i formentlige blot formelle Ændringer[13]). Endvidere er det naturligvis ligegyldigt, om Grundlovens Vilje er udtalt direkte eller indirekte, udtrykkeligt eller stiltiende[14]), i alle Tilfælde maa Reglerne i § 94 anvendes paa enhver Ændring i Grundlovens Indhold. Naar det saaledes i Grl. § 4 hedder, at Kongen ikke uden Rigsdagens Samtykke kan være Regent i andre Lande, saa er det klart, at en Bestemmelse, der yderligere kræver f. Ex Altingets Samtykke dertil[15]), ikke statsretligt gyldigt kan gives uden i Overensstemmelse med Grl. § 94. Derimod gælder det

---

[10]) Jfr. Matzen I S. 237, tvivlende Holck I S. 103 fg.

[11]) Jfr. f. Ex. det tyske Riges Forf. af 1919 Art. 48, Ccekoslovakiets Forf. af 1920 §§ 64, 95 og 113, fransk Lov om Belejringstilstand af 3. April 1878, engelsk Lov om Krisetilstand af 1820, jfr. U. f. R. 1921 B. S. 22.

[12]) Jfr. Hatcheck 1905 I S. 614, og Freund S. 130. Iøvrigt er de Grundlovsbestemmelser, som der under en Belejringstilstand særlig kunde være Trang til at suspendere, nemlig Grl. §§ 79, 84, 85 og 86, jfr. § 92 saa elastisk affattede, at Regeringen sikkert normalt ad lovlig Vej, eventuelt ved Benyttelse af Grl. § 25, vil faa Handlefrihed nok. Belejringstilstand indførtes i Danmark delvist baade i 1849 og 1864, Matzen I S. 236.

[13]) Jfr. nedenfor angaaende Grl. § 26.

[14]) Jfr. om forudsætningsvis udtalte Grundlovsbud Aschehoug III S. 367, Matzen I S. 277 fg.

[15]) Se om § 4 i Dansk-islandsk Forbundslov af 1918. Berlin, Forbundslov 1924 S. 47.

anførte ikke i Almindelighed om Ændringer i de faktiske Tilstande eller retlige Begreber, hvorpaa Grundloven rent forudsætningsvis bygger sine Regler[16]), selv om det ofte kan være vanskeligt at afgøre, om dog ikke en vis Forudsætning stiltiende maa anses for udtalt som Grundlovens Vilje.

Saaledes bygger Grundloven vel, jfr. Overskriften, paa den faktiske Forudsætning, at der bestaar et selvstændigt Danmarks Rige. Men da vor Grundlov ikke saaledes som flere fremmede Forfatninger udtrykkeligt slaar fast, hvilke Landsdele der hører til den danske Stat, vil Rigets enkelte Landsdele saavel folke- som ogsaa statsretligt gyldigt kunne afstaas i Overensstemmelse med Grl. § 18 uden at nogen Grundlovsforandring dertil er nødvendig[17]). I Klasse med en Landafstaaelse maa stilles det, at en Landsdel, der kræver Løsrivelse, anerkendes som en selvstændig, suveræn, ikke mere til det danske Rige hørende Stat, saaledes at i alt Fald Analogien af Grl. § 18 her er anvendelig[18]).

Omvendt følger det af Grundlovens Titel, at naar en Landsdel først er kommet til at høre til den Del af Danmarks Rige, for hvilken Grundloven som Helhed gælder[19]) — her bortses altsaa fra Grønland —, vil det ikke uden Grundlovsændring gyldigt kunne bestemmes, at Grundloven helt eller delvis ikke længer skulde gælde for vedkommende Landsdel, f. Ex. Færøerne[20]). Paa lignende Maade vilde en Indskrænkning af Grundloven til kun at gælde for visse af Rigets Anliggender, medens de øvrige henlagdes f. Ex. under en nordisk Forbundsforfatning, ikke kunne formelt gyldigt ske uden

---

[16]) Matzen I S. 216 fg.

[17]) Jfr. foran I, S. 73 fg., Matzen I S. 217.

[18]) Jfr. Berlin, Forbundslov S. 9 og 117.

[19]) Jfr. om Erhvervelse af Landomraade foran I S. 76 fg. og Berlin i U. f. R. 1919 B. S. 120.

[20]) Jfr. Matzen I S. 217. Derfor vilde en Ændring i Færøernes Stilling, hvorved Lagtinget fik lovgivende Myndighed i særlige færøske Anliggender og Rigets Lovgivningsmagt ophørte at kunne give Love i diisse Anliggender, jfr. foran I S. 38 Note 60 udkræve en Ændring af Grundloven.

ved Grundlovsændring i Overensstemmelse med Grl. § 94, jfr. Grundlovsbestemmelse 29. August 1855.

Et andet Exempel paa en faktisk Forudsætning for en Grundlovsregel, er Nævnelsen af Lagtinget i Grl. § 37. At denne Grundlovsparagraf bygger sin Regel paa Existensen af et Lagting paa Færøerne, kan naturligvis ikke udelukke den almindelige Lovgivningsmagt fra efter Tidernes Tarv og Trang at ændre Reglerne for Lagtingets Sammensætning, og nogen Grundlovsændring vil ikke hertil være nødvendig, selvom Reglerne for Valgretten til Lagtinget fjærner sig nok saa meget fra Grundlovens Regler om Valgretten til Landstinget[21]). Derimod vilde det, saalænge Grl. § 37 ikke er ændret, utvivlsomt være materielt grundlovsstridigt helt at nedlægge Lagtinget, da det jo skal vælge et Medlem af Landstinget, eller overføre dette Valg til en helt anden Myndighed paa Færøerne, selvom denne fik Navn af Lagting[22]).

Som Exempel paa retlige Begreber, hvorpaa Grundloven forudsætningsvis bygger sine Regler, kan nævnes »Indfødsret« og »Understøttelse af Fattigvæsenet« i Grl. § 30. Hvad det sidstnævnte Begreb angaar, maa Grundloven nu utvivlsomt i én Henseende antages at indeholde en bindende Forudsætning, nemlig forsaavidt som Grl. § 30 maa tænke paa den Understøttelse, der i Almindelighed betragtes som Understøttelse af Fattigvæsenet, saaledes at det vilde være grundlovsstridigt, som en simpel Lov vilde udelukke en Understøttelse fra det Offentlige fra at have Virkning efter Grl. § 30, naar den iøvrigt i Almindelighed f. Ex. som Ægteskabshindring[23]) skulde have Fattighjælps Virkning[24]). Men iøvrigt maa det staa den almindelige Lovgivningsmagt frit for til enhver Tid nærmere at bestemme, hvilke Personer der har Indfødsret og hvilken Understøttelse af det Offentlige der skal betragtes som Fattigunderstøttelse. Thi vel maa Grl. §

[21]) Jfr. Matzen I S. 221, men dog II S. 286—87.
[22]) Jfr. Matzen I S. 222.
[23]) Se Lov om Ægteskab af 30. Juni 1922 § 19.
[24]) Matzen I S. 224.

30 siges at bygge paa den almindelige Forudsætning, at der skal være Forskel mellem Indfødte og Udlændinge, jfr. Grl. § 50, og mellem selvhjulpne Personer og dem, der ikke kan ernære sig selv eller sine, jfr. Grl. § 82, og det maa derfor siges at være en faktisk Udhuling af denne afgørende Forudsætning, hvis denne Forskel mere og mere udviskes. Men da ingen fast Grænse her kan sættes, maa den almindelige Lovgivningsmagt have frie Hænder, saalænge i alt Fald ikke enhver Forskel slettes. Derimod er det naturligvis en Selvfølge, at naar der i Grl. §§ 17 og 30 tales om »Indfødsret«, kan herved kun forstaas »dansk Indfødsret«, jfr. navnlig tydeligt Grl. § 50, saaledes at en Traktat, hvorved der indrømmes en anden Stats Borgere lige Ret i alle Henseender med danske Indfødte, ikke i Forhold til disse Grundlovsbestemmelser vil faa statsretlig Gyldighed uden gennem en formelig Grundlovsforandring, jfr. nu den i 1920 i Henhold til dansk-islandsk Forbundslovs § 6 i Grundloven indsatte ny § 93[1]).

Endelig nævner Grl. § 94 foruden Forslag til Forandring i Grundloven ogsaa Forslag til Tillæg til denne, hvorved altsaa sigtes til saadanne Bestemmelser, der ikke gør Ændring i nogen bestaaende Grundlovsforskrift, jfr. f. Ex Grl. 1915 § 83, 2det Pkt. i Forhold til Grl. 1866 § 84. Skal saadanne Bestemmelser formelt faa Karakter af ny Grundlovsbestemmelse, maa de altsaa vedtages overensstemmende med Reglerne i Grl. § 94. Men da de ikke kommer i Strid med nogen Grundlovsforskrift, vil de ogsaa gyldigt kunne vedtages ved simpel Lov, men faar saa naturliigvis ogsaa kun simpel Lovskraft[2]). Dette har stor praktisk Betydning, idet f. Ex. Valgloven, der nærmere udfylder Grudlovens Regler om Valgretten til Rigsdagen, jfr. Grl. §§ 32, 33, 36—38, jo i Virkeligheden materielt er at betragte som et Tillæg til Grundloven, men dog formelt kun er en simpel Lov, hvorfor den ikke maa stri-

---

[1]) Se om dansk-islandsk Forbundslov af 1918 § 6. Berlin, Forbundslov S. 73 flg.

[2]) Holck I S. 102, Matzen I S. 233.

de mod Grundloven og naturligvis altid kan ændres ved ny simpel Lov.

§ 77.

Fremgangsmaaden ved Grundlovsforandringer.

Medens flere fremmede Forfatninger, der foreskriver særlige Former for Forandringer af Forfatningen, nøjes med at kræve et kvalificeret Flertal i Parlamentet[3]) kræver andre Forfatninger, at Folket selv skal være hørt, inden en Grundlovsforandring endelig kan vedtages[4]). De fleste monarkiske Forfatninger gaar dog her ikke videre end til at kræve Folkets Billigelse i den indirekte Form af en Opløsning eller Nyvalg af Parlamentet, saaledes at Grundlovsforandringen først kan endelig vedtages efter at Nyvalg af Rigsdagen har fundet Sted[5]), jfr. saaledes ogsaa de tidligere danske Grundlove af 1849 § 100 og 1866 § 95. Enkelte republikanske Stater som Schweiz og de nordamerikanske Enkeltstater[6]) nøjes dog ikke med denne indirekte Indhentelse af Folkets Billigelse, men kræver i Stedet Vælgernes direkte Samtykke i Form af umiddelbar Folkeafstemning, og dette Forbillede har Grundloven 5. Juni 1915 nu forsaavidt fulgt, som den i § 94 til Grundlovsforandring kræver ikke blot Forslagets gentagne Vedtagelse paa to Rigsdage med Opløsning imellem, men yderligere en efterfølgende Vedtagelse ved direkte Folkeafstemning[7]).

---

[3]) Saaledes tysk Rigsforf. 1919 § 76, czekoslovakisk Forf. 1920 § 33 og 42, polsk Forf. 1921 § 125 m. fl.

[4]) De er forsaavidt paavirkede af den amerikanske eller Rousseauske Lære om Folkets »pouvoir constituant«.

[5]) Saaledes f. Ex. Belgiens Forf. 1831 Art 131 og Hollands Grl. 1848 Art. 196, Sveriges Regeringsform 1809 § 81, og Rigsdagsordning § 64, Norges Grl. 1814 § 112, hvilke Forfatninger med Undtagelse af Sveriges tillige kræver kvalificeret Flertal.

[6]) Det samme gælder den parlamentariske australske Koloniforfatning af 1900 samt ogsaa nu Østrigs Forf. af 1920 § 44.

[7]) Den danske Grl. 1915 er, bortset fra den australske Koloni-

Den nærmere Fremgangsmaade ved Grundlovsforandringer er herefter følgende.

Forslag til Forandring i eller Tillæg til Grundloven maa for det første udtrykkeligt betegne sig som Grundlovsforslag, jfr. F. F. O. § 20 og L. F. O. § 22, hvorefter Forslaget i modsat Fald skal afvises af Formanden, og Ændringsforslag, der indeholder Forandring i eller Tillæg til Grundloven, kun kan stilles til Grundlovsforslag, ikke til andre Forslag. Dette følger ikke blot af Ordene i Grl. § 94, men ogsaa af selve Sagens Natur, da det jo kun er Grundlovsforslag, der kan behandles efter Reglerne i Grl. § 94. Er et Forslag derfor ikke ved dets Forelæggelse betegnet som Grundlovsforslag, vil det ikke senere kunne faa Gyldighed som saadant, selvom Regeringen efter dets Vedtagelse paa Rigsdagen i Stedet for at stadfæste det maatte opløse Rigsdagen, og selvom den ny Rigsdag maatte vedtage det paany uændret. Ifølge Grl. § 24 bortfalder nemlig et Lovforslag, naar det ikke er stadfæstet inden næste Rigsdagssamling, og vel gælder der her en Undtagelse ved Grundlovsforslag, men for at falde ind under Undtagelsen, maa Forslaget udtrykkeligt fremtræde som Grundlovsforslag, da det i modsat Fald maa falde ind under Hovedreglen og altsaa bortfalde, naar det ikke rettidigt stadfæstes[8]). Ogsaa en real Betragtning fører til samme Resultat, idet en Rigsdag meget vel vil kunne være villig til at vedtage en Lov, der materielt udgør et Tillæg til Grundloven, f. Ex. en Valglov, uden at ville have den slaaet formelt fast som en Grundlovsbestemmelse, der igen kun kan ændres i Henhold til Grl. ~~§ 49~~[9]). § 94.

Forslaget kan fremsættes saavel paa ordentlig som paa overordentlig Rigsdag[10]). Om Initiativet gælder de almindelige

---

forfatning af 1900, den eneste monarkiske Forfatning, der har indført Folkeafstemning, se foran I S. 216 flg.

[8]) Matzen I S. 239 fg.

[9]) I 1910 vedtog saaledes det preussiske Herrehus et Valglovsforslag, men forkastede Forslaget om at gøre det til en Forfatningsbestemmelse.

[10]) Jfr. derimod Grl. 1849 § 100 og norsk Grl. § 112.

Regler, jfr. Grl. §§ 23 og 43, se foran S. 16, saa at Forslaget kan fremsættes saavel af Regeringen som af hvert af Tingene gennem enkelte Rigsdagsmænd eller af Tinget som Helhed[11]), og det er ligegyldigt, i hvilket af Tingene, Forslaget først fremsættes. Med Hensyn til Forslagets Behanding paa Rigsdagen forholdes der ogsaa ganske som ved andre Lovforslag, jfr. Grl. §§ 51—52 og 60, se foran S. 18. Men vil Regeringen fremme Sagen[12]), viser Forskellen fra almindelige Lovforslag sig derved, at Forslaget ikke bliver at forelægge Kongen til Stadfæstelse inden næste Rigsdagssamling, og selvom en saadan Stadfæstelse maatte blive erhvervet, bliver Forslaget ikke derved til Grundlov[13]). Derimod bliver Rigsdagen at opløse, og almindelige Valg skal foregaa baade til Folketinget og til Landstinget. Uagtet den ny Grundlov har indført den mere betryggende Form for Appel til Vælgerne gennem en direkte Folkeafstemning, har den altsaa dog bibeholdt den tidligere gældende Regel om Opløsning af begge Ting. Et Grundlovsforslag kræver saaledes en dobbelt Appel til Vælgerne, først en indirekte gennem Opløsning og derefter en direkte, hvad der er noget ret enestaaende[14]) og i hvert Fald yderligere vil vanskeliggøre en Grundlovsændring, samtidigt med at Grundlovsændringens Vej vil kunne benyttes til at søge gennemført en Opløsning af Landstinget[15]). Ifølge Grl. § 22 skal den nyvalgte Rigsdag træde sammen senest to Maaneder efter Op-

---

[11]) Anderledes antaget i Norge paa Grund af Ordene i Grl. 112: »paa første ordentlige Storting«, Aschehoug III S. 561, Morgenstierne S. 432.

[12]) Anderledes efter Islands Forf. Lov 18. Maj 1920 § 76, hvorefter Altinget altid skal opløses, naar et Forfatningsforslag er vedtaget. Samme Regel gælder i Belgien og Holland.

[13]) Holck I S. 112, Matzen I S. 240. Derimod vilde Forslaget, hvis det alene angaar et Tillæg til Grundloven, næppe blive ugyldigt af den Grund som simpel Lov, selvom det da sejler under falsk Flag med urigtig Titel.

[14]) Noget lignende gælder dog i nogle amerikanske Enkeltstater.

[15]) Se foran I S. 34 om Grundlovsændringen i 1920.

løsningen. Men da der ikke i Grundloven er fastsat nogen Minimumsfrist for Udskrivningen af Valget, er der ikke givet nogen Garanti imod, at Grundlovsvalget ikke udskrives med meget kort Varsel[16]).

Paa den nyvalgte Rigsdag bliver Grundlovsforslaget paany at behandle og vedtage i det hele efter de almindelige Regler, og der er navnlig ikke Tale om, at den ny Rigsdag skulde være valgt alene til Behandling af Grundlovsforslaget[17]). Dog skal den ny Rigsdag først og fremmest føre Grundlovssagen til Ende, og derfor s k a l Behandlingen af Grundlovsforslaget for at føre til et Resultat finde Sted paa den efter Valget følgende ordentlige eller overordentlige Rigsdag, d. v. s. paa den første Rigsdagssamling efter Valget[18]). Om Forslaget betragtes som hvilende og derfor af Formanden i det Ting, der sidst vedtog det, oversendes til det andet Ting, hvilket vel egentlig er det korrekte[19]), eller det forelægges den ny Rigsdag formelt som et nyt Forslag[20]), maa være ligegyldigt, blot Forslaget reelt er det samme. Naturligvis kan Ændringsforslag efter de sædvanlige Regler stilles til Grundlovsforslaget ogsaa under dets Behandling paa den ny Rigsdag, men Spørgsmaalet bliver om Virkningen af, at slige Ændringsforslag maatte blive vedtagne. Det er nu klart, at Grundlovsforslaget maa bortfalde, hvis der vedtages Ændringer af saa vidtgaaende Karakter, at Forslaget i intet Tilfælde mere kan betragtes som stadig samme Forslag. Tvivl kan derimod rejses, hvor det drejer

---

[16]) Jfr. foran IS. 428 Note 75 og S. 33 om det saakaldte »Fredsvalg« i 1915, der fandt Sted efter Partiaftale uden Valgkamp.

[17]) Dette har den uheldige Følge, at helt andre Spørgsmaal end Grundlovsforslaget kan blive de afgørende for Udfaldet af Valgene.

[18]) Dette, der tidligere kunde være noget tvivlsomt efter Grl. 1849 § 100 og Grl. 1866 § 95, jfr. H o l c k I S. 113 og M a t z e n I S. 241, er efter den ny Redaktion i Grl. 1915 § 94 nu udenfor Tvivl.

[19]) Dette var den i de ældre Forretningsordener for Folketing og Landsting foreskrevne Fremgangsmaade, H o l c k I S. 112, M a t z e n I S. 241.

[20]) Dette var Tilfældet i 1915, K r e t z Rigsdags-Aarbog overord. Saml. 1915 S. 19.

sig alene om saadanne Ændringer, der, hvis de var vedtagne under Grundlovsforslagets Behandling paa den første Rigsdag, ikke vilde have ophævet Forslagets Identitet, jfr. foran S. 20. Denne Tvivl kunde tidligere ikke opstaa, da det udtrykkeligt i Grl. 1866 § 95 hed: »vedtages Beslutningen . . . . i uforandret Skikkelse«, o. s. v., jfr. ogsaa Grl. 1849 § 100. De fremhævede Ord er imidlertid bortfaldne i Grl. 1915 § 94. Det kunde da anføres, at det vilde være uheldigt, dersom den ny Rigsdag ikke kunde foretage selv den mindste om end nok saa øjensynlig rigtige, ja nødvendige Ændring i Forslaget[21]) uden at dermed hele Grundlovssagen for denne Gang skulde være standset[22]). Og der kunde navnlig henvises til, at det betænkelige, der ellers vilde være i, at den ny Rigsdag kunde vedtage Afvigelser fra det for Vælgerne ved Grundlovsvalget forelagte Forslag, i høj Grad formindskes eller helt bortfalder derved, at Grundlovsforslaget nu altid senere efter dets Vedtagelse paa den ny Rigsdag skal forelægges Vælgerne endnu en Gang og denne Gang endog til direkte Vedtagelse. Alligevel, da det ikke lader sig gøre at drage nogen skarp Grænse mellem væsentlige og mindre væsentlige Ændringer, og da de fremhævede Ord vistnok kun ved en ren Inkurie er bortfaldne under den ny Redaktion af Grl. § 94, bør man vistnok ligesom tidligere fastholde, at enhver selv den mindste Ændring i Grundlovsforslaget maa udslette Virkningen af det i forrige Samling vedtagne[23]). Derimod maa den i den nye Samling tagne Beslutning kunne tjene som Udgangspunkt og Grundlag for en ny grundlovsmæssig Behandling[24]).

Vedtages Beslutningen uændret af den ny Rigsdag — noget kvalificeret Flertal er ikke her foreskrevet — bliver den dernæst nu ifølge den ny Grundlovs § 94, 2. Stk. at forelægge

---

[21]) Jfr. den ved Grundlovsændringen i 1920 indløbne Fejl i Grl. § 36, se foran I S. 356 Note 4.

[22]) Denne Opfattelse har været fremme i Norge, hvis Grundlovs § 112 ikke udtrykkeligt afgør Spørgsmaalet, herimod dog Aschehoug III S. 563 og Morgenstierne S. 434.

[23]) Holck I S. 113, Matzen I S. 242.

[24]) Holck I S. 113.

Folketingsvælgerne til Godkendelse eller Forkastelse ved en direkte Afstemning. At de til Folketinget stemmeberettigede Statsborgere herved medvirker ikke i Egenskab af Vælgere — thi her finder intet Valg Sted — men som umiddelbare Medudøvere af Lovgivningsmagten, jævnsides med Kongen og Rigsdagen, er foran omtalt[25]). Afstemningen skal finde Sted inden et halvt Aar efter den sidste Rigsdags Vedtagelse. Nogen Frist, inden hvis Udløb Forslaget ikke maa forelægges Vælgerne til Afstemning, saa at der sikres Modstanderne af Forslaget Tid til at rejse en offentlig Mening imod det, er derimod ikke fastsat i selve Grundlovens § 94, der overlader det helt til den almindelige Lovgivningsmagt at fastsætte de nærmere Regler for Afstemningen ved Lov. Disse Regler er givne ved Lov Nr. 355, 23. Juni 1920. Herefter skal Folkeafstemningen foretages tidligst 8 Dage efter, at Forslaget til Grundlovsforandringen er offentliggjort, og senest 6 Maaneder efter, at Forslaget er gjort færdigt fra Rigsdagen, og Afstemningen foregaar efter lignende Regler som Folketingsvalgene, kun at der alene stemmes Ja eller Nej. Det er fremdeles Rigsdagens Beslutning, altsaa Grundlovsforslaget som Helhed, ikke dets enkelte Paragrafer hver for sig, der bliver at forelægge til Afstemning, hvorfor Vælgernes Frihed til at godkende eller forkaste Forslaget faktisk bliver meget forskellig eftersom Forslaget angaar kun en Ændring i en enkelt Grundlovsbestemmelse eller maaske gaar ud paa en Revision af hele Grundloven[26]).

For at Grundlovsbeslutningen skal anses som vedtaget ved Folkeafstemningen, kræves det dernæst ikke blot, at et Flertal af de i Afstemningen deltagende har stemt for Rigsdagens Beslutning, men det kræves yderligere, at ogsaa

---

[25]) Foran I S. 216.

[26]) Skal denne Vælgernes Frihed virkelig sikres ved Folkeafstemning, bør derfor saavidt muligt de enkelte Grundlovsændringer formes som selvstændige Forslag saaledes som det sker i Belgien, Holland og Norge. I nogle Enkeltstater indenfor den amerikanske Union er dette endog først saa vidt ud, at der selv ved almindelige Love kan forlanges Folkeafstemning over en enkelt Paragraf i Loven.

mindst 45 pCt. af samtlige Vælgere har afgivet deres Stemme for den. Man har herved villet hindre, at Grundlovsforandringer gennemføres, medmindre der er stort Flertal for dem i Befolkningen, eller Bestemmelsen har saa stor almindelig Interesse, at Vælgerne i meget stort Antal deltager i Afstemningen[27]). Denne Regel, der er ret enestaaende[28]), kræver paa en vis Maade et kvalificeret Flertal. Ganske vist ikke formelt[29]) og heller ikke reelt, hvis mindst 90 pCt. af de Stemmeberettigede deltager i Afstemningen. Hvis derimod et mindre Antal deltager, ændres Forholdet. Deltager f. Ex. kun 74,5 pCt. af de Stemmeberettigede i Afstemningen, betyder Kravet om Jastemmer fra 45 pCt. af Vælgerne Krav om over $^3/_5$ Flertal af de i Afstemningen deltagende, og udgør Valgdeltagelsen kun lidt over 45 pCt. — en Valgdeltagelse, der maaske undertiden kan være vanskelig at opnaa[30]) — skal endog saa godt som alle Deltagerne stemme for Forslaget for at føre det igennem.

Endelig kræver Grl. § 94, at Beslutningen for at blive Grundlov skal stadfæstes af Kongen. Skønt denne Kongens Stadfæstelse, efter at Forslaget er vedtaget uændret af to forskellige Rigsdage og derefter godkendt ved Folkeafstemning, samt efterat Regeringen selv har billiget Sagen før Opløsningen af Rigsdagen, oftest kun vil være af rent formel Karakter, er den dog stadig en grundlovsmæssig Nødvendighed og vil eventuelt kunne faa Betydning, navnlig ogsaa, hvor det drejer sig om Ændring i Kongens egen Retsstilling. Trods den danske Grundlovs udprægede demokratiske Tilsnit

---

[27]) Se Grundlovsudvalgets Betænkning $^{17}/_4$ 1915.

[28]) Wallengren, Tvåkammarsystemet S. 124. Dog erindres det, at der i Schweiz og i Australien forsaavidt kræves et kvalificeretFlertal ved Folkeafstemning som der kræves Flertal saavel indenfor samtlige stemmende Borgere som indenfor Staterne i Forbundet.

[29]) Et Flertal af $^2/_3$ ved Folkeafstemningen blev oprindelig krævet af Højre i 1914, Kretz, Rigsdags-Aarbog 1913—14 S. 37.

[31]) Jfr. at ved Grundlovsafstemningen i 1920, der dog drejede sig om Nordslesvigs Indlemmelse i Danmark, stemte kun 47,54 pCt. af Vælgerne for Grundlovsforandringerne.

maa dens monarkiske Karakter derfor endnu siges at være ikke blot formelt, men ogsaa reelt bevaret derved, at det kgl. Veto modsat i Norge[31]) endnu er i Behold selv ved Grundlovsforandringer. For Kongens Stadfæstelse kan Fristen i Grl. § 24 ikke gælde, jfr. ogsaa Forbeholdet i denne Paragraf, da Folkeafstemningens Afholdelse kan udskydes indtil et halvt Aar efter Grundlovsforslagets sidste Vedtagelse paa Rigsdagen. Og da ingen anden Frist er fastsat, kan her overhovedet slet ingen Frist gælde.

Ved Kongens Stadfæstelse bliver Rigsdagsbeslutningen Grundlov, d. v. s. formel gyldig Grundlovsbestemmelse. Men ligesom den med Hensyn til sin Ikrafttræden følger de almindelige Love, kan den i Lighed med disse, forsaavidt den giver almindelige Retsforskrifter, ifølge Sagens Natur og Grl. § 24 jfr. Lov 25. Juni 1870 § 3, ikke antages at blive bindende for Undersaatterne før ved dens Forkyndelse, medmindre den selv maatte bestemme noget andet[32]).

§ 78.

Om Betydningen af, at Grl. § 94 ikke er iagttaget.

Naar en Bestemmelse, der indeholder en Forandring i eller et Tillæg til Grundloven, er blevet til i Strid med de i Grl. § 94 foreskrevne Former, saa er det klart, thi det følger ligefrem af denne Paragrafs Ord, at saa er den ikke blevet Grundlov. Derimod er det meget omtvistet, om Bestemmelsen maa anses som fuldstændig ugyldig, eller om den trods sin Grundlovsstridighed af alle Vedkommende, derunder ogsaa Domstolene, maa behandles som en gyldig Lov.

Det omtvistes nu vel ikke, at hvis det er en kgl. Anordning, der bestemmer noget i Strid med Grundloven, da maa

---

31) Siden en Grundlovsbestemmelse af 1913. Heller ikke i Bulgarien har Kongen Veto ved Forfatningsændringer, jfr. Hatschek, Allg. Staatsrecht I S. 155.

32) Anderledes for norsk Rets Vedkommende, Morgenstierne S. 435.

den som en Ugyldighed tilsidesættes af Domstolene, thi det maa en kgl. Anordning allerede, hvis den blot strider mod en almindelig Lov, jfr. Grl. §§ 70 og 71. Ligeledes antages det af alle, at en af Kongen udstedt foreløbig Lov, der indeholder noget direkte eller indirekte i Strid med Grundloven, maa kunne tilsidesættes af Domstolene, jfr. Grl. § 25, der udtrykkelig udtaler, at foreløbige Love ikke maa stride mod Grundloven[1]). Endelig vil det næppe heller blive omtvistet, at hvis et Paabud, der udtrykkeligt betegner sig som en Grundlovsbestemmelse, ikke er blevet til i de i Grl. § 94 fastsatte Former, f. Ex. ikke vedtaget ved en Folkeafstemning med mindst 45 pCt. af Vælgernes Stemmer, vil det være at anse for en Nullitet[2]). Tvivlen drejer sig kun om, hvorvidt en af den almindelige Lovgivningsmagt vedtaget Lov, der ikke tilsigter at ændre Grundloven, maa blive at betragte som en Ugyldighed, dersom den ved nærmere Prøvelse viser sig at indeholde Bestemmelser, der er i Strid med Grundloven[3]).

At en almindelig Lov ikke b ø r give saadanne Bestemmelser, er der nu ikke Tvivl om, thi det følger ligefrem af Grl. § 94. Men det, Tvisten staar om, er, da Lovgivningsmagten maa forudsættes ikke bevidst at ville sætte sig ud over Grundlovens Bud, om det ikke maa overlades til Lovgivningsmagten selv med bindende Virkning at afgøre det ofte meget tvivlsomme Spørgsmaal om Lovens Forenelighed med Grundloven, eller om det kan antages, at de øvrige Statsmyndigheder og derunder navnlig Domstolene, skønt de skal rette sig efter Loven, jfr. Grl. § 71, er beføjede til at tilsidesætte en som almindelig Lov formelt uangribelig Lov, fordi den efter deres Skøn materielt er i Strid med Grundloven.

Nogen udtrykkelig Udtalelse herom findes ikke i vor Grundlov[4]). Og nogen afgørende Modsætningsslutning kan

---

[1]) Se nedenfor S. 78.

[2]) Anderledes for Sveriges Vedkommende M a l m g r e n S. 43.

[3]) Jfr. f. Ex. dansk-islandsk F. L. § 6, inden Grl. § 93 indsattes i Grundloven i 1920; se B e r l i n, Forbundslov S. 22 flg. og 79 flg.

[4]) Paa Rigsforsamlingen i 1849 blev ganske vist et Forslag om,

heller ikke bygges paa Grl. § 70, der udtrykkeligt kun giver Domstolene Beføjelse til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser og derunder altsaa ogsaa til at prøve kgl. Anordningers Gyldighed, men ikke tillægger Domstolene en lignende Beføjelse overfor Lovgivningsmagten. Thi der var en særlig Grund til at udtale sig om Domstolenes Stilling overfor Øvrighedsmyndigheden, eftersom der før 1849 forelaa positive Lovudtalelser, Instr. 28. Aug. 1795 § 29, Pl. 4. April 1809 § 6 m. fl., hvorefter Domstolene i Almindelighed ikke kunde paakende Spørgsmaalet om Lovligheden af Øvrighedens Dekreter, hvilke Lovbud man maaske kunde have anset for stadig gældende, om Grundloven ikke havde givet en udtrykkelig modsat Regel[5]). En saadan særlig Anledning til udtrykkelig Udtalelse forelaa derimod ikke med Hensyn til Stillingen overfor Lovgivningsmagten. Omvendt kan man heller ikke uden videre slutte ud fra Grl. § 70, at Domstolene maa indtage samme Stilling overfor Lovgivningsmagten som overfor Øvrighedsmyndigheden; det vilde man kun med Sikkerhed have kunnet gøre, hvis Reglen havde været den modsatte, at frakende Domstolene Ret til at prøve Lovligheden selv af Øvrighedens Dekreter[6]). Men endelig kan man heller ikke med Sikkerhed slutte noget hverken for eller imod fra Bestemmelsen i Grl. § 71 om, at Dommerne i deres Kald alene har at rette sig efter Loven. Thi paa den ene Side betegner »Loven« her den gældende Ret i Almindelighed, og Modsætningen til Loven er derfor ikke Grundloven, men ikke-lovlige kgl. Befalinger[7]). Og paa den anden Side ligger der vel deri, at Dommerne kun skal rette sig efter Loven, d. v. s. efter hvad der er Lov, at de principielt er baade berettigede og forpligtede til at prøve, om et kgl. el-

---

at alle Love og Anordninger, som var i Strid med Grudlovens Bestemmelser, for saa vidt skulde være uden Gyldighed, forkastet, men det fremgik tydeligt af Forhandlingen, at Forsamlingen ikke dermed selv vilde besvare Spørgsmaalet, men vilde lade det henstaa aabent, jfr. Rigsfors. Forh. 1848—49 Sp. 2681—95, 3372—86.

[5]) Jfr. Matzen I S. 248 fg., Holck II S. 235 fg.

[6]) Jfr. saaledes tidligere Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 21.

[7]) Matzen I S. 251.

ler ministerielt Paabud er et gyldigt Lovbud eller ej, men hvor langt de her i det enkelte kan gaa, er dog ikke med Sikkerhed afgjort herved, jfr. foran S. 34 om Domstolenes formelle Prøvelsesret. Spørsmaalet maa derfor afgøres ud fra Forholdets Natur og vor Forfatnings almindelige Grundsætninger i Forbindelse med selve Grl. § 94.

Imod Domstolenes Prøvelsesret overfor Love anføres det i Almindelighed, at det vilde føre til fuldstændig Opløsning, om den ene Statsmagt kunde underkende Gyldigheden af den andens Akter, om Lovgivningsmagten saaledes kunde tilsidesætte en Dom af Højesteret som formentlig grundlovsstridig og paa den anden Side Domstolene kunde tilsidesætte Love som formentlig stridende mod Grundloven. Udgangspunktet maa derfor overensstemmende med den Montesquieuske Lære om Statsmagternes Adskillelse, der er lagt til Grund i vor Grl. § 2, formentlig være, at hver Statsmagt selv maa afgøre sin Kompetence. Dette Princip er ganske vist fraveget med Hensyn til Øvrighedsmyndigheden ved Grl. § 70, men hvor der ingen Undtagelse er gjort, maa det gælde. Det vilde da ogsaa føre til den største Retsusikkerhed, om Borgerne til enhver Tid skulde kunne nægte Lydighed mod Love paa Grund af Formening om deres Grundlovsstridighed, og om maaske en i mange Aar som gyldig efterlevet Lov skulde kunne erklæres ugyldig af Domstolene. Endelig henvises der til, at der i Lovgivningsmagtens Sammensætning som bestaaende af Kongen og Rigsdagens to Ting haves en normalt tilstrækkelig Garanti mod grundlovsstridige Loves Vedtagelse, medens omvendt Domstolene, hvis de kunde tilsidesætte Love, vilde blive Lovgivningsmagten ikke blot formelt, men ogsaa reelt overordnet, hvad der ikke kan stemme med den Stilling, der tilkommer dem efter Forfatningen[8]).

Denne Opfattelse, der indtil den nyeste Tid var den her-

---

[8]) Saaledes Holck II S. 230, Nellemann S. 125 fg., Troels Jørgensen S. 67 fg. samt i U. f. R. 1921 B. S. 9. Saaledes ogsaa Flertallet af Forfatterne i de i Note 10 nævnte Stater, jfr. f. Ex. Laband II S. 44 fg., G. Meyer-Anschütz S. 631 fg.

skende i de allerfleste europæiske Stater[9]) er nu vel forstaaelig i Lande, hvor Domstolene af den ene eller den anden Grund ikke indtager en med Lovgivningsmagten jævnbyrdig statsretlig Stilling[10]), og hvor den grundlovgivende Myndighed ikke er betroet til særlige Organer og derfor ikke staar som en baade den almindelige Lovgivningsmagt og Domstolene overordnet Myndighed, men nærmest kun som en særlig Art Lovgivningsmagt[11]). I Danmark derimod er Domstolene i Grl. § 2 principielt anerkendte som en med Lovgivningsmagten statsretligt sideordnet Magt, og dernæst er der her omend først fuldtud ved Grl. 1915 § 94, der har indført Folkeafstemning ved Grundlovsforandringer, skabt ogsaa formelt en s æ r l i g g r u n d l o v g i v e n d e M a g t over baade den

---

[9]) Saaledes tidligere i det tyske Rige og de enkelte tyske Stater og vedblivende i Frankrig, Belgien, Holland og Schweiz. At Domstolene ikke i England og Italien kan prøve Loves Grundlovsmæssighed, følger i disse Lande allerede deraf, at der her ikke er foreskrevet srælige Former for Forfatningsforskriifters Vedtagelse. I Schweizs Forfatning, Art. 113 er Sætningen udtrykkelig hjemlet. Det samme gælder i den polske Forf. af 1921 § 81. Derimod er Domstolenes Prøvelsesret nu udtrykkeligt anerkendt i Bayerns Forf. af 1919 § 72, medens Stillingen er omtvistet efter den ny tyske Rigsforf. af 1919 § 70. Efter Østrigs Forf. af 1920 § 140 kfr. § 89 og Czekoslovakiets Forf. af 1920 § 2 kfr. § 102 har ikke de almindelige Domstole, men derimod en særlig Forfatningsdomstol at prøve Loves Forfatningsmæssighed, se B e r l i n i U. f. R. 1921 B. S. 195. I Sverige er Spørgsmaalet omtvistet, se R e u t e r s k j ö l d I S. 190 og M a l m g r e n S. 43 kfr. B l o m b e r g i T. f. R. 1896 S. 55 og S t a e l v. H o l s t e i n i »Ägande- och förvärvsrättigheternas grundlagsskydd« 1923.

[10]) I Tyskland anerkendes saaledes Domstolene ikke som Lovgivningsmagten sideordnet, men som underordnet denne, jfr. G. M e y e r - A n s c h ü t z S. 634, ang. Sverige paa lignende Maade. R e u t e r s k j ö l d I S. 189.

[11]) Jfr. G. M e y e r - A n s c h ü t z S. 634, der anfører, at, medens Forfatningslovgivningen i Amerika udøves af særlige Organer, er den i Tyskland »nur eine A r t der Gesetzgebung«. Paa samme Maade støtter H a r t o g, Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, S. 50, Ikke-Anerkendelsen af Domstolenes Prøvelsesret i Holland dels paa Grl. Art 115 og dels derpaa, at den hollandske Forfatning ikke kender nogen særlig grundlovgivende Magt.

lovgivende og den dømmende. Her er altsaa de formelle Betingelser tilstede for, at Domstolene kan tillægge Grl. § 94 den Betydning, der naturligt maa tilkomme den som bindende Retsforskrift, den nemlig, at Love givne i Strid dermed maa være ugyldige.

Ganske vist kan det ikke hævdes ligefrem at følge af Retsstatens Princip, at alle de i Grundloven opstillede Regler skulde være virkelige Retsregler i den Forstand, at de skulde kunne haandhæves ved Domstolene[12]). Efter ingen Forfatning er et saa vidtgaaende Retsstatsprincip anerkendt[13]), og de mange Stater, der endnu ikke anerkender Domstolenes Ret til at prøve Loves Grundlovsmæssighed, kan ikke af den Grund nægtes Karakter af Retsstater, saa meget mindre som der ogsaa gives andre forfatningsmæssige Garantier end Domstolenes Værn, saaledes den offentlige Mening, jfr. Grl. §§ 84 og 86, Ministeransvarligheden og de lovgivende Forsamlingers Udspring af kortvarige Folkevalg[14]). Men den Sandhed ligger der dog i Retsstatsbegrebet, at det i alt Fald maa have Formodningen for sig, at Forfatningens Forskrifter skal være Retsforskrifter, saa at Borgerne, hvis grundlovsmæssigt hjemlede Rettigheder krænkes, i videst muligt Omfang kan søge Værn hos de Myndigheder, der i Forfatningen er indsat som

---

[12]) Saaledes for vidtgaaende Matzen I S. 255.

[13]) Jfr. for Danmarks Vedkommende det foran S. 20 fg., 26 og 36 fg. udviklede samt endvidere f. Ex. Grl. § 25 (særdeles paatrængende Tilfælde), §§ 80 (Almenvellet), 86 (Fare for den offentlige Fred) og selve Grl. § 2, der i vidt Omfang tillader Lovgivningsmagten at unddrage visse Retsspørgsmaals Afgørelse fra Domstolene. Naar derfor Bache i U. f. R. 1917, B. S. 170 proklamerer: »Danmark er en Retsstat«, saa kommer det i høj Grad an paa, hvad man nærmere vil forstaa derved, thi som Goos, Alm. Retslære II S. 473 med Rette udtaler, møder man idelig i Statsretten det Fænomen, at lex er imperfecta. Noget retsligt Værn gives der saaledes f. Ex. ikke mod, at Kongen undlader at udskrive nye Risdagsvalg efter Valgperiodens Udløb eller mod at Rigsdagen nægter at bevilge Finansloven eller Kongens Civilliste eller mod at Højesteret afsiger lovstridige Domme.

[14]) Jfr. Troels-Jørgensen S. 72.

Vogtere af Borgernes individuelle Rettigheder, altsaa Domstolene.

Det kan derfor ikke opstilles som det rigtige Grundsynspunkt, at hver Statsmagt selv skulde kunne uafhængigt afgøre sin egen Kompetence. Det kan ikke engang hævdes som logisk Konsekvens efter de Forfatninger, hvor Princípet om Statsmagternes Adskillelse er skarpest udtalt, thi her kræver Konsekvensen netop en Kontrol med, at den enkelte Statsmagt bliver indenfor sin Sfære, hvorfor Domstolenes Prøvelsesret ogsaa, skønt ikke udtrykkeligt udtalt i Forfatningen, særlig er anerkendt i de Forenede Stater i Amerika, hvis Forfatning i saa yderlig Form er bygget paa Læren om Statsmagternes Adskillelse[15]). Og det kan lige saa lidt eller endnu mindre hævdes som Axiom i Lande, hvis Forfatninger kun anerkender Princípet om Statsmagternes Adskillelse med de Indskrænkninger, der er nødvendige for at sikre den fornødne indbyrdes Kontrol. Vel viser nu den historiske Udvikling, at man i mange Stater som en Arv fra Enevælden, der ikke anerkendte offentlige Rettigheder for Statsborgerne, er begyndt med at nægte Domstolene Ret til at prøve Gyldigheden saavel af den udøvende som af den lovgivende Magts Beslutninger[16]), og adskillige Stater staar endnu formelt paa dette Standpunkt[17]). Men hvor man først som i Danmark

---

[15]) Derfor vil G. Meyer-Anschütz ogsaa S. 634 forklare Anerkendelsen af Domstolenes Prøvelsesret i Amerika deraf, at den amerikanske Forfatning hviler paa Princípet om Statsmagternes Adskillelse, medens Errera S. 141 mærkelig nok omvendt vil udelukke Domstolenes Prøvelsesret i Belgien som stridende mod Statsmagternes Adskillelse.

[16]) Jfr. Aschehoug III S. 352 fg.

[17]) Saaledes nægtede endnu Preussens Forf. af 1850 Art. 106 Domstolene Ret til at prøve kgl. Anordningers Gyldighed, og i Frankrig, Tyskland, Belgien, Italien og Østrig er de almindelige Domstole endnu i vidt Omfang afskaarne fra at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, hvad der imidlertid nu nærmest kun har rent formel Betydning, idet der til Gengæld er oprettet særlige administrative Retter, der i Virkeligheden ofte yder Borgerne et endnu bedre Værn mod Overgreb fra Forvaltningen end de almindelige borgerlige Domstole.

ved Grl. § 70 uigenkaldelig har brudt med dette Princip, for saa vidt den udøvende Magt angaar, dér bortfalder i hvert Fald Nødvendigheden for at antage, at det dog fremdeles skulde ansesfor opretholdt i Forhold til Lovgivningsmagten. Thi de Betragtninger angaaende den utaalelige og utænkelige Opløsningstilstand og Retsusikkerhed, der formentlig vilde fremkomme, hvis de enkelte Borgere skulde kunne nægte en Lov Lydighed og Domstolene kunde sætte Love ud af Kraft som grundlovsstridige, er i det væsentlige ikke andre end de samme, der ogsaa har været anført mod at tillægge Domstolene Beføjelse til at tilsidesætte kgl. og ministerielle Anordninger som lovstridige, en Beføjelse, der dog ifølge Grl. § 70 staar fast trods den Retsusikkerhed, der ogsaa heraf efter Omstændighederne kan være Følgen[18]). Ja, skulde Hensynet til den midlertidige Retsuvished være afgørende, saa maatte det jo egentlig ogsaa føre til at frakende Domstolene Ret til selvstændigt at fortolke Lovene, hvad man ogsaa i tidligere Tider har været inde paa[19]). Men at Ulæmperne ved Domstolenes Prøvelsesret ikke er saa store, at de opvejer den større Beskyttelse for Borgerne, som disse faar ved at kunne søge Domstolenes Værn ogsaa overfor Overgreb og Misgreb fra Lovgivningsmagtens Side, derom vidner tilstrækkeligt Erfaringen i de Lande, hvor Domstolenes Prøvelsesret er anerkendt og i stadig Praxis[20]).

---

[18]) Jfr. saaledes f. Ex. H. St. D. i U. f. R. 1916 S. 1003, hvor det Spørgsmaal afgjordes, om Indenrigsministeren havde været berettiget til i Henhold til Lov Nr. 164 af 7. August 1914 at udstede Bkg. Nr. 254 af 6. Okt. 1915 om Forbud mod Salg til Udlandet af danske Skibe.

[19]) I Frankrig var det saaledes lige indtil 1828 forbudt Domstolene selvstændigt at fortolke Lovene, idet de i Tvivls Tilfælde maatte indhente en authentisk Fortolkning fra Kongen eller Lovgivningsmagten, se Dareste, Les vois de recours contre les actes de la puissance publique 1914 S. 158 Note 3. I Resol. 27. Maj 1813 nægtede ogsaa i Danmark Kongen Domstolene at afgøre Spørgsmaalet om Tinglæsningers Betydning ved Fortolkning, Bentzon Retskilder S. 32.

[20]) Jfr. om Amerikas Forenede Stater, hvor Domstolene meget

Heller ikke kan det siges, at der i Lovgivningsmagtens Sammensætning som bestaaende af Kongen og Rigsdagens to Ting skulde ligge den erfaringsmæssigt tilstrækkelige Garanti imod, at de enkelte Borgeres grundlovsmæssige Rettigheder krænkes. Thi det kan ikke nægtes, at under parlamentarisk Styre, hvor Kongens Veto faktisk kun er af formel Betydning, og Ministrenes retlige Ansvar ligeledes faktisk kun er til paa Papiret, saalænge de har et Flertal i Folketinget at støtte sig til, og med den ringe Forskel mellem de to Tings Sammensætning efter Grundloven af 1915 er der kun svage Garantier imod, at et Parti eller en Sammenslutning af Partier, der har Flertal i begge Ting, gaar enkelte Borgeres grundlovsmæssige Rettigheder for nær, og der tiltrænges derfor netop her et saa stærkt Værn hos Domstolene, som disse overhovedet under disse Forhold er i Stand til at yde. At Domstolene derved virkelig skulde blive Lovgivningsmagten overordnet, er der paa Grund af deres i mange Retninger af Administration og Lovgivningsmagt relativ afhængige Stilling[21]) i hvert Fald ikke under parlamentarisk Styre megen Grund til at frygte. Og Lovgivningsmagten vil altid have det i sin Magt ved at betræde Grundlovsændringens Vej at søge gennemført en Afgørelse, som Domstolene maa bøje sig for. Endelig kan det ikke siges, at Domstolene ved at prøve Loves Grundlovsmæssighed gør sig til Lovgivere, thi de giver ikke derved nogen ny Lovregel, eller ophæver den anfægtede

---

hyppigt benytter deres Myndighed, Freund S. 88, der udtaler, at om der end kan være fældet mange juridisk omtvistelige Afgørelser, saa har Domstolenes Revisionsmyndighed dog i det store og hele været velsignelsesrig og uundværlig, og at den finder den stærkeste Støtte i den offentlige Mening i Landet. Om Opfattelsen i Norge, hvor Domstolenes Prøvelsesret ligesom i Amerika er anerkendt uden nogen udtrykkelig Udtalelse derom i Forfatningen, se Aschehoug III S. 349 fg. og Morgenstierne S. 407 fg. Ogsaa i de fleste syd- og mellemamerikanske Republiker er det nordamerikanske Mønster efterlignet, Hatschek, Allg. Staatsrecht II S. 125. Det samme er ogsaa, bortset fra Schweiz, Tilfældet i de fleste Forbundsstater selv med Hensyn til Forbundslove, Hatschek l. c. S. 125 fg.

[21]) Jfr. nærmere nedenfor i Afsnittet om den dømmende Magt.

Lov for Fremtiden, men afgør kun i det enkelte Tilfælde, om den lavere Lov helt eller delvist maa vige for den højere, Grundloven, ligesom en Anordning for Loven.

Allerede inden Grl. 1915 maatte derfor vistnok de stærkeste Grunde siges at tale for at anerkende en Prøvelsesret for Domstolene[22]). Men i hvert Fald efter at nu Grl. 1915 § 94 ikke længere nøjes med til Grundlovsforandring at kræve Forslagets gentagne Vedtagelse paa to Rigsdage med Opløsning imellem, men yderligere kræver Rigsdagsbeslutningens Vedtagelse af de til Folketinget stemmeberettigede Borgere ved en direkte Folkeafstemning, synes Resultatet ikke længere at kunne være tvivlsomt. Thi mens der før kunde tvistes om, hvorvidt der kunde tales om en særlig grundlovgivende Magt forskellig fra den almindelige lovgivende[23]), saa er det nu givet, at den grundlovgivende Magt ikke længer er den samme Myndighed som den lovgivende Magt efter Grl. § 2, idet den nu ikke længer er blot hos Kongen og Rigsdagen i Forening, men hos Kongen, Rigsdagen og Folketingsvælgerne i Forening[24]).

Men herefter synes der ikke længer at kunne være Tvivl om, at en almindelig Lov, der ændrer eller er i Strid med Grundloven, i lige saa høj Grad maa være en Ugyldighed, naar den ikke paa den i Grl. § 94 nævnte Maade er blevet forelagt for Vælgerne og godkendt af disse, som en mod en almindelig Lov stridende Rigsdagsbeslutning, der ikke er stadfæstet af Kongen, eller en lovstridig kgl. Anordning eller en foreløbig Lov udstedt af Kongen, medens Rigsdagen er

---

[22]) Saaledes hævdet af N. C. Ussing (Tidsskrift for Retsvæsen 1863 S. 214 fg.), Scheel, Privatret I S. 17, men navnlig af Matzen I S. 242 fg. Til ham har sluttet sig Deuntzer, Den danske Civilproces (1901) S. 14, Jul. Lassen, Haandbog i Obligationsretten, Alm. Del, 3dje Udg. S. 337, Bentzon Retskilderne S. 61 samt Olrik i T. f. R. 1921 S. 217. Se endvidere: J. Skeie Ejendomsret og Statsmonopol, 1923 S. 265 og Stael v. Holstein, anf. V. S. 91 flg.

[23]) Den bekræftende Besvarelse antoges af Matzen I S. 238 og stilledes i Spidsen som ledende ved Besvarelsen af Spørgsmaalet.

[24]) Jfr. foran I S. 216.

samlet[25]). I alle de sidstnævnte Tilfælde vil ingen tvivle om, at den imod Grundlovens Magtfordeling i Grl. § 2 tilvejebragte Beslutning som truffet af inkompetent Myndighed maa være en Ugyldighed. Men ganske det samme maa da gælde i første Tilfælde. Thi uanset at Grl. § 2 ikke formelt er blevet ændret, er Reglen om Magtfordelingen i denne Paragraf reelt blevet saaledes ændret ved den nye Regel i Grl. § 94, at en Grundlovsbestemmelse givet af den almindelige Lovgivningsmagt maa betragtes som givet af urette Myndighed og derfor som ugyldig[26]).

Dette stemmer da ogsaa med, hvad der aabenbart maa være Meningen med den ny Regel i Grl. § 94, nemlig i endnu højere Grad end efter Grl. 1866 § 95 at sikre imod, at Lovgivningsmagten ved almindelig Lov, af Uagtsomhed eller med Overlæg, sætter sig ud over de enkelte Borgeres grundlovshjemlede Rettigheder. Den ny § 94 synes derfor kun forklarlig ud fra en vis Mistillid til, at den almindelige Lovgivningsmagt altid tilstrækkeligt vil vide at paase og agte Borgernes grundlovsmæssige Rettigheder, og til, at selv Opløsningsvalg til Rigsdagen før den endelige Beslutnings Vedtagelse vil være Garanti nok i saa Henseende. Men hermed

---

[25]) Troels-Jørgensen, der bestrider Domstolenes Prøvelsesret efter Grl. 1866 § 95, udtaler da ogsaa S. 75: »Hvis Grundloven havde givet denne Vælgernes Medvirkning Udtryk i en formel Omdannelse af Lovgivningsmyndighederne, vilde dette naturligvis være et stærkt Datum for, at Domstolene skulde kunne afgøre Tvist mellem Retsanordningens tvende Organer«, jfr. ogsaa S. 85 Noten samt Goos, Alm. Retslære II S. 473 nederst.

[26]) Naar den schweiziske Forbundsforfatning, der henlægger den endelige Afgørelse af Forfatningsforslag til Folkeafstemning, i Art. 113 udtrykkeligt paabyder den øverste Forbundsdomstol at rette sig efter de af Forbundsforsamlingen udstedte Love og Beslutninger med almindelig bindende Kraft, da er det en enestaaende Undtagelse i Lande, der hjemler Grundlovsforslags Vedtagelse ved Folkeafstemning eller af en særlig grundlovgivende Magt, jfr. Hatschek, Staatsrecht III S. 125 fg. Dubs, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I S. 118 erklærer det nordamerikanske System for rigtigere i Princípet, idet han tilføjer: »Men vi kan blot langsomt modnes for denne Teori.«

synes det da ganske uforeneligt, om alligevel en almindelig Lov endog uden, at fornyet Vedtagelse og Opløsning af Rigsdagen har fundet Sted, skulde kunne ændre Grundloven, og det uanset, om den almindelige Lovgivningsmagt har været i god Tro eller ikke.

Det bør iøvrigt herved vel erindres, at det er kun saadanne Grundlovsregler, der indeholder en utvivlsom Retsforskrift, ikke derimod saadanne, der som Bestemmelsen om »Almenvellet« i Grl. § 80 overlader Skønnet til Lovgivningsmagten[27]) eller som opstiller blotte Programmer for Fremtidens Lovgivning, jfr. f. Ex. Grl. §§ 72, 73, 76 og 81, hvis Overtrædelse der kan være Tale om at forelægge Domstolene til Paakendelse. Og yderligere maa det kræves for at Sagen kan komme for Domstolene, at en individuel Ret og ikke en blot individuel Interesse eller Samfundsinteresse maa anses for krænket ved Loven[28]). Nogen Fare for at Lovgivningsmagten skulde blive hindret i utilbørlig Grad i sin Virksomhed for Samfundsvellet, vil der derfor normalt ikke kunne være[29]), men nogen Ret til at lade haant om Grundlovens Bud, som om de kun

---

[27]) Jfr. H. St. D. i U. f. R. 1913 S. 457, se dog herved H. D. i U. f. R. 1921 S. 168, der undersøgte, om Lovens Regler overhovedet kunde anses for bestemt ved, hvad Hensynet til Almenvellet kræver, og ikke af Almenvellet uvedkommende Særinteresser, medens Dommen ikke indlod sig paa at prøve, om Hensynet til Almenvellet virkelig krævede de paagældennde Lovregler.

[28]) Jfr. Matzen I S. 253 fg.

[29]) Naar Domstolene i Amerika saa hyppigt anvender deres Prøvelsesret, skyldes det, at de her anser sig beføjet til at tilsidesætte Love, der kommer i Strid med saa almnidelige i Forfatningen udtalte Grundsætninger som den i den 14de Tillægsartikel udtalte: »Folkets Ret til at nyde Sikkerhed for deres Personer, Huse, Papirer og Gods imod ufornuftige Undersøgelser og Anholdelser maa ikke krænkes« og fortolker denne Bestemmelse paa den frieste Maade, se Freund S. 42 fg. og S. 87 fg. og Jellinek, Staatslehre S. 600. I Norge har Domstolenes Værn særligt været paakaldt paa Grundlag af Grundlovens § 105 (Forbud mod Indgreb ii Ejendomsretten uden Erstatning, og § 91 (»Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft«), til hvilken sidste Bestemmelse ingen tilsvarende findes i dansk Ret. I Danmark har det særligt været Grl. 1866 § 82, nuværende Grl. § 80, der har været paakaldt men hidtil uden

bandt de enkelte Borgere men ikke de folkevalgte Lovgivere selv[30]), kan den almindelige Lovgivningsmagt paa den anden Side heller ikke kræve. Og det kan i hvert Fald ikke hævdes som ikke stemmende med en frisindet Forfatnings Aand at nære Frygt for, at Folkerepræsentationen skal kunne gaa enkelte Borgeres Ret for nær. Thi det er jo netop særlig i de mest demokratiske Lande, hvor Tanken om Forfatningen som et Værn for Borgernes Frihed er taget mest for Alvor, at Domstolenes Prøvelsesret er trængt igennem, medens den modsatte Tankegang fortrinsvis har hjemme i Stater, der i mer eller mindre Grad er blevet hængende ved Enevældens Opfattelse af Borgerne som kun Undersaatter, der ikke kan gøre virkelige offentlige Rettigheder gældende overfor Staten.

Hvad den danske Domstolspraxis angaar, da har den efter længere Tids Vaklen[31]) nu ganske utvetydigt fastslaaet Domstolenes Prøvelsesret i en hel Række Højesteretsdomme[32]), selvom endnu ingen Højesteretsdom[33]) har dristet sig til i Gerningen at tilsidesætte en Lov som grundlovsstridig[34]).

---

positivt Resultat, se f. Ex. D. i U. f. R. 1890 S. 921, 1911 S. 909, 1912 S. 545, 1913 S. 457 og m. fl.

[30]) Se angaaende en saadan under Behandlingen af Lov Nr. 625 af 13. Dec. 1917 udtalt Paastand, Berlin: »Militærnægterne og Grundloven« i Gads danske Magasin for 1917 S. 456.

[31]) Jfr. endnu H. D. i U. f. R. 1913 S. 457, der forsigtigt udtalte: »Hvad enten det nu antages, at Domstolene er berettigede til at paakende Spørgsmaalet om Lovgivningsmagtens Grænser eller ej.«

[32]) H. D. i U. f. R. 1918 S. 495, 1921 S. 148, 153, 168 og 644.

[33]) Jfr. derimod Ø. L. D. af 25. Okt. 1920 i U. f. R. 1921 S. 150, der paa afgørende Punkter underkendte Lov Nr. 563, 4. Okt. 1919 om Lens- og Stamhuses Overgang til fri Ejendom som grundlovsstridig, men som forandredes ved H. D. i U. f. R. 1921 S. 148 og 153. Se om denne Afgørelse Bentzon, Den danske Arveret 1921, S. 34, Note 6.

[34]) Nærmest derved har aabenbart H. D. i U. f. R. 1921 S. 644 været, idet det her hedder, at den anfægtede Lovs Grundlovsstridighed ikke kunde statueres »med den Sikkerhed, som maatte kræves, for at Domstolene skulde kunne tilsidesætte Bestemmelserne i en paa grundlovsmæssig Maade vedtaget Lov som grundlovsstridig.«

TREDIE UNDERAFSNIT

Foreløbige Love.

§ 79.

Den foreløbige Lovs Begreb og Indhold.

I. Skønt Kongen ifølge Grl. § 2 iAlmindelighed kun kan give Love sammen med Rigsdagen, hjemler vor Grundlov dog ligesom adskillige fremmede Forfatninger[1]), Kongen en Beføjelse til i særdeles paatrængende Tilfælde, naar Rigsdagen ikke er samlet, at udstede foreløbige Love, der dog som Navnet angiver kun er af foreløbig Karakter og derfor altid skal forelægges den følgende Rigsdag[2]). Uagtet denne Myndighed i

[1]) Saaledes den norske Grundlovs § 17 og den tidligere østrigske Grundlov af 21. Dec. 1867 §§ 14 ligesom de fleste tyske Staters tidligere monarkiske Forfatninger, se G. Meyer-Anschütz I S. 577. Af nyere Forfatninger hjemler Czekoslovakiets Fort. af 1920 § 54, naar Kamrene ikke er samlede, et permanent Fællesudvalg af begge Kamre Myndighed til i paatrængende Tilfælde at udstede foreløbige Love, men det kan dog kun ske efter Regeringens Forslag og med Samtykke af Republikens Præsident. Efter Preussens Forf. af 1920 Art. 55 kan Statsministeriet i lignende Tilfælde udstede provisoriske Forordninger med Lovskraft med Samtykke af et permanent Udvalg af Landdagen, og efter Würtembergs Forf. af 25. Sept. 1919 § 46 kan Statsministeriet endog paa egen Haand i slige Tilfælde udstede provisoriske Anordninger. En endnu mere vidtgaaende Nødforordningsret med Ret til endog at suspendere en hel Række Forfatningsbestemmelser har saavel den tyske Rigspræsident som de enkelte tyske Landsregeringer efter den tyske Rigsforf. 1919 Art. 48, naar den offentlige Sikkerhed og Orden i væsentlig Grad er forstyrret eller udsat for Fare, se foran om Belejringstilstand S. 47 flg.

[2]) Allerede i Provinsialstændertiden kendtes iøvrig foreløbige Love eller provisoriske Anordninger, hvorved forstodes saadanne, der udstedtes af Kongen under Tilsagn om at ville forelægge Spørgsmaalet om deres vedvarende Gyldighed til Betænkning for den førstfølgende Stænderforsamling, se Bkg. 4. Juli 1842 III 13. Okt. 1842 III 10. Men naturligvis blev Anordningen ikke ugyldig, fordi Stænderne fraraadede den eller Kongen endog helt undlod at forelægge dem Anordningen, jfr. Holck I S. 198.

Grundloven klarligt kun er tænkt benyttet i sjældne Undtagelsestilfælde, kom disse foreløbige eller som de ogsaa kaldtes provisoriske Love til at spille en fremtrædende Rolle under den politiske Konflikt under Grundloven af 1866, idet de af Regeringen benyttedes som et Kampmiddel mod Folketinget. Ja en Aarrække, fra 1885 til 1894, blev de endog af næsten permanent Karakter, idet Finansloven hvert Aar erstattedes med en provisorisk Bevillingslov og en hel Række andre provisoriske Love i over 9 Aar holdtes i Live imod Folketingets Vilje[3]). Efter det politiske Forlig i 1894 og særlig efter Indførelsen af den parlamentariske Statsskik har de dog atter tabt i Betydning[4]), hvorhos den ny Grundlov af 1915 ved sin ændrede Affatelse af § 25 har søgt omend paa noget ensidig Maade at hindre Gentagelse af Begivenhederne i Firserne.

II. Den foreløbige Lov benævnes i Grl. § 25 Lov og ikke Anordning[5]). Det følger heraf, at den foreløbige Lov har virkelig Lovskraft som en almindelig Lov, saaledes at den kan ændre og ophæve alle ældre almindelige Love, som Grundloven ikke udtrykkeligt undtager derfra[6]). Og det følger ligeledes deraf, at den, naar den paa gyldig Maade er udstedt, maa agtes saavel af Borgerne og de almindelige Øvrighedsmyndigheder som af Domstolene som en almindelig Lov, altsaa selv om den ændrer tidligere Love, jfr. Grl. § 71, kfr. § 70. Selvom man derfor vil sige, at den foreløbige Lov,

---

[3]) Se foran I S. 29. og Goos-Hansen S. 101 flg.

[4]) Siden 1894 er kun udstedt to foreløbige Love, nemlig forel. Lov Nr. 268, 21. Juni 1923 og forel. Lov Nr. 207, 21. Juli 1924. Under Verdenskrigen bragtes Grl. § 25 slet ikke i Anvendelse, men i Stedet tillagde Lov Nr. 164, 7. August 1914 om Regulering af Prisen paa Levnedsmidler og Varer ikke Kongen, men Indenrigsministeren en ikke-grundlovshjemlet Myndighed til uden Tidsbegrænsning i et ikke nærmere bestemt Omfang at give endelige Love, selv naar Rigsdagen var samlet.

[5]) I Norge og flere andre Lande kaldes de derimod Anordninger (»Notverordnungen.«)

[6]) I Norge derimod kan de provisoriske Anordninger kun ændre de før 1814 givne, ikke de af Stortingen vedtagne Love, Aschehoug, Nordisk Statsret S. 218, Morgenstierne S. 454 fg.

fordi den er givet af Kongen alene, i sit Væsen er en kgl. Anordning, der kun har midlertidig Virkning som en Lov[7]), er den i hvert Fald en kgl. Anordning med Lovskraft. Og da Myndigheden til at give foreløbige Love ikke flyder af Kongens almindelige Myndighed til at udstede Anordninger ifølge Grl. § 2 eller skyldes særlig Bemyndigelse i nogen almindelig Lov, men følger af Grl. § 25, der tillægger Kongen en særlig Beføjelse til at give foreløbige L o v e, maa den rettest betegnes som en Kongen tillagt særlig Lovgivningsmyndighed[8]).

Derimod er den en Lov af en ejendommelig foreløbig Karakter, idet den kun skal gælde, indtil Rigsdagens Billigelse kan indhentes, hvorfor den falder bort, naar blot det ene af Rigsdagens Ting ikke billiger den, jfr. Grl. § 25. Den har derfor, skønt Lov, i k k e f u l d f o r m e l L o v s k r a f t som almindelige formelle d. v. s. af Kongen og Rigsdagen i Forening givne Love, hvilke med mindre de selv bestemmer andet, ikke kan ophæves uden ved ny formel Lov. Denne den foreløbige Lovs Forskel fra almindelige formelle Love viser sig først og fremmest i dens Forhold til den anden Deltager i den almindelige Lovgivningsmagt, Rigsdagen, idet den i Forhold til denne i det væsentlige kun har Lovforslags Karakter[9]), men Forskellen vil ogsaa kunne træde frem i dens Forhold til den Myndighed, der har udstedt den, nemlig Kongen, jfr. nedenfor i § 82 1. Paa dette Punkt, staar den foreløbige Lov i Modsætning til alle almindelige formelle eller endelige Love, selvom de kun er midlertidige, d. v. s. kun er bestemte til at gælde for en vis Tid eller saalænge en vis Tilstand varer[10]). Dette har navnlig Betydning med Hensyn til

---

[7]) Saaledes S c h e e l, Privatret I S. 250 og tildels T r o e l s - J ø r g e n s e n S. 77.

[8]) H o l c k I S. 196 og M a t z e n II S. 162, jfr. M o r g e n s t i e r n e S. 450.

[9]) G o o s - H a n s e n. S. 97.

[10]) Midlertidige Love kaldes dog undertiden urigtigt foreløbige Love, jfr. Foreløbig Lov ang. Valgene til Rigsraadet af 2. Okt. 1855, der vel udstedtes af Kongen paa egen Haand men i Kraft af Fællesforf. 2. Okt. 1855, 5te midl. Bestem. og ikke i Henhold til dennes

Finansloven, der ifølge Grl. § 47 midlertidig kan erstattes af en af Rigsdagen vedtaget midlertidig Bevillingslov, men ikke af en foreløbig Finanslov.

III. Hvad den foreløbige Lovs Indhold angaar, da udtaler Grl. § 25 kun, at den ikke maa stride mod Grundloven. Det er herefter givet, at den foreløbige Lov paa den ene Side i Almindelighed maa kunne give alle Bestemmelser, der kan gives ved almindelig Lov, og at den paa den anden Side ikke kan give saadanne egentlige Grundlovsbestemmelser, der kun kan gives i Overensstemmelse med Grl. § 94. Dette sidste følger allerede af denne sidste Paragraf, da Kongen paa egen Haand, naar Rigsdagen ikke er samlet, naturligvis ikke skal kunne give andre Bestemmelser end saadanne, der med Rigsdagens Billigelse, naar den træder sammen, gyldigt kan blive endelig Lov. Skulde Ordene »stride mod Grundloven« ikke have til Hensigt at udtale andet, maatte de derfor egentlig synes at staa overflødigt.

Det er da ogsaa blevet hævdet, at de anførte Ord maa have en videre Betydning og tilsigte at udelukke, at selv saadanne Bestemmelser i Grundloven, der undtagelsesvis kan ændres ved simpel Lov, — Grl. §§ 7, 17, 49 og 66 m. fl. — kan ændres ved foreløbig Lov[11]). Dette er dog meget tvivlsomt, da Bestemmelser, der kan gives ved simpel Lov, jo i Almindelighed maa kunne gives ved foreløbig Lov, og en foreløbig Lov, der ændrer en Grundlovsforskrift, der gyldigt kan forandres ved almindelig Lov, derfor ikke vel kan siges at stride mod Grundloven[12]). En anden Sag er, at et særdeles paa-

---

§ 56, jfr. Holck I S. 221 Noten. Ofte betegnes omvendt under en vis Situation givne Love vildledende som midlertidige, uagtet de ikke af sig selv bortfalder, men først ved ny Lov, jfr. saaledes navnlig »midlertidig« Lov om Regulering af Prisen paa Levnedsmidler og Varer af 7. Aug. 1914, som det kun med den allerstørste Vanskelighed viste sig muligt igen at faa ophævet ved Afviklingsloven Nr. 477, 30. Aug. 1919 med flere følgende Love; helt bortfaldt den endog ikke før 21. Marts 1923.

Ogsaa midlertidige Love kan gives som foreløbige Love, jfr. forel. Lov 28. Nov. 1857.

[11]) Saaledes Holck I S. 201 fg.

trængende Tilfælde ikke her let vil kunne foreligge. Der er ligeledes blevet opkastet Tvivl, om en foreløbig Lov kan anvendes til at ordne Forhold, der ifølge Grundlovens Bestemmelser skal ordnes ved Lov, jfr. Grl. §§ 8, 9, 12, 32, 46, 50, 68, 80 m. fl.[13]). Dette maa dog sikkert antages, da f. Ex. Paalæg af Skatter, Optagelse af Statslaan og Expropriation af Ejendom nødvendigvis i paatrængende Tilfælde maa kunne ske ved foreløbig Lov[14]) hvilket da ogsaa er sket i Praxis[15]).

Alligevel kan det ikke antages, at Ordene: »der dog ikke maa stride mod Grundloven« skulde staa helt overflødigt eller blot ex tuto[16]), selvom det er rimeligt, at Grundloven tillige vil indskærpe, at foreløbige Love, uagtet de forudsætter et særdeles paatrængende Tilfælde, dog ikke maa anvendes til Ændringer i Grundloven[17]). Der er i hvert Fald, hvad Grundloven af 1915 angaar, ikke Tvivl om, at Forbeholdet i Grl. § 25 yderligere vil udtale, at saadanne Bestemmelser, der ifølge Grundlovens udtrykkelige Bud kræver en Vedtagelse fra Rigsdagens Side, ikke kan gives ved foreløbig Lov[18]). Dette gælder ifølge Grl. § 48 om Finansloven, Tillægsbevillingslove

---

[12]) Matzen II S. 163 fg. og Aschehoug, Nordisk Statsret S. 217 Noten.

[13]) Holck I S. 202 fg.

[14]) Matzen II S. 171, Aschehoug l. c. S. 217 fg.

[15]) Jfr. forel. Udskrivningslove af 16. Jan. og 9. Dec. 1861, 11. Febr. 1864, forel. Skattelove af 28. Marts 1857, 19. Febr. 1864, forel. Love om Statsgælds Stiftelse af 4. Juni 1864, 1. Aug. 1870, forel. Love om Regeringens Følelse i Kongens Sted af 10. Aug. 1868, 20. Juli 1869.

[16]) Saaledes dog Matzen II S. 164 fg.

[17]) Jfr. at flere af de ældre tyske Forfatninger, saaledes Würtembergs og Badens, ogsaa tillod at ændre Forfatningen ved Nødforordninger; ja det hævdedes endog her af flere Forfatt., at disse Forordninger ikke engang behøvede at forelægges den følgende Landdag til Beslutning, G. Meyer-Anschütz S. 578 og 579 Note 7. Hvor egentlig Nødstilstand foreligger, maa forøvrigt i Kraft af Sætningen, at Nød bryder alle Love, en Bestemmelse i Strid med Grundloven ligesaavel kunne træffes ved foreløbig Lov som ved almindelig Lov, jfr. foran S. 46.

[18]) Saaledes er Forstaaelsen ogsaa i Tyskland ,se G. Meyer-Anschütz S. 578.

og midlertidige Bevillingslove. Da § 48 nu udtrykkeligt kræver, at disse Love skal være vedtagne »af Rigsdagen« for at give lovlig Hjemmel til Opkrævelse af Skatter og Afholdelse af Udgifter, jfr. derimod Grl. 1866 § 49, hvori dette ikke var udtrykkeligt udtalt men kun forudsat ved Ordet »vedtagen«, kan der derfor ikke længer være mindste Tvivl om, at en slig Bevillingslov udstedt som foreløbig Lov vilde være i Strid med Grundloven og derfor ugyldig[19]). Ligesaa lidt kan Rigsdagens Beslutning i Medfør af Grl. §§ 18 og 49 erstattes af en foreløbig Lov.

§ 80

Betingelserne for foreløbige Loves Udstedelse.

1. Den første Betingelse for Udstedelsen af en foreløbig Lov er, at der foreligger et »særdeles paatrængende Tilfælde«. Blotte Hensigtsmæssighedshensyn som den almindelige Trang til en ny Lovbog er saaledes ikke tilstrækkeligt[1]); paa den anden Side er det ikke nødvendigt, at der foreligger en ligefrem Nødstilstand[2]). Af afgørende Betydning er det ogsaa, om Spørgsmaalet maa anses for saa tvivlsomt og vigtigt, at Indkaldelsen af en overordentlig Rigsdag maa foretrækkes fremfor Benyttelsen af Grl. § 25. At Trangen eller Nødvendigheden kunde og burde have været afhjulpen allerede, mens Rigsdagen var sammen, vil kun paadrage Regeringen Ansvar for dens Forsømmelse men udelukker ikke fra Benyttelsen af § 25.

Skønnet over, om denne første Betingelse for en foreløbig Lovs Udstedelse foreligger, maa overlades til Regeringen, der atter er ansvarlig derfor overfor Rigsdagen, eventuelt Rigsret-

---

[19]) Jfr. iøvrigt nærmere i Afsnittet om Finansloven i § 86.

[1]) I Østrig ansaa Regeringen sig dog i 1916 beføjet til at udstede en hel ny borgerlig Lovbog ved foreløbig Lov i Henhold til den da gældende Grundlovs § 14.

[2]) At, hvor en ligefrem Nødstilstand foreligger, endog Bestemmelser i Strid med Grundloven maa kunne gives, se foran S. 46 flg., jfr. Bazille, Die Verfassung Würtembergs 1921 S. 94.

ten[3]), og der kan ikke være Tale om, at de almindelig Domstole skulde kunne underkende dette Skøn[4]).

2. Dernæst kræver Grl. § 25 som formel Betingelse for en foreløbig Lovs gyldige Udstedelse, at Rigsdagen ikke maa være samlet. At denne Betingelse foreligger, naar Rigsdagen er sluttet eller begge Ting er opløste, er givet. Men den maa utvivlsomt ogsaa antages at foreligge, naar blot det ene Ting er opløst, idet det her, saalænge det er Tilfældet, er umuligt at sammenkalde Rigsdagen. Tvivlsommere er det, naar Tingets Møder blot er udsatte af Kongen efter Grl. § 21, idet her Ordene i § 25 om Lovens Forelæggelse for »den følgende Rigsdag« ikke helt passer, ligesom det ogsaa her normalt vil være den naturlige Udvej at indkalde den udsatte Rigsdag igen til Møde, hvorhos endelig, som Erfaringen tilfulde har vist, en Ret for Regeringen til at benytte § 25 under Rigsdagens Udsættelse let vil kunne føre til Elusion af Rigsdagens Ret[5]). Dog Udsættelsen imidlertid kan skyldes, at det paa Grund af Naturhindringer, Krig, Farsot eller af andre Grunde har været umuligt at faa den indkaldte Rigsdag samlet, maa Kongen ogsaa, naar Rigsdagens Møder blot er udsatte, have Myndigheden efter § 25. Og at denne Myndighed kan misbruges, kan ingen Forandring gøre deri, thi herimod som mod anden Misbrug af den kgl. Myndighed maa Ministrenes Ansvar tjene[6]).

3. Endelig maa den foreløbige Lov selv betegne sig som en foreløbig Lov eller paa anden Maade tilkendegive, at den er udstedt i Henhold til Grl. § 25, idet den, hvis den kun fremtræder som en almindelig kgl. Anordning, alene vil kunne have Gyldighed som saadan, medens den maatte være at behandle som en fuldstændig Ugyldighed, om den fremtraadte som en endelig Lov udstedt i Overensstemmelse med Grl. § 2. Andre særlige Former, f. Ex. at samtlige Ministeriets

---

[3]) Jfr. Fdn. 15. Febr. 1854 § 15, 19. Juni 1854, § 14.

[4]) Holck I S. 199, Matzen II S. 173 fg., H. R. D. U. f. R. 1887 S. 170, jfr. O. R. D. i U. f. R. 1887 S. 421.

[5]) Jfr. H. R. D. i U. f. R. 1866 S. 482.

[6]) Holck I S. 207, Matzen II S. 174, H. R. D. i U. f. R. 1887 S. 142, 170, 172.

Medlemmer kontrasignerer Loven, er derimod ikke nødvendige, — selvom denne Form hyppigt er anvendt, — idet den samlede Regering efter Sagens Natur vil være parlamentarisk og som Regel ogsaa retlig ansvarlig, selvom Loven kun fremtræder med en enkelt Ministers Underskrift.

At en foreløbig Lov maa være at tilsidesætte af Domstolene, dersom den ikke opfylder de under 2 og 3 nævnte formelle Betingelser, og at det samme maa gælde, hvis den efter sit Indhold strider mod Grundloven, har aldrig været omtvistet[7]) og er ogsaa anerkendt i Praxis[8]). Ud fra den ovenfor forsvarede Opfattelse, hvorefter Domstolene er kompetente til at prøve Gyldigheden selv af endelige Love[9]), er dette ogsaa kun en Selvfølge. Derimod kunde det ud fra den modsatte Opfattelse ikke uden Føje hævdes, at kan Domstolene ikke tilsidesætte almindelige endelige Love, selvom de ikke er af paatrængende Karakter, saa maa de endnu mindre kunne lægge foreløbige Love Hindringer i Vejen, da disse jo altid udstedes i særdeles paatrængende Tilfælde[10]). Imidlertid er som anført selv Modstanderne af Domstolenes Prøvelsesret overfor Love i Almindelighed enige i, at Gyldigheden af de foreløbige Love baade hvad Form og Indhold angaar maa kunne prøves, dels fordi de som udstedte af Kongen alene reelt staar Anordningen nær og frembyder mindre Garanti end de af Rigsdagen vedtagne Love, og dels fordi Grl. § 25 udtrykkeligt foreskriver, at de ikke maa stride mod Grundloven[11]).

---

[7]) Jfr. saaledes Nellemann S. 143, Holck II S. 246, Matzen I S. 244 og II S. 175, Troels Jørgensen S. 77.

[8]) H. R. D. U. f. R. 1887 S. 142, 170, 172 m. fl.

[9]) Se foran § 78.

[10]) Denne Opfattelse hævdedes paa den grundlovgivende Rigsforsamling med Styrke af Ørsted, Sp. 2685, I. A. Hansen, Sp. 2690 og navnlig af Tscherning, Sp. 2692.

[11]) Nellemann S. 143, Holck II S. 146. I Czekoslovakiet er det dog kun en særlig Forfatningsdomstol, ikke de almindelige Domstole, der kan prøve foreløbige Loves Gyldighed, se Forfatn. 1920 § 54 (13).

§ 81.

Forelæggelsen for Rigsdagen.

Ifølge Grl. § 25 skal den foreløbige Lov altid forelægges den følgende Rigsdag, det vil sige den første efter Lovens Udstedelse sammentrædende Rigsdagssamling, enten den er ordentlig eller overordentlig. Er Loven udstedt, medens Rigsdagens Møder var udsatte, maa Paabudet utvivlsomt forstaas saaledes, at den da skal forelægges Rigsdagen, saasnart denne paany træder sammen efter Udsættelsens Ophør.

Pligten til at forelægge Loven paahviler efter Sagens Natur Regeringen, og da Loven altid skal forelægges Rigsdagen maa dette ske, selvom Lovens Virksomhed er ophørt inden Rigsdagens Sammentræden. I sidste Fald forelægges den dog ikke til Beslutning, men blot til Efterretning, jfr. det følgende.

Medens det ikke tidligere i Grl. § 25 var foreskrevet i hvilket Ting Forelæggelsen skulde ske, bestemmes det nu i Grl. 1915 § 25, at foreløbige Love skal behandles først i Folketinget. Der er herved sat en Stopper for den Misbrug, der fandt Sted i Konfliktstiden, at provisoriske Love forelagdes først i Landstinget og holdtes gemte i Udvalg dér mange Aar i Træk uden at komme ned og blive forelagte til Behandling i Folketinget[1]). Men til Gengæld har man ved den ny Regel gjort det muligt for Folketinget at forhindre, at Landstinget faar fuld Adgang til at forkaste den foreløbige Lov[2]). Thi selvom Bestemmelsen om, at Loven bortfalder, hvis den ikke bekræftes af Rigsdagen, maa medføre, at den bortfalder, hvis ikke begge Ting faar Lejlighed til at udtale sig om den, jfr. nedenfor, saa vil Folketinget dog hele Samlingen igennem kunne hindre dens Forkastelse fra Landstingets Side. Folketingets Ret til først

---

[1]) Se foran I S. 28.

[2]) Under Forhandlingerne om Grl. 1915 stilledes der i Fællesudvalget 1913—14 af Mindretallet Forslag om, at de foreløbige Love skulde forelægges samtidig i begge Ting, Rigsdags-Aarbog 1913—14 S. 70, men denne Ordning, der vilde stemme med hvad der er Tilfældet ved Statsrevisorernes Betænkning, se nedenfor i § 90 III, forkastedes.

at behandle den foreløbige Lov maa nemlig sikkert, jfr. Grl. § 47 3die Stk. med Hensyn til Finansloven, forstaas saaledes, at dette Ting maa have Ret til at behandle den færdig, inden Landstinget kan tage den op til Behandling, og Landstinget vil saaledes heller ikke ad det private Initiativs Vej kunne forkaste Loven, saalænge Folketinget ligger med den. Hermed er der altsaa paa dette Punkt skabt en ganske ny i Forhold til Landstinget fortrinligere Stilling for Folketinget, der endnu skarpere fremhæver Folketinget som det Ting, hvem ikke blot den retlige Paataleret overfor Regeringen ifølge Grundlovens §§ 14 og 67, men ogsaa i første Linje Retten til at gøre parlamentarisk Ansvar overfor Regeringen tilkommer.

Grl. 1915 § 25 har ligeledes nu i Modsætning til tidligere bestemt angivet, naar Forelæggelsen skal finde Sted, idet dette skal ske »strax efter den følgende Rigsdags Sammentræden«. Regeringen kan altsaa ikke længer vilkaarligt udsætte Forelæggelsen lige indtil Samlingens sidste Dag[3]), og Folketinget er ikke længer nødt til at gøre Brug af det private Initiativ for at fremtvinge Lovens Forelæggelse[4]), men den foreløbige Lov skal forelægges strax i Folketingets første Møde efter at den ny Rigsdag er sat, eller hvis Rigsdagen kun har været udsat, strax i det første Møde efter, at den paany er traadt sammen. Sker dette ikke,er Loven bortfalden, jfr. nedenfor.

Endelig har Grl. 1915 § 25 i sin ny Affattelse ogsaa sat det ud over al Tvivl, at Forelæggelsen ikke skal ske blot til Efterretning for Rigsdagen, for at den kan afgøre, om Ansvar skal gøres gældende overfor Ministeriet, mens den foreløbige Lov selv kunde blive ved at gælde, indtil den hævedes ved en ny endelig Lov[5]). Men Forelæggelsen skal ske til Beslut-

---

[3]) Se herom tidligere Holck I S. 207 og 227, Matzen II S. 188 fg.

[4]) Om den Adgang, der tidligere var til at benytte det private Initiativ, se Holck I S. 207, men herimod Matzen II S. 180 fg. og H. R. D. U. f. R. 1887 S. 142, 170, 172 m. fl.

[5]) Saaledes var Forholdet efter Fdn. 15. Febr. 1854 § 14. og 17. Juni 1854 § 13.

ning, saa at Loven bortfalder, hvis Rigsdagens Billigelse af Loven ikke opnaas[6]). Det hedder nemlig nu i § 25, at Loven skal forelægges Rigsdagen, uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«. Dette Paabud kan dog efter Ordene ikke gælde de Love, som allerede er bortfaldne inden Rigsdagens Sammentræden, og saadanne allerede ophørte foreløbige Love, som vel altid skal forelægges, skal da kun forelægges til Efterretning, jfr. herved F. F. O. § 9, hvorefter foreløbige Love, der ikke er forelagte til Beslutning, undergives en simplere Behandlng end den almindelige Lovsbehandling.

I hvilken Form den foreløbige Lov skal forelægges, er ikke nærmere bestemt, og forskellige Former er i Praxis benyttet. Snart er selve den foreløbige Lov blevet forelagt, en Form, der dog sædvanligt kun anvendes, hvor Loven allerede er traadt ud af Kraft[7]). Snart er Loven blevet meddelt Rigsdagen og samtidig et Lovforslag forelagt denne gaaende ud paa Stadfæstelse af Loven[8]) eller Regeringen har forelagt et Lovforslag, hvis Indhold stemmer med den foreløbige Lovs Indhold, og i Motiverne er det da udtalt, at dermed sker Forelæggelse af den foreløbige Lov[9]). Ofte forelægges Loven til Stadfæstelse uden, men ogsaa ofte med Tillæg og Ændringer[10]). Hvilken Form der vælges er iøvrigt ligegyldigt, naar blot der er saadan Identitet mellem den foreløbige Lov og det for Rigsdagen forelagte Forslag, at det sidstes Forkastelse maa medføre det førstes Fald.

Hvad Lovens Behandling paa Rigsdagen angaar, da fremgaar det af Grl. 1915 § 25, hvorefter Loven bortfalder, hvis den ikke bekræftes af Rigsdagen, at Loven i Forhold til Rigsdagen bliver i alt Fald i det væsentlige at betragte ikke

---

[6]) Se om dette Spørgsmaal tidligere Holck I S. 207 fg. og Matzen II S. 183 fg.

[7]) Jfr. f. Ex. forel. Love 8. Juli, 29. Okt., 23. Dec. 1849, forel. Lov Nr. 68, 15. April 1887 om Ophævelse af forel. Lov 5. Maj 1885, forel. Lov Nr. 109, 19. Juni 1898 om Ophævelse af forel. Lov 2. Nov. 1885.

[8]) Forel. Lov 29. Juli 1850, 12. Dec. 1863.

[9]) Forel. Love 25. August, 15. Sept. 1850. Nr. 132, 25. Aug. 1871.

[10]) Forel. Lov Nr. 54, 10. April 1874, 12. Sept. 1854, Nr. 150. 1. Sept. 1892, jfr. Matzen II S. 185 fg.

som en endelig Lov, men som et Lovforslag. Reglerne i Grl. §§ 51 og 52 om almindelige Lovforslags Behandling maa derfor analogisk blive anvendelige, hvis den foreløbige Lov selv forelægges Rigsdagen til Beslutning, og ligefrem anvendelige, hvis et særligt Lovforslag angaaende dens Stadfæstelse er forelagt.

§ 82.

Den foreløbige Lovs Ophør.

Ligesom en almindelig af Rigsdagen vedtagen Lov kan en foreløbig Lov ophøre 1) ved Udløbet af den Tid eller Ophøret af den Tilstand, for hvilken den er givet, og 2) ved dens direkte Ophævelse ved en ny foreløbig Lov[1]) eller — hvad der dog vil være lidet praktisk — ved en endelig Lov.

Af større Interesse er de Ophørsmaader, der er særlige for foreløbige Love. I Modsætning til andre Love kan en foreløbig Lov nemlig ophøre:

I. Ved kgl. Anordning. At en foreløbig Lov ligesaavel som en endelig Lov kan hæves ved en kgl. Anordning, forsaavidt den selv bestemmer dette, kan der ikke være Tvivl om[2]). Derimod har det været meget omtvistet, om en foreløbig Lov i Almindelighed kan hæves ved en kgl. Anordning. Naar det herfor er blevet anført, at den foreløbige Lov i sit Væsen kun er en kgl. Anordning med midlertidig Lovskraft[3]), da er dette ikke afgørende, da den tværtimod i det hele maa betragtes

---

[1]) Jfr. som Ex. forel. Lov Nr. 68, 15. April 1887 om Ophævelse af forel. Lov 5. Maj 1885. Saavel den oprindelige forel. Lov som den senere forel. Lov, der ophæver den, maa da forelægges Rigsdagen men, da begges Virksomhed er afsluttet, kun til Efterretning. I modsat Fald vilde Forholdet blive meget forviklet, jfr. Scheel, Privatret I S. 250.

[2]) Derimod kan Kongen ikke i en forel. Lov bestemme, at den kan ændres ved Anordning, saaledes at nye Bestemmelser sættes i Stedet, thi det vilde jo være at give en ny Lov, og en saadan kan, naar Rigsdagen ikke er samlet, kun gives ved foreløbige Lov, og naar Rigsdagen er samlet, kun med dennes Samtykke.

[3]) Scheel Privatret I S. 250.

som en virkelig Lov[4]). Det antages derfor ogsaa i Almindelighed, at netop, da den er en virkelig Lov, maa den ligesaa lidt som andre Love kunne hæves ved Anordning[5]). Alligevel maa den bekræftende Besvarelse sikkert antages[6]). Den foreløbige Lov er nemlig, som foran anført, skønt Lov, kun en Lov af ejendommelig Karakter, idet den vel, hvad dens Evne til at ændre andre Love angaar, staar lige med almindelige formelle Love, mens den derimod, hvad Maaden for dens egen Ophævelse angaar, utvivlsomt ikke har formel Lovskraft, men tværtimod, jfr. nedenfor, følger helt andre Regler end endelige formelle Love. Det synes derfor ikke blot at løbe ud i en ren Formalisme, om Kongen kunde hæve en foreløbig Lov ved kgl. Anordning, naar han selv havde bestemt dette i Loven, men skulde være afskaaret derfra, fordi han havde undladt dette, men det stemmer ogsaa bedst med, at den foreløbige Lov i Forhold til Rigsdagen i det væsentlige er at betragte som et Lovforslag, at Kongen til enhver Tid kan tage den tilbage[7]) ogsaa efter at Rigsdagen er traadt sammen, i hvilket Tilfælde det imidlertid kun kan ske ved Anordning, ikke ved foreløbig Lov. Og den Grund, der forbyder at hæve en Lov ved en Anordning, nemlig Hensynet til, at en af Rigsdagen vedtaget Lov ikke bør kunne ændres uden med Rigsdagens Samtykke, foreligger jo ikke her, hvor det er Kongen alene, som har givet Loven[8]).

2. Ved Lovens Ikke-Forelæggelse strax for Folketinget i den efterfølgende Rigsdagssamling. Dette er vel ikke ligefrem

---

[4]) Jfr. foran i § 79.

[5]) Holck I S. 212, Matzen II S. 187, Goos Hansen S. 103.

[6]) Det maa dog erkendes, at det af Holck I S. 213 fra Praxis anførte Tilfælde, forel. Lov 29. Dec. 1857. smh. med Bkg. 15. Marts 1858, ikke er afgørende, jfr. Matzen II S. 187.

[7]) Jfr. F. F. O. § 24 og L. F. O. § 32, hvorefter Lovforslag paa ethvert Trin af Behandlingen kan tages tilbage af Forslagsstilleren.

[8]) Saaledes ogsaa Aschehoug, Nordisk Statsret S. 219. Naar Matzen II S. 187, anfører, at Brugen af Udtrykket Lov dog har den betydningsfulde Følge, at Bestemmelsen bliver at forelægge Rigsdagen, er dette uden Vægt, da den oprindelige foreløbige Lov jo i alle Tilfælde skal forelægges Rigsdagen til Efterretning.

udtalt i Grl. § 25, men det er dog den naturlige Forstaaelse af denne Grundlovsforskrift, at Kongen kun kan udøve Lovgivningsmagt uden Rigsdagens Medvirkning i Henhold til § 25, saalænge han nøje holder sig denne Bestemmelses Regler efterrettelige, og at en Tilsidesættelse af disse derfor maa medføre ikke blot Ansvar for Regeringen, men retlig Ugyldighed[9]). Dette maa føre til, at den foreløbige Lovs Gyldighed for Fremtiden bortfalder, ikke blot naar Loven overhovedet slet ikke forelægges Rigsdagen[10]), hvilket nu med Sikkerhed maa følge af Paabudet om dens Forelæggelse for Rigsdagen: »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«, men at Loven strax maa bortfalde, naar den i § 25 fastsatte Frist for Lovens Forelæggelse for Folketinget oversiddes.

3. Derved, at Loven skønt rettidigt forelagt Folketinget ikke i Løbet af Samlingen naar til Behandling i Landstinget. Lovens Bortfald af denne Grund er heller ikke udtrykkeligt udtalt i Grl. § 25, men maa dog siges stiltiende at ligge i de i 1915 i § 25 indsatte, fra Grundlovsforhandlingerne i 1849 stammende Ord: »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«[11]). Da det ifølge § 25 er Rigsdagen, d. v. s. begge Ting, der skal have bekræftet den foreløbige Lov for, at den ikke skal bortfalde, hvilket ogsaa stemmer med dens Karakter som væsentlig blot et Lovforslag i Relation til Rigsdagen, maa altsaa ogsaa Landstingets Bekræftelse udkræves for, at Loven kan holdes i Live. Men for at der overhovedet skal kunne tales selv om en blot stiltiende Bekræftelse fra et Tings Side, maa Loven i hvert Fald have været forelagt dette Ting, saa at det havde været i Stand til at forkaste den, hvis det misbilligede Loven. Har Loven derimod slet ikke, end ikke paa Samlingens allersidste Dag, foreligget Landstinget, kan dette Ting ikke engang stiltiende have bekræftet Loven, og den maa følgelig bortfalde. Men det er paa den anden Side først, naar Rigsdagssamlingen helt er løbet ud, uden at Loven har været forelagt Landstinget, at den falder bort af denne Grund.

---

[9]) Holck I S. 227, Matzen II S. 188.

[10]) Saaledes allerede tidligere Holck I S. 227, Matzen I S. 188.

[11]) Forhandlingerne paa Rigsdagen 1849, Sp. 1761.

Og da en ny foreløbig Lov saa vil kunne udstedes igen, har de ved Grundloven af 1915 foretagne Ændringer i § 25 vel hindret Misbrug af den provisoriske Lovgivningmyndighed fra en til Landstinget støttet Regerings Side men til Gengæld næsten ganske prisgivet Landstinget overfor Misbrug af denne Myndighed fra en til Folketinget støttet Regerings Side — bortset dog fra, at Finanslove ikke kan udstedes som foreløbige.

4. Naar Loven forkastes af et af Tingene. Dette, der allerede tidligere ,skønt ikke udtrykkeligt udtalt, maatte betragtes som givet paa Grund af den foreløbige Lovs særlige Natur og Paabudet om dens Forelæggelse for den følgende Rigsdag[12]), er nu direkte hjemlet ved Ordene: »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«. Thi det er udenfor alle Tvivl, at saavel i det her omtalte Tilfælde som i de under 2 og 3 omtalte Tilfælde, at Loven slet ikke forelægges Rigsdagen eller det ene af Tingene, er Loven ikke bekræftet af Rigsdagen.

Derimod er der mere Tvivl, om Loven ikke ogsaa i andre Tilfælde maa siges ikke at være bekræftet af Rigsdagen og derfor at være bortfaldet. Tvivlen angaar a) det Tilfælde at den foreløbige Lov vel ikke rent ud forkastes, men kun med Ændringer vedtages paa Rigsdagen og b) det, at Behandlingen af Loven ikke er tilendebragt uden at selve den foreløbige Lov dog udtrykkeligt er enten blevet forkastet eller billiget.

a. Hvor Loven kun i ændret Skikkelse er blevet vedtaget af et af Tingene eller af Rigsdagen som Helhed, dér kunde det vel ved første Øjekast synes, at den ikke er blevet bekræftet og følgelig maa være bortfaldet. Det kan dog ikke antages, at enhver selv rent formel Ændring i Loven eller i det Lovforslag, der gaar ud paa Stadfæstelse af den foreløbige Lov eller som gentager dennes Indhold, skulde betragtes som en Misbilligelse af den foreløbige Lov. Thi at Rigsdagen ønsker visse Rettelser i Loven, naar den skal gælde som endelig, deri behøver ikke at ligge en Misbilligelse af Loven som foreløbig, og dette saa meget mindre som Regeringen, naar den fremsætter Forslag til foreløbige Loves Stadfæstelse, ofte

---

[12]) Jfr. Holck I S. 214, Matzen II S. 194.

selv samtidigt foreslaar visse Ændringer i Loven. Heller ikke Analogien fra Lovforslag kan anføres herimod, thi et Lovforslag mister jo ikke sin Identitet, fordi det i Rigsdagen undergaar Ændringer, naar de da ikke gør Forslaget til et helt nyt Forslag[13]). Det afgørende synes derefter egentlig at maatte være, om Ændringerne er væsentlige eller ikke[14]). Men da Afgørelsen af, om Loven paa Grund af de vedtagne Forandringers mer eller mindre væsentlige Karakter skal anses for forkastet eller ikke, maatte bero paa et Skøn i hvert enkelt Tilfælde, et vanskeligt og tvivlsomt Skøn, som Borgerne for egen Regning og i sidste Instans Domstolene vilde have at fælde, kan det ikke nægtes, at denne Løsning er lidet heldig. Det retteste turde derfor være at betragte den foreløbige Lov som stiltiende bekræftet af Rigsdagen, saalænge Loven ikke udtrykkeligt er forkastet eller misbilliget af noget af Tingene[15]).

b. Er den foreløbige Lov eller dens Stedfortræder ikke blevet behandlet til Ende paa Rigsdagen, da kan det paa Forhaand synes udelukket at betragte den som »bekræftet« af Rigsdagen, og Analogien fra Lovforslags Behandling synes ogsaa her ubetinget at maatte føre til, at den i saa Fald maa anses for bortfaldet[16]). Alligevel kan dette Resultat næppe fastholdes. Thi det uskarpe Udtryk »Bekræftelse« kan naturligt forstaas som omfattende ogsaa stiltiende Bekræftelse. Og naar intet af Tingene har forkastet den foreløbige Lov, skønt de har haft Lejlighed dertil, men de tværtimod har forhandlet om dens Vedtagelse som endelig Lov med eller uden Æn-

---

[13]) Se foran S. 20.

[14]) Jfr. Holck I S. 215.

[15]) Saaledes Matzen II S. 195.

[16]) Dette synes ogsaa at have været Meningen med de under Forhandlingerne i Rigsdagen ofte faldne Udtalelser om, at en foreløbig Lov aldrig kan overleve en Rigsdagssamling, hvilket dog i hvert Fald er ukorrekt, se nedenfor under 5, eller at den aldrig kan overleve en Rigsdagssamling, medmindre den er blevet billiget af Rigsdagen, jfr. Folk. Forh. 1857—1858, Sp. 2588—89, Anh. B. Sp. 181—82, 1858—1859, Sp. 4030, 4034, 1862—1863, Sp. 46—48, 939—40, 942—43 m. m.

dringer, saa synes de at maatte siges stiltiende at have bekræftet den foreløbibge Lov, selvom de ikke naar til Enighed om dens Skikkelse som endelig Lov. Og Analogien fra, hvad der gælder ved Lovforslags Behandling, kan ikke her paa dette Punkt fuldtud drages, idet Grl § 25 for at holde den foreløbige Lov i Live netop ikke som Grl. §§ 51 og 52 kræver Lovens formelige »Vedtagelse«, men kun dens »Bekræftelse af Rigsdagen. Ogsaa her tør det derfor maaske antages, at en foreløbig Lov, saalænge den ikke udtrykkelig er forkastet af et af Rigsdagens Ting, maa betragtes som eller formodes at være stiltiende bekræftet af Rigsdagen, saaledes, at den ikke bortfalder, selvom Behandlingen af den ikke tilendebringes paa den første Rigsdag[17]). Antages dette, maa den da paany forelægges den næstfølgende Rigsdag som stadig gældende foreløbig Lov.

Naar en foreløbig Lov i Overensstemmelse med det foregaaende er bortfaldet ved Rigsdagens Ikke-Bekræftelse af Loven, vil det være hensigtmæssigt, at Regeringen ved en i Lovtidenden offentliggjort Bekendtgørelse bringer denne Kendsgerning til Borgernes Kundskab, og maaske kan dette endog anses for Regeringens Pligt[18]). Derimod er det urigtigt, naar man har ment, at Lovens Bortfald ellers ikke vilde have nogen Retsvirkning overfor Borgerne, da disse har at holde sig alene til de kundgjorte Love og ikke har nogen Pligt til at følge Forhandlingerne paa Rigsdagen[19]). Thi ligesom Borgerne, naar en lovlig forkyndt endelig Lov er givet som midlertidig indtil en vis Tilstands Ophør, selv maa undersøge, naar Lovens Ophør indtræder, saaledes gælder det samme med en foreløbig Lov, og da Borgerne af selve Grl. § 25 véd, at en saadan Lov bortfalder ved dens Ikke-Bekræftelse paa Rigsdagen, er de paa Forhaand opfordrede til at følge dens Skæbne paa Rigsdagen. Selvom Lovens Bortfald ved dens

---

[17]) Saaledes tidligere ogsaa Holck I S. 227 og Matzen II S. 189.

[18]) Dette antoges for tysk Rets Vedkommende af G. Meyer-Anschütz S. 579.

[19]) Scheel, Privatret I S. 250.

Forkastelse paa Rigsdagen meddeles Borgerne af Regeringen ved en Bekendtgørelse, er Retsvirkningen af Lovens Bortfald ganske uafhængig deraf og kan ikke først regnes fra Bekendtgørelsens Datum, noget der jo ogsaa er saa meget mere indlysende, som det ellers stod i Regeringens Magt at sinke Virkningen af Forkastelsen[20]).

Endelig har det Spørgsmaal været rejst, om en foreløbig Lov, der bortfalder ved Rigsdagens Ikke-Bekræftelse, derved alene mister Gyldighed for Fremtiden, eller om den ikke i saa Fald maa betragtes som en Ugyldighed fra Begyndelsen af, saaledes, at alle i Henhold til Loven allerede stiftede Retsforhold og trufne Foranstaltninger vil være at omgøre. For dette sidste har man navnlig anført, at Kongens foreløbige Lovgivningsmyndighed, hvis den ikke skal komme i Strid med Rigsdagens Ret efter Grl. § 2, maa bygge paa en Formodning om Rigsdagens efterfølgende Billigelse[21]). Dette Resultat er dog ganske uantageligt. Grl. § 25 giver Kongen en bestemt Myndighed til at udstede foreløbige Love, og denne Myndighed vilde være uden Værd, naar enhver Virkning af slige Love var afhængig af Rigsdagens efterfølgende Billigelse, saaledes at forinden ingen med Tryghed kunde rette sig efter dem. Og vel er det rigtigt, at den foreløbige Lov er givet under Formodning om Rigsdagens Billigelse, men deri ligger nødvendigt kun, at den ophører at gælde, naar Rigsdagens Billigelse ikke opnaas[22]). Endelig udtaler ogsaa nu § 25 kun, at Loven b o r t f a l d e r, hvis den ikke bekræftes af Rigsdagen, ikke at Loven uden Rigsdagens Bekræftelse skal anses som ugyldigt udstedt fra først af. Dermed stemmer ogsaa Praxis, idet saadanne Love, hvis Virksomhed allerede er ophørt, alene forelægges Rigsdagen til Efterretning ikke til Beslutning, jfr. F. F. O. § 9[23]).

---

[20]) Saaledes H o l c k I S. 216 fg., M a t z e n II S. 196 fg., jfr. ogsaa G. M e y e r-A n s c h ü t z S. 579.

[21]) Saaledes tildels J. E. L a r s e n I. 3. S. 55 og S c h e e l, Privatret S. 251.

[22]) Saaledes H o l c k I S. 219 fg., M a t z e n II S. 199 fg.

[23]) H o l c k I S. 223, M a t z e n II S. 204.

En Undtagelse fra det foranførte maa dog vistnok gøres, forsaavidt saadanne foreløbige Love angaar, der medfører Afholdelse af Udgifter. Da Grl. § 48 nemlig forbyder Afholdelsen af Udgifter, som ikke har Hjemmel i den af Rigsdagen vedtagne Finanslov eller i en af Rigsdagen vedtagen Tillægsbevillingslov, bør Regeringen ikke ved at afholde ubevilgede Udgifter i Henhold til en foreløbig Lov kunne skaffe sig en sikrere Stilling end ved at afholde dem uden Rigsdagens Samtykke blot i Henhold til forventet Efterbevilling. Hvis de i Henhold til den foreløbige Lov afholdte Udgifter ikke maatte blive efterbevilgede, vil der derfor her ligesom ellers, naar ubevilgede Udgifter er afholdt, kunne blive Spørgsmaal, om den skyldige Minister muligt kan blive tilpligtet at betale de udgivne Penge tilbage, medens der heller ikke her kan blive Tale om Tilbagesøgning fra de paagældende Private[24]), jfr. nærmere nedenfor i § 89.

5. Endelig bortfalder ogsaa den foreløbige Lovs Gyldighed i formel Forstand, naar den afløses af en endelig Lov. Dog maa det antages, at den foreløbige Lov ikke bortfalder umiddelbart ved den endelige Lovs Stadfæstelse, men først, naar denne træder i Kraft, da der ellers kunde opstaa et lovløst Mellemrum[25]).

Er en endelig Lov vedtaget, der formelig stadfæster den foreløbige, ligger der heri tillige en Godkendelse af den foreløbige Lovs Udstedelse under de Omstændigheder, under hvilke det skete, altsaa en Abolition af muligt herved begaaede Forseelser fra Regeringens Side . Vil Rigsdagen nøjes med at billige den foreløbige Lovs Indhold uden at billige Regeringens formelle Fremgangsmaade, bør den derfor ikke indlade sig paa at give en formel Stadfæstelse, men nøjes med at vedtage en selvstændig Lov[26]).

Naar Rigsdagen har forkastet en foreløbig Lov eller denne er bortfaldet ved dens Ikke-Forelæggelse paa Rigsdagen, kan

---

[24]) Se herom Holck I S. 223 og II S. 161, men herimod Matzen II S. 204 og 168, Goos-Hansen S. 104.

[25]) Holck I S. 214, Matzen II S. 198.

[26]) Matzen II S. 199.

man endelig spørge, om Kongen da efter Rigsdagens Adskillelse igen kan udstede en ny foreløbig Lov af samme Indhold. Dette kunde synes udelukket, fordi Grl. § 25 opstiller en vis Formodning om Rigsdagens Bekræftelse som Betingelse for den foreløbige Lovs Gyldighed, og denne Formodning her paa Forhaand er afkræftet. Imidlertid maa Kongen utvivlsomt dog kunne udstede den samme foreløbige Lov paany, hvis Omstændighederne har ændret sig i væsentlig Grad[27]), og ligeledes maa han kunne udstede en ny, fra den tidligere mer eller mindre afvigende foreløbig Lov; men Grænsen vil i begge Tilfælde være vanskelig at drage. Det maa derfor sikkert antages, at Kongen altid maa være formelt kompetent til at udstede en hvilkensomhelst foreløbig Lov, uden at Domstolene kan tilsidesætte den, naar blot de almindelige Betingelser for dens Gyldighed er til Stede, men at de ansvarlige Ministre vil paadrage sig Ansvar, hvis den kgl. Myndighed misbruges paa en for Landet skadelig Maade[28]).

FJERDE UNDERAFSNIT

Finanslove.

§ 83.

Indledning.

Bestyrelsen af Statsformuen og dermed Fastsættelsen af Statens Indtægter og Udgifter er utvivlsomt efter sin Natur et Forvaltningsanliggende og henhører altsaa egentlig materielt set slet ikke under Lovgivningsomraadet[1]). Saaledes var

---

[27]) Saaledes ogsaa Holck I S. 229, hvis Standpunkt iøvrigt ikke er holdbart.

[28]) Morgenstierne S. 498 fg., jfr. ogsaa Matzen II S. 205.

[1]) Holck II S. 113.

Opfattelsen ogsaa her hjemme under Enevælden, idet der, dengang Reskr. 11. April 1841 første Gang indførte aarlige Finansbudgetter her i Landet, ikke undtes Provinsialstænderne nogen Ret til at blive hørte desangaaende[2]). Kongens Afslag paa Stændernes Andragende derom begrundedes nemlig og i og for sig ganske rigtigt dermed, at de aarlige Budgetter ikke kunde indbefattes under Benævnelsen Love i Adg. 28. Maj 1831 § 4, eftersom de alene indeholdt Forskrifter for Kongens Kollegier og Embedsmænd angaaende Finansernes Styrelse, ligesom de endnu mindre kunde siges at gaa ud paa Forandring i Undersatternes Ejendoms- eller personlige Rettigheder eller i Skatterne og de offentlige Byrder, naar ingen Forøgelse i Skattebyrden foranledigedes eller tilsigtedes dermed[3]). Men selv i Nutiden, hvor nu Parlamentets Samtykke allevegne kræves til Budgettets Fastsættelse for at sikre, at Statsforvaltningen sker i Overensstemmelse med de af Parlamentet vedtagne finansielle Love, meddeles dette Samtykke i adskillige Lande, saaledes i Sverige og Norge, fremdeles ikke i Lovs Form, men i Form af simpel Rigsdagsbeslutning[4]).

Efter vor Grl. § 47 ligesom efter de fleste andre Landes Forfatninger[5]) skal imidlertid det aarlige Budget, Finansloven, fastsættes i formel Lovs Form. Nu gør det vel i og for sig ikke en saa stor Forskel, som man skulde tro, om den ene eller den anden Form vælges[6]). Thi paa den ene Side er Regeringen ikke mindre bundet ved Budgettet i de Lande, hvor det ikke fastsættes i Lovs Form end i dem, hvor dette sker. Og paa den anden Side er Rigsdagen regelmæssigt reelt lige saa bundet ved de bestaaende Skatte- og Udgiftslove i det

---

[2]) Se foran I S. 16.

[3]) Bekj. 4. Juli 1842 III. 3 og 7. Okt. 1842 III. 5.

[4]) Aschehoug, Nordisk Statsret S. 231.

[5]) Dette gælder saaledes bl. a. i Belgien, Holland, Frankrig og det tyske Rige ligesom ogsaa nu i Finland efter Regeringsformen af 21. Juni 1919 § 66.

[6]) Jfr. G. Meyer-Anschütz S. 752 fg. og navnlig Note 3 Errera, S. 177 fg. Morgenstierne S. 524 vil overhovedet ingen Forskel tillægge det.

ene som i det andet Tilfælde, saaledes at Budgettet selv, hvor det fastsættes formelt i Lovs Form, alligevel i det væsentlige kun er at betragte som en Forvaltningsakt og ikke som en Lov i materiel Forstand. Desuagtet maa det, at Finansloven vedtages og forkyndes som en almindelig Lov, medføre, at den ogsaa kan indeholde egentlige Retsforskrifter og derfor ogsaa forsaavidt maa behandles som en almindelig Lov, der kan ændre ældre Love[7]). Det er derfor, hvor Budgettet som i Danmark vedtages i Lovs Form, naturligt at behandle Finansloven under den lovgivende Magt og ikke under den udøvende, og det saa meget mere som det — særligt under parlamentarisk Styre — ofte ikke er den udøvende Magts Chef, Kongen, men Rigsdagen, der har Hovedindflydelsen ved Finanslovens Tilblivelse.

Med Hensyn til vor Budget-Rets Regler, Grl. §§ 47—49, da hviler disse i deres Grundtræk, ligesom vor Grundlovs Regler i det hele, ikke paa nogen selvstændig ældre historisk Udvikling, men paa Efterligning efter fremmed Forfatningsret, og det er her navnlig fra Frankrig og Belgien, at Reglen saavel om Budgettets Vedtagelse i Lovsform som om den aarlige Bevilling af samtlige Statens Indtægter og Udgifter er hentet[8]).

---

[7]) Holck II S. 118 fg., Matzen III S. 55, G. Meyer-Anschütz S. 752 fg. og Note 2, Aschehoug, Nordisk Statsret S. 283.

[8]) Se om Budgetrettens Udvikling paa Fastlandet G. Meyer-Anschütz S. 749. I England er Udviklingen fra Parlamentets oprindelige Skattebevillingsret til dets nuværende Budgetret gaaet sine egne Veje, idet nu en Række af Indtægter og Udgifter er bestemt ved faste Love og derfor ikke bliver Genstand for aarlig Bevilling. Alle Statens Hovedindkomster gaar i en særlig Fond, the consolidated fund, og af den udredes de lovbestemte faste Udgifter. Derimod bliver de ikke ved Lov fastsatte Udgifter aarligt bevilgede af Parlamentet og anvises til Udbetaling af the consolidated fund. Bevillingerne foregaar gennem en Række Love, der tilsidst samles i én Lov, appropriation act. Endelig bevilger Parlamentet aarlig til Dækning af Forskellen mellem Indtægterne og Udgifterne en Række bevægelige Skatter, der ligeledes samles i én særlig Lov, der nu kaldes finance act, jfr. Matzen III S. 33, G. Meyer-Anschütz S. 748 fg., Hatschek 1905 S. 489 fg.

Vor nugældende Grundlovs Regler forefandtes allerede i alt væsentligt i Grl. 5. Juni 1849 §§ 52—53. Disse Regler fik dog kun kortvarig Gyldighed for hele Grundlovens oprindelige Omraade, idet de allerede ved Grlbstem. 29. Aug. 1855 § 4 indskrænkedes til at gælde alene for Kongeriget Danmarks særlige Indtægter og Udgifter. For Monarkiets fælles Finansvæsen blev der derimod givet nye Regler ved Forf. Lov 2. Okt. 1855 §§ 52—55, hvorefter der ved Lov skulde fastsættes et Normalbudget og som Supplement dertil t o-a a r i g e Tillægslove, hvorhos der var truffet Bestemmelser om ikke bevilgede Udgifters Afholdelse af Kongen og om eventuel Oprettelse af en Regnskabsret[9]). Lignende Regler blev givne ved Grl. 18. Nov. 1863 §§ 54—58 med de Forandringer, som Rigsraadets Omdannelse fra Etkammer til Tokammer medførte; navnlig var det derunder i § 56 for at sikre de toaarige Tillægsloves Vedtagelse bestemt, at den endelige Afgørelse skulde tilkomme et Fællesudvalg, valgt ved Forholdstalsvalg af begge Ting. Disse Regler bortfaldt igen ved Grl. 28. Juli 1866 §§ 48—50, der paany satte Reglerne fra Grl, 5. Jun 1849 i Gyldighed for hele Statens Finansvæsen. Med disse stemmer atter i det hele den nugældende Grundlovs Regler §§ 47—49. Kun er der for at udelukke provisoriske Finansloves Udstedelse dels foretaget forskellige redaktionelle Ændringer særlig i § 48 og dels tilføjet en udtrykkelig Regel om midlertidige Bevillingsloves Udstedelse, hvorhos der endelig er givet nye Regler om Valget af Statsrevisorerne i § 49. Tillige er der foregaaet den Ændring i disse Reglers Redaktion, at medens Grl. 1849 §§ 52—53 udtrykkeligt kun talte om Finansloven og Grl. 1866 §§ 48—49 dertil føjede Tillægsbevillingslove, omtaler Grl. 1915 nu tre Slags Bevillingslove, nemlig Finansloven, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove.

---

[9]) Se herom P o u l A n d r æ, Andræ og Fællesforfatningen, 1903 S. 406 flg.

§ 84.

De for Finanslovens Behandling gældende særlige Regler.

Det er ikke blot hvad Indholdet og hvad Lovens Varighed angaar, jfr. nærmere nedenfor, at Finansloven adskiller sig fra andre Love, men uagtet den udstedes i Lovsform, gælder der ogsaa visse særlige Regler angaaende denne Lovs Tilvejebringelse, hvilket altsammen gør, at Ordet Lov, hvor det nævnes i Grundloven, ingenlunde altid kan forstaas som omfattende ogsaa Finansloven. Dette gælder allerede med Hensyn til Grl. § 46, idet de der nævnte Foranstaltninger i hvert Fald ikke bør foretages i Henhold til Hjemmel alene paa Finansloven, men det gælder navnlig med Hensyn til Grl. § 25, idet Finansloven nu utvivlsomt ikke kan udstedes ved foreløbig Lov, se foran II S. 75[1]).

De særlige Regler, der gælder med Hensyn til Finansloven er følgende:

I. Forslag til Finansloven skal ifølge Grl. § 47 altid fremlægges paa hver ordentlig Rigsdag strax efter, at samme er sat. Her er altsaa ikke, som ved andre Love, Tale om et frit Lov-Initiativ, men Forelæggelsen er paabudt og naturligvis er det Regeringen, i første Linje Finansministeren, hvem Pligten til Forelæggelsen paahviler. Dernæst følger det af Enkelttalsformen: Forslag til Finanslov, jfr. ogsaa § 47, 2det Stk.: »Finanslovforslaget«, at Forslaget skal forelægges som et enkelt Forslag, hvad der giver det Ting, der først faar det til Behandling, en saa meget stærkere Stilling overfor Regeringen og det andet Ting[2]).

---

[1]) Anderledes Matzen III S. 34.

[2]) Se derimod Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 52, hvorefter der i Tilslutning til Normalbudgettet skulde forelægges en Række Tillægsfinanslove, og Grl. 18. Nov. 1863 § 56, hvorefter disse Tillægslove kunde forelægges saavel for Landstinget som for Folketinget, og skulde fordeles mellem dem i et saa vidt muligt ligeligt Forhold. I Holland vedtages Budgettet stadig i Form af en særskilt Lov for hvert Ministerium, Grl. § 125.

Forelæggelsen skal ske paa h v e r ordentlig Rigsdag, hvormed det hænger sammen, at ifølge § 47 Finansloven kun gælder for ét Finansaar, og at det skal ske paa den o r d e n t l i g e Rigsdag, staar atter i Sammenhæng med, at denne ifølge Grl. § 19, jfr. § 40, skal sammentræde hvert Aar og har en tilsikret Ret til at være sammen, saalænge indtil lovlig Hjemmel for Skatternes Opkrævning og Afholdelse af Statens Udgifter er tilvejebragt, jfr. ogsaa Grl. § 21.

Endelig skal Fremlæggelsen ske s t r a x efter at den ordentlige Rigsdag er sat, hvilket noget unøjagtige Udtryk sikkert maa læses som: strax efter at F o l k e t i n g e t er sat[3]). Hensigten hermed er naturligvis at skaffe Rigsdagen tilstrækkelig Tid til at gøre Finansloven færdig inden Finansaarets Udløb d. 31. Marts. Paabudet overholdes dog ikke altid strængt i Praxis[4]).

2. Forslaget til Finansloven skal altid behandles først i Folketinget. Denne meget vigtige Regel, der sikrer Folketinget Hovedindflydelsen paa Finanslovens Indhold, har man ment at kunne begrunde i det saglige Hensyn, at Folketiget maa formodes at ville vise den største Sparsommelighed med Statens Midler[5]). Denne Begrundelse slaar imidlertid i hvert Fald ikke til efter den nuværende Grundlov, da her den væsentligste Forskel mellem Landstingets og Folketingets Sammensætning bestaar deri, at det første Ting vælges af noget ældre og derfor formentlig noget forstandigere og besindigere Vælgere.

---

[3]) Se om Rigsdagens, d. v. s. de enkelte Tings Sættelse foran I S. 411.

[4]) Naar Rigsdagens Møder er blevet udsat, har man saaledes oftest ventet med at forelægge Finansloven til efter endt Udsættelse, saaledes i 1855, 1859, 1863, 1880 og 1884, jfr. M a t z e n III S. 36. I Samlingen 1913—14 fremlagdes Finansloven vel strax d. 16. Sept., Dagen efter Rigsdagens Sættelse, men 1ste Behandling udskødes til 8. Oktober efter at Grundlovsforslaget var behandlet færdigt i Folketinget. I 1920—21 forelagdes endog et andet Lovforslag — om Ændring i Prisreguleringsloven af 30. Aug. 1919 — før Finansloven og behandledes før denne.

[5]) H o l c k II S. 124.

Den rette Forklaring er derfor ikke en sagligt begrundet men en rent historisk-politisk, idet Reglen skyldes en Paavirkning af engelsk-belgiske parlamentariske Doktriner[6]). I England, hvor Parlamentets Bevillingsret har udviklet sig af dets Skattebevillingsret, og hvor Overhuset væsentligt bestaar alene af selvskrevne arvelige Medlemmer, der derfor ikke kunde betragtes som Repræsentanter for Folket paa samme Maade som det folkevalgte Underhus, satte dette sidste Hus tidligt igennem, at alle Krav om Pengebevillinger først skulde forelægges Underhuset. I Tidens Løb har Underhuset paa Grundlag heraf i den Grad sat sit Overherredømme over Budgettet igennem, at Overhuset indtil 1911 kun kunde som Helhed forkaste eller vedtage Budgettet men ikke ændre det, en Udvikling, der nu er afsluttet derved, at efter Vetoloven af 1911 Overhusets Samtykke end ikke længere er nødvendigt for at finansielle Love kan stadfæstes af Kongen. Denne engelske Regel, at Finansbbudgettet først skulde forelægges det valgte Folkekammer, gik derefter over i andre Forfatninger med et lignende aristokratisk Førstekammer som det engelske[7]) og overførtes ligeledes til den belgiske Forfatning, skønt Reglen her ikke var naturligt begrundet, eftersom begge Kamre her i lige Grad er folkevalgte[8]), hvorfor denne Forskel imellem Kamrene ogsaa igen er ophævet i Belgien ved Forfatningsforandringen i 1921. Fra den belgiske Forfatning vandrede Reglen atter over i den danske Grundlov af 1849 og i andre efter Belgiens parlamentariske Mønster formede Forfatninger[9]), medens den derimod ikke kendes i Sveriges og Svejts' mere selvstændigt udformede Forfatninger[10]).

---

[6]) Jfr. Matzen III S. 36.

[7]) Saaledes i Italien, Østrig, Ungarn og Preussen, af hvilke Lande alene Italien endnu har bevaret sit ældre aristokratiske paa Livstid valgte Førstekammer.

[8]) Reglen havde da ogsaa i Belgien sin rent historiske Forklaring deri, at Senatet oprindelig var foreslaaet at skulle bestaa alene af paa Livstid af Kongen udnævnte Medlemmer, se Berlin, Euræpæiske lovgivende Forsamlinger S. 51 fg.

[9]) Saaledes i Frankrig samt i Holland.

[10]) I Sverige skal saaledes Budgetforslaget ligesom andre Rege-

Af denne Regel, at Finansloven først skal behandles i Folketinget, følger dog ikke, at Landstinget overhovedet kun skulde kunne helt eller delvist forkaste det af Folketinget vedtagne Forslag, men ikke ogsaa selv kunne indsætte nye Bevillinger; kun, hvis Forslaget derved kunde siges at blive et helt nyt Forslag, kunde en saadan Ændringsret hævdes at komme i Strid med Folketingets Ret til først at behandle Finansloven[11]). Derimod er det en faktisk Følge af Folketingets Førsteret, at dette Ting har det i sin Magt at trække sin Behandling af Finansloven saaledes ud, at der kun bliver ganske kort Tid af Finansaaret tilbage til Landstingets Behandling, saa at dette Ting maa give Afkald paa at blande sig i Lovens Enkeltheder[12]), hvis Finansloven skal gøres færdig i rette Tid. Deraf har Folketinget benyttet sig og er derved blevet den afgørende Faktor med Hensyn til Finanslovens Udseende, ligesom Folketingets staaende Finansudvalg er blevet det mægtigste blandt Rigsdagens Udvalg, saaledes at det til Tider har kunnet udøve næsten større Myndighed indenfor Forvaltningen end selve Forvaltningens Chefer, Ministrene. Mod denne Folketingets Holdning har Landstinget hidtil forgæves protesteret. Men selvom Landstinget saaledes ikke har kunnet hævde samme Indflydelse over Finansloven som Folketinget, hvad Forslagets Enkeltheder angaar, har det dog hidtil vist sig i Stand til paa et vigtigt

---

ringsforslag ifølge Rigsdagsordningens § 34 overgives til Rigsdagen i to Exemplarer, hvoraf et tilstilles hvert af Kamrene. Behandlingen skal dog her altid forberedes i de staaende Fællesudvalg, Statsutskottet og Bevillingsudvalget. I Svejts, hvor ogsaa Budgettet ligesom andre Forslag fra Forbundsraadet skal forelægges samtidigt i begge Kamre, behandles det ifølge Praxis skiftevis først i hvert af Kamrene.

[11]) Se om dette Spørgsmaal i Frankrig Lebon S. 123, og om et tilsvarende Spørgsmaal angaaende Lagtingets Ændringsret i Norge Morgenstierne S. 438. I Frankrig og Nordamerika benytter Senatet sig faktisk i ikke ringe Grad af sin Ret til at indsætte ny Bevillinger.

[12]) For at bøde noget herpaa nedsætter Landstinget ved hver Samlings Begyndelse et staaende Finansdvalg, der skal følge med Finanslovens Behandling i Folketinget.

Punkt at gøre sin lige Ret gældende, nemlig med Hensyn til at vaage over Finanslovens Renhed, d. v. s. over at der ikke i Finansloven indsættes Bestemmelser, der ikke hører hjemme paa den aarlige Finanslov, jfr. nedenfor. Derhos følger det af sig selv, at Landstinget ikke blot ligesaavel som Folketinget maa kunne forkaste enkelte Poster paa Finansloven[13]), men ogsaa, ligesaavel som dette Ting maa have formel Ret til at forkaste denne som Helhed, selvom det kun rent undtagelsesvis vil være reelt berettiget at benytte et saa drakonisk Magtmiddel[14]).

Iøvrigt følger Finanslovbehandlingen de almindelige Regler for Loves Behandling, jfr. Grl. §§ 51—52. Navnlig kender vor Ret intet til den engelske Regel om, at nye Udgifter ikke maa foreslaaes undtagen af Regeringen eller med dens Støtte[15]), og Kongen kan kun som Helhed enten stadfæste Finansloven eller nægte den Stadfæstelse, noget, der jo efter Sagens Natur ikke vel kan tænkes. Ligesaa lidt hjemler vor Grundlov saaledes som adskillige fremmede Forfatninger[16]) og som tidligere Grl. 18. Nov. 1863 § 56 nogen særlig Udvej til at sikre Gennemførelsen af den for Landet nødvendige Finanslov, uagtet Erfaringerne fra Fortiden har vist, at Enighed undertiden vil kunne være vanskelig at opnaa[17]). Derimod har Grl. 1915 § 47 ved udtrykkeligt at hjemle Udstedelse af midlertidige Bevillingslove, jfr. det følgende, søgt at afværge, at en øjeblikkelig Uenighed skulde faa for skæbnesvangre Følger.

---

[13]) Denne Ret gjorde Landstinget saaledes endnu Brug af i Samlingen 1917—18, Rigsdags-Aarbog 1917—18 S. 37.

[14]) I Frankrig er det dog forekommet i 1896, at Senatet ved at nægte et Ministerium de fornødne Bevillinger har tvunget det til at gaa af, se Berlin, Europæiske lovgivende Forsamlinger S. 65.

[15]) Jfr. nu tysk Rigsforf. 1919 § 85 og Würtembergs Forf. 1919 § 49.

[16]) Jfr. saaledes den svenske Rigsdagsordning § 65, hvorefter i Tilfælde af Uenighed om Statsudgifter og Bevilling begge Kamres Stemmer regnes sammen, og tidligere Østrigs Grundlov af 1861 § 13, hvorefter ved Uenighed om enkelte Poster det mindste Tal gjaldt som bevilget.

[17] Afgørelse i den forenede Rigsdag var foreslaaet i Ministeriet Berntsens Grundlovsforslag af 1912 § 53, men det førtes ikke igennem.

§ 85.

Finanslovens Indhold.

Ifølge Grl. § 47 skal det Finansforslag, der forelægges hver ordentlig Rigsdag, indeholde et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter for det følgende Finansaar.

Skønt de fleste af vor Stats Indtægter og Udgifter er bestemt ved særlige Love, altsaa er faste Indtægter og Udgifter, sondrer vor Grundlov altsaa ikke saaledes som tidligere Forf. Lov 2. Okt. 1855 og Grl. 18. Nov. 1863 mellem et Normalbudget og Tillægsfinanslove for Finansperioden, men alle de Indtægter, Regeringen i det følgende Finansaar skal kunne opkræve, og alle de Udgifter, den i samme Tidsrum skal kunne afholde, maa være opførte paa Finansloven for det paagældende Finansaar, jfr. Grl. § 48.

Det er Statens Indtægter og Udgifter, der skal optages paa Finansloven, ikke derimod Kommunernes og naturligvis endnu mindre rent private Stiftelsers og Anstalters, men undertiden kan det ganske vist være tvivlsomt, om en Stiftelse er at betragte som en Stats- eller som en privat Stiftelse, jfr. det omtvistede Spørgsmaal om Valløe Stifts og Vemmetofte Klosters Retsforhold[1]). Men Hensyn til de egentlige Statsanstalter, da optages deres Budgetter paa Finansloven, for saa vidt de enten direkte drives af Staten eller Staten dog har forbeholdt sig til enhver Tid at bestemme, hvor meget af deres Overskud der skal indbetales i Statskassen, jfr. saaledes Statsanstalten for Livsforsikring[2]). Derimod antages det i Praxis, at Statsanstalter med egne Fonds, f. Ex. Statslaanefonden[3]), Rask-Ørsted Fonden[4]) og Kongeriget Danmarks Hypothekbank[5]), saalænge de drives som helt selvstændige An-

---

[1]) Se herom Matzen III S. 48 og Betænkning afgives af den ved Lov Nr. 32, 5. Marts 1909 nedsatte Kommission, Kbhvn. 1913, S. 68 fg.

[2]) Lov 18. Juni 1870 §§ 1 og 21, Lov Nr. 45, 29. Marts 1904, samt Finanslovens § 22.

[3]) Lov Nr. 86, 22. April 1904, jfr. § 3: »Fondens Formue holdes adskilt fra den øvrige Statsformue«.

[4]) Lov Nr. 555, 4. Okt. 1919 § 5.

[5]) Lov Nr. 96, 6. April 1906.

stalter, ikke behøver optages paa Finansloven. Afgrænsningen her er dog ikke skarp, idet f. Ex. Kommunitetets og Sorø Akademis Budgetter optages paa Undervisningsministeriets Budget, se Finanslovens § 19: Instituter med særlige Fonds, uagtet disse Instituter ikke faar noget Tilskud fra Staten og Sorø Akademi endog for en væsentlig Del drives paa Grundlag af private Dotationer, særlig Ludvig Holbergs store Dotation[6]).

Af Statens Indtægter er der dog visse, der ikke optages paa Finansloven, nemlig de fleste af de fra gammel Tid til folkekirkelige Formaal henlagte Midler samt visse Sportler. Af de folkekirkelige Midler er kun Bispetienderne inddragne i den almindelige Statskasse og anvendes for største Delen til Bispernes Lønninger; disse Midler og de tilsvarende Udgifter opføres derfor paa Finansloven[7]). Men iøvrigt holdes de folkekirkelige Midler, skønt de i videre Forstand maa kaldes Statsmidler, udenfor Statens Budget, idet de dels som Hjemmemidler, dels som Stiftsmidler, jfr. Lov Nr. 286, 30. Juni 1922 § 62, direkte anvendes til Præsternes Underhold uden først at indbetales i Statskassen og derfor i formel Forstand ikke er egentlige Statsindtægter og Statsudgifter. Der har vel i sin Tid været stillet Forslag om disse Midlers Optagelse paa Finansloven, men disse Forslag er ikke gaaede igennem[8]), og paa Finansloven opføres derfor foruden Bispetienderne og Bispernes Lønning kun de Tilskud, der af den almindelige Statskasse ydes til Præsternes Lønning[9]) og til andre folkekirkelige Formaals Fremme[10]). Af lignende Grunde bliver heller ikke de Sportler, der endnu tilfalder de paagældende Embedsmænd selv, men alene dem, der indbetales i Statskassen, hvad der siden Lov 19. Febr. 1861 gælder om de allerfleste Sportler, opførte paa Finansloven[11]).

---

[6]) Jfr. Matzen III S. 49 fg.

[7]) Se Finanslovens § 4 C og § 18 A II, A 1

[8]) Rigsdagstidenden 1871—72, Tillæg B. Sp. 414.

[9]) Derunder navnlig Konjunktur- og Dyrtidstillæg og Tilskud til Pensioner.

[10]) Finanslovens § 18 A II, A 2 a.

[11]) Holck II S. 117, Matzen III S. 50 fg.

Med Hensyn til Finanslovens nærmere Indhold, da fremtræder det siden 1912 paa en mere overskuelig Maade end tidligere.

Først opføres i Afsnit I under §§ 1—7 Statens løbende Indtægter. Disse hidrører dels fra Statens Formue i faste Ejendomme, Løsøre, Aktier og Gældsfordringer, dels fra de af Staten drevne Erhvervsvirksomheder og fra Regalerne eller saadanne Erhverv, hvorpaa Staten har Eneret, som Møntretten, Klasselotteriet, Østersregalet o. s. v.[12]), samt endelig fra Skatterne. Først opføres i § 1 Domæneindtægterne, derunder Østersregalet, derefter i § 2 Udbyttet af Statsvirksomheder, hvorunder falder Statsbanerne, Postvæsenet, Telegraf- og Telefonvæsenet, Hærens Krudtværk og den militære Klædefabrik samt den kgl. Mønt. I § 3 opføres Renter og andet Udbytte af Beholdninger og udestaaende Fordringer, derunder Renter af Kassebeholdningen og Reservefonden[13]), i § 4 Overskudet af Universitetets og Statens højere Almenskolers Fond, Bispetienderne samt Seminariefonden. I § 5 opføres Skatterne og Afgifterne, der nutildags er Statens væsentligste Indtægtskilde. Disse Indtægter falder i I) Skatter paa faste Ejendomme, navnlig Ejendomsskyld[14]) og Jernbaneskyld[15]), II) Skat paa Indkomst og Formue[16]), III) Afgifter paa Arv og Omsætning, nemlig Afgift af Arv og Gave[17]) og Stempelafgift[18]), IV) Forbrugsafgifter, derunder Toldafgifter[19]), Spiritusafgift[20]), Ølskat[21]), Sukkerafgift[22]), Tobaksafgifter[23]), Afgift af offentlige

---

[12]) Se om Begrebet Regaler L. V. Birck, Rigets Jordegods og Regalerne 1918 S. 133.

[13]) Angaaende Reservefonden se Finanslov 1912—13 § 3 B og Lov Nr. 132, 8. Juni 1912.

[14]) Lov Nr. 352, 7. August 1922.

[15]) Lov Nr. 105, 18. April 1910.

[16]) Lov Nr. 149, 10. April 1922.

[17]) Lov Nr. 147, 10. April 1922.

[18]) Lov Nr. 113, 1. April 1922. L. Nr. 313, 20. Dec. 1915, jfr. L. Nr. 115, 1. April 1922.

[19]) Lov om Toldafgifterne Nr. 108, 29. Marts 1924.

[20]) Lov Nr. 109, 1. April 1922, Lov Nr. 114, 1. April 1922.

[21]) Lov Nr. 111, 1. April 1922.

[22]) Lov Nr. 137, 27. Maj 1908.

[23]) Lov Nr. 46, 18. Febr. 1922.

Forestillinger m. v.[24]) og Restaurationsafgift m. m.[25]), endelig V) Gebyrer, Sportler og Kendelser, hvoraf Retssportler, Departementssportler, Afgift af Patenter, af Krohold og Brændevinshandel, Konsulatsafgift af Skibstonnage og Spil ved Væddeløb er de vigtigste. I § 6 opføres Overskudet af Klasselotteriet og endelig i § 7 adskillige Indtægter, derunder Indtægterne af Færøerne, Grønland og Koloniallotteriet[26]) samt Indbetaling fra Island i Henhold til dansk-isl. F. L. § 11.

Derefter opføres i Afsnit II under §§ 8—25 de løbende Udgifter. Disse falder først i Udgifterne til Statsydelsen til Kongen, § 8, til Aarpenge til det kgl. Hus, § 9, og til Rigsdagen, § 10. Derefter kommer Udgifterne til de forskellige Ministerier, nemlig Statsministeriet, § 11, Udenrigsministeriet, § 12, Landbrugsministeriet, § 13, Indenrigsministeriet, § 14, Ministeriet for offentlige Arbejder, § 15, Handelsministeriet, § 16, Justitsministeriet, § 17, Kirkeministeriet, § 18, Undervisningsministeriet, § 19, Krigsministeriet, § 20, Marineministeriet, § 21, samt Finansministeriet, § 22[27]). Der sondres her under Ministerierne gennemgaaende mellem ordentlige (faste) og overordentlige (kun for et eller faa Aar) bevilgede Udgifter, men denne Sondring er dog ingenlunde skarp[28]). Dernæst opføres Udgifterne til Pensionsvæsenet, § 23 til Forrentning af Statsgælden, § 24, og til Grønland, § 25[29]).

I Afsnit III under § 26 opføres fremdeles for sig de tildels i de foregaaende Paragrafer opførte Indtægter og Udgifter, der ikke er rene Indtægter, fordi de fremkommer ved Forbrug af Formue og Stiftelse af Gæld (f. Ex. Afdrag af Gæld til Staten,

---

[24]) Lov Nr. 104, 1. April 1922.

[25]) Lov Nr. 253, 12. Juni 1922.

[26]) Lov Nr. 109, 6. April 1906 § 5.

[27]) I 1924 er hertil kommet Socialministeriet, jfr. Bek. Nr. 137, 23. April, hvorved samtidigt Handelsministeriet omdannedes til et Ministerium for Industri, Handel og Søfart.

[28]) Jfr. saaledes Finanslov 1918—19 § 13 A II H 3, § 19 A II A 2 c 1 og 2, III A 2 e m. fl.

[29]) Siden 1919 er Island formelt gaaet ud af den danske Finanslov, men reelt er Danmarks Udgifter i Anledning af Island ikke derved blevet mindre, de er blot blevet fordelt omkring under flere Ministerier, se Berlin, Forbundslov, 1924 S. 103 flg.

Optagelse af Statslaan, Afhændelse af Kolonier)[30]) og ikke rene Udgifter, fordi de tjener til Erhvervelse af Formue og Afdrag paa Gæld (f. Ex. til nye Baneanlæg, Udlaan til Husmandsbrug, Kapitalafdrag paa Statsgælden).

Endelig indeholder det sidste Afsnit IV to Paragrafer. § 27 er den saakaldte Bevillingsparagraf, der gaar ud paa, at naar de i Paragrafen nævnte Lovforslag, der er til Behandling paa Rigsdagen samtidigt med Finanslovforslaget, maatte faa Lovskraft i Finansaaret, skal de i Finansloven givne Indtægter og Udgifter ændres i Overensstemmelse dermed, og alle de deraf flydende Bevillinger opføres paa Tillægsbevillingslovforslaget[31]). § 28 endelig bestemmer, at de ved de tidligere Finanslove tagne Bestemmelser om Besparelser ved indtrædende Ledighed og lignende Forbehold ogsaa skal gælde for det kommende Finansaar.

Med Hensyn til den nærmere Postering anvender Finansloven som Hovedregel den saakaldte Nettopostering, saaledes at de særlige til en vis Indtægts Tilvejebringelse medgaaende Udgifter opføres paa Indtægtssiden indenfor Linien som forlods fradragne Indtægterne, medens omvendt de Indtægter, der forlods anvendes til Udgifters Afholdelse, paa Forhaand fradrages paa Udgiftssiden, saa at kun Nettobeløbet af Indtægter og Udgifter optages i den aarlige Opgørelse[32]).

Det forannævnte Indhold er det, Finansloven efter Grundloven s k a l indeholde som Følge af dens Karakter af aarligt Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Dermed er det dog ikke udelukket, at Finansloven ogsaa k a n indeholde mere, nemlig egentlige Retsforskrifter, men i hvilket Omfang det kan ske og med hvilken Virkning, vil først nedenfor blive undersøgt.

---

[30]) Se Finanslov 1916—1917 § 26 T (Salg af de vestindiske Øer).

[31]) Jfr. nærmere om denne Bevillingsparagraf i § 89.

[32]) Dette gennemføres dog ingenlunde helt konsekvent, idet navnlig Udgifterne ved Opkrævningen gennemgaaende ikke er fradragne Indtægten af de paa Finanslovens § 5 opførte Skatter og Afgifter, jfr. G o o s-H a n s e n S. 139.

§ 86.

Finanslovens Varighed. Midlertidige Bevillingslove.

Finansloven adskiller sig fra alle almindelige Love ved altid kun at skulle gælde for et Aar ad Gangen, Grl. § 47. »Finanslov for det følgende Finansaar«, jfr. §§ 19 og 49 (det aarlige Statsregnskab). At Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter kun affattes for en vis kort Tidsfrist ad Gangen, er i sig selv en Nødvendighed og gælder derfor overalt, og at Finansperioden er et Aar, hænger sammen med, at Rigsdagen skal indkaldes hvert Aar[1]). Derimod er det ingen Nødvendighed, at samtlige Statens Indtægter og Udgifter skal bevilges hvert Aar, for at Regeringen kan være i Stand til at opkræve og afholde dem[2]), men dette gælder dog utvivlsomt efter vor Grundlov, saavel efter dens § 47, hvorefter alle Statens Indtægter og Udgifter skal opføres paa Finansloven, som efter dens § 48, hvorefter Skatterne ikke maa opkræves, og ingen Udgift afholdes, før Regeringen har faaet udtrykkelig finansiel Hjemmel dertil. Derved er det i endnu yderligere Grad gjort til en Nødvendighed for Regeringen hvert Aar at faa en Finanslov i Stand, hvis den vil fortsætte ved Roret, og da begge Tings Samtykke til Finanslovens Vedtagelse er nødvendig, er der herved tillige sikret begge Ting en afgørende Indflydelse paa Regeringen[3]).

Medens Grundlovens § 47 altsaa fastsætter Finansperioden til et Aar, fastslaar den derimod ikke nærmere Finansaarets Begyndelse og Ende. Dette er derimod fastsat ved Kgl. aabent

---

[1]) De fleste Steder er ogsaa Finansperioden et Aar. I de enkelte amerikanske Stater indenfor Unionen varierer den dog imellem et, to og fire Aar, idet Kamrene ofte indkaldes ikke hvert Aar, men kun hvert andet eller fjerde Aar. I Danmark var Finansperioden 2 Aar efter Forf. Lov 2. Okt. 1855 og Grl. 18. Nov. 1863.

[2]) Jfr. foran S. 92 Note 8 angaaende England. I England er ¾ af Statsindtægterne lovbestemte faste Indtægter og $^1/_5$ af Udgifterne lovbestemte faste Udgifter, der ikke skal bevilges hvert Aar af Parlamentet, Hatschek 1905 I S. 489 fg.

[3]) Jfr. Holck II S. 125 fg.

Brev af 5. Juni 1849, saaledes at Finansloven løber fra 1. April til 31. Marts, en Bestemmelse, der dog vil kunne ændres ved Lov. Naar Finansaaret er udløbet 31. Marts, træder Finansloven følgelig ud af Kraft og kan ikke længere afgive Hjemmel for Indtægters Opkrævelse og Udgifters Afholdese. I Praxis er der dog uden nogen grundlovsmæssig Hjemmel[4]) indført en saakaldet Tillægsperiode, saaledes at de forskellige Ministerier endnu en vis Tid efter Finansaarets Udløb vedblivende kan trække paa de ved sidste Finanslov bevilgede Summer, dog kun forsaavidt angaar Foranstaltninger, der er begyndte, men ikke afsluttede inden Finansaarets Udløb, ligesom under lignende Omstændigheder Indtægter, som indkommer i samme Tidsrum, kan modtages, uden at man behøver at søge Tillægsbevilling derpaa[5]). Denne Tillægsperiode udstraktes tidligere til 3 Maaneder, men i 1913—14 kun til 2½ Maaned og senere kun til 2 Maaneder. Iøvrigt kan det vel forekomme, men kun som ren Undtagelse, at en Finanslov positivt bemyndiger til at overføre et Beløb fra et Finansaar til et andet[6]), ligesom en Finanslov ogsaa positivt vil kunne indeholde Bestemmelser, der skal gælde efter Finansperiodens Ophør[7]). Derimod er det ingen egentlig Undtagelse, at der paa Finansloven ofte bevilges Udgifter som Dele af en fleraarig Bevilling[8]), thi selvom en saadan Bevilling faktisk vil binde Rigsdagen udover det enkelte Finansaar, kan den dog i de følgende Finansaar kun gyldigt afholdes i Kraft af en ny Bevilling[9]).

Af denne Finanslovs Varighed alene for et enkelt Finansaar følger, at Regeringen vil staa uden lovlig Hjemmel til Statshusholdningens fortsatte Førelse, hvis Finansaaret ud-

---

[4]) Jfr. for Tysklands Vedkommende Giese S. 218, 7.
[5]) Matzen III S. 40.
[6]) Se f. Ex. Finanslov 1918—19 § 19 II A. 2 c. 3 og 7.
[7]) Se herom nedenfor i § 88.
[8]) Saaledes dog Errera S. 179, jfr. Morgenstierne S. 524.
[9]) Anderledes efter tysk Rigsforf. 1919 Art. 85, hvorefter Udgifterne i Reglen bevilges for et Aar, men dog i særlige Tilfælde kan bevilges for et længere Tidsrum; saaledes ogsaa preus. Forf. 1920 Art. 63, jfr. Giese S. 219, 10.

løber uden, at en ny Finanslov er vedtaget, medmindre Regeringen paa anden Maade kan blive i Stand til indtil videre at opnaa den nødvendige finansielle Bemyndigelse. Grundloven har nu vel ved at foreskrive Finanslovens Forelæggelse for Rigsdagen senest et halvt Aar før Finansaarets Udløb sørget for at skaffe normalt rigelig Tid til Lovens Behandling, men da den ikke har foreskrevet særlige Regler for Finansloves Vedtagelse i Tilfælde af Uenighed mellem Tingene, har den ikke sikret, at en Finanslov altid rettidigt vil komme i Stand. Og selv efter den ringe Forskel, der efter Grundloven af 1915 bestaar mellem de to Tings Sammensætning, vil en Konflikt paa Finansloven derfor kunne tænkes.

Den Mulighed, der efter flere fremmede Forfatninger staar aaben eller anses for aaben, at Regeringen fremdeles paa egen Haand kan opkræve de faste lovbestemte Indtægter og afholde de faste lovbestemte Udgifter[10]), eller at den sidste Finanslov endnu kan anses for gældende[11]), er udelukket efter det positive Bud i vor Grundlovs § 48, der udtrykkeligt forbyder at opkræve Skatter eller afholde Udgifter uden Hjemmel i en af Rigsdagen vedtaget særlig Bevillingslov. Og inden Grl. 1915 udtrykkelig anerkendte Grundlovsmæssigheden af midlertidi-

---

[10]) I England er de lovbestemte Indtægters Opkrævelse og de lovbestemte Udgifters Afholdelse ikke afhængig af de aarlige Bevillinger; dette udelukker dog ikke, at en Finanslovsnægtelse ogsaa i England vilde tvinge et Kabinet til at gaa af, se Hatschek 1905 i S. 491. I Preussens Forf. af 1850 Artt. 100 og 109 var det udtrykkeligt hjemlet, at Skatter og Afgifter, der var anordnede ved særlige Love, vedvarende kunde opkræves, selvom de ikke var optagne paa Statsbudgettet, jfr. Meyer-Anchütz S. 703 flg., og en lignende Ordning er ogsaa endnu fastslaaet ved Preussens Forf. af 1920 Art. 64. Samme Opfattelse angaaende de faste Statsindtægters og Statsudgifters Opkrævning og Afholdelse uanset deres Ikke-Bevilling hævdes for Norges Vedkommende af Morgenstierne S. 548 og 588, jfr. S. 593. Efter Würtembergs Forf. af 1919 § 50 kan de for et Finansaar bevilgede Afgifter ogsaa efter Finansaarets Udløb vedblivende opkræves endnu for tre Maaneder, naar Finansloven ikke i rette Tid er kommen i Stand.

[11]) Dette gælder saaledes i Sverig, efter Regeringsformens Art. 109.

ge Bevillingslove, anviste vor Grundlov heller ikke nogen blot midlertidig Udvej til at komme udover den for hele Landets Velfærd kritiske Situation, at Landet stod uden lovlig vedtaget Finanslov.

Deraf fulgte den lange Strid under Grl. af 1866 om midlertidige og provisoriske Bevillingsloves Grundlovsmæssighed. Den Udvej, at benytte en af begge Rigsdagens Ting vedtaget midlertidig Bevillingslov, hvorved Regeringen bemyndigedes til indtil Finansloven for vedkommende Finansaar var givet, dog ikke udover et vist Tidspunkt, foreløbig at afholde de nødvendige løbende Udgifter og opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter, havde man allerede grebet til under Grl. 1849, ja endog i Rigsdagens allerførste Samling[12]). Denne Udvej maatte da ogsaa under Grundlovens Tavshed anses for den mest nærliggende, idet den i mindst mulig Grad gjorde Skaar i Rigsdagens Indflydelse paa Finansforvaltningen[13]), og en lignende Udvej har Praxis da ogsaa grebet til i adskillige andre Lande i lignende Tilfælde[14]). Under Grundloven af 1866 blev saadanne midlertidige Bevillingslove i et langt Tidsrum udstedte næsten hvert Aar[15]) og kom i 1881 endog til at gælde for hele Finansperioden[16]), indtil Uenighed om deres nærmere Affattelse og den stadig skærpede Konflikt mellem Tingene bevirkede, at Tingene til sidst i 1884—85 heller ikke kunde blive enige om disse Loves Vedtagelse[17]). Regeringen greb da til en anden Udvej, Udstedelse af foreløbige Bevillingslove eller saakaldte provisoriske Finanslove, udstedte af Kongen paa egen

---

[12] Lov 26. Marts 1850. Rigsdagen traadte nemlig først sammen 30. Jan. 1850.

[13]) Jfr. Holck II S. 126 fg.

[14]) Saavel i Belgien, se Errera S. 180, som i Frankrig, Lebon S. 125, benyttes saaledes i Praxis den Udvej, at Kamrene bevilger provisoriske »Tolvtedele« (douzièmes provisoires).

[15]) Saaledes i 1867, 1868, 1870, 1873, 1877, 1879, 1880, 1881, 1882 og 1883.

[16]) Se Lov Nr. 105, 30. Juni 1881, der uden Begrænsning forlængede den Lov Nr. 48, 1. April og Lov Nr. 87, 31. Maj 1881 givne midlertidige Bevilling.

[17]) Se herom Matzen III S. 41 og Goos-Hansen S. 145 fg.

Haand i Henhold til Grl. § 25, hvilken Vej iøvrigt allerede var betraadt i 1877[18]). Skønt disse Loves Grundlovsmæssighed bestandig blev bestridt fra Folketingets Side, førtes Finanshusholdningen dog i en lang Aarrække — fra 1885 til 1893[19]) — ved Hjælp af dem uden nogen lovlig Bevilling fra Rigsdagens Side og uden at det i den Anledning kom til Rigsretssags Anlæg[20]). Først ved det politiske Forlig i 1894 kom der igen en af Rigsdagen vedtaget ordinær Finanslov i Stand, og det vedtoges samtidig ved en Rigsdagsbeslutning for at undgaa ny provisoriske Bevillingsloves Udstedelse, at der fremtidigt, naar Finansloven ikke i rette Tid blev færdig, skulde vedtages en midlertidig Bevillingslov dog ikke ud over to Maaneder[21]).

Det er paa denne historiske Baggrund, at den nuværende Bestemmelse i Grl. 1915 § 47, 2det Stk. maa ses, idet der herefter, naar Behandlingen af Finanslovforslaget for det kommende Finansaar ikke kan ventes tilendebragt inden Finansaarets Begyndelse, af Regeringen skal forelægges et Forslag til en midlertidig Bevillingslov.

Herved har altsaa de midlertidige Bevillingslove nu faaet utvetydig Grundlovshjemmel. Samtidigt har Grl 1915 § 47 for at undgaa, at Uenighed om dem skal gøre ogsaa denne Udvej ufarbar, bestræbt sig for nøje at bestemme disse Loves nærmere Indhold. Loven skal bemyndige Regeringen til at opkræve saavel de lovhjemlede Skatter som Statens øvrige Indtægter og til at afholde de Udgifter, der er fornødne for

---

[18]) Foreløbig Lov Nr. 36, 12. April 1877. Her bortses fra den forel. Lov af 12. Maj 1853, der forlængede den midlertidige Bevillingslov af 28. Marts 1853.

[19]) Forel. Love Nr. 32. 1. April 1885, Nr. 15, 10. Febr., Nr. 37, 26. Marts 1886, Nr. 51, 1. April, Nr. 158, 20. Okt. 1887, Nr. 38, 1. April 1888, Nr. 34, 1. April 1889, Nr. 42, 1. April 1890, Nr. 46, 1. April 1891, Nr. 50, 1. April 1892 og Nr. 75, 1. April 1893. Ja, fra 25. Jan. til 10. Febr. 1885 førtes Statshusholdningen endog i Henhold til en kgl. Resolution udstedt under Paaberaabelse af Grl. § 11.

[20]) Se om hele dette i sin Tid meget omtvistede Spørgsmaal om provisoriske Finansloves Grundlovsmæssighed Matzen II S. 165 og den dér anførte Literatur samt Goos-Hansen S. 147 fg.

[21]) Rigsdagstidende 1893—94, Tillæg C. Sp. 1315, 1331.

Statshusholdningens uforstyrrede Førelse. I sidste Retning skal dog to Begrænsninger gælde. Med Hensyn til de ordentlige eller faste Udgifter maa de enkelte ved den sidste Finanslov og de dertil sig sluttende Tillægsbevillingslove hjemlede ordentlige Udgiftsposter ikke overskrides. Og hvad Foranstaltninger, der ligger udenfor den regelmæssige Statsforvaltning angaar, da maa der hertil kun afholdes de Udgifter, som er nødvendige for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang, og det hverken udover de til de paagældende overordentlige Foranstaltninger tidligere bevilgede eller udover de til Arbejdernes Fortsættelse i det paagældende Finansaar ved Lov fastsatte eller ved tidligere Finans- eller Tillægsbevillingslov bestemt forudsatte Beløb. Endelig bestemmer § 47, 3die Stk., at Forslag til midlertidige Bevillingslove skal behandles først i Folketinget.

Med Hensyn til ét Punkt giver Grl. § 47, dog ingen nærmere Regel, nemlig hvad den midlertidige Bevillingslovs Varighed angaar. Den har her slettet den ved Forliget af 1894 satte Begrænsning af to Maaneder, men da ingen anden Begrænsning er sat i Stedet og det utvivlsomt ikke kan være Meningen, at Loven skulde kunne gælde ubegrænset over flere Finansaar i Træk, maa Bestemmelsen af Varigheden være overladt til Tingenes Enighed. Og forsaavidt de da ikke skulde kunne blive enige derom, eller hvis ogsaa Forslaget til en midlertidig Bevillingslov rent ud forkastes af et af Tingene, vil denne Udvej altsaa alligevel ikke byde nogen Løsning.

I saa Fald staar det kun tilbage at undersøge, om en provisorisk Finanslov i Henhold til Grl. § 25 endnu maatte kunne udstedes. Dette maa dog nu, som foran anført, betragtes som ganske udelukket paa Grund af den ny Redaktion af Grl. § 48, idet efter denne Skatter kun kan opkræves og Udgifter afholdes i Henhold til en af Rigsdagen vedtagen Finanslov, Tillægsbevillingslov eller midlertidig Bevillingslov[22]). Af den sidste Tilføjelse følger, at heller ikke en

---

[22]) Anderledes efter Islands Forfatl. af 18. Maj 1920 § 23, hvoref-

midlertidig Bevillingslov fremtidig kan udstedes som foreløbig Lov, noget der ogsaa tidligere var omtvistet[23]).

I Tilfælde af, at saavel Finanslovens som en midlertidig Bevillingslovs Vedtagelse maatte strande — hvad der ganske vist ikke nu synes megen Fare for, — vil der saaledes ikke findes nogen retlig Løsning af Konflikten, hvorved tillige erindres, at mens Folketinget i et sligt Tilfælde vil kunne opløses, kan Landstinget ikke efter Grl. § 22 opløses paa en Finanslovkonflikt[24]).

§ 87.

Finanslovens retlige Betydning.

I. Virkningen af Finanslovens Vedtagelse og Stadfæstelse er, at Regeringen ifølge den bemyndiges — og efter Omstændighederne forpligtes — til at oppebære de bevilgede Indtægter og afholde de bevilgede Udgifter, medens den paa den anden Side ingen Bemyndigelse har til at modtage Indtægter eller afholde Udgifter, som ikke er bevilgede ved Finansloven[1]). Selv med Hensyn til de Indtægter og Udgifter, der er hjemlede ved bestaaende Love, saa at Regeringen altsaa allerede i og for sig i Henhold til dem vilde være forpligtet og bemyndiget til henholdsvis at hæve og afholde dem, maa det efter vor Ret fastholdes, at Finansloven maa indeholde den fornødne Hjemmel til Indtægternes Modtagelse og Udgifternes Afholdelse i det paagældende Finansaar, saaledes at Indtægten og Udgiften ikke maa finde Sted, hvis denne Hjemmel mangler. Dette følger nemlig dels af Grl .§ 47, hvorefter alle Statens Indtægter og Udgifter skal opføres paa Finansloven, og dels af den positive Regel i Grl. § 48, hvor

---

ter en foreløbig Finanslov udstedt af Kongen paa egen Haand alene er forbudt, hvis der er vedtaget en Finanslov af Altinget.

[23]) Jfr. angaaende Gyldigheden af den foreløbige Lov 12. Maj 1853 Holck II S. 127 og Goos-Hansen S. 147.

[24]) Jfr. Rigsdags-Aarbog 1916—17 S. 64—67.

[1]) Om Regeringen ikke desto mindre i visse Tilfælde kan være berettiget til at afholde ubevilgede Udgifter og modtage ikke bevilgede Indtægter, vil blive undersøgt i § 89.

det for Udgifternes Vedkommende ligefrem er udtalt, at ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i den af Rigsdagen vedtagne Finanslov m. m.

For Indtægternes Vedkommende er dette ganske vist mindre tydeligt udtalt i § 48, idet det her blot hedder: Forinden Finansloven — eller en midlertidig Bevillingslov — er vedtaget af Rigsdagen, maa Skatterne ej opkræves. Det kunde derfor synes, som om disse Ord var at forstaa saaledes, at naar der blot er vedtaget en Finanslov, kan alle bestaaende Skatter opkræves, uanset om en enkelt Skats Opkrævelse ikke maatte være bevilget paa Finansloven. Herfor kunde ogsaa henvises til, at det i det første Udkast til Grundloven af 1849 oprindelig hed saaledes: »Ingen Skat bør oppebæres, forinden dens Opkrævning er bevilget af Finansloven«[2]), men at denne Affattelse netop blev ændret.

En saadan Forstaaelse vilde dog være uholdbar. Grl. § 48 1ste Stk. sigter utvivlsomt kun til det Tilfælde, at slet ingen Finanslov er vedtagen, i saa Fald maa ingen Skatter opkræves; men derfra kan ikke modsætningsvis sluttes, at alle Skatter, selv ikke bevilgede, skulde kunne opkræves, naar blot en Finanslov foreligger. Det modsatte maa tværtimod følge af Reglen i Grl. § 47, hvorefter det er det af Rigsdagen i Finanslovs Form vedtagne Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, der er bindende for Regeringen. Og vel bør Rigsdagen lægge de bestaaende Skatter til Grund, men ligefuldt maa det formelt staa Rigsdagen frit for at bestemme, at en vis Skat i det paagældende Finansaar ikke skal opkræves — derved bortfalder Skatten jo ikke. Og har Rigsdagen i Finansloven vedtaget en Skats Ikke-Opkrævelse og har Kongen stadfæstet en saadan Finanslov, maa Regeringen være bundet derved. Hvad der saaledes gælder Skatterne, maa, naar en Finanslov er vedtaget, ogsaa gælde Statens øvrige Indtægter[3]). Ej heller kan noget i modsat Retning bygges paa, at den omtalte oprindelige Affattelse af det første Grundlovsudkast

---

[2]) Rigsdagstidende 1848—49 Sp. 1547.

[3]) Jfr. Holck II S. 128, Matzen III S. 66.

ændredes, thi Grunden dertil var, som det fremgik af Forhandlingerne, alene den, at man vilde afværge den Opfattelse, at der under Finanslovens Behandling skulde kunne være Spørgsmaal om at forandre eller ophæve selve de enkelte Skattelove[4]).

Regeringens Bemyndigelse til at oppebære Indtægter og afholde Udgifter i det enkelte Finansaar afhænger derfor helt og holdent af, om der findes Finanslovshjemmel derfor. Er slet ingen Finanslov — heller ingen midlertidig — kommet i Stand, har Regeringen slet ingen Hjemmel, og er en Finanslov givet, har den ingen Hjemmel udover Finanslovens Bydende.

II. I det første Tilfælde, altsaa naar ingen Finanslov foreligger, er Regeringen ikke blot uberettiget til at afholde Udgifter, men den maa ifølge Grl. § 48 ej heller opkræve Skatterne[5]). Borgerne er altsaa ikke blot berettigede til at nægte Skatter, men, hvis de alligevel betaler, gør de det paa egen Regning og Risiko. Ved at statuere denne lovlige Skattenægtelsesret[6]) i dette Tilfælde, har Grundloven saa kraftigt som overhovedet muligt søgt at sikre vel ikke Rigsdagens fri Skattebevillingsret, som det ofte udtrykkes, thi en saadan er der ikke Tale om ved den aarlige Finanslovbehandling, men Rigsdagens afgørende Indflydelse paa Statshusholdningens og derved paa hele Regeringens Førelse.

Denne ejendommelige og i sin skarpe Form ret enestaaende Bestemmelse[7]) er ikke uden store Betænkeligheder, idet

---

[4]) Jfr. Matzen III S. 64.

[5]) Nogen særlig Straf er dog ikke fastsat i Danmark for Statens Embedsmænd, naar de i god Tro, men uden lovlig Finansbevilling opkræver Skatter og Afgifter, thi Straffelovens § 137 er ikke her anvendelig. Anderledes i Frankrig, hvor det hvert Aar i Finansloven bestemmes, at Personer, der opkræver direkte eller indirekte Skatter udenfor Finanslovens Forskrift, skal forfølges som skyldige i Bestikkelse, Lebon S. 124.

[6]) Om Skattenægtelserne i Provisorietiden i Henhold til Grl. 1866 § 49, se Goos-Hansen S. 150 flg.

[7]) En lignende Forfatningsbestemmelse fandtes dog i sin Tid i Kurhessen, se H. Gräfe, Der Verfasungskampf in Kurhessen, 1851.

der jo derved er givet blot et af Tingene Magt til at bringe hele Statslivet til at gaa i Staa, og den bør derfor ikke fortolkes videre end fornødent til at betrygge Finanslovens Tilvejebringelse paa lovlig Maade. Ikke blot falder selve Skattelovene naturligvis ikke bort, fordi hverken Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er tilvejebragt, men Borgerne slipper heller ikke derved endelig for at betale Skatten for Finansaaret, idet deres Pligt kun midlertidigt er suspenderet i det finanslovløse Tidsrum[8]). Dernæst er det sikkert kun Opkrævningen af Skatterne, der er forbudt, ikke derimod Modtagelse af de frivilligt tilbudte lovligt paalagte Skatter eller Deponering af Skatter, hvilket Borgerne jo i mange Tilfælde kan være interesserede i at tilbyde for at undgaa Skatterestancer eller for at faa udleveret Stempelpapir m. v.[9]). Fremdeles er det naturligvis kun Statsskatterne ikke Kommuneskatterne, der ikke maa opkræves, og dernæst gælder Forbudet vel alle Skatterne i videste Forstand, uanset hvad de kaldes, Skatter, Afgifter eller Sportler, men derimod ikke Statens øvrige Indtægter, f. Ex. fra de af Staten drevne Erhvervsvirksomheder som Jernbanerne og Postvæsenet[10]).

III. Af langt større praktisk Betydning er det dog at undersøge, i hvilket Omfang Regeringen, naar en Finanslov foreligger, er bemyndiget til at oppebære Indtægter og afholde Udgifter i Henhold til denne. Særligt vigtigt, men tillige ofte vanskeligt er Spørgsmaalet her med Hensyn til Udgiftssiden.

For at Regeringen kan være berettiget til at afholde en Udgift, maa der være en Konto paa Finansloven, der hjemler Afholdelsen af et Beløb til det bestemte Øjemed. Regeringens Frihed vil her afhænge af, hvor specialiseret Budgettet er, med Kontoer og Underkontoer, og i den Retning gaar vort Budget meget vidt. Hvad der af et paa én Konto bevilget Beløb ikke fuldt ud bruges, maa ikke anvendes paa en anden Post, medmindre der udtrykkeligt er givet Tilladelse til en saadan Overførelse (virement), hvad kun rent undtagelsesvis

---

[8]) Jfr. Aschehoug, Nordisk Statsret S. 247.
[9]) Matzen III S. 63, Aschehoug l. c. S. 247.
[10]) Matzen III S. 65 fg.

vil være Tilfældet[11]). Ved Fortolkningen af hvortil og hvorledes Udgifter skal anvendes, vil naturligvis ikke alene de i Finanslovens Text brugte Udtryk være afgørende, men ogsaa Anmærkningerne og Bilagene til Finansloven vil kunne være bindende eller dog vejledende, og hvor Bevillingerne er givet til Udførelse af gældende Love, f. Ex. Lønningslove, vil Regeringen være bundet til at følge disse ved Anvendelsen af Beløbet.

Et tvivlsomt Spørgsmaal vil det her ofte være, om Regeringen er strængt bundet til det bevilgede Beløb eller er berettiget til i større eller mindre Omfang at overskride dette. Mange Bevillinger angiver sig udtrykkeligt som kun anslaaede eller kalkulatoriske, men ogsaa adskillige andre maa efter deres Natur opfattes som saadanne, selv om der ikke til dem udtrykkeligt er tilføjet: anslaaet. Dette gælder f. Ex. Bevillinger til Pensioner, og det samme maa regelmæssigt gælde, hvor et Beløb er bevilget til et vist Arbejdes Udførelse, hvortil Udgiften ikke paa Forhaand, f. Ex. paa Grund af Materialernes skiftende Pris, med Sikkerhed kan beregnes. Her følger det af Finanslovens Karakter af Overslag, at Beløbet indenfor rimelige Grænser kan overskrides uden at det er nødvendigt at søge Tillægsbevilling. I andre Tilfælde kan det derimod være klart, at kun det bevilgede Beløb og intet derover maa anvendes, eller Spørgsmaalet kan være tvivlsomt, hvorfor det oftere udtrykkeligt udtales, naar større Udgifter end anslaaet paa Grund af indtraadt Prisstigning maa afholdes[12]). I Tvivlstilfælde bør Regeringen dog altid søge Tillægsbevilling. Med Hensyn til Indtægterne følger det af Sagens Natur, at de oftest vil være rent kalkulatoriske.

IV. Medens Regeringen altsaa med Hensyn til sin Bemyndigelse er strængt bundet til Finansloven og der heller ikke er Tvivl om, at Regeringen er forpligtet til saavidt muligt at oppebære for Staten alle de bevilgede Indtægter, er det derimod et mere tvivlsomt Spørgsmaal, om Regeringen ogsaa

---

[11]) Se som Exempel Finanslov 1923—24 § 20 II (Krigsministeriet) A II G og N, § 21 (Marineministeriet) A III.

[12]) Jfr. saaledes Finanslov 1918—19 § 20 A i. f. og § 20 B I i. f.

maa anses for forpligtet til at afholde alle de bevilgede Udgifter. Dette er vel klart, hvor Bevillingen er givet til Udførelse af en Staten ved Lov eller Kontrakt paalagt Forpligtelse, men iøvrigt kan dette i Almindelighed ikke anses for Tilfældet[13]). Ikke alene følger det af selve Ordlyden af mange af Finanslovens Poster, hvor det hedder: »Ministeriet bemyndiges til«, at der i slige Tilfælde alene er Tale om en Bemyndigelse, ikke om nogen absolut Pligt for Regeringen. Men det samme maa i Almindelighed følge, af selve Sagens Natur, idet den opførte Udgift maa opfattes ikke som et Paalæg, men kun som en Bevilling, d. v. s. Tilladelse til at anvende den, hvor Regeringen finder det tjenligt for Staten, medens den i modsat Fald ikke bør anvendes[14]). Dog er det, da Budgettet vedtages i Lovs Form, ikke udelukket, at en Bevillings Anvendelse kan være paalagt Regeringen som en bestemt Pligt, saa at Regeringen ved at stadfæste Finansloven i uændret Form bliver forpligtet til at afholde den[15]). Om det ene eller andet er Tilfældet, maa i det enkelte Tilfælde afgøres ved Fortolkning[16]).

V. Endelig kan der spørges, om Finansloven alene bemyndiger og forpligter Regeringen eller om den ogsaa kan stifte Ret for Borgerne. Det første maa nu som Regel antages[17]).

---

[13]) Jfr. Holck II S. 132, Aschehoug, Nordisk Statsret, S. 285. Mange vil endog altid betragte en Bevilling blot som en Bemyndigelse eller Berettigelse, saaledes Matzen III S. 56 og Laband IV. § 130, jfr. ogsaa Goos-Hansen S. 145.

[14]) Jfr. Malmgren S. 58, 2. og S. 54, 1 og Dareste S. 45.

[15]) Hermed er det næppe i Strid, naar Morgenstierne S. 578 fg. nægter, at Stortingets ensidige Bevillinger nogensinde kan skabe en Pligt for Kongen til at afholde Udgiften. Thi Forf. erkender S. 587, at hvis Kongen meddeler sin Sanktion paa Stortingets Bevilling, bliver denne bindende for Kongen. Dette synes misforstaaet af Matzen III S. 56. Som Morgenstierne ogsaa Aschehoug II S. 277 fg. og 279. I England kan hele dette Spørgsmaal ikke opstaa, da her ny Bevillinger alene kan foreslaas af Regeringen eller med dennes Samtykke.

[16]) Saaledes G. Meyer-Anschütz S. 759 fg., Aschehoug, Nordisk Statsret, S. 283.

[17]) Dette fastholdes som ubetinget Regel i Tyskland, jfr. G.

Selvom der er bevilget et Beløb til Understøttelse af forskellige Institutioner, kan det ikke antages, at disse derved skulde have erhvervet nogen Ret til at kunne søge Regeringen til Udbetaling af Beløbet, naar Regeringen ved nærmere Undersøgelse finder Udbetalingen uheldig. Ubetinget kan denne Sætning dog ikke fastholdes. Da Finansloven, skønt ikke en Lov i materiel Forstand, gives formelt som Lov og kundgøres som saadan for Undersaatterne, maa den utvivlsomt, hvor den tillægger en bestemt Person en vis Lønning som Embedsmand eller tildeler ham en vis Anciennitet som saadan eller tilsikrer ham en livsvarig Hædersgave, stifte Ret for den Paagældende, saaledes at han eventuelt maatte kunne fremtvinge denne sin Ret gennem Domstolene, hvis Regeringen skulde nægte ham den[18]). Denne Slutning synes uundgaaelig, naar man overhovedet som i dansk Praxis anerkender, at der udenfor de bestaaende Lønningslove kan oprettes nye Embeder paa Finansloven, idet denne sidste da forsaavidt maa have samme Virkning som en almindelig Lønningslov[19]). Ligeledes maa Finansloven ogsaa for saa vidt kunne stifte umiddelbar Ret for Borgerne, som de ikke vil være forpligtet til i Finansaaret at udrede andre Skatter end de i Loven til Opkrævelse opførte[20]).

§ 88.

Finanslovens Forhold til den øvrige Lovgivning.

Som foran anført er Finansloven, skønt i Formen en Lov, paa mange væsentlige Punkter forskellig fra andre Love. Dens Indhold hører i og for sig ikke under Lovgivningens Omraade, og selv i formel Henseende følger den tildels sær-

---

Meyer-Anschütz S. 760 og Giese S. 218, 8. Det samme er i Praxis hævdet bl. a. i England, se Hatschek 1905 I S. 479 fg. og i Frankrig, Dareste S. 45.

[18]) Jfr. herved Tjenestemandslov 12. Septbr. 1919 § 9. Anderledes efter tysk Rigsforf. 1919 Art. 85, se Giese S. 218, 8.

[19]) Se § 88 II.

[20]) Matzen III S. 56 fg.

lige Regler, hvorhos den kun gælder for en vis kort Tid, efter hvis Udløb den af sig selv bortfalder. Endelig er den af en ejendommelig vigtig Betydning for hele Statslivets Førelse, idet der hvert Aar skal tilvejebringes en Finanslov, hvis Statslivet ikke skal gaa i Staa. Alle disse Forskelligheder gør, at som anført en Finanslov ikke uden videre kan erstattes med en almindelig Lov og omvendt, hvorfor Finansloven jo navnlig ikke kan udstedes ved foreløbig Lov. De samme Grunde medfører, at det bliver nødvendigt i det hele nærmere at undersøge Finanslovens Forhold til andre Love.

Spørgsmaalet om Finanslovens Forhold til den øvrige Lovgivning indbefatter to Spørgsmaal: 1) Hvorvidt kan Finansloven for det enkelte Finansaar gøre Afvigelser fra den gældende Lovgivnings Bestemmelser og 2) hvorvidt kan Finansloven med Varighed udover det enkelte Finansaar gyldigt ændre den bestaaende Lovgivning?

I. Hvad det første Spørgsmaal angaar, da er det ikke tvivlsomt, at da Grundloven ikke anerkender noget faststaaende Normalbudget, men tværtimod bestemmer, at alle Statens Indtægter og Udgifter skal opføres paa Finansloven og bevilges hvert Aar, selvom de er fast bestemte ved særlige Skattelove og Udgiftslove, har den finanslovgivende Myndighed og ethvert af Rigsdagens Ting det formelt i sin Magt ikke blot helt at forkaste Finansloven, men ogsaa at nægte hvilkensomhelst Post paa Finanslovforslaget. Finansloven kan altsaa utvivlsomt bestemme, at en vis ved særlig Skattelov fastsat Skat for det enkelte Finansaar ikke skal opkræves[1]), eller at en vis ved en almindelig Lønningslov fastsat Udgift for det enkelte Finansaar ikke skal afholdes. Nægtelsen af en Post medfører, at den nægtede Indtægt ikke maa opkræves, og at den nægtede Udgift i hvert Fald indtil videre ikke maa afholdes. Derimod har den ikke den Virkning, at selve de Love, hvorpaa Indtægten eller Udgiften støttes, falder bort, og de private Borgere befries hverken endelig for Skatteplig-

[1]) Udtrykkelig Hjemmel til paa de aarlige Skattelov at nedskrive en Skat i det enkelte Skatteaar er givet i Lov Nr. 149, 10. April 1922 § 53.

ten eller mister den Ret mod Staten, de kan bygge paa de gældende Udgiftslove, men kan søge deres Ret ved Domstolene paa sædvanlig Vis[2]).

Men selvom det altsaa ikke kan nægtes, at den finanslovgivende Myndighed k a n sætte sig udover de gældende Skatte- og Udgiftslove, saa er det ligesaa givet, at den normalt ikke b ø r gøre det og oftest vil handle pligtstridigt ved at gøre det. Dette følger af selve Grl. §§ 47 og 48, hvorefter Finanslovens Opgave alene er at fremskaffe et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Skal dette Overslag over, hvilke Udgifter Staten er pligtig at afholde og hvilke Indtægter den maa fremskaffe til Udgifternes Dækning, lægges paa forsvarlig Maade, maa det bygges paa de gældende faste Love. Thi de Udgifter, Staten i Henhold til dem har forpligtet sig til overfor andre Stater eller Statens egne Borgere, f. Ex. til Renter af Statsgælden, Lønninger til Dommerne og andre Embedsmænd, kan Staten ikke ryste af sig, og de Indtægter, der kræves dertil, og som særlige Love har paabudt Opkrævelse af, maa derfor fremskaffes. Og selv, hvor der ikke paahviler Staten en retlig Pligt overfor andre til visse Udgifters Afholdelse, vilde det dog føre til fuldstændig Uorden i hele Statsstyrelsen, om det enkelte Aars Finanslov vilde gribe ændrende ind i de ved særlige Love for langt Sigt planlagte Foranstaltninger, f. Ex. angaaende Forsvaret eller angaaende de nødvendige faste Indtægters Tilvejebringelse.

Men dertil kommer yderligere, at slige midlertidige Ændringer i den bestaaende Lovgivning indførte paa Finansloven fremkalder store konstitutionelle Betænkeligheder. Thi selvom Finansloven gives i Lovsform, frembyder den dog ikke samme Garantier for en rolig og velovervejet Behandling som andre Love. Den s k a l tilvejebringes og inden en vis Frist; men allerede derved muliggøres det for det ene Ting at øve et stærkt Tryk paa de andre Dele af Lovgivningsmagten, medens ellers en Ændring af Lovgivningen kun kan iværksættes med begge Tings frie Samtykke. Og endelig kommer der-

---

[2]) Jfr. H. R. D. i U. f. R. 1872 S. 22.

til, at Folketinget har en overvejende Indflydelse paa Behandlingen af Finansloven, som den ikke har ved Behandlingen af andre Love.

Den ofte udtalte Sætning, at Finansloven staar over alle Love, er derfor utvivlsomt falsk, forsaavidt den forstaas saaledes, at den finanslovgivende Myndighed ved Fastsættelsen af Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter ikke skulde være bundet ved de bestaaende Love. Tværtimod bør Finansloven helt igennem bygge paa de gældende Indtægts- og Udgiftslove, da det jo netop er for at sikre, at Statens Forvaltning sker i Overensstemmelse med de af Rigsdagen vedtagne Love, at Budgettet skal vedtages af Rigsdagen. Og da de allerfleste af Statens Indtægter og Udgifter er fastsatte ved særlige Love, udgør saaledes den største Del af Finanslovens Indhold i Virkeligheden et Slags Normalbudget, selvom det ikke formelt er udskilt som saadant saaledes som tidligere Tilfældet var efter Forf. 2. Okt. 1855 og Grl. 18. Nov. 1863[3]).

Forsaavidt er Forskellen altsaa i Virkeligheden under normale Forhold ikke saa stor mellem vor Finanslovsordning, hvorefter hvert Aar alle Indtægter og Udgifter skal bevilges, og saadanne Landes, hvor kun de extraordinære Indtægter og Udgifter aarligt skal bevilges. Thi ogsaa i Danmark er det kun med Hensyn til den extraordinære Del af Budgettet, at Rigsdagens Bevillingsmyndighed er fuldstændig fri, og denne Frihed gælder derhos hovedsagelig alene Udgiftssiden, da vor Lovgivning kun kender faste Statsskatter, ikke derimod som Tilfældet er i England[4]) og i vor kommunale Skattelovgivning[5]), bevægelige Skatter, der fastsættes for hvert Aar efter Hensyn til hvad Budgettet kræver. Men iøvrigt ligger der ogsaa i Bevillingen af det extraordinære Udgiftsbudget alene, som Erfaringen har vist, et tilstrækkeligt Objekt for Rigsdagens bevilgende Myndighed, hvortil kommer, at Rigs-

---

[3]) Jfr. Holck II S. 153, Matzen III S. 68 fg., Poul Andræ, Andræ og Fællesforfatningen S. 56.

[4]) Se foran S. 92 Note 8.

[5]) Se Lov Nr. 85, 15. Maj 1903, jfr. Lov Nr. 79, 20. April 1908 § 22 og Lov Nr. 110, 18. April 1910 § 1 og § 27.

dagen jo ogsaa formelt har Myndighed til at bevilge eller nægte selv de af de faste Love flydende Bevillinger og i afgørende Tilfælde kan gøre Brug af denne sin Myndighed.

II. Mere tvivlsomt er det Spørgsmaal, om Finansloven med Varighed udover det enkelte Finansaar, altsaa med permanent Virkning, kan ændre den bestaaende Lovgivning. Herved, kan det siges, frembringes der jo ingen Uorden i Statens Styre, naar Finansloven ikke blot for et enkelt Aar undlader at lægge en bestaaende Skattelov eller Lønningslov til Grund, men helt ophæver denne, og en af Indvendingerne mod Lovgivning paa Finansloven falder saaledes bort.

At Finansloven nu i Almindelighed ikke bør gøre det, er dog ikke tvivlsomt, thi de samme konstitutionelle Betænkeligheder, der gør sig gældende mod, at Finansloven for et enkelt Aar sætter sig ud over de gældende faste Love, melder sig her kun med endnu mere Styrke, hvor der er Tale om med endelig Virkning at ændre den bestaaende Lovgivning. Men her maa der tillige spørges: kan Finansloven overhovedet med Retsvirkning gøre det? Ja, naar det udtrykkelig fremgaar som dens Vilje.

Det maa nemlig her vel erindres, at Finansloven er paa saa mange Maader forskellig fra andre Love, at man ingenlunde uden videre er berettiget til at slutte, at hvad der kan ske ved almindelig Lov, ogsaa kan ske ved Finanslov. Naar det saaledes i Grl. § 46 bestemmes, at ingen Skat kan paalægges, forandres eller ophæves uden ved Lov o. s. v., da var det, som det af Grundlovsforhandlingerne klart fremgaar, netop Meningen dermed at udtale, at det skulde ske ved særlig Lov, ikke paa Finansloven[6]). Omvendt udtales det udtrykkeligt, naar en almindelig Lov skal kunne ændres ved Finansloven[7]). Fremdeles er det jo alene Finanslovens grundlovsbestemte Opgave at give et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, ikke derimod at give almindelige Lovregler. Og endelig gælder Finansloven jo efter Grundloven og efter

---

[6]) Rigsdagstidende 1848—49 Sp. 3274, 75, 3282—83, jfr. ogsaa Tjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 46 Stk. 2: »særlig Lov«.

[7]) Se f. Ex. Lov om Lønninger for Retsbetjente 19. Febr. 1861 § 8, Lov Nr. 113, 27. Maj 1908 § 2, 2det Stk., Statstjenestemandslov 12. Sept. 1919 § 47.

sin egen Titel kun for det enkelte Finansaar og bortfalder efter dettes Udløb af sig selv. Hvor kan den da overhovedet give nogen Regel med Varighed udover Finansaaret?[8])

Hvor Finansbudgettet ikke gives ved Lov, men ved simpel Rigsdagsbeslutning, er der da heller ikke Tvivl om, at Budgettet som en ren administrativ Akt ikke har Kraft til at ændre Love[9]). Men da Budgettet i Danmark gives i Lovsform og kundgøres for Borgerne som en almindelig Lov, tør man dog næppe til Trods for Finanslovens store Forskellighed fra andre Love bestride, at den, naar det udtrykkeligt fremgaar som dens Vilje, maa kunne give egentlige Retsregler med samme derogerende Lovskraft som en almindelig Lov[10]). Den er dog vedtaget af den sædvanlige Lovgivningsmyndighed, omend paa en Maade, der sikrer Folketinget Hovedindflydelsen, men naar Landstinget og Kongen ikke protesterer derimod, synes Domstolene ikke at kunne blande sig deri og af den Grund tilsidesætte Finanslovens Bestemmelser[11]). At en Domæne er afhændet eller et Statslaan optaget i Henhold til Finanslov i Stedet for i Henhold til særlig Lov, kan derfor ikke gøre det skete ugyldigt[12]). Vanskeligere er det i og for sig at tillægge en Bestemmelse af almindeligt Lovgivningsindhold i Finansloven Gyldighed udover det enkelte Finansaar, saa at den egentlig burde stadfæstes af hvert Aars Finanslov for at være gyldig, men da der af Grl. § 47 dog næppe følger mere end, at Finansloven som Finanslov ikke kan

---

[8]) Muligheden heraf bestrides af Aschehoug, Nordisk Statsret S. 234.

[9]) Ja dette antages endog i Belgien, jfr. Errera S. 177, og i England, se Hatschek 1905 I S. 479 fg., skønt Budgettet her formelt fastsættes ved Lov.

[10]) Saaledes ogsaa Holck II S. 156, Matzen III S. 74 fg., Goos-Hansen S. 141, Aschehoug, Nordisk Statsret S. 283. Anderledes efter den tyske Rigsforfatning 1919 Art. 85, jfr. Giese S. 218, 8, og Processens Forf. 1920 Art. 63.

[11]) Holck II S. 157. Herimod kan H. R. D. i U. f. R. 1872 S. 22 sikkert heller ikke anføres, da den netop gaar ud fra, at den paagældende Finanslov ikke vilde have sine Bestemmelser betragtede som en ny Lønningslov, jfr. Matzen III S. 76.

[12]) Holck II S. 156 fg., Matzen III S. 74.

gælde udover Finansaaret, kan dette dog ikke være afgørende, hvor en almindelig Lovregel i Finansloven udtrykkelig er tillagt varig Gyldighed[13]).

I Praxis findes da ogsaa ikke faa Exempler paa, at ny Embeder er blevet oprettede paa Finansloven[14]), hvorved der jo i Virkeligheden sker Ændringer i eller Tillæg til de almindelige Lønningslove, eller at undertiden Dyrtidstillæg eller andre midlertidige Tillæg er givne paa Finansloven i Stedet for ved særlig Lov[15]), ligesom det ogsaa undertiden er sket, at mindre Ændringer i Skattelovgivningen er foretaget paa Finansloven[16]).

Men selvom man altsaa ikke kan nægte en paa Finansloven foretagen Ændring i Lovgivningen Virkning, saa maa det paa anden Side fastholdes, at Finansloven ikke er Stedet til at foretage slige Ændringer, og at det vil være et konstitutionelt Overgreb, om Folketinget vilde forsøge at tvinge Lovgivningsreformer igennem paa Finansloven, som det, naar det gik den sædvanlige dertil af Grundloven anviste Lovgivningsvej, ikke vilde kunne gennemføre uden Landstingets frie Samtykke[17]). Overfor saadanne Forsøg har Landstinget

---

[13]) Paa Finanslov 26. Marts 1852 § 28 var der taget følgende Forbehold »Enhver i Aarets Løb tiltraadt Gage eller Gageforbedring, som ikke har sin Grund i særlig Gagelov, forbeholdes Stadfæstelse ved den paafølgende Finanslov«. Dette Forbehold er derimod ikke gentaget paa senere Finanslove, og det er derfor kun nye Lønninger, som udkræver ny Bevilling paa Finansloven, ikke tidligere bevilgede, jfr. Matzen III S. 87.

[14]) F. Ex. extraordinære Professorater, se som Exempel Anmærkningerne til Finanslov 1922—23, Rigsdagstidende 1921—22 Tillæg A Sp. 1701—02.

[15]) Se f. Ex. Finanslov 1907—08 § 26, VII—3, Finanslov 1918—19 § 19 A II A 2 h 2.

[16]) Se f. Ex. Finanslov 1903—04 § 5, 4 C, jfr. Rigsdags-Aarbog 1902—03 S. 22 fg. (Gebyr for Navneforandring).

[17]) Som bekendt var det en af det engelske Underhus i ældre Tid benyttet Maade at tvinge en Lov igennem paa overfor Overhusets Modstand at sætte den i Forbindelse med en Bevilling (tacking bill), idet Overhuset, der ikke kunde ændre Finansloven, da kun kunde forkaste Loven ved tillige at forkaste hele Finansloven, se Hatschek 1905 I S. 460 og 464, en Fremgangsmaade,

den vigtige konstitutionelle Opgave at vogte over Finanslovens Renhed[18]), en Opgave, som Landstinget ogsaa i det store og hele hidtil har vist sig i Stand til at varetage[19]).

§ 89.

Tillægsbevillingslove.

I. Opstaar der efter, at Finansloven er tilvejebragt, Trang til Afholdelse af Udgifter eller Opkrævelse af Indtægter, der ikke kunde forudses ved Budgettets Udarbejdelse, vil der som Regel ikke være nogen Post paa Finansloven, i Henhold til hvilken dette gyldigt kan ske. Vor Finanslov kender i Almindelighed ingen Konto for uforudsete Udgifter[1]), og § 27 paa Finansloven, den saakaldte Bevillingsparagraf, hjemler kun Afholdelse af eventuelle Udgifter flydende af saadanne Lovforslags Vedtagelse, der allerede var fremsatte inden Finanslovens 3die Behandling, og de skal derhos senere opføres paa Tillægsbevillingsloven[2]).

Den Udvej, vor Grundlov anviser, er da den at søge Hjemmelen tilvejebragt ved en Ændring af eller Tillæg til Finansloven, en Tillægsfinanslov eller Tillægsbevillingslov, som Grl. §§ 47, 3die Stk. og 48 benævner den. Skønt Grl. af 1849 ikke

---

der nu er afskaaret ved Vetoloven af 1911, der helt har ophævet Overhusets Veto overfor finansielle Love.

[18]) Holck II S. 157, Matzen III S. 37 og 76.

[19]) I Samlingen 1911—12 blev saaledes en Ændring af Toldloven ved en Anmærkning paa Finansloven slettet af Landstinget, se Rigsdags-Aarbog 1911—12, jfr. ligeledes Rigsdags-Aarbog 1915—16, S. 79 og 1916—17, S. 69. I 1919 gik Landstinget dog med til, at en saa vidtrækkende Reform som Ottetimers-Arbejdsdagens Indførelse i Statens Virksomheder gennemførtes paa Finansloven, se Rigsdags-Aarbog 1918—19 S. 75.

[1]) Det er kun undtagelsesvis, at der bevilges enkelte Forvaltningsgrene smaa Beløb til uforudsete Udgifter, se f. Ex. Finanslov 1923—24 § 20 A II O. 18 og § 21 A II g. l. I Sverige derimod bevilges der Kongen to store Kreditiver til uforudsete Hændelser, Regeringsformen § 63, og desforuden forskellige andre Summer til »Extraudgifter« og »uforudsete Udgifter«, Malmgren S. 57.

[2]) Se angaaende denne Bevillingsparagrafs Historie Holck II S. 158—61.

omtalte Tillægsbevillingslove, viste det sig strax i Samlingen 1850—51 nødvendigt at vedtage en saadan[3]), og det er siden regelmæssigt sket hvert Aar. Det er da ogsaa klart, at selv uden udtrykkelig Grundlovshjemmel maatte Finansloven kunne ændres i samme Form, hvori den oprindelig var blevet vedtaget. Ved Grl. 1866 §§ 48 og 49 ligesom ved den nugældende Grundlovs §§ 47 og 48 har Tillægsbevillingslove faaet udtrykkelig Grundlovshjemmel, og da de i det hele har samme Retsvirkning som Finansloven, bestemmer Grl. § 47, at de ligesom denne altid først skal behandles i Folketinget.

Det er klart, at naar en Bevilling senere er blevet optaget paa Tillægsbevillingsloven, kan den nu ligesaa gyldigt afholdes som om den fra først af havde staaet paa Finansloven, jfr. Grl. § 48, 2det Pkt. Og naar der i Løbet af Finansaaret bliver Trang til en ny Udgift, men dennes Afholdelse dog ikke er øjeblikkelig paakrævet, bør Regeringen naturligvis saa vidt muligt søge først at faa Tillægsbevillingen i Orden, inden den afholder Udgiften.

II. Denne af Grundloven anviste Vej har dog i Praxis vist sig ganske utilstrækkelig. Naar Trang til en ny Udgift opstaar efter, at Rigsdagen er hjemsendt, vilde det være ganske urimeligt, om Rigsdagen altid skulde indkaldes alene af den Grund, selvom der kun var Tale om en ringe og derhos oplagt nødvendig Udgift. Og selvom Rigsdagen endnu er samlet, naar Trangen til ny Udgifter melder sig, vilde det oftest være altfor besværligt at søge gennemført en særlig Lov for hver enkelt lille Tillægsbevillings Skyld, hvorhos det ogsaa ofte vilde være til stor Skade for Staten, om allerede paabegyndte Foretagender midlertidigt skulde standses, indtil der var skaffet Lovhjemmel for Overskridelserne af de bevilgede Beløb, som viser sig ikke at slaa til. Skønt Grundloven forudsætter, at der kan gives flere Tillægsbevillingslove om Aaret, nøjes man derfor med en enkelt saadan om Aaret[4]), hvorpaa alle de i det forløbne Finansaar paakrævede Tillægsbevillin-

---

[3]) Lov angaaende Tillægsbevilling af 27. Marts 1851.

[4]) I 1914 vedtoges dog ved Lov Nr. 163 af 7. August en extraordinær Bevilling til militære Formaal, se Rigsdags-Aarbog 1914 S. 49.

ger samlet opføres. Da denne Lov imidlertid ikke forelægges før omkring Nytaar og oftest endog ikke vedtages før en rum Tid efter det Finansaars Udløb for hvilket Tillægsbevilling gives[5]), vil det ses, at det kun vil være i meget ringe Omfang, at der paa den af Grundloven anviste Maade vil kunne skaffes lovlig Bevilling til ny Udgifter *forinden* disses Afholdelse.

Spørgsmaalet bliver da, hvorledes nye ikke i Finansloven forudsete Udgifter gyldigt kan afholdes, *forinden* en Tillægsbevillingslov foreligger. Efter de kategoriske Udtryk i Grl. § 48: »Ingen Udgift maa afholdes . . .«, skulde man anse dette for ganske udelukket, især da Grl. 1915 for at afskære Udstedelsen af provisoriske Bevillingslove i § 48 udtrykkeligt har indskærpet, at Udgifter kun kan afholdes i Henhold til den af Rigsdagen vedtagne Finanslov eller en af *Rigsdagen vedtagen* Tillægsbevillingslov, saaledes at Udgiften aldrig synes at kunne afholdes, før Rigsdagen endeligt har vedtaget Tillægsbevillingsloven. Desuagtet har det i Praxis altid været antaget, at nødvendige uforudsete Udgifter maa kunne afholdes paa endnu simplere Maade end ved provisorisk Bevillingslov, nemlig i Henhold til *forventet Tillægsbevilling*. Og denne Praxis har Grl. 1915 § 48 utvivlsomt ikke tænkt paa at ville ændre, da den simpelthen ikke kan undværes, i hvert Fald ikke saalænge Finansloven ikke i større Omfang indfører Kontier for uforudsete Udgifter[6])

III. Det maa derfor anses for givet, at ubevilgede Udgifter fremdeles maa kunne afholdes paa forventet Tillægsbevilling i samme Omfang som tidligere. I hvilket Omfang dette

---

[5]) Tillægsbevillingsloven for 1913—14 udkom saaledes først 18. Maj 1914, den for 1914—15 først 10. Maj 1915, den for 1915—16 først 17. Maj 1916 og den for 1916—17 endog først 2. Juni 1917, jfr. endvidere Tillægsbevillingsloven 7. Juni 1919, 24. Juni 1920 og 30. Juni 1922. De sidst anførte Tillægsbevillingslove udkom saaledes ikke blot efter det Finansaars Udløb, for hvilket de skulde gælde, men ogsaa efter Udløbet af den nu brugelige to Maaneders Tillægsperiode.

[6]) *Holck* II S. 136, jfr. *Poul Andræ*, anf. Skr. S. 142; anderledes nu i Sverige, *Malmgren* S. 59.

kunde ske, under hvilke Former og med hvilken Virkning var dog tidligere Genstand for nogen Meningsforskel, da der ganske fattes Lovregler herom. Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 54 og Grl. 18 Nov. 1863 § 58 foreskrev vel særlige Former for at Kongen kunde afholde ubevilgede Udgifter, hvilket derhos alene kunde ske, naar Rigsraadet ikke var samlet, og Beslutningen derom skulde forelægges det følgende Rigsraad[7]). Men et Forslag om en lignende Ordning, der var optaget i Udkastet til Grl. 1866, forkastedes under Forhandlingerne om denne Grundlov, ikke fordi man mente at kunne undgaa, at Udgifter paa forventet Tillægsbevilling afholdtes under endnu simplere Former, men fordi man ansaa det for en Fare at give udtrykkelig Anvisning paa Afholdelse af ubevilgede Udgifter[8]).

Nogen særlig Form for Udgifternes Afholdelse kan herefter ikke kræves. Anvendelsen af den foreløbige Lovs Form, der heller ikke tidligere blev anvendt[9]), maa nu anses ikke blot for hensigtsløs men ogsaa for ligefrem udelukket ifølge Grl. § 48, saa at en ubevilget Udgifts Afholdelse ikke ved at iklædes foreløbig Lovs Form kan opnaa selv en blot foreløbig Lovhjemmel. Men heller ikke kgl. Resolution[10]) anses i Praxis for nødvendig, ministeriel Beslutning er nok[11]). Fremdeles er det heller ikke en Betingelse, at Rigsdagen ikke er samlet[12]).

---

[7]) I Czekoslovakiet kan efter Forf. 1920 § 54 Udgifter udenfor Budgettet kun afholdes af Regeringen med Samtykke saavel af Kamrenes permanente Fællesudvalg som af Republikens Præsident.

[8]) Neergaard, Under Junigrundloven II S. 1705,

[9]) Se herom Holck II S. 137 og imod ham Matzen II S. 168 fg.

[10]) Dette vil Holck II S. 138 kræve. Herimod allerede Rigsretsdom 28. Febr. 1856, Beretning om Rigsrettens Forhandlinger S. 1004—07, jfr. S. 803 fg.

[11]) Matzen III S. 85. I Tyskland udkræves Finansministerens forudgaaende Samtykke til Overskridelser af Budgettet, jfr. Giese S. 219, 9 og preuss. Forf. 1920 Art. 67, der ogsaa kræver Landdagens Godkendelse i det næstefter følgende Finansaar. I Følge Cirk. af 25. Juni 1924 skal nu i Danmark Meddelelse gives Finansministeren forinden Overskridelse af Bevillinger eller ubevilligede Afgifter afholdes.

[12]) Dette kræves af Holck II S. 139 efter Analogien af, hvad der gælder ved foreløbige Love. Herimod Rigsretsdom 4. Okt. 1877.

Et meget stort Antal ubevilgede Udgifter afholdes tværtimod hvert Aar ogsaa mens Rigsdagen er samlet[13]). En anden Sag er, at vedkommende Minister, naar dette er Tilfældet, regelmæssigt vil søge og bør søge Finansudvalgenes og navnlig Folketingets Finansudvalgs Godkendelse inden Udgiftens Afholdelse[14]). Omvendt kan det, hvis Rigsdagen ikke er samlet, alene, hvor det drejer sig om meget store og omtvistelige Udgifter, anses for Regeringens Pligt af den Grund at indkalde Rigsdagen.

Udgiften skal derimod være paatrængende og uforudset. Deri ligger, at en Bevilling regelmæssigt ikke maa afholdes, der er nægtet af Rigsdagen, medmindre Omstændighederne væsentligt har ændret sig siden[15]); dette følger ligefrem af Grl. § 48. Helt kan dette dog ikke fastholdes, ligesom § 48 jo overhovedet ikke kan tages efter Bogstaven. Hvor Staten ifølge Lov eller gyldig Kontrakt er forpligtet til at udrede en Udgift, saa at Staten kan dømmes dertil, maa den paagældende Minister være berettiget til at afholde den, selvom ingen Bevilling findes dertil, og selvom det maatte skyldes hans Forsømmelse, at en saadan ikke findes[16]). Og selvom en Bevilling udtrykkelig maatte være nægtet, maa Regeringen i Almindelighed kunne udrede Udgiften, naar den ved endelig Dom dømmes dertil, idet Finansloven i hvert Fald maa formodes kun at ville nægte Beløbet, saalænge Statens Pligt til at udrede det, kunde være Genstand for Tvivl. Drejer det sig derimod om en helt ny Udgift eller om en Overskridelse af et bevilget Beløb, som Finansloven ikke giver Hjemmel eller ikke sikkert Hjemmel til, maa Ministeren paa eget Ansvar afgøre, om han anser Udgiften for saa nødvendig og paatrængende eller dog saa oplagt nyttig for Staten, at han kan paaregne at faa den efterbevilget af Rigsdagen og derfor tør afholde den, skønt han ingen Lovhjemmel har dertil og altsaa begaar en formel Ulovlighed ved at afholde den.

[13]) Se Matzen III S. 81.

[14]) Det er ikke mindst i Kraft af denne egentlig grundlovsstridige Praxis, at Folketingets Finansudvalg har opnaaet en saa dominerende Indflydelse paa hele Finansforvaltningen.

[15]) Holck II S. 138, herimod Matzen III S. 85.

[16]) Holck II S. 139.

IV. Dette, at ubevilgede Udgifter altsaa ikke, selvom de er nok saa begrundede og nødvendige, kan afholdes, uden at den ansvarlige Minister derved gør sig skyldig i en formel Ulovlighed, er jo i og for sig et uheldigt og i Længden baade for Ministeren og hans Medkontrahent uholdbart Resultat. Det usikre og svævende i denne Situation bør derfor snarest muligt afhjælpes, saaledes at Sagen bringes paa lovlig Grund. Den Udvej staar nu vel aaben, at lade Sagen henstaa, til Statsregnskabets Prøvelse i sin Tid finder Sted og ved den Lejlighed søge at opnaa Rigsdagens Godkendelse af den ubevilgede Udgifts Afholdelse. Faktisk bruges denne Udvej ogsaa i mange Tilfælde. Men ikke blot bringes Sagen ikke i formel lovlig Orden derved, idet den Omstændighed, at Rigsdagen ved at give Decharge for Statsregnskabet tilsiger Ministrene Ansvarsfrihed for dette, i og for sig aldeles ikke berører Tredjemands Retsstilling[17]), men derved kommer Forholdet jo ogsaa til vedblivende i længere Tid at henstaa uafgjort.

Den rette og ogsaa den hurtigste Vej til at bringe Sagen paa lovlig Grund er derimod den snarest ske kan at faa Udgiftens Afholdelse godkendt af den dertil kompetente Myndighed, den finanslovgivende Myndighed, altsaa ved at søge den efterbevilget ved en Lov vedtaget under samme Form som Finansloven og Tillægsbevillingsloven. En saadan Lov, der passende kunde kaldes en Efterbevillingslov, omtales nu vel ikke i Grundloven, thi naar Grl. § 48 udtaler, at ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en af Rigsdagen vedtagen Tillægsbevillingslov, kan den jo ved det sidste Udtryk kun tænke paa en Lov, der foreligger inden Udgiften afholdes, ikke paa én, der først istandbringes bagefter. Men ligefuldt er det klart, at den samme Myndighed, der fra først af kan bevilge en Udgift, senere gyldigt kan ratihabere en uden Lovhjemmel afholdt Udgift, og at derfor en saadan Efterbevillingslov gyldigt vil kunne gives og vil have fuld ratihaberende Retsvirkning, naar den vedtages i samme Former som Finansloven,

[17]) Se nedenfor i § 90.

hvoraf følger, at den maa forelægges først i Folketinget[18]). I Praxis vedtages dog aldrig nogen særlig Efterbevillingslov, men samtidigt med, at der søges Tillægsbevilling for endnu ikke afholdte Udgifter, opføres de allerede afholdte ubevilgede Udgifter med deres fulde Beløb paa Aarets Tillægsbevillingslov og søges efterbevilgede paa denne. Tillægsbevillingsloven er derfor faktisk aldrig en ren Tillægsbevillingslov i streng Forstand, men er tværtimod for en meget væsentlig Del en Efterbevillingslov, ja, naar den, som det i den senere Tid mere og mere sker, først endelig vedtages efter det paagældende Finansaars Forløb, for hvilket den gælder, ja endog efter Tillægsperiodens Udløb, vil den saakaldte Tillægsbevillingslov endog næsten helt og holdent kunne være en ren Efterbevillingslov, idet de aller fleste Bevillinger, den giver Hjemmel til, er afholdte, inden den træder i Kraft.

V. Naar en afholdt ubevilget Udgift er blevet opført paa Forslaget til Tillægsbevillingsloven, bliver Spørgsmaalet hvilken Retsvirkning det har, at Efterbevilling gives eller nægtes.

I første Fald er Sagen bragt i Orden saavel for Ministeren som for hans private Medkontrahent, idet Udgiften saa maa anses for ligesaa hjemlet, som om den fra først af havde været bevilget paa Finansloven. Hvis Efterbevillingen derimod nægtes — og dertil er det jo tilstrækkeligt, at den nægtes blot af det ene Ting —, er Spørgsmaalet ulige mere tvivlsomt. Givet er det, at der under parlamentarisk Styre i en saadan Nægtelse — i hvert Fald naar den sker i Folketinget — vil ligge en Desavouering af den paagældende Minister, der sædvanligt vil medføre hans Afgang[19]). Men Spørgsmaalet er, hvilken retlig Betydning Forkastelsen af Efterbe-

[18]) Saaledes Matzen III 92 fg., urigtigt Holck II S. 143, der mener, at Efterbevillingsloven maa behandles ganske som almindelige Love.

[19]) Netop derfor vil der under parlamentarisk Styre meget sjældent blive Tale om, at en Efterbevilling direkte forkastes. Lettere vil det kunne tænkes, at den blot nægtes indtil videre, saaledes at Afgørelsen udsættes til Statsregnskabets Prøvelse. Her tænkes ved Nægtelse af en Efterbevilling kun paa den endelige Forkastelse.

villingen har saavel i Forhold til den paagældende Minister som i Forhold til Tredjemand.

Hvad Forholdet til Ministeren angaar, da vil der jo i dette Tilfælde kun kunne rejses Straf- og Erstatningsansvar mod ham derved, at han af Folketinget sættes under Tiltale for Rigsretten[20]), og en Rigsretstiltale er jo under parlamentarisk Styre ikke meget praktisk[21]). Der er derfor næppe Grund til at fordybe sig meget i det tidligere saare omtvistede Spørgsmaal, om Rigsretten, der naturligvis har selvstændigt at paakende Strafspørgsmaalet, hvad Erstatningsansvaret angaar, maa anses for bundet ved Rigsdagens Nægtelse af Efterbevillingen, saa at den i saa Fald ubetinget maa dømme Ministeren til Udredelse af Skadeserstatning[22]). Dette sidste kan dog i hvert Fald utvivlsomt ikke antages i de Tilfælde, hvor den afholdte Udgift var hjemlet ifølge Lov eller Overenskomst, saa at Staten ikke kan siges at have lidt nogen Skade ved dens Afholdelse[23]). Tvivlsommere er Spørgsmaalet, hvor Udgiften var retlig uhjemlet, men efter Ministerens Skøn nødvendig. Her har Ministeren paa eget Ansvar begaaet en formel Ulovlighed i Forventning om, at Rigsdagen bagefter vil godkende det skete, og han maa derfor vistnok bære Ansvaret, hvis hans Forventning om Rigsdagens Billigelse skuffes, da det jo tilkommer Rigsdagen og hvert af dens Ting suverænt at afgøre, om en ikke lovhjemlet Bevilling bør anses for nødvendig. Det maa dog erkendes, at Spørgsmaalet er tvivlsomt, da det jo ofte vil være Ministerens ligefremme Pligt at handle uden Lovhjemmel, og i alle Tilfælde maa naturligvis

---

[20]) Fra Kongens Tiltaleret kan der jo praktisk bortses. Om hvorvidt Erstatningsansvar alene kan indtales ved Rigsretten se foran I S. 312.

[21]) Se foran I S. 306. Holck II S. 146 udtaler dog endnu, at en nægtet Efterbevilling i Reglen vil blive ledsaget af en Ministeranklage, jfr. ogsaa Grl. 18. Nov. 1863 § 58.

[22]) Dette sidste antages af Holck II S. 144 fg., men herimod Matzen III S. 80 fg. og Goos-Hansen S. 155, og herimod ogsaa Rigsretsdommene af 28. Febr. 1856 og 4. Okt. 1877, hvilke Domme dog ikke længer kan anses for afgørende.

[23]) Dette indrømmes ogsaa af Holck II S. 150.

det Vederlag, Staten har opnaaet for Udgiften, og som vel kan opveje denne, fradrages i Erstatningen.

Hvad dernæst den private angaar, til Fordel for hvem Udgiften er afholdt, da bliver Spørgsmaalet, om de betalte Penge kan søges tilbage af Staten, naar Efterbevillingen er nægtet. Dette kan dog umuligt antages, hvor den private stod med et af Bevillingen uafhængigt Retskrav overfor Staten. Men selv i modsat Fald maa, hvor den private er i god Tro, de almindelige Regler om condictio indebiti føre til at nægte en slig Tilbagesøgningsret. Thi det kan ikke forlanges af Borgerne, at de ved Studium af Finansloven med dens mange Konti og Underkonti skal forvisse sig ikke blot om, at Ministeren virkelig har haft et Beløb til Raadighed til det angivne Øjemed, men ogsaa om, at han ikke allerede har forbrugt det[24]). Men dertil kommer yderligere, at det forlængst er blevet en anerkendt Praxis, at en Minister gyldigt kan afholde ubevilgede Udgifter paa forventet Tillægsbevilling eller paa forventet Decharge ved Statsregnskabets Prøvelse, men om denne Forventning i det enkelte Tilfælde er berettiget, derom vil den private ikke kunne dømme[25]). Han maa derfor kunne holde sig til, at han i god Tro har forhandlet med Finansernes lovlige Styrelse, og det vilde kun være til Skade for Statens egen Kredit og Anseelse under kritiske Forhold, om de private ikke roligt kunde gøre det[26]). Om Tilbagesøgningsret for Staten vil der derfor praktisk kun kunne være Tale, hvor Ministeren udtrykkeligt har forbeholdt sig en saadan, hvis Beløbet ikke efterbevilges af Rigsdagen. Ja, selvom Pengene endnu ikke maatte være udbetalte, vil de samme Betragtninger føre til, at den private, der i god Tro har forhandlet med en Minister, kan faa retsgyldigt Krav paa Udbetaling af Beløb, der ikke er bevilgede[27]), saafremt

---

[24]) Dette synes Matzen III S. 56 fg. og 87 fg. at ville kræve, men han fastholder dog senere ikke dette Synspunkt. .

[25]) Matzen III S. 89, Goos-Hansen S. 155.

[26]) Jfr. Holck II S. 151.

[27]) Se O. R. D. i U. f. R. 1884 S. 909, jfr. Aschehoug, Nordisk Statsret S. 316.

Ministeren ikke har taget udtrykkeligt Forbehold om Efterbevilling eller Overenskomsten ikke er i Strid med en udtrykkelig Bestemmelse i en Lov eller i Grundloven, jfr. Grl. § 46, der forbyder at optage noget Statslaan eller afhænde nogen Statsdomæne uden ifølge Lov.

Maa det saaledes antages, at Tilbagesøgningsret i Almindelighed ikke vil haves overfor den private, hvem en Minister uden nogen Lovhjemmel har udbetalt Penge, maa det samme saa meget mere gælde, hvor Udgiften har været afholdt i Henhold til en paa gyldig Maade udstedt foreløbig Lov[28]). Derimod kan det ikke antages, at en foreløbig Lov, der kræver Udgifter, skulde kunne dække en Minister mod Erstatningsansvar paa samme Maade som, hvor han kan henvise til, at Udgiften var paalagt ham i en gyldig almindelig Lov. Thi da Grl. § 48 udtrykkeligt forbyder at afholde nogen Udgift, som ikke har Hjemmel i den af Rigsdagen vedtagne Finanslov eller i en af Rigsdagen vedtagen Tillægsbevillingslov, synes en foreløbig — altsaa ikke af Rigsdagen vedtagen — Lov, hvad Udgifters Afholdelse angaar, at maatte stilles lige med en blot kgl. Resolution og altsaa ikke at kunne stille Ministeren gunstigere end om Udgiften var afholdt alene i Kraft af en saadan[29]).

VI. Det er dog som alt anført langtfra alle i et Finansaar afholdte ubevilgede Udgifter, der søges godkendte allerede paa Tillægsbevillingsloven for dette Aar. De Udgifter, der først kommer til Udbetaling saa sent i Finansaaret, at Tillægsbevillingsloven enten foreligger færdig eller næsten færdig, kan ikke komme med. Men derhos er det jo overhovedet, hvor det drejer sig om anslaaede Bevillinger, ofte tvivlsomt, om en Overskridelse er saa betydelig, at den kræver Efterbevilling paa Tillægsbevillingsloven eller ikke. I Praxis venter Regeringen derfor meget ofte med at søge en afholdt Udgift eller Merudgift godkendt, til Statsregnskabet for det paagældende Finansaar forelægges Rigsdagen til Prøvelse, og

---

[28]) Jfr. Holck I S. 223 fg., Matzen II S.. 204 og 168, Goos-Hansen S. 104.

[29]) Jfr. Holck I S. 226.

Godkendelsen af Udgiften foregaar da ganske formløst derigennem, at Rigsdagen giver Regeringen Decharge for det aflagte Statsregnskab. Det vil ofte afhænge af et rent Skøn i det enkelte Tilfælde, om Ministeren mener at kunne nøjes hermed eller om han bør søge formelig Efterbevilling.

VII. Med Hensyn til Oppebærelsen af Indtægter udover de paa Finansloven opførte vil Spørgsmaalet regelmæssigt ikke volde Tvivl, da Indtægterne jo altid maa betragtes som blot anslaaede, hvorfor Grl. § 48 ogsaa kun udtrykkeligt omtaler en Tillægsbevillingslov som nødvendig til Afholdelse af ny Udgifter. En egentlig Nødvendighed for at søge Tillægsbevilling for ny Indtægter vil der derfor kun være, dersom der er Tvivl om Ministerens Berettigelse til at oppebære dem eller om, under hvilken Konto de skal opføres. Derimod er det naturligvis en Selvfølge, at naar Statens Udgifter til dens Indtægtskilder, f. Ex. til Domænerne, Jærnbanerne eller Postvæsenet, forøges paa Tillægsbevillingsloven, maa der rent regnskabsmæssgt ogsaa foretages en tilsvarende Formindskelse i disse Indtægters Overskud, for at der ikke skal opstaa Uorden i Regnskabet. Ligeledes følger det af sig selv, at naar Statens Indtægter i Løbet af Finansaaret, f. Ex. efter Udfaldet af Ligningen til Indkomst- og Formueskat til Staten viser sig at blive langt større end beregnet, bør denne Forøgelse af Indtægterne ogsaa opføres paa Tillægsbevillingsloven for ikke at give et falsk Billede af Statens Status efter denne.

§ 90.

Statsregnskabets Prøvelse.

Derigennem, at det aarlige Budget, der indeholder Bemyndigelse for Regeringen til at anvende Statens Midler til Statsformaalenes Fremme, ikke kan vedtages uden med Rigsdagens Samtykke, er der sikret Rigsdagen vedvarende Kontrol med Statens Finansstyre. Denne Kontrol vilde dog kun være meget ufuldkommen, hvis Rigsdagen ikke ogsaa havde Adgang til at prøve, om Regeringen i Gerningen nøje holder sig den i Finansloven givne Bemyndigelse efterrettelig. Der-

for er der ogsaa i Grl. § 49 hjemlet Rigsdagen Ret til en saadan nærmere Prøvelse igennem en Revision af det af Regeringen aflagte Statsregnskab, den saakaldte Statsrevision i Modsætning til den af Regeringen selv foranstaltede rent administrative Revision, der finder Sted gennem administrative Myndigheder og administrative Kontorer[1]).

I flere fremmede Lande som Belgien, Frankrig og England er Parlamentets Kontrol med Regeringens Overholdelse af Budgettet ikke indskrænket til denne rent efterfølgende Revision af Statsregnskabet, efter at Udgifterne er afholdt, men der vaages her tillige gennem en af Regeringen uafhængig Kontrolinstans eller Regnskabsret, der fungerer som en Slags Fuldmægtig for Parlamentet, over at der heller ikke anvises Regeringen noget Beløb af Statsmidler til Udbetaling før det i Forvejen er kontroleret, at Finansloven hjemler Regeringen Ret til at anvise det krævede Beløb til det angivne Formaal[2]). En saadan forudgaaende Kontrol er ikke hjemlet

---

[1]) Den administrative Kontrol med Statens Finansvæsen føres dels ved den stadige Kontrol med samtlige Statens Kassebetjente, der foregaar gennem Statsbogholderiet, hvortil alle Regnskaber indsendes, og som har at notere alle Ordrer angaaende Indtægter og Udgifter, dels ved periodiske Kasseundersøgelser samt endelig ved den efterfølgende Revision, der finder Sted gennem Finansministeriets to Revisionsdepartementer og de særlige Revisionskontorer for Krigs- og Marineministeriet samt andre særlige Statsforvaltningsorganer, se Holck II S. 171 og Blomberg, Den nordiska Förvaltningsrätten, 1887—89 S. 547 og 551. De administrative Regnskabs-Dicisioner kan kun paaklages til den Minister, under hvem Oppebørselsbetjejnten sorterer, men kan ikke paakendes ved Domstolene, jfr. Kassefdn. 8. Juli 1840 § 36.

[2]) Om Regnskabsretten (Cour des Comptes) i Frankrig se Lebon S. 170 fg., og om den belgiske Regnskabsret, se Errera S. 183 fg. I England udøves Regnskabsrettens Funktion af en af Regeringen men paa Livstid udnævnt højtlønnet Embedsmand, Comptroller and Auditor General, med en Stab af Assistenter. Som Generalkontrollør har han at paase, at ingen Penny anvises til Udbetaling til Statens Embedsmænd uden at der foreligger Lovhjemmel derfor, og at ingen Penny udbetales til andre end de i Loven, særlig Finansloven, bestemte Formaal. Som Generalauditør har han paa Underhusets Vegne og under dets Tilsyn at prøve alle Statens Regnskaber, se Hatschek 1905 I S. 570 fg.

i vor Grundlov, men det er paa den anden Side heller ikke udelukket, at den kan indføres ved simpel Lov, idet Grl. § 49 2det Stk. udtrykkeligt udtaler, at de i Paragrafens 1ste Stk. indeholdte Bestemmelser kan ændres ved Lov. Og Grunden til, at dette Forbehold, der stammer fra Grl. 1866 § 50, er taget, skyldes netop, at man ikke vilde afskære sig fra ved Lejlighed at indføre en saadan Regnskabsret efter belgisk Mønster, som Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 55 og Grl. 18. Nov. 1863 § 57 stillede i Udsigt, og som bl. a. netop skulde vaage over, at ingen Udgift afholdtes uden tilstrækkelig Hjemmel. En saadan Reform er dog hidtil ikke blevet indført[3]), idet den ny Lov om Revisionen af Statsregnskabet af 31. Marts 1917, som traadte i Kraft samtidig med den ny Grundlov, i alt væsentligt holder sig i det tidligere Spor og blot paa flere Punkter udvider Statsrevisorernes Myndighed. En saadan stræng forudgaaende Kontrol vilde da heller ikke kunne forenes med den nuværende Praxis, hvorefter ubevilgede Udgifter ganske formløst kan afholdes paa forventet Tillægsbevilling, og den vilde derfor ikke kunne gennemføres uden at der indenfor visse Grænser skaffedes Lovhjemmel til Afholdelse af uforudsete Udgifter[4]). Rigsdagens Kontrol indskrænker sig derfor vedblivende til den efterfølgende Prøvelse af Statsregnskabet, og Rigsdagen er heller ikke under denne sin Virksomhed understøttet af en særlig regnskabskyndig Regnskabsret[5]), men efter svensk og norsk Mønster[6]) af saakaldte Statsrevisorer.

---

[3]) Jfr. Poul Andræ, anf. V. S. 62 og 331. I 1860 nedsattes en Kommission for at træffe forberedende Arbejder til Fuldbyrdelse af Bestemmelsen i Forf. Lov 2. Okt. 1855, og endnu i Samlingen 1900—1901 nedsattes et Udvalg i Folketinget til Overvejelse af Spørgsmaalet om Statsrevisoratets Omdannelse til en Regnskabsret, se Rigsdags-Aarbog 1900—1901 S. 182.

[4]) Jfr. Poul Andræ S. 142.

[5]) Foruden i England, Belgien og Frankrig findes Regnskabsretter til at prøve Statens Regnskaber og til med Domstols Myndighed at afgøre Kassebetjentes Ansvar i flere tyske Stater, saaledes i Preussen, Sachsen, Baden m. m., se G. Meyer-Anschütz S. 761 Note 10, fremdeles i Holland, Grl. 1848 Art. 122 (126), Ungarn, Svejstrup II S. 157, Italien m. fl. andre Stater.

[6]) Aschehoug, Nordisk Statsret S. 463 fg.

I. Med Hensyn til Statsregnskabet forudsætter Grl. § 49 kun, at der aarlig skal affattes et Statsregnskab, naturligvis svarende til den aarlige Finanslov, men giver iøvrigt ikke nærmere Regler derom. Det er dog en Selvfølge, at det skal affattes af Regeringen, særlig Finansministeren[7]), at det, som det ogsaa forudsættes i Grundloven, nøje skal slutte sig til Finansloven, og at samtlige Statens Indtægter og Udgifter i Regnskabsaaret skal opføres derpaa. Derhos er det nu udtrykkeligt bestemt i Lov Nr. 180, 31. Marts 1917 § 2, at Statsregnskabet med tilhørende Bilag[8]), skal tilsendes Statsrevisorerne senest 7 Maaneder efter hvert Finansaars Udløb, altsaa senest i Oktober Maaned, hvilket iøvrigt stemmer med den tidligere Praxis. I Praxis sker dette saaledes, at Statsregnskabet for det foregaaende Regnskabsaar i Statsraadet forelægges Kongen, der ved Reskript[9]) befaler dets Offentliggørelse, hvorefter det tilstilles Statsrevisorerne og omdeles paa Rigsdagen, altsaa samtidigt med, at Finanslovforslaget for det følgende Finansaar forelægges. Statsrevisorerne har derefter ifølge Grl. § 49 at afgive Betænkning over det, hvorefter det endelig sammen med Revisorernes Bemærkninger skal forelægges Rigsdagen til Beslutning.

II. Angaaende Statsrevisorerne bestemmer Grl. 1915 § 49: Rigsdagen vælger fire lønnede Revisorer. Medens tidligere hvert Ting udnævnte to Revisorer, jfr. Grl. 1866 § 50, er det nu Rigsdagen som Helhed, der vælger samtlige fire Revisorer, og det bestemmes i § 49, sidste Stk., at naar Valg af Statsrevisorer skal finde Sted, skal hvert Ting udnævne 15 Medlemmer til at træde sammen i et Udvalg, der ved Forholdstalsvalg foretager Valget. Derved har man villet sikre dels, at et Flertal paa Rigsdagen ikke kan besætte alle Pladserne, og dels, at selv et mindre Parti indenfor Rigsdagen, der ikke vilde kunne gøre sig gældende, hvis hvert Ting skulde vælge

---

[7]) Udarbejdelsen af Statsregnskabet foregaar i Statsbogholderiet under Finansministeriets 2det Departement.

[8]) Statsregnskabet bestaar af Bevillingsregnskabet, hvortil der slutter sig et Kasse- og Formue-Regnskab samt Status og Bilag.

[9]) Altsaa i Form af en Skrivelse til Finansministeren.

to Revisorer, skal kunne blive repræsenteret ved Statsrevisorvalget. Medens Antallet af Revisorer og hele Revisorinstitutionen kan ændres ved simpel Lov, gælder dette derimod ikke om Bestemmelsen angaaende Valgmaaden i § 49, sidste Stk.[10]).

Yderligere Bestemmelser angaaende Valget af Statsrevisorerne indeholdes ikke i Grundloven. Derimod bestemmer Lov 31. Marts 1917 § 1, at der tillige skal vælges 4 Stedfortrædere for dem, og dens § 7 tilføjer, at yderligere Bestemmelser angaaende Statsrevisorernes Valg og Arbejde træffes ved Rigsdagsbeslutning. I Kraft af denne Lovhjemmel har nu en Rigsdagsbeslutning om Valget af Statsrevisorer og deres Virksomhed af 14. og 16. Maj 1917, der er traadt i Kraft samtidig med Lov 31. Marts 1917, altsaa samtidig med Grl. 1915, givet nærmere Regler, og saavel denne Rigsdagsbeslutning som Loven af 1917 er nu i det hele at anse for Tillæg til Grundlovens § 49, blot uden at have Grundlovs Karakter. Ifølge Rigsdagsbeslutningens § 1 skal Statsrevisorerne vælges for 4 Regnskabsaar ad Gangen — tidligere valgtes de kun for 1 Aar ad Gangen[11]) — og der skal samtidig for hver af Statsrevisorerne vælges en Stedfortræder. Denne skal ikke blot indtræde i Tilfælde af Statsrevisorens Død (eller Nedlæggelse af Stillingen), men han kan ogsaa tilkaldes i Tilfælde af vedkommende Statsrevisors længere Sygdom eller Forfald med dennes Billigelse eller efter de andre Revisorers enstemmige Beslutning. Særlige Kvalifikationer, f. Ex. Kyndighed i Regnskabsføring, kræves ikke, heller ikke er det nødvendigt, men ligesaa lidt udelukket[12]), at Revisorerne kan være Rigsdagsmænd. Faktisk har de altid været Rigsdagsmænd eller fhv. Rigsdagsmænd. Der

---

[10]) Derved vilde det dog ikke være udelukket, at en Regnskabsret, bestaaende af uafsættelige af Regeringen udnævnte Embedsmænd eller af en enkelt af Regeringen paa Livstid udnævnt Statsrevisor i Lighed med den engelske Comptroller and Auditor General kunde indføres uden Grundlovsændring i Henhold til Grl. § 49, 2det Stk., jfr. Grl. § 17 in fine. Men Grl. § 49, sidste Stk. vilde da svære i Luften.

[11]) Jfr. de ældre Bestemmelser ang. Valget af Statsrevisorer af 1867 § 1.

[12]) I England maa derimod Generalkontrolløren ikke være Med-

tillægges dem fast aarlig Løn[13]) og — efter 10 Aars Tjeneste — Efterløn[14]). De antager selv en Sekretær og anden Medhjælp, for hvilken Sekretæren fungerer som Kontorchef. Alle Udgifter ved Statsrevisoratet afholdes af Rigsdagen[15]). Statsrevisorerne udvælger af deres Midte for hvert Regnskabsaar en Formand og en Næstformand og fordeler Arbejdet imellem sig.

Med Hensyn til deres Opgave udtaler Grl. § 49 og Lov 31. Marts 1917 § 3 enslydende, at de skal gennemgaa det aarlige Statsregnskab og paase, at samtlige Statens Indtægter deri er opførte, og at ingen Udgift uden Hjemmel i Finansloven eller anden Bevillingslov har fundet Sted.

Denne Angivelse er dog ingenlunde udtømmende. Hvad Indtægterne angaar, da skal Revisorerne saaledes ikke blot paase, at alle Statens Indtægter — ogsaa de, der maatte være oppebaarne udenfor Finansloven — er opførte paa Regnskabet, men de har naturligvis tillige at undersøge, om de oppebaarne Indtægter har været lovmedholdige. Og for Udgifternes Vedkommende har de ikke blot at paase, at disse har været lovhjemlede, hvorunder hører, at Udgiften virkelig er blevet anvendt til det lovbestemte Formaal, og at der, hvis den ikke var blot kalkulatorisk, rettidigt er søgt Efterbevilling for Overskridelserne, men de har naturligvis ogsaa først og fremmest at undersøge, om alle i Aaret afholdte Udgifter virkelig er opførte paa Regnskabet[16]). Men derhos maa det

---

lem af Parlamentet, Hatschek 1905 I S. 570.. Det samme gælder i Frankrig og Belgien om Regnskabsrettens Medlemmer..

[13]) 4500 Kr. + Dyrtidstillæg, Rigsdagsbeslutn. 24. og 25. Juni 1920, Rigsdags-Aarbog 1919—20 S. 455.

[14]) Jfr. herved Lov Nr. 90, 14. Juni 1881, der til Opnaaelse af en Stats-Livrente for Statsrevisorer krævede en Tjenestetid af 25 Aar, og Lov Nr. 119, 22. Nov. 1901, der nedsatte denne Tid til 20 Aar, indtil Tiden nu er yderligere nedsat til 10 Aar, Enken tilsikres der en Efterløn efter de almindelige Pensionsregler, Bigsdagsbeslutn. 1919—20 S. 456.

[15]) Beløbet gaar altsaa ind under Rigsdagens Udgiftskonto § 10 paa Finansloven.

[16]) Jfr. Matzen III S. 99 fg. Uden Grundlovshjemmel er det, at Udgifterne til Rigsdagen, som dog opføres paa Statsregnskabet,

ogsaa, skønt det ikke udtrykkeligt er udtalt, paahvile Statsrevisorerne som dem, der paa Rigsdagens Vegne skal prøve hele Aarets Finansforvaltning, at undersøge ikke blot om der er brugt mere end bevilget, men ogsaa om Forvaltningen i det hele har været forsvarlig og sparsommelig, saa at de brugte Midler er anvendt paa den mest økonomiske Maade. Dette udgør netop en væsentlig Side af deres Opgave, hvorved de eventuelt vil kunne give Stødet til nyttige Reformer paa Statshusholdningens forskellige Omraader[17]).

Den Maade, hvorpaa Statsrevisorerne tidligere søgte at løse denne deres Opgave, og de Midler, der stod til deres Raadighed derved, led dog paa flere Punkter af store Mangler, og Loven af 31. Marts 1917 har derfor nu uden helt at ændre Statsrevisor-Institutionen søgt at gøre Revisionen mere effektiv end før.

Tidligere holdt Revisorerne sig saaledes næsten alene til Hovedregnskabet, selvom de ogsaa efter de tidligere gældende Regler kunde gaa til Specialregnskaberne[18]). Deres Revision blev derfor mere en Talrevision end en virkelig saglig Revision, og om de udgivne Beløb virkelig var blevne anvendte i fuld Overensstemmelse med Bevillingerne, kunde de i Almindelighed ikke kontrolere[19]). Nu bestemmer derimod Lov 1917 § 4, at Statsrevisorerne s k a l forvisse sig om, at de i Statsregnskabet opførte Indtægter og Udgifter er i Overensstemmelse med de af de enkelte Forvaltningsgrene aflagte Særregnskaber, og at Statsregnskabets Status er rigtigt opført efter Aarets Regnskab. Skal en saadan kritisk Revision virkelig foretages grundigt, vil den blive meget omfattende og let overstige de faa oftest tillige som Politikere meget op-

---

ikke er Genstand for den almindelige Statsrevision, jfr. M a t z e n III S. 100. Dette Forhold har ogsaa været paatalt paa Rigsdagen, se Rigsdags-Aarbog 1912—13 S. 437.

[17]) Jfr. M a t z e n III S. 100 og Cirk. 25. Juni 1924.

[18]) Jfr. Bestemmelser ang. Valget af Statsrevisorer af 1867 § 4.

[19]) Se Rigsdags-Aarbog 1910—11 S. 153 fg. Exempelvis oplystes det, at en Bil var blevet anskaffet i Stedet for et Telegrafkabel, uden at det kunde ses af Statsregnskabet og opdages af Statsrevisorerne, l. c. S. 156.

tagne Statsrevisorers Kræfter. Derfor tilføjer Lovens § 4, hvad der ganske vist forringer Værdien af Reformen, at Revisorerne er berettigede til som Bevis for disse Forhold at anse derom afgivne Erklæringer af Revisionsdepartementerne og andre Revisionsmyndigheder, men naar de ønsker det, skal de ogsaa kunne forlange sig forelagt enhver af en Revisionsmyndighed udfærdiget Regnskabsantegnelse med dertil hørende Besvarelse og Decision[20]).

Med Hensyn til Statsrevisorernes Myndighed til at kræve Oplysninger udtaler Grl. 1915 § 49 ligesom Grl. 1866 § 50 kun: de kan fordre sig alle fornødne Oplysninger og Aktstykker meddelte. Da disse Udtryk er mindre omfattende end de tilsvarende i Grl. § 45, hvorefter parlamentariske Kommissioner er berettigede til at fordre skriftlige og mundtlige Oplysninger saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder, antoges det tidligere, at Revisorerne kun kunde kræve Oplysninger af selve de regnskabspligtige Autoriteter, Ministrene, men ikke af andre Embedsmænd og endnu mindre af private Borgere, og at de kun kunde kræve skriftlige, ikke mundtlige Oplysninger[21]). Nu derimod bestemmer Lov 31. Marts 1917 § 5, at Statsrevisorerne kan forlange sig forelagt ethvert Aktstykke, som de anser for fornødent — dog naturligvis ikke fra private Borgere — og at de ved Undersøgelse enten paa Stedet eller ved Indkaldelse til Møde kan afæske enhver Statstjenestemand mundtlige og skriftlige Oplysninger, jfr. Rigsdagsbeslutning 1917 §§ 5 og 6. Under »enhver Statstjenestemand« maa ogsaa falde Ministrene, saa at Statsrevisorerne altsaa nu ligesaavel som en parlamentarisk Kommission kan stævne dem til at møde for sig[22]). Noget Magtmiddel til at tvinge modvillige til at møde har Statsreviso-

---

[20]) Se Folket. Forh. 1915—16 Sp. 2364.

[21]) Matzen III S. 101.

[22]) Jfr. Folket. Forh. 1915—16 S. 2365, hvor Finansministeren udtaler, at den Myndighed, der derved tillægges Statsrevisorerne, »falder sammen med parlamentariske Kommissioners Myndighed«, hvilket dog er en Overdrivelse, da Myndigheden kun gælder overfor Statstjenestemænd, ikke overfor Private.

rerne dog ligesaa lidt som en parlamentarisk Kommission[23]), og i Vægringstilfælde maa de da fremdeles ligesom tidligere nøjes med at gøre Indberetning til Rigsdagen om det passerede[24]).

Hver Statsrevisor affatter Udkast til Betænkning over det af ham bearbejdede Afsnit af Statsregnskabet og har Ret til at fordre det uforandret optaget i Betænkningen, ligesom overhovedet ethvert Mindretal har Ret til at faa sin Anskuelse om et til Regnskabet henhørende Spørgsmaal optaget og begrundet i Betænkningen, Rigsdagsbeslutning 1917 § 7. Den endelige Betænkning skal indeholde Resultaterne af Statsrevisorernes Undersøgelse og Oplysning om forefundne Uoverensstemmelser mellem Finansloven og Tillægsbevillingsloven paa den ene og Statsregnskabet paa den anden Side samt Indstillinger med Hensyn til de Punkter, der efter nogen af Statsrevisorernes Formening bør foranledige Beslutning af Rigsdagen. Betænkningen skal afgives saa betids, at den kan foreligge trykt inden 1. Oktbr. i det Kalenderaar, der følger nærmest efter Regnskabsaarets Slutning, Rigsdagsbeslutning 1917 § 4.

III. Naar Statsrevisorerne har fuldendt deres Betænkning, skal den ifølge Grl. § 49, jfr. Lov 31. Marts 1917 § 6 sammen med Statsregnskabet, der jo iøvrigt allerede tidligere vil være omdelt, forelægges Rigsdagen, som med Hensyn til samme tager Beslutning.

Da Statsbudgettet vedtages i Lovsform, vilde det i og for sig være det naturligste, om ogsaa Godkendelsen af Statsregnskabet skete i Lovsform ved Vedtagelsen af en særlig Regnskabslov, der først forelagdes i Folketinget. Dette er da ogsaa Tilfældet i adskillige Lande, som Frankrig, Belgien[25]) og Island[26]), og det var ligeledes i Danmark tidligere paabudt i Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 55 og Grl. 18. Nov. 1863 § 57. Derved

---

[23]) Se om parlamentariske Kommissioner foran I S. 449.

[24]) Matzen III S. 101 fg., jfr. Rigsdags-Beslutning 1917 § 6.

[25]) Se angaaende Frankrig Lebon S. 125 og ang. Belgien Errera S. 178.

[26]) Isl. Forfatn. 1920 § 39; jfr. ogsaa Würtembergs Forf. 1719 § 52.

vilde det ogsaa og navnlig kunne opnaas, at Overskridelser af Finanslovens Bevillinger ved Statsregnskabets Prøvelse kunde godkendes paa fuld lovlig Maade, nemlig ved Ratihabition af selve den finanslovgivende Myndighed[27]). Grl. § 49 kræver imidlertid kun en Rigsdagsbeslutning til Godkendelse af Statsregnskabet[28]), idet den aabenbart i Prøvelsen af Statsregnskabet har set nærmest alene en Afgørelse af Spørgsmaalet om Ministrenes Ansvarsfrihed for deres Finansforvaltning, hvorved dog er overset dels, at Landstinget ingen Tiltaleret har imod Ministrene, og dels, at ogsaa Kongen har det, jfr. Grl. § 14[29]). Derved, at Grl. § 49 udtrykkelig kræver Beslutning af Rigsdagen, er det givet — og har da heller aldrig været omtvistet — at Statsregnskabets Godkendelse ikke kan ske ved foreløbig Lov[30]).

Med Hensyn til Behandlingen af Rigsdagens Beslutning angaaende Statsregnskabet er ingen særlige Regler foreskrevne i Grundloven. Folketinget har ingen Ret til at faa Sagen først til Behandling, idet det i Grl. § 49 blot hedder, at Statsregnskabet med Statsrevisorernes Bemærkninger skal forelægges Rigsdagen d. v. s. begge Ting. Tingene maa derfor indbyrdes træffe Aftale om, hvem der først skal have Sagen til Behandling, og i Praxis ordnes det i Reglen saaledes, at Tingene skiftes derom. Behandlingen i det enkelte Ting og Tingene imellem kan Tingene selv bestemme[31]), dog gælder naturligvis herved Grl. § 60. Det sædvanlige er, at der i hvert Ting først nedsættes et Udvalg, der afgiver Betænkning, og at Sagen derefter underkastes to Behandlinger efter Reglerne for Lovforslags 2den og 3die Behandling. Til gyldig Rigsdagsbeslutning kræves det, at Beslutningen vedtages overensstemmende af begge Ting i samme Samling. Har derimod

---

[27]) Jfr. Matzen III S. 103.

[28]) Det samme er Tilfældet efter tysk Rigsforf. Art. 86 og preussisk Forf. 1920 § 68.

[29]) Det erindres dog herved, at efter Grl. 1849 § 20 havde Kongen ingen Tiltaleret overfor Ministrene.

[30]) Matzen III S. 104.

[31]) F. F. O. § 21, L. F. O. § 23, se foran I S. 439.

alene det ene Ting, f. Ex. Folketinget, vedtaget at godkende Statsregnskabet, medens det andet Ting nægter Decharge, foreligger ingen gyldig Rigsdagsbeslutning; Statsregnskabet er altsaa ikke godkendt og selv det godkendende Ting vil da ikke formelt være bundet ved sin Godkendelse[32]).

Da Rigsdagens Beslutning angaar selve Statsregnskabet med Statsrevisorernes Bemærkninger, er det en Selvfølge, at Rigsdagen ikke er bundet til Statsrevisorernes Indstillinger, men ogsaa kan beslutte andre Udsættelser i Regnskabet end af dem foreslaaet.

Hvad endelig Beslutningens Indhold og Øjemed angaar, da udtaler Grundloven intet udtrykkeligt derom, men det følger af hele Sammenhængen, at naar Statsregnskabet skal forelægges Rigsdagen til Prøvelse, maa dens Beslutning gaa ud paa, om Decharge eller Godkendelse af dette skal gives. Derimod gaar den ikke direkte ud paa, om Rigsretstiltale skal rejses mod Ministrene i Anledning af Regnskabet eller ikke, thi selvom en eller flere Poster ikke godkendes, er det jo derfor langt fra givet, at Rigsretstiltale anses paakrævet — under normale Forhold vil der slet ikke længer blive Tale derom — og dermed stemmer det ogsaa, at Beslutningen skal tages ikke af Folketinget alene, men af hele Rigsdagen, skønt Landstinget ikke har Paataleret overfor Regeringen.

Med Hensyn til Ordlyden af Rigsdagens Beslutning da lød den, naar den gik ud paa Godkendelse, tidligere saaledes, at Rigsdagen frasagde sig Retten til at gøre Ansvar gældende med Hensyn til det aflagte Statsregnskab. Dette ramte i og for sig det rette[33]), men da denne Udtryksmaade fandtes min-

---

[32]) Derimod er det naturligvis reelt uden Betydning, omend formelt uheldigt, hvis Tingenes Beslutninger er reelt overensstemmende, men dog formelt ikke fuldt dækker hinanden, jfr. at i Samlingen 1911—12 lød Folketingets Beslutning saaledes: »Rigsdagen finder ingen Anledning til at gøre Ansvar gældende med Hensyn til Statsregnskabet for Finansaaret 1909—10, som derfor godkendes,« mens Landstingets Beslutning lød saaledes: »Statsregnskabet for Finansaaret 1909—10 godkendes«, se Rigsdags-Aarbog 1912—13 S. 495.

[33]) Matzen III S. 108.

dre naturlig, særlig fordi den ikke udtalte nogen formelig Godkendelse af Regnskabet[34]), lyder siden Samlingen 1912—13 Rigsdagsbeslutningen nu i dette Tilfælde saaledes: »Statsregnskabet for Finansaaret — — — g o d k e n d e s«. Godkendes Regnskabet ikke, kan det være, at hele Regnskabet erklæres for ugyldigt — jfr. de i Konfliktstiden i Henhold til provisoriske Finanslove førte Statsregnskaber, der ikke godkendtes af Folketinget[35]) — men er det kun enkelte Poster, ved hvilke der gøres Udsættelse enten af hele Rigsdagen eller af det enkelte Ting, da kan Udtryksmaaden lyde forskelligt. Udtales det, at d e t p a s s e r e r, at en vis Udgift er afholdt, ligger deri, at man vel har Indsigelser at gøre mod det skete, men dog ikke derfor vil nægte Godkendelse. Udtales det derimod: »D e t k a n i k k e p a s s e r e, at — — —«, er Godkendelse nægtet, og det er da naturligvis tilstrækkeligt, at dette er udtalt alene af et af Tingene.

IV. Hvad Virkningen af Rigsdagens Beslutning angaaende Statsregnskabet angaar, da maa der sondres mellem dens Virkning for Ministrene og for andre.

1. I Forhold til Ministrene bevirker Godkendelsen at Statsregnskabet, at der ikke mere i Anledning af dette kan blive Tale om fra Rigsdagens, d. v. s. fra Folketingets Side at gøre Ansvar gældende mod dem, være sig til Straf eller til Erstatning, bortset fra det Tilfælde, at Misligheder oplyses, som ikke var kendte, da Regnskabet godkendtes[36]). Derimod er naturligvis Tiltale fra Kongens Side ikke dermed formelt, omend vel praktisk udelukket. Nægtes omvendt Godkendelse, da staar Muligheden for Rejsning af Tiltale ved Rigsretten til Straf og Erstatning stadig aaben[37]). Skulde det i den Anledning komme til Rigsretstiltale, da har det med Hensyn til Erstatningsspørgsmaalet i Teorien været meget omtvistet, hvorvidt Rigsretten ubetinget skulde være bundet ved Rigsdagens

---

[34]) K r e t z, Rigsdags-Aarbog 1910—11 S. 156.

[35]) G o o s - H a n s e n S. 154.

[36]) Jfr. N y h o l m i Tidsskr. f. Retsvid. 1895 S. 419.

[37]) Om Erstatning alene kan søges ved Rigsretstiltale, se foran I S. 312.

eller et enkelt Tings Beslutning om, at en afholdt Udgift ikke kan passere, paa samme Maade som Administrationens Decisioner paa Statens Kassebetjentes Regnskaber ifølge Kassefdn. 8. Juli 1840 § 36 er unddragne fra at blive Genstand for Domstolenes Paakendelse[38]). Da Rigsretstiltale ikke er meget praktisk, skal herom kun udtales, at man ikke derfra, at Rigsretten vistnok som Regel maa være bundet, naar en Efterbevilling formeligt er blevet nægtet paa Tillægsbevillingsloven[39]), kan slutte til, at det samme maa være Tilfældet, hvor Godkendelsen nægtes ved Prøvelsen af Statsregnskabet, eftersom denne Prøvelse jo ikke sker ved Lov under samme Former som Vedtagelsen af Finansloven, hvorhos Godkendelsen jo ogsaa kan være nægtet alene, fordi en bevilget Udgift formentlig er anvendt paa uforsvarlig Maade. Ej heller kan man fra den anomale fra Enevældens Tid stammende Regel om, at Statens Kassebetjente ikke har Rekurs til Domstolene overfor Administrationens Regnskabsdecisioner[40]), slutte til, at den ved Grundloven bl. a. ogsaa til Værn for Ministrene oprettede Rigsret ikke skulde have en mere selvstændig Prøvelsesret[41]).

2. Overfor andre end Ministrene har Rigsdagens Beslutning direkte ingen Betydning. Godkendelsen af Statsregnskabet kan hverken præjudicere den private, hvem Ministrene har nægtet en Ret, f. Ex. den Embedsmand, hvis Pension er

---

[38]) Saaledes Holck II S. 169 fg., herimod Matzen III S. 109 fg., Goos-Hansen S. 154 fg.

[39]) Jfr. foran II S. 130.

[40]) Med Hensyn til de kommunale Regnskaber, er det i Lov 4. Marts 1857 § 18 og Købstadskommunallov 26. Maj 1868 § 33 udtrykkeligt udtalt, at den Regnskabspligtige, der ikke anerkender en Decisions Rigtighed, som gaar ud paa Pengeansvar for ham, kan forlange Sagen paakendt af Domstolene. I Landkommunallov 6. Juli 1867 §§ 28 og 54 er dette derimod ikke udtalt; alligevel maa det samme Resultat vistnok statueres i Henhold til Grl. § 70; anderledes dog Holch II S. 170 og Matzen III S. 109. I de allerfleste fremmede Lande afgøres Spørgsmaalet om Kassebetjentes Ansvar af de særlige Regnskabsretter eller de almindelige Domstole, jfr. foran II S. 120 Note 2.

[41]) Jfr. Matzen III S. 111 fg.

strøget, eller dække de underordnede Regnskabsbetjente mod den administrative Revisions og Decisions Erstatningskrav eller mod et eventuelt Straffesøgsmaal[42]). Heller ikke kan Godkendelsen af Regnskabet retsgyldigt sikre den private, til hvem en Minister uden Lovhjemmel har foretaget en Udbetaling, thi det er kun Ansvaret overfor Ministrene, som Rigsdagen har givet Afkald paa at gøre gældende, ikke derimod Statens Ret overfor Private[43]). Heri viser netop Forskellen sig fra det Tilfælde, at en afholdt Udgift er blevet formeligt efterbevilget paa Tillægsbevillingsloven, og det egentlige anomale i den Praxis at godkende ubevilgede Udgifter ved en Regnskabsgodkendelse, der ikke foregaar i Finanslovs Form[44]). Alligevel vil Godkendelsen her indirekte i Almindelighed faa samme Virkning for den private som en formelig Efterbevilling, idet man praktisk kan gaa ud fra, at naar Rigsdagen godkender Udgiftens Afholdelse, vil der ikke blive Tale om Tilbagesøgning[45]).

Nægtes omvendt Godkendelse af Statsregnskabet, berøres Tredjemands Ret heller ikke deraf, og om Tilbagesøgning fra godtroende Modtager vil der her praktisk ligesaa lidt blive Tale, som hvor en af en Minister til en godtroende Privatmand afholdt Udgift nægtes Efterbevilling paa Tillægsbevillingsloven[46]).

---

[42]) Holck II S. 169, G. Meyer-Anschütz S. 761.

[43]) Jfr. U. f. R. 1918 S. 875. Forsaavidt var den tidligere Udtryksmaade, naar Rigsdagen gav Decharge, tydeligere end den nu brugelige.

[44]) Jfr. Matzen III S. 106.

[45]) Matzen III S. 94.

[46]) Se foran i § 89.