Digitaliseret af | Digitised by



Forfatter(e) | Author(s):	Matzen, Henning.
Titel | Title:	Den danske Statsforfatningsret.
Udgavebetegnelse | Edition Statement:	4. gjennemsete Udg.
Bindbetegnelse | Volume Statement:	Vol. 2;
Udgivet år og sted | Publication time and place:	Kjøbenhavn : trykt hos J. H. Schultz, 1908-1910
Fysiske størrelse | Physical extent:	3 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

DET KONGELIGE BIBLIOTEK
130013883050

DEN DANSKE
STATSFORFATNINGSRET

AF

H. MATZEN

ANDEN DEL

FJERDE GJENNEMSETE UDGAVE

UDGIVET MED UNDERSTØTTELSE AF UNIVERSITETETS FRITRYKSKONTO

KJØBENHAVN
TRYKT HOS J. H. SCHULTZ A/S
1908

BIBL. UNIV.
HAFNIENSIS

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING

Side.

§ 1. Om Regeringsformen ..... 1—4

FØRSTE AFSNIT: OM KONGEN

FØRSTE KAPITEL: OM ADKOMSTEN TIL TRONEN

§ 2. Arveligt Monarki. Kongelovens Arveregler. Tronfølgeloven. 5—11
§ 3. Om Betingelserne for Arveret til Kongemagten..... 11—16
§ 4. Arvefølgeordenen... ..... 16—18
§ 5. Om Maaden, paa hvilken ny Regler angaaende Tronfølgen ville være at give ..... 18—19
§ 6. Om Arverettens Gjenstand..... 19—20
§ 7. Om Kongemagtens Erhvervelse og Fortabelse ..... 20—29
§ 8. Om Regeringens Tiltrædelse og Regeringsførelsens Ophør. 29—31
§ 9. Om den kongelige Myndigheds Udøvelse af andre i Kongens Sted..... 31—41

ANDET KAPITEL: OM KONGENS INDIVIDUELLE RETSSTILLING

§ 10. Almindelige Bemærkninger 42
§ 11. Om de offentligretlige Regler vedrørende Kongens personlige og formueretlige Forhold ..... 42—45
§ 12. Om de særlige Regler vedrørende Kongens private Retsforhold ..... 45—50
§ 13. Om Kongens Undtagelse fra Landets Jurisdiktion..... 50—54

TREDJE KAPITEL: OM KONGEHUSET

§ 14. Indledende Bemærkninger.. 54
§ 15. Hvilke Personer henhøre til Kongehusets Medlemmer? .. 54—60
§ 16. Om den særlige Retsstilling, som tilkommer Kongehusets Medlemmer ..... 60—70

FJERDE KAPITEL: OM DE FORFATNINGSMÆSSIGE ORGANER FOR REGERINGENS FØRELSE ELLER OM MINISTRENE

§ 17. Historisk Indledning ..... 70—76
§ 18. Almindelige Bemærkninger om Ministrenes Stilling..... 76—78

Side

§ 19. Om Indtrædelsen i Ministerstillingen ..... 79—86
§ 20. Ophøret af Ministerstillingen ..... 86—89
§ 21. Om Ministrenes personlige Rettigheder ..... 89—91
§ 22. Ministrenes Antal ..... 91—95
§ 23. Om Ministrenes Embedsvirksomhed ..... 95—96
§ 24. Om Statsraadet og Ministerraadet ..... 97—101
§ 25. Om Statsraadets Virksomhed ..... 102—106
§ 26. Om Ministerraadets Virksomhed ..... 106—108
§ 27. Om Ministrenes Virksomhed som Organer for Forvaltningen ..... 109—117
§ 28. Om Ministrenes Adgang til Rigsdagen ..... 118—121
§ 29. Om Ministrenes Ansvar ..... 121—145
§ 30. Om Ministrenes Ansvar (Fortsættelse) ..... 145—157

FEMTE KAPITEL: OM KONGEMAGTENS INDHOLD

§ 31. Indledende Bemærkninger ..... 158—161
§ 32. Om Kongens Myndighed til at give foreløbige Love 161—171
§ 33. Fortsættelse ..... 171—179
§ 34. Fortsættelse ..... 179—186
§ 35. Fortsættelse ..... 186—199
§ 36. Fortsættelse ..... 199—206
§ 37. Om Kongens Medvirkning ved den almindelige Lovgivning ..... 206—223
§ 38. Om Kongens Ret til at meddele Bevillinger og gjøre Undtagelser fra Lovene ..... 223—230

ANDET AFSNIT: OM RIGSDAGEN

§ 39. Indledende Bemærkninger ..... 231—239

FØRSTE KAPITEL: OM RIGSDAGENS DANNELSE

I. Om Folketingets Dannelse.

§ 40. Antal af Medlemmer. Adkomst til at tage Sæde i Tinget. Valgkorporationer ..... 239—240
§ 41. Valgret og Valgbarhed til Folketinget ..... 240—262
§ 42. Valgperioder. Valgkredse. Valgbestyrelser ..... 262—263
§ 43. Valglister ..... 263—267
§ 44. Valgenes Afholdelse ..... 267—268

II. Om Landstingets Dannelse.

§ 45. Indledende Bemærkninger ..... 268—269
§ 46. Om Medlemmernes Antal og om Adkomsten til at tage Sæde i Tinget 269
§ 47. Om de af Kongen udnævnte Medlemmer ..... 269—285
§ 48. Om de valgte Medlemmer ..... 285—291
§ 49. Valgkredse. Valgbestyrelser. Valglister ..... 291—293
§ 50. Valgenes Foretagelse. Medlemmernes Funktionstid .. 293—301

Side.

III. Almindelige Bestemmelser angaaende Rigsdagsvalgene og Rigsdagens Medlemmer.

§ 51. Valgenes Anordning. Omkostningerne ved og Straffebestemmelser vedrørende dem. Ret og Pligt til at modtage Valg ..... 301—302
§ 52. Valgbreve. Prøvelsen af Valgenes Gyldighed ... ... 302—309
§ 53. Om Rigsdagsmændenes Edsaflæggelse og eventuelle Udelukkelse fra Tinget ..... 309—312
§ 54. Om Rigsdagsmændenes Retsstilling ..... 312—316

ANDET KAPITEL: OM RIGSDAGENS SAMLINGER

§ 55. Benævnelser. Inddelinger ..... 316—317
§ 56. Adkomsten til Sammentræden. Tid og Sted derfor. Konstituering .... 317—319
§ 57. Om Rigsdagens Varighed..... ..... 319—325
§ 58. Udsættelse af Rigsdagens Møder ..... 325—328
§ 59. Opløsning..... ..... 328—337
§ 60. Deu forenede Rigsdag..... 337—338

TREDJE KAPITEL: RIGSDAGENS RETSSTILLING

§ 61. Ukrænkelighed ..... 339—342
§ 62. De kollegiale Rettigheder..... ..... 342—343
§ 63. De politiske Rettigheder..... ..... 343—349
§ 64. De enkelte Tings Rettigheder..... 349—359

TILFØJELSER

S. 51, L. 27 f. o.: Heri vil dog ske en Endring, naar Lov om Rettens Pleje 16. Juni 1908 § 271 træder i Kraft.

S. 89, L. 5 f. o., jfr. Lov om Rettens Pleje 16. Juni 1908 § 160 3.º. Om deres Tavshedspligt, se Straffelov 10. Febr. 1866 § 80, jfr. § 139.

S. 230, L. 2 f. n. tilføjes: jfr. Lov Nr. 110 6. Apr. 1906.

S. 313, L. 23 f. o.: U. f. R. 1898 S. 161; jfr. Lov om Rettens Pleje 16. Juni 1908 § 160 3.º. Om Rigsdagsmænds Tavshedspligt, se Straffelov 10. Febr. 1866 § 80.

Med Hensyn til Udtalelserne om Ministeren for Islands særlige Anliggende S. 153 flg. erindres det af den dansk-islandske Kommission den 14. Maj 1908 indstillede Forslag til Lov om det statsretlige Forhold mellem Danmark og Island. Hvis dette maatte blive vedtaget paa grundlovmæssig Maade af den danske Lovgivningsmagt saa vel som af den islandske, vil Island og dermed ogsaa den islandske Minister udgaa af Grundloven.

DEN DANSKE
STATSFORFATNINGSRET

II

Indledning.

§ 1. Om Regeringsformen.

Ved Ordet Regeringsform tænkes her i Overensstemmelse med det i 1ste Del S. 12 bemærkede paa den forfatningsmæssig bestaaende Ordning af den øverste, omfattende Statsmyndigheds Indehavelse og Udøvelse. Spørgsmaalet om, hvilken denne er, besvarer Grl.s § 1 derhen, at Regeringsformen er indskrænket-monarkisk. Dette Udtryk forudsætter, at der indenfor den bestaaende Statsordning findes en Person, der kan benævnes Monarken, hvorefter selve Staten kaldes Monarki og Regeringsformen monarkisk, saaledes som det fra Arilds Tid har været Tilfældet med Danmarks Rige.

I de forskjellige Monarkier bærer imidlertid Monarken og dermed ogsaa selve Monarkiet forskjellig Benævnelse. Det danske Monarki har fra Arilds Tid været et Kongerige, idet Monarken har ført Titel af Konge, som han grundlovsmæssig fremdeles bærer; jfr Grl. § 2, 11 m. fl., ligesom hans Ret dertil fra Arilds Tid har været folkeretlig anerkjendt, jfr Schlegel: Danmarks og Hertugdømmernes Statsret S. 246, 252, 253. Derfor taler ogsaa Grl.'s § 1 i Fortsættelse af sin første Sætning om Kongemagten, hvorved forstaas Indbegrebet af de Kongen som saadan forfatningsmæssig tilkommende Beføjelser. I dansk Statsret kan vi derfor som enstydig med Monarken sætte Kongen, naar vi nu gaa over til først at besvare det Spørgsmaal: Hvad forstaas ved en monarkisk Regeringsform? Efter den ligefremme Bemærkelse af Ordet Monarki som enstydigt med Enevælde betegnes derved en saadan Regeringsform, i hvilken en enkelt fysisk Person, Monarken, er Indehaver af den hele forfatningsmæssige Myndighed, som han kan udøve uden nogen anden Persons Medvirken. At selve den forfatningsmæssige Myndigheds Omraade er indskrænket, og at Monarken er bunden ved visse Regler i Henseende til sin Myndigheds Udøvelse, ophæver ikke Begrebet Monarki, saa længe blot ikke andre faa Andel i Magten, eller Herskeren er forfatningsmæssig bunden til andres Medvirken ved Regeringen. Beviset derfor ligger i vor Konge-

lov 14 November 1665; jfr. dens § 3, hvorefter Kongen ikke kunde forandre selve denne Lov, og § 7, hvorefter han skulde regere personlig, saa vidt han overhovedet kunde, men som dog af alle erkjendes at have hjemlet et Enevælde.

Det anførte strænge Begreb om Monarki fastholdes imidlertid ikke i den almindelige Bevidsthed, der tvertimod skjelner mellem et uindskrænket og et indskrænket Monarki, og fra denne videre Forstaaelse af Ordet er ogsaa Grl.'s § 1 gaaet ud, naar den bruger Udtrykket i n d s k r æ n k e t-monarkisk. Men hvorledes skal man bestemme det videre Begreb, der ligger til Grund for Udtrykket indskrænket-monarkisk Regeringsform? Begrebsmæssig Indsigt i Monarkiets Væsen i denne videre Forstand vindes ikke ved at betegne Monarken som Statens Overhoved; C. G. Holck: St. F. R. I S. 161; T. H. Aschehoug: Norges nuværende Statsforfatning I S. 188; eller Statschef; B. Morgenstjerne: Norsk Statsforf. Ret S. 176; thi deslige Betegnelser bruges ogsaa om Præsidenten i en Republik; jfr H. Blomberg: Svensk Statsret I S. 25; eller ved at betegne ham som Statsmagtens Organ, jfr Morgenstjerne: Anf. V. S. 176, ved Siden af hvilket man tillægger andre Statsmyndigheder samme Benævnelse, jfr Dr. K. Berlin: Opløsningsretten S. 237.

Heller ikke kan man betegne hans forfatningsmæssige Retsstilling ved at kalde Monarken for Statsmagtens Repræsentant; Holck: Værk I S. 161; Aschehoug: Anf. V. I S. 188; forsaavidt som han ingenlunde ene og udelukkende repræsenterer Statsmagten i alle Retninger, hverken indadtil, jfr Grl.'s § 2, eller udadtil, jfr Grl.'s § 18.

Til en begrebsmæssig rigtig, historisk hjemlet Besvarelse af det fremsatte Spørgsmaal maa det derimod fastholdes, at et Monarki i Modsætning til en Republik foreligger, hvor der i en Stat findes en enkelt fysisk Person, Monarken, der forfatningsmæssig er beføjet til at udøve enhver i Statsmagten som saadan indeholdt Myndighed, hvis Udøvelse ikke forfatningsmæssig er overdraget andre, eller som Forfatningen ialtfald ikke tillægger andre Myndigheder Andel i. Og dernæst bør yderligere denne Beføjelse, for at den Person, hvem den er tillagt, kan betegnes som Monark i Modsætning til Præsidenten i en Republik, være tillagt ham saaledes, at den ikke kan betages ham uden hans eller hans forfatningsmæssige Repræsentants eget Samtykke. I kort Begreb kan herefter Monarken betegnes som Statsmagtens a l m i n d e l i g e I n d e h a v e r.

Denne Hovedsætning er for det danske Monarkis Vedkommende positivt udtalt i Grl.'s § 11; jfr Frdg. 26 Juli 1854 § 4, Forf. L. 2 Oktbr. 1855 § 9, Grl 18 Novbr 1863 § 9; som bestemmer: Kongen har med de i denne Grundlov fastsatte Indskrænkninger den højeste Myndighed i alle

Rigets Anliggender. Det er altsaa den almindelige, øverste Myndighed i Rigets Anliggender, som er tillagt Kongen. Og den kan derhos ikke betages ham ved Lov, da ifølge Grl.'s §§ 2 og 95 Kongens eller, hvis han selv ikke er regjeringsdygtig, jfr Grl.'s § 7 og 8, hans Repræsentants-Samtykke udkræves til enhver Lovs Givelse; og heller ikke kan den betages ham ved Dom, da Kongen ifølge Grl.'s § 12 er ansvarsfri.

Spørger man paa den anden Side, hvilke de grundlovsmæssige Indskrænkninger i Kongens Myndighed ere, saa vise de sig at være dels reelle dels formelle, angaaende dels Omraadet for hans Myndighed dels dens Udøvelsesmaade.

I formel Henseende viser Indskrænkningen sig i, at Kongen er forfatningsmæssig forpligtet til at udøve sin forfatningsmæssige Myndighed under visse af ham selv dertil beskikkede Embedsmænds, Ministres Medvirken, Grl.'s § 11, jfr § 13, hvorefter Kongen udøver sin Myndighed gjennem sine Ministre.

Materielt set ere Indskrænkningerne meget vidtgaaende, idet ifølge Grl.'s § 2 den dømmende Myndighed helt er unddraget Kongen og henlagt til Domstolene, medens han deler den lovgivende Magt med Rigsdagen, saaledes at han kun i Nødstilfælde kan udstede foreløbige Love paa egen Haand i Medfør af Grl.'s § 25, og kun den udøvende Magt er forbeholdt Kongen alene. Men ligefuldt medfører Reglen i Grl.'s § 11, at al den Myndighed i Statens Anliggender, der ikke kan henføres til den lovgivende eller den dømmende, maa falde ind under den udøvende og ifølge deraf tilkomme Kongen.

Som den almindelige Indehaver af Statsmagten maa derfor i dansk Statsret nævnes K o n g e n.

Men Kongen er paa den anden Side ikke udelukkende Indehaver af Statsmagten. Ved Siden af ham findes en politisk Person, Rigsdagen, som i Forening med Kongen udgjør den lovgivende Myndighed og udenfor denne øver betydningsfulde Beføjelser dels i Forening med Kongen dels alene, jfr. henholdsvis Grl.'s §§ 10, 18 og Grl.'s § 8, Lov 11 Febr 1871, Grl.'s § 50 m. fl. Men Forskjellen mellem Rigsdagens og Kongens statsretlige Beføjelse viser sig i, at Kongens Myndighed ifølge Reglen i Grl.'s § 11 strækker sig saa langt, som ingen Indskrænkning kan paavises, medens der for Rigsdagens Myndighed maa paavises en særlig Hjemmel i §§ 2, 18, 50 m. fl.

Paa den anden Side maa imidlertid fastholdes, at selve Rigsdagens forfatningsmæssige Væren og Virken som saadan ikke afhænger af andre Myndigheders Bestemmelse, men kun kan ændres og ophæves med dens eget Samtykke. Som Medindehaver af Statsmagten ved Siden af Kongen bør derfor nævnes R i g s d a g e n.

De nævnte Statsmyndigheder, Konge og Rigsdag, repræsentere ifølge Grl.'s §§ 2, 8, 18, 48, 95 m. fl. dels hver for sig, dels i Forening baade den lovgivende og udøvende eller, hvad man med en fælles Benævnelse kan kalde den politiske Statsmagt, væsentlig omfattende den retsanordnende Myndighed. Denne tilkommer i særdeleshed den lovgivende, men ogsaa, skønt i mindre Udstrækning, den udøvende, der imidlertid tillige har den Opgave at være retshaandhævende. I alle Stater gives der imidlertid Myndigheder, nemlig Domstolene, hvis Opgave væsentlig er af sidstnævnte Art, idet de i Almindelighed have at afgøre, hvor vidt et Retsbrud er begaaet samt i bekræftende Fald at bestemme dets retslige Virkninger.

I adskillige, selv nyere, Forfatninger ere Domstolene imidlertid ikke gjorte til formelt selvstændige Statsmyndigheder. I Sverig er f. Eks. Kongen Formand for Landets øverste Domstol og har som saadan to Stemmer; jfr. Nordisk Retsencyclopædi VI S. 417; Upsala Universitets Tidsskrift 1880; Juridik II S. 49; og i Preussen afsiges ialtfald Dommene i Kongens Navn; jfr preussisk Forfatning 31 Jan 1850 § 86.

Den Ordning er imidlertid ikke fulgt i vor Grundlov, der har stillet Domstolene som forfatningsmæssigt selvstændigt besluttende Myndigheder, idet den i § 2 udtaler, at den dømmende Myndighed er hos Domstolene, jfr § 73.

De Afgjørelser, som de indenfor deres grundlovsmæssige og lovlige Beføjelses Omraade træffe i sidste Instans, ere derfor ogsaa endelig og almindelig forbindende i Lighed med den lovgivende og udøvende Magts Beslutninger indenfor deres grundlovsmæssige og lovlige Omraade, og forsaavidt kunne ogsaa Domstolene siges at udgjøre en Bestanddel af selve den øverste Statsmagt. Men paa den anden Side ere de dog ikke ligestillede med Kongen og Rigsdagen, forsaavidt som de ikke selv skulle være med til at træffe Bestemmelse om deres Væren og Virken, da de ikke udgjøre Bestanddele af den grundlovgivende eller lovgivende Myndighed, der derfor ogsaa kan træffe Bestemmelser angaaende Domstolenes Ordning og Omordning, jfr Grl.'s § 70, 71, 73, 74 m. fl., uden at Domstolenes eget Samtykke dertil udkræves. For at fremhæve denne Forskjel i Retsstillingen kan der da være Grund til at betegne Domstolene, ikke som Medindehavere af Statsmagten, men som forfatningsmæssigt selvstændige Udøvere af Statsmagten i en vis Retning. I Overensstemmelse hermed ville da ogsaa de almindelige Regler om Domstolenes forfatningsmæssige Væren og Virken blive fremstillede nedenfor III S. 282 flg i Læren om Statsmagtens Funktioner, medens vi i nærværende Afsnit alene beskæftige os med den politiske Statsmagts Indehavere: Kongen og Rigsdagen.

Første Afsnit.

Om Kongen.

Første Kapitel.

Om Adkomsten til Tronen.

§ 2. Arveligt Monarki. Kongelovens Arveregler. Tronfølgeloven.

Efter Udtalelsen om, at Regeringsformen er indskrænket-monarkisk, bestemmer Grl.'s § 1 videre, at Kongemagten er arvelig. Den Egenskab tilkommer Kongemagten overalt, hvor der forud er truffet forfatningsmæssig gyldig Bestemmelse om, hvem den ved en nærværende Indehavers Død, Tronfrasigelse o. s. v. skal tilfalde. I Reglen vil Forholdet i arvelige Monarkier derhos være det, at den paagjældende Forfatningsforskrift paa én Gang kalder Medlemmer af en vis Familie, et vist Dynasti, Kongehus, til at beklæde Tronen én efter anden i en vis Rækkefølge, hvilket ogsaa har været Tilfældet hos os, saa længe som Kongedømmet har været arveligt, i det derefter først Frederik III's Dynasti har været og nu Christian IX's Dynasti er erklæret arveberettiget til Tronen. Den hele Maade, hvorpaa Adgangen til Tronen er retlig ordnet i Henseende til Betingelserne for den enkeltes Adgang, Rækkefølgen mellem de flere berettigede o. s. v., benævnes da Arvefølgen; Grl.'s § 1; Grl. 5 Juni 1849 § 4 og Efterskrift; eller Tronfølgen, jfr »Tronfølgelov« 31 Juli 1853. Udtrykket Tronfølge kan derhos ogsaa betegne Retten til at sukcedere; Tronfølgelov 31 Juli 1853 Art. I; ligesom den, der er forfatningsmæssig nærmest til at efterfølge en regerende Konge paa Tronen, benævnes Tronfølger; Grl.'s § 15; Lov 11 Febr 1871 § 1 m. fl.

I ældre Tider, da Staterne betragtedes som Fyrsternes Arvegods og Kongemagten lig en Ejendoms-Ret derover, kunde Retten til Tronen vel grundes paa Indehavernes privatretlige Overdragelse deraf inter vivos saavel som ved Testament. Men efterat man er naaet til Erkjendelse af, at Kongemagten er et offentligt Hverv, som det ikke kan staa den, hvem det tilkommer og paahviler, frit for egenmægtigt at overdrage til andre, kan ogsaa Adkomsten til Tronen kun hvile paa et offentligretligt Grundlag, være sig en Lov som Tronfølgeloven 31 Juli 1853 eller en anden forfatningsmæssig Vedtagelse som f. Ex. en Beslutning af den forenede Rigsdag ifølge Grundlovens § 8, hvilket ogsaa har været erkjendt hos os, lige siden Monarkiet blev arvelig. Og ligesom den heromhandlede

offentlige Arveret skjelner sig fra den private derved, at den kun kan hvile umiddelbart paa en Lov eller en dermed beslægtet offentlig Fastsættelse, saaledes maa til yderligere Forskjel mærkes, at der ikke ved samme er Spørgsmaal om, at Arveladerens Ret som saadan ved Arvefaldet skulde gaa over paa Arvingen. Denne erhverver saaledes ikke først en Ret ved Formandens Død, men denne Begivenhed gjør kun den alt forinden tilstedeværende eventuelle Ret aktuel. Virkningen heraf vil vise sig, naar Spørgsmaalet bliver om, paa hvem Kongemagten skal gaa over i Tilfælde af Indehaverens Opgivelse eller Fortabelse deraf. Da saaledes den heromhandlede offentlige Arveret i Henseende til Indhold og Grundlag skjelner sig væsentlig fra den private, er det en Selvfølge, at de om den sidste givne Regler heller ikke som saadanne gjælde for Arveretten til Tronen, om end deres Analogi paa enkelte Punkter kan tjene til Støtte for et vist Resultat f. Ex. Anerkjendelse af Fosterets Arveret.

I Modsætning til det arvelige Kongedømme staar Valgkongedømmet, i hvilket Bestemmelse om Kongemagtens Indehavelse skal træffes Gang efter Gang for hver enkelt Konges Vedkommende. Et saadant Valgrige var Danmarks Rige i Tiden før 1660; men den 13 Oktbr s. A. overdrog Rigsdagen Frederik III Kongemagten som arvelig i hans baade mandlige og kvindelige Slægt, dog saaledes, at Riget altid skulde forblive hos en enkelt Arving, hvilken Overdragelse stadfæstedes ved Suverænitetsakterne for Danmark af 10 Jan 1661, for Norge 7 August s. A., for Island 28 Juli 1662 og for Færøerne 14 Aug. s. A.; Geheime Arkivets Aarsberetninger II S. 125 og 143; J. A. Fredericia: Adelsvældens sidste Dage S. 542 flg.; Retshistorien: Offentlig Ret I S. 190. I Henhold til den ved disse givne Bemyndigelse fastsatte Frederik III Arvefølgeordenen indenfor sit mandlige og kvindelige Afkom ved Kongeloven 14 Novbr 1665 Artt. 27—40; A. D. Jørgensen: Kongeloven og dens Forhistorie; Historisk Tidsskr. V—6 S. 241—87; P. Schumacher Griffenfeldt S. 195 flg.; der ligesom Artiklerne 21 og 25 bleve bestaaende, selv efter at Kongeloven i øvrigt var ophævet ved Grundlovens 5 Juni 1849, jfr. Efterskriften og § 4, hvilken sidste bestemte, at den i Kongeloven fastsatte Arvefølge fremdeles skulde være gældende; men Artiklen hjemlede dog tillige, at Arvefølgen kunde ændres efter Forslag fra Kongen med den forenede Rigsdags Samtykke, hvortil udkrævedes tre Fjerdedele af de afgivne Stemmer. Grunden til, at man alt forinden Grundlovens Tid havde været betænkt paa en mulig ny Ordning af Arvefølgeordenen; jfr navnlig Kong Christian VIII's aabne Brev 8 Juli 1846 i Lovsamlingen; N. Neergaard: Under Juni Grundloven I S. 696 flg.; var den senere ved Frederik VII's Død virkelig indtrufne Eventualitet, at Frederik III's Mandsstamme uddøde. Naar dette skete, vilde der nemlig være Fare for en Splittelse

af Monarkiet, idet der fandtes Territorier inden for samme, for hvilke Kongelovens Arvefølgeorden ikke havde nogen eller dog kun en omtvistelig og omtvistet Gyldighed. Den omfattede vel ifølge Kongelovens Art. 19 ogsaa de senere erhvervede Bestanddele af Monarkiet, men dog kun, forsaavidt der ikke forinden Erhvervelsen bestod særlige Arverettigheder med Hensyn til dem, som ikke vare ophævede ved de paagældende Bestanddeles Indlemmelse i det danske Monarki. Derefter var der ingen Tvivl om, at Kongelovens Arvefølgeorden foruden i Kongeriget med Island og de vestindiske Kolonier tillige gjaldt i Hertugdømmet Slesvig, saavel i den kongerigske som i den tidligere gottorpske Del deraf, hvilket sidste var en Følge af den til Inddragelsen i 1721 sig sluttede Arvehylding secundum tenorem legis Regiae jfr K. Erslev: Frederik IV og Slesvig S. 95 samt efterfølgende Traktater med Rusland angaaende Mageskifte af den gottorpske Del af Holsten i 1767 og 1773; Aab. Brev 8 Juli 1846; Hist. Tidsskr. V—5 S. 117 flg.; A. D. Jørgensen: Fyrretyve Fortællinger af Fædrelandets Historie S. 285. Naar Hertugen af Augustenborg gjorde Krav paa Arveret til Slesvig under Paaberaabelse af, at den agnatiske Arvefølge gjaldt der, var dette Krav følgelig ganske ubeføjet[1]). Ligeledes var Kongelovens Arvefølge utvivlsomt gældende i Hertugdømmet Lauenborg ifølge Traktat 4 Juni 1815, hvorved det afstodes til Danmark, og Patent 6 Decbr s. A.; jfr J. E. Larsen: Samlede Skrifter I—2 S. 169.

Omtvistet var derimod Arvefølgen i det efter det tyske Riges Opløsning ved Patent 9 Septbr 1806 med Monarkiet forbundne Hertugdømme Holsten; J. E. Larsen: Anf. Værk S. 155; derimod A. D. Jørgensen: Anf. Værk S. 286; Historisk Tidsskrift VII—6 S. 11, 52 flg; Danmarks Riges Historie V S. 579. I den tidligere gottorpske Andel af Holsten, der var erhvervet ved Mageskifte fra Rusland 1767 og 1773 mod Afstaaelse af Oldenborg og Delmenhorst, var det derhos ialtfald givet, at Kongelovens Arvefølge ikke gjaldt, idet den var afstaaet til Kongen, Kristian VII, hans Broder og deres mandlige Descendenter; Clausen: Recueil de traités S. 87; J. E. Larsen: Anf. Værk S. 163, 164, 165; men paa den anden Side var der i Traktaten intet bestemt om, hvem Andelen skulde tilfalde efter de paagældende Descendenters Uddøen.

---

1) Om den vidtløftige Literatur angaaende Arvefølgespørgsmaalet med Hensyn til Hertugdømmerne se Holck: Statsforfatningsret I S. 39 Note, hvortil kan føjes A. v. Warnstedt: Staats- und Erbrecht der Herzogthümer Schleswig-Holstein; Hannover. 1864. Rechtsgutachten der deutschen Juristenfacultäten in der Schleswig-Holsteinischen Successionsfrage I, Hannover 1864. Dr. Herbert Pérnice: Kritische Erörterungen zur Schleswig-Holsteinischen Successionsfrage I—II Berlin 1866.

For at afværge den af disse forskjelligartede og omtvistede Arvefølgeregler flydende Fare for indre og ydre Stridigheder og eventuel Adsplittelse af Monarkiets Bestanddele søgte den danske Regering saa vidt muligt ad Overenskomstens Vej at samle Adkomsterne til de forskjellige Dele hos de samme Personer og fandt i saa Henseende navnlig Imødekommen hos Repræsentanten for den ældre holsten-gottorpske Linie, Kejser Nikolai af Rusland, idet den russiske Regering tog Initiativet til Affattelsen af den nedenfor nævnte Londoner Protokol, der udtalte sig for Opretholdelse af det danske Monarkis Integritet, og Kejseren ved Warschauer Protokollen 5 Juni 1851; se Note ved Kongeligt Budskab 4 Oktober 1852 i Ussings Lovsamling; overdrog sine Arverettigheder til daværende Prins Christian af Glücksborg, til hvilken Overdragelse senere den 28 Marts 1854 sluttede sig en Frasigelse fra Storhertugen af Oldenborg som Repræsentant for den yngste holsten-gottorpske Linie. Paa den anden Side renuncerede de efter Kongeloven nærmeste Arvinger, Kong Christian VIII's Søster, Landgrevinde Charlotte af Hessen og hendes ældre Børn, til Fordel for daværende Prinsesse Louise og hendes Descendenter, og ved Akceptations- og Forsikrings Akt 18 Juli 1851 overdrog Prinsesse Louise igjen samtlige sine Rettigheder til Kronen til sin Gemal og deres fælles mandlige Arvinger og Efterkommere; se Rigsdagstidende 4 Session; Anhang til Rigsdagstidenden for den forenede Rigsdag Sp. 55—60. Under 30 Decbr. 1852 udstedte derhos Hertugen af Augustenborg en Deklaration, hvorved han for sig og sin Familie forpligtede sig til ikke paa nogen Maade at modsætte sig de Beslutninger, som Kongen maatte fatte med Hensyn til Arvefølgens Ordning i de under hans Scepter hørende Lande; jfr Patent 2 Marts 1853 i Lovsamlingen for Hertugdømmet Slesvig s. A.[1]) Med Hensyn til Betydningen af de heromhandlede Frasigelser skal blot fremhæves, at forsaavidt Arveberettigelser, som f. Ex. den russiske Kejsers, maatte være traktatmæssig hjemlede, var en Opgivelse deraf selvfølgelig retlig nødvendig til Tronfølgelovens folkeretlig gyldige Tilbliven, idet traktatmæssige Adkomster ikke kunne ophæves ved Lov; men forsaavidt de derimod kun støttede sig paa selve Arvefølgereglerne, maatte man ved en ny Tronfølgelov kunne forandre og ophæve bestaaende Arveregler[2]); De mulige

---

[1]) Jfr. Rechtsgutachten des preussischen Kronjuristen, Geheimeraths, Dr. Pernice betreffen die eventuelle Succession der Sonderburger Linie des Hauses Holstein-Oldenburg in das Herzogthum Holstein; abgegeben an die Preussische Regierung 30 Sept. 1851; Kopenhagen 1863. [2]) W. Schücking: Der Staat und die Agnaten S. 28, 31, 40; jfr dog F. Stoerck: Die agnatische Thronfolge im Fürstenthum Lippe. S. 4.

Forbehold, som Frasigelserne maatte indeholde, kunne derfor heller ikke have nogensomhelst retlig Betydning overfor den gyldig givne Tronfølgelovs, af Grundloven bekræftede, ubetingede Forskrifter. Ved Londoner Protokollen af 2 Aug 1850, jfr Protokol 2 Septbr s. A. som Note i Lovsamlingen; N. Neergaard: Under Juni Grundloven I S. 470; havde derhos samtlige Stormagter — med Undtagelse af Preussen — og Sverrig-Norge udtalt deres Villighed til at give den fremtidige Arvefølgeordning for det danske Monarki en forøget Fasthed »par un acte de reconnaissance Européenne«, og i Overensstemmelse dermed undertegnedes efter langvarige Forhandlinger Londonertraktaten 8 Maj 1852; se Lovsamlingen; hvorved samtlige de nævnte Magter saa vel som ogsaa Preussen anerkjendte daværende Prins Christians og hans fra Ægteskabet med Prinsesse Louise nedstammende mandlige Descendenters Arveret til hele det danske Monarki. Den tiltraadtes senere af saa godt som alle andre evropæiske Magter, dog med Undtagelse af det tyske Forbund; N. Neergaard: Under Juni Grundloven I S. 742; Holck: I S. 77; hvis Samtykke ansaas for overflødigt, da dets vigtigste Medlemmer, Østerrig og Preussen, havde undertegnet Traktaten, en Omstændighed, Forbundet senere benyttede til at nægte Kong Christian IX Anerkjendelse som Hertug af Holsten. Efter Hertugdømmernes Afstaaelse ved Wienerfreden 30 Oktbr 1864 kom imidlertid det preussiske Kronsyndikat til den Erkjendelse, at ingen anden end Kong Christian IX havde været adkomstberettiget til Hertugdømmerne [1]).

Selvfølgelig vare dog hverken de ovennævnte Frasigelser eller selve Londonertraktaten i Stand til at ophæve Kongelovens Bestemmelser og begrunde en ny Arvefølgeorden for det danske Monarki. Dertil udkrævedes en statsretlig Fastsættelse, til hvilken maatte erhverves den danske Rigsdags Samtykke ifølge Grundloven 5 Juni 1849 § 4. Dette Samtykke søgtes; Kongeligt Budskab 4 Oktbr 1852; N. Neergaard: Anf. V. I S. 766 flg.; og erhvervedes efter lang Modstand og gjentagne Opløsninger, hvorpaa den nye Ordning fuldbyrdedes gjennem T r o n f ø l g e l o v 31 J u l i 1 8 5 3, hvis Art. I og II have faaet Karakter af Grundlovsforskrifter ved at optages i Grundlovens § 1, som bestemmer, at Arvefølgen er den i Tronfølgelov af 31 Juli 1853 Art. I og II fastsatte. Art. III i Tronfølgeloven er derimod fremdeles kun en almindelig Lovforskrift, men maatte dog paa den anden Side ogsaa eventuelt respekteres som saadan, idet man ingenlunde med Holck I S. 137 fra den Omstændighed,

---

[1]) Rechtsgutachten bezüglich der Herzogthümer Schleswig, Holstein und Lauenburg. Auf Grund des allerhöchsten Erlasses von 14 Juli 1864 gestattet vom preussischen Kronsyndikat. Berlin 1866.

at den ikke er bleven gjort til en Grundlovsforskrift, saa lidt som fra Forskriften i Grl.'s § 8, 4de Punkt, kan slutte til en Ophævelse deraf.

Man har spurgt, om efter Indtrædelsen af den i Tronfølgeloven forudsatte Eventualitet, at Kong Frederik III's Mandsstamme uddøde, Kongelovens Arveforskrifter ere aldeles bortfaldne, eller om der endnu kan tillægges dem Gyldighed, ikke i Strid med Tronfølgelovens Forskrifter, men til nærmere Udfyldning og Forklaring af dens mere almindelige, kortfattede Regler navnlig i Art. II; Holck I S. 129—30; 134—35. I saa Henseende maa først fremhæves, at de intetsteds ere udtrykkelig ophævede. Tronfølgeloven indeholder ingen clausula derogatoria, og i dens Indledning hedder det vel, at Kongen har erkendt, at det mest hensigtssvarende Middel til at forebygge Monarkiets fremtidige Adsplittelse vilde være at lade for nævnte Tilfælde udgaa en ny, for Monarkiets hele Omfang gyldig og altsaa Kongelovens Arveforskrifter ophævende Tronfølgelov m. m. Men dette er kun en Udtalelse af, hvad Kongen har erkjendt, at der hensigtsmæssigt kunde og burde gjøres; ville vi imidlertid vide, om og hvorvidt han virkelig har handlet i Overensstemmelse med denne Erkjendelse, maa vi undersøge Lovens dispositive Del, der indeholder den egentlige Lovgivervilje. Her viser det sig da, at Art. I kun bestemmer, at, dersom det fra Kong Frederik III nedstammende mandlige Afkom maatte uddø, al Arveret efter Kongelovens Art. 27—40 skal være ophævet, og kun Mand af Mand med Udelukkelse af Kvinder være arveberettiget m. m. Om Meningen med denne Udtalelse kan der ikke godt være Tvivl. Naar Kong Frederik III's Mandsstamme er uddød, skal ikke blot dens, men al paa Kongeloven støttet Arveret, altsaa ogsaa de overlevende Kvindeliniers, være bortfalden, og Tronfølgeloven fremhæver og forklarer yderligere denne sin Tanke ved Tilføjelsen: og kun Mand af Mand med Udelukkelse af Kvinder være arveberettiget o. s. v. Lovens dispositive Del vil herefter utvivlsomt borttage Muligheden af, at Kongeloven efter Frederik III's Mandsstammes Uddøen for Fremtiden kan paaberaabes som Hjemmel for Arveret til Tronen; jfr ogsaa Præmissernes Udtryk: med Ophævelse af al Arveret efter Kongeloven og Udelukkelse af den kvindelige Arvefølge. Men andet og mere vil den ifølge sine klare Udtryk heller ikke. Det foran anførte mindre klare Udtryk i Præmisserne maa fortolkes i Overensstemmelse med selve den dispositive Del frem for omvendt, og det staar herefter fast, at Tronfølgeloven kun har ophævet Kongelovens Forskrifter, saa langt som de gik ud paa efter Mandsstammens Uddøen vedblivende at hjemle Frederik III's øvrige Efterkommere som saadanne en Arveret til Tronen. Forsaavidt de derimod opstille nærmere Regler angaaende den en Person tillagte Arveret til Tronen, som f. Ex. i Art. 38 om Fosterets Arveret og i Art. 39

om Anmeldelsen af Barnets Navn og Fødselsdag, eller give Forskrifter om Arvefølgeordenen, f. Ex. om Linealprincipet i Art. 28, da ere disse Bestemmelser ikke direkte ophævede. Men ligefuldt ere de ikke længere gjældende, idet de ere indirekte bortfaldne som Følge af, at det Dynasti, for hvis Medlemmer de ene og alene vare givne, ved Tronfølgeloven er blevet afløst af et nyt, om hvis Medlemmers Arveret andre og nye Regler ere givne. Paa anden Maade kan den samme Sætning ogsaa formuleres derhen, at de paagjældende Forskrifter have ophørt at gjælde, fordi den nødvendige Forudsætning for deres Anvendelse er bortfalden. Til nærmere Belysning af denne Sætning kan mærkes følgende:

Man kan vel tænke sig en Lov angaaende Betingelserne for Arveret eller en Arvefølgeordning til Tronen affattet saa almindelig, at den maa finde Anvendelse ikke blot paa et enkelt bestemt men paa ethvert som helst regerende Dynasti paa samme Maade, som f. Ex. Grl.'s §§ 4 og 5 ville finde Anvendelse paa enhver regerende Konge af et hvilket som helst Dynasti. Af saadant Indhold er f. Ex. netop Forskriften i Tronfølgelovens Art. I, at kun Mand af Mand med Udelukkelse af Kvinder skal være arveberettiget til den danske Trone. Men af et saadant almindeligt Indhold vare Kongelovens Arveforskrifter ikke. De vare kun givne for Medlemmerne af det ved den indsatte og i Henhold til den arveberettigede Kongehus. Det udtaler Kongeloven selv saa bestemt som muligt. I Art. 38 hedder det saaledes vel i Almindelighed, at blandt Børn og Børnebørn regnes endog Fosteret; men den sande Mening med disse Udtryk fremgaar dog af Art. 40, 2det Punktum, som lyder: Rette ægte Sønner og ægte Døtre, avlede udi ret lovligt Ægteskab af den af os nedstigende kongelige Arvestamme ere alene at forstaa ved de Børn og Børnebørn, som udi Kongeloven omtales. Paa samme Maade som Tronfølgelovens Regler i Art. II kun gjælde om det ifølge den arveberettigede Kongehus og derfor uden videre vilde falde bort, hvis en ny Slægt kom paa Tronen; jfr Grl.'s § 8; 4de Punktum; saaledes ere ogsaa samtlige Kongelovens Arveforskrifter traadte ud af Kraft, efter at Frederik III's Descendenter, for hvem de udelukkende gjaldt, ved Tronfølgelovens Art. I have mistet den dem som saadanne ved Kongeloven tillagte Arveret.

§ 3. Om Betingelserne for Arveret til Kongemagten.

Disse ere efter Tronfølgeloven:

1) at vedkommende nedstammer fra Ægteskabet mellem Kong Christian IX og Dronning Louise; jfr Tronfølgelovens Art. I og II. At Arveretten er indskrænket til Afkomet af dette Ægteskab, er begrundet i,

at Dronning Louise i Kraft af de tidligere omtalte Opgivelser var den, hvem Arveretten til den største Del af Monarkiet tilkom. — Af den her fremhævede Fordring følger, at kun den naturlige Afstamning fra Dynastiets Stifter kan begrunde en Arveret til Tronen. Det borgerlige Slægtskab, som begrundes ved Antagelse i Barns Sted, er uden al Betydning i saa Henseende;

2) at samtlige de Personer, gennem hvilke vedkommende nedstammer fra nævnte Ægteskab, ere Mænd. Kognater ere ved Tronfølgelovens Art. I og II ubetinget udelukkede fra Arveret;

3) at den paagjældende selv er Mand, jfr Tronfølgelovens Art. I og II, hvorefter kvindelige Agnater heller ikke kunne arve;

4) at alle de Mænd, gjennem hvilken vedkommende nedstammer fra det nævnte Ægteskab, saa vel som han selv, ere avlede udi ret lovligt Ægteskab.

Deraf følger, at alle uægte fødte Børn, om de end senere ere blevne legitimerede ved Tinglysning, Bevilling eller Ægteskab, ere udelukkede fra Arveret til Tronen. Arveretten tilkommer end ikke alle de ægtefødte, da Lovens Art. II udtrykkelig kræver, at det arveberettigede Afkom skal være a v l e t udi ret lovligt Ægteskab. Denne Paastands Rigtighed har man dog villet bestride, idet man har sagt, at Ordet avlet, der er optaget af Kongelovens Artt. 27 og 40, efter Datidens Sprogbrug meget vel kan betegne det samme som født, og til Bevis derpaa henvises til Kongelovens Art. 30. I den tales henholdsvis om ældre Søn, som er f ø d t, forinden hans Fader er bleven Konge, og yngre Søn, som er a v l e t efter samme Tidspunkt.

En tilsvarende Sondring findes i øvrigt ogsaa i nyere Love, f. Ex. Fdg. 8 Maj 1829 § 7, hvori der tales om Frihed for Værnepligt for de Sønner, som ere a v l e d e før Faderen gik over i værnepligtig Stand, og Værnepligt for de Sønner, som derefter f ø d e s. Men af denne Sammenstilling kan man i det højeste slutte, at enten »avlet« er brugt mindre korrekt istedetfor »født«, eller omvendt; og det andet maa snarest have Formodningen for sig, da man i D. L. 5—2—34 finder Exempel paa, at »født« m a a være brugt i Betydning af avlet, medens man ikke finder Exempel paa det modsatte; F. C. Bornemanns Arveret S. 38; A. V. Scheel: Personret S. 9—10, jfr dog V. Bentzon: Personret 3dje Udgave S. 8—9. Selv om Ordet avlet maatte være hentet fra Kongeloven, hvorom ingen Oplysning foreligger, vilde man derfor ingenlunde derfra kunne slutte, at avlet skulde være brugt i Betydning af født, saa meget mindre, som Kongeloven ikke havde den samme Anledning som Tronfølgeloven til at udtrykke sig nøjagtigt. Ifølge Kongeloven maatte Reglen nemlig under alle Omstændigheder blive den samme, hvorledes man end forstod

Ordene avlet og født, medens Tronfølgelovens Regel vil blive af væsentlig forskelligt Indhold, eftersom Ordet avlet forstaas paa den ene eller paa den anden Maade. Under alle Omstændigheder vilde derhos Brugen af Ordet avlet i Betydning af født være en Unøjagtighed i Strid med almindelig Sprogbrug. Og i en Lov, som Tronfølgeloven, der har en fundamental Betydning for Statsordningen, hvis Affattelse derhos er i høj Grad kort og koncis, maa hvert Ord antages at være nøje overvejet, og Ordet avlet maa derfor ogsaa antages at være brugt i dets almindelige, sprogrigtige Bemærkelse. Det Resultat, vi derved naa til, er ogsaa forsaavidt i sin Orden, som det er naturligt, at det Barn, der skal kunne blive Landets Konge, ikke maa have mindste Skygge af Illegitimitet hvilende paa sig. Det praktiske Hensyn til, at Tidspunktet for Fødselen lettere lader sig oplyse, har Tronfølgeloven ikke ladet veje op derimod.

Ægteskabet, i hvilket den paagældende er avlet, skal dernæst være et »ret lovligt« Ægteskab. Denne Karakter mangler Ægteskabet selvfølgelig, naar det er indgaaet i Strid med indispensable Lovbud; men er vedkommende Lovbud dispensabelt, vil Ægteskabet kunne blive ret lovligt gjennem en i behørig Form erhvervet Dispensation. Hvad der i øvrigt fordres til, at Ægteskabet skal kunne være »ret lovligt«, maa i Almindelighed afgjøres efter Ægteskabs Lovgivningens Regler, og om det da bliver den danske eller en fremmed Lovgivning, efter hvilken Ægteskabet bliver at bedømme, maa ligeledes afgjøres i Overensstemmelse med de almindelige Grundsætninger om familieretlige Reglers Virkekreds i Rummet. Er vedkommende Arving saaledes en græsk Prins, bliver hans Forhold at bedømme ikke efter den danske men efter den græske Familieret. En særlig offentligretlig Betingelse for Ægteskabets Lovlighed foreligger dog i Henseende til her i Riget sig opholdende Prinser, idet de ifølge Kongelovens Art. 21 maa have Kongens Samtykke dertil. Er dette ikke blevet meddelt, vil ifølge den overalt herskende Opfattelse, som Kongeloven ogsaa maa forudsættes at være gaaet ud fra, Følgen blive den, at Ægteskabet, om end civilretlig gyldigt, dog ikke kan afføde Virkninger i statsretlig Henseende, saa at navnlig Børnene ikke faa Arveret til Tronen. I øvrigt findes i vor Ret ikke opstillet særlige Regler om Tronarvingers Giftermaal, og der kan derfor navnlig heller ikke fordres Jævnbyrdighed hos Hustruen. Tronfølgeloven indeholder ingen speciel Hjemmel til, at et Ægteskab, der i og for sig er »ret lovligt«, skulde kunne berøves dets Virkninger i Henseende til at skaffe de i samme avlede Børn Arveret til Tronen. Men paa dette Punkt maa den dog ogsaa forudsættes at have henholdt sig til den almindelige evropæiske Fyrsteret, ifølge hvilken Kongen selv kan indgaa og tillade Prinser af Blodet at indgaa et saakaldet morganatisk Ægteskab eller Ægteskab til venstre Haand, hvis Særkjende

netop er, at de ellers af Ægteskabet flydende Virkninger med Hensyn til Hustruens og Børnenes offentlige Retsstilling ere bestemte til ikke at skulle indtræde. Vel foreligger i vor statsretlige Praxis kun Exempel paa morganatisk Ægteskab, indgaaet af Kongen selv; Reskr. 1 Jan 1856 i Dep. Tid. 1856 S. 1; men for Prinsernes Vedkommende følger samme Regel af Kongelovens Art. 21, hvorefter Kongen ogsaa maa kunne meddele sit Samtykke paa Betingelse af, at Ægteskabet ikke afføder offentligretlige Virkninger. Dette maa saa meget mere antages, som det samme Resultat vilde kunne opnaas derved, at Prinsen indgik Ægteskab, uden at Kongens Samtykke dertil var erhvervet.

Hermed have vi opregnet de i Tronfølgeloven opstillede Regler for Arveretten til Tronen. Naar de udfyldes med den almindelige Ægteskabs- og Slægtskabslovgivning, ville de i Almindelighed ikke savne den Fuldstændighed, som er nødvendig til deres praktiske Anvendelse; kun paa et enkelt Punkt efterlade de et Savn, idet Tronfølgeloven ikke indeholder nogen Bestemmelse om, fra hvilket Tidspunkt det paagjældende Afkoms Tilværelse som arveberettiget skal regnes, om fra Fødselen eller eventuelt alt fra Avlingen. Med andre Ord, Tronfølgeloven besvarer ikke positivt Spørgsmaalet, om Fosteret har en Arveret til Tronen. Man kan paa dette Punkt ikke lægge nogen Vægt paa, at den siger »avlet« og ikke »født« udi ret lovligt Ægteskab; thi derved er kun sagt, at det under alle Omstændigheder er en Betingelse for Arveretten, at Barnet er avlet i ret og lovligt Ægteskab; men om i øvrigt alt den Omstændighed, at det er avlet, er tilstrækkelig til at begrunde dets Arveret, eller om yderligere dertil maa udkræves, at det er blevet født, afgjøres ikke ved det anførte Udtryk. Uden for Tronfølgeloven findes lige saa lidt nogen positiv Afgjørelse af Spørgsmaalet, idet Kongelovens Art. 38, der udtrykkelig besvarede Spørgsmaalet bekræftende, ifølge det foran bemærkede ikke mere kan finde Anvendelse, og Reglen i D. L. 5—2—30 kun gjælder i private Arveretsforhold. Spørgsmaalet maa da besvares med Henblik paa Fosterets Natur og dets derved bestemte almindelige retlige Behandling.

Imod Fosterets Arveret kunde man gjøre den Betragtning gjældende, at ingen kan arve, før han er til; men Tilværelsen begynder først med Fødselen, og kun den, der alt er født, naar Arven falder, vil derfor kunne arve. Men hertil er at svare, at Fosteret dog alt forinden Fødselen er et vordende eller, om man vil, et eventuelt Menneske, som man derfor ogsaa uden at komme i Strid med Kjendsgjerninger kan behandle som eventuelt Retssubjekt. Denne Behandling af Fosteret har Retsanskuelsen i Almindelighed godkjendt, forsaavidt den er til dets Fordel. Naar Sætningen i Almindelighed udtrykkes saaledes, at den undfangne betragtes som født, forsaavidt det er til dens Fordel, maa her dog, for at Udtrykket kan blive

fuldkommen korrekt, foran »betragtes« indskydes et »eventuelt«, idet Reglen kun gjælder under Forudsætning af, at Fosteret virkelig kommer levende til Verden og iøvrigt opfylder de for vedkommende Rettigheds Erhvervelse foreskrevne Betingelser.

Særlig har den almindelige Retsanskuelse vedkjendt sig den ovennævnte Opfattelse, forsaavidt Arveretten angaar. Ikke blot er Fosterets Ret i saa Henseende anerkjendt i den borgerlige Ret; V. Bentzon: Personret S. 8; men det samme vil ogsaa findes at være Tilfældet overalt i Evropas offentlige Ret, hvor Spørgsmaalet udtrykkelig er blevet rejst; Aschehoug: Norges Statsforfatning I S. 201; C. Naumann: Sveriges St. F. R. II S. 43; Erskine May: Constit. history of England I S. 186; Mohl: Würtemb. Staatsrecht (2 Aufl.) I S. 159; Marquardsen: Handbuch des öffentlichen Rechts III S. 29; IV S. 20; m. fl.; ligesom Bestemmelsen i vor Kongelovs Art. 38 ogsaa var i fuldkommen Overensstemmelse dermed. At Tronfølgeloven ikke har gjentaget den samme Forskrift, er let forklarligt efter dens hele Affattelsesmaade, der i afgjort Modsætning til Kongeloven indskrænker sig til kort at fremhæve de almindelige Betingelser og ledende Grundsætninger for Tronfølgen uden nogetsteds at indlade sig i saadanne Enkeltheder, som en udtrykkelig Omtale af Fosterets Arveret vilde forudsætte. Derfor kan man heller ikke af dens Tavshed desangaaende slutte til en Forkastelse af Kongelovens Regel. Tilfældet er simpelthen ulovbestemt, saaledes at Reglen derfor maa formes i Overensstemmelse med den almindelige Retsbevidstheds Krav, der utvivlsomt i Henhold til foranførte vil udtale sig til Fordel for Fosterets Arveret. Kun maa derved fastholdes den Væsensforskjel mellem Fosterets og det alt fødte mandlige Barns Arveret, at denne sidste er ubetinget erhvervet, medens Fosteret kun arver, dersom det fødes levende til Verden og viser sig at være af Mandkjøn. Var man ved Arvefaldets Tid vidende om Fosterets Tilværelse, vil der i Henseende til Regeringsførelsen være at forholde i Overensstemmelse med Lov af 11 Februar 1871 § 2; foreløbig, indtil Fødselen har fundet Sted, føres Regeringen for en incerta persona, enten Fosteret eller efterfølgende Arving; T. H. Aschehoug: Norges St. F. I S. 290; H. Schulze: Deutsches Staatsrecht I S. 245; Das preussische Staatsrecht I S. 202; G. Mayer: Deutsches Staatsrecht, 2te Aufl. S. 225; Ulbrich: Österreichisches Staatsrecht S. 138; Marquardsen: Handbuch III 3 S. 54; jfr dog Kirchenheim: Die Regentschaft S. 65. Fødes Barnet som Mand, fortsættes Regeringsførelsen i dets Navn; i modsat Fald er næste Arving Konge fra samme Tidspunkt. Var man derimod ved Tronskiftet uvidende om Fosterets Tilværelse, og næste Arving som Følge deraf maatte have besteget Tronen, vil dog Fosterets forfatningsmæssige Ret ikke kunne fortabes ved en saadan Forbigaaelse; men saa snart dets Tilværelse

erkjendes, vil den tiltraadte Konge have at fratræde Regeringen og en Regeringsførelse være at anordne. Er Barnet kommet levende til Verden som Mand, vil i hvert Fald den tiltraadte Hersker have at fratræde, forsaavidt det ikke alt tidligere maatte være sket, paa samme Maade som hvor ellers en urettelig forbigaaet Arving træder frem; jfr Kirchenheim a. St. Den Ret til at beholde Tronen for sin Livstid, som Holck I S. 146 synes tilbøjelig til at indrømme den tiltraadte Konge, kunne vi ikke se mindste Hjemmel til.

Naar de i det foregaaende opstillede Betingelser ere fyldestgjorte, har vedkommende Person en Arveret til Tronen o: en Adgang til, naar Rækkefølgen maatte naa til ham, at blive Konge, forudsat at han iøvrigt opfylder de forfatningsmæssige Betingelser derfor, som ere givne i Grundlovens §§ 4 og 5, hvilke omhandles nedenfor. Mærkes maa dernæst, at den én Gang erhvervede Arveret til Tronen ikke vil kunne berøves den berettigede imod hans Vilje undtagen gjennem en Forandring af Grl.'s § 1 i Overensstemmelse med dens § 95. Forbrydes kan Arveretten ikke: da D. L. 6—4—1 er ophævet ved Strfl.'s § 308, og Bestemmelsen i Strfl.'s § 304 aabenbart kun har Hensyn til den private Arveret, jfr Ordene, Arveret e f t e r d e n, mod hvem o. s. v., samt den Betydning, som Artiklen tillægger den fornærmedes Viljeserklæring til at gjengive vedkommende den forbrudte Arveret. Derimod kan den heromhandlede Arveret opgives, men ikke overdrages i Strid med de efterfølgende Arvingers Ret. Spørgsmaalet, om en Person er virkelig arveberettiget til Tronen eller ikke, vil lejlighedsvis kunne komme til at foreligge til Afgjørelse ved Domstolene, f. Ex. ved Spørgsmaal om Myndighed, Grl.'s § 6; Jurisdiktion; Kongelov, Art. 25, D. L. 1—2—1 og Strafansættelse ifølge Straffelov 10 Februar 1866 § 94. Selve Hovedspørgsmaalet, om en Person som nærmest arveberettiget kan bestige Tronen, vil derimod ikke være at afgjøre af Domstolene, men af andre Myndigheder; og det samme gjælder ogsaa Afgjørelsen af, om han som Tronfølger i Henhold til Grl.'s § 15 kan tage Sæde i Statsraadet eller ifølge Lov 11 Februar 1871 § 1 kan føre Regeringen, jfr nærmere nedenfor Bemærkningerne om Tronfølgeren i Kapitlet om Kongehuset.

§ 4. A r v e f ø l g e o r d e n e n.

Findes der en Flerhed af Personer, som i Henhold til det i forrige § bemærkede hver for sig ere i Besiddelse af Betingelserne for Arveret til Tronen, bliver Spørgsmaalet om det indbyrdes Forhold mellem deres Berettigelse, om de kunne bestige Tronen samtidig eller efter hinanden,

og i sidste Fald om deres Følgeorden. Herom findes Reglen i Tronfølgelovens Art. II; jfr Grl.'s § 1; hvor det hedder: Paa dette Afkom, Mand efter Mand og Mand af Mand m. m. skal Tronen nedarves efter Førstefødselsretten og den agnatiske Linealfølge.

1) Tronen nedarves altsaa efter Førstefødselsretten, Primogenituren. Heri ligger for det første, at Tronfølgeloven har indført Enkeltmands Arv; Individualsukcession. Kongemagten over Riget i hele dets Omfang, saa langt som Tronfølgeloven har Gyldighed, kan hver Gang kun falde i Arv til én, og derved er forsaavidt Rigets Udelelighed slaaet fast; men dernæst er der ved den anførte Bestemmelse endvidere tillagt Alderen et betydningsfuldt Fortrin, forsaavidt som derefter af flere Brødre den ældre er arveberettiget fremfor den yngre, og, da Arvefølgen er lineal; jfr strax nedenfor; ældre Broders Linie ogsaa altid vil sukcedere fremfor yngre Broders Linie.

2) Tronen skal dernæst nedarves efter Linealfølgen. Ved Linealarv forstaas, at nærmeste Arvings iøvrigt arvedygtige Afkom gaar foran en fjærnere Arving og hans Afkom, selv om den sidste er adskilt ved færre Fødsler fra Stamfaderen end hin. Anvendelsen af denne Regel vil næppe paa noget Punkt kunne volde Vanskelighed. Den giver ogsaa et klart Svar paa Spørgsmaalet om, hvorledes der skal forholdes, naar en enkelt Linie eller Afkomsrække maatte være uddød, idet man da altid holder sig til den nærmest værende Linie ɔ: den, hvis Stifter var nærmeste Arving efter den uddøde Linies Stifter og hans Afkom eller, som man ogsaa kan udtrykke det: den, der har den nærmeste Stamfader fælles med den uddøde Linie. Paa den Maade fjærner nemlig Arvefølgen sig saa lidt som muligt fra den Linie, til hvilken den én Gang er kommen, hvorved netop Linealfølgens Fordring sker Fyldest. — Forsaavidt en Person, der udgjør et enkelt Led i Linien, maatte miste sin Arveret f. Ex. derved, at en Grundlovsbestemmelse betog ham den, vilde man forbigaa ham og lade Tronen falde i Arv til den næste i Rækken; men iøvrigt kunde bemeldte Kjendsgjerning hverken bevirke en Afvigelse fra Reglen i Tronfølgelovens Artikel II om, at Tronen skal nedarves efter Linealfølgen, eller berøve vedkommende Børn deres Arvedygtighed efter Tronfølgelovens Artikel II. Der fordres nemlig ikke, at vedkommende skal nedstamme fra arveberettigede Mænd, men kun, at han skal være Mand af Mand m. m. Hvis den udelukkede maatte have mandligt Afkom, vil Tronen derfor gaa i Arv til det i Stedet for at tilfalde en anden Linie, med mindre det paagjældende Grundlovsbud ogsaa maatte have udelukket vedkommendes Descendenter. En Selvfølge er det, at det staar ethvert myndigt, arveberettiget Medlem af Kongehuset frit for at opgive sin Ret; men paa den anden Side har en saadan Arvfrasigelse kun Betydning for

den vedkommende selv, ikke for hans Afkom, undtagen forsaavidt som dette ved hans Frasigelse vil rykke Tronen saa meget nærmere. Iøvrigt kunne heller ikke Overenskomster mellem Kongehusets Medlemmer, jfr Rigsraadets Folketingstidende 1864—65 Sp. 846, 867, med forpligtende Virkning for andre end selve de myndige Kontrahenter ændre den grundlovbestemte Arvefølge.

3) Betydningen af at Tronen nedarves efter den agnatiske Linealfølge, have vi alt ovenfor omtalt ved at fremhæve, at Kognaterne ere udelukkede fra at arve. At agnatæ ikke kunne arve, fremgaar derimod ikke af denne Bestemmelse, men af Reglen i Artt. I og II om, at vedkommende Arving skal være Mand.

I Henseende til Tvistigheder mellem flere om, hvem der er nærmeste Arving, gjælder væsentlig det samme, som er bemærket angaaende Tvist om Arveberettigelsens Tilværelse overhovedet. Striden vil væsentlig først kræve en Løsning, naar flere hver for sig som formentlige Tronfølgere gjøre Fordring paa de saadanne tilkommende Rettigheder eller i Tilfælde af Tronledighed ville anerkjendes som Konger. Om Fremgangsmaaden i saa Fald henvises imidlertid til det følgende.

§ 5. Om Maaden, paa hvilken nye Regler angaaende Tronfølgen ville være at give.

Ved at optages i Grl.'s § 1 ere Bestemmelserne i Tronfølgelovens Art. I og II blevne Grundlovsbestemmelser, der følgelig kun kunne ophæves paa den i Grl.'s § 95 foreskrevne Maade, dog med den af Grl.'s § 8, 4de Stykke følgende Indskrænkning. Denne Indskrænkning vil dog først faa Betydning, naar der ikke længere maatte findes noget arveberettiget Medlem af det ved Tronfølgeloven indsatte Kongehus. Saa længe gjælder Grl.'s § 95 i sin fulde Strænghed om de nævnte Artikler, hvad enten der saa maatte blive Spørgsmaal om en simpel Ophævelse af nogen deri indeholdt Bestemmelse eller om Forandring i samme, ɔ: om Indsættelse af nye Regler, som ophæve tidligere bestaaende. Her som overalt maa man nu vel lægge Mærke til, hvad der er vedkommende Grundlovbuds virkelige Indhold, idet derunder indbefattes ikke blot, hvad de udtrykkeligt, men ogsaa, hvad de stiltiende have fastsat, og det er netop til en vis Grad Tilfældet med de heromhandlede Artikler som Følge af, at de udtømmende have villet ordne et vist Forhold. Ikke blot en Borttagelse af en i Artiklerne udtrykkelig opstillet Betingelse for Arveretten maa derfor ske i Overensstemmelse med Grl.'s § 95, men det samme maa ogsaa gjælde om Tilføjelse af nye i Artiklerne ikke ommeldte Betingelser. En

saadan Forskrift som den, der indeholdes i Kongelovens Art. 39, hvorefter Anmeldelse af et Barns Fødsel var nødvendig for at bevare dets Arveret, vilde derfor ikke gyldig kunne gives ved almindelig Lov, idet den i Virkeligheden indeholder en Forandring af Artiklernes stiltiende Forskrift om, at en saadan Anmeldelse ikke er nødvendig, og eventuelt vilde berøve et Barn en Arveret, som ved selve Tronfølgeloven var hjemlet det. Anderledes stiller Forholdet sig i Henseende til Punkter, paa hvilke Tronfølgeloven lider af Ufuldstændighed, idet den ikke giver Regler angaaende Forhold, med Hensyn til hvilke man dog nødvendigvis trænger til saadanne, og som derfor under Lovens Tavshed maa hentes fra andre Retskilder. Her er det en Selvfølge, at det maa staa den almindelige Lovgivningsmyndighed frit for at udfylde de grundlovsmæssige Reglers Ufuldstændighed efter sit eget fornuftige Skjøn uden derved at gjøre sig skyldig i en Grundlovstridighed. Saaledes er f. Ex. Spørgsmaalet om Fosterets Arveret overladt den sædvanlige Lovgivningsmyndigheds eventuelle Fastsættelse, og en Lov, der indførte almindelige Retsforskrifter i Henseende til Fosterets Retsstilling, vilde derfor ogsaa være af Betydning i Henseende til dets Arveret til Tronen.

§ 6. Om Arverettens Gjenstand.

Efter Kongeloven fandt der den Ejendommelighed Sted, at den, der efterfulgte Kongen paa Tronen, tillige arvede hele hans efterladte Formue. Den Arv tog han som Efterfølger i Kongeværdigheden uden Hensyn til, om han efter den private Arvelovgivning vilde have været den Afdødes eneste Arving, jfr Kongelovens Art. 19, hvis Ord ligefrem hjemle den anførte Sætning, der naturlig forklares paa den Maade, at Kongen efter Kongeloven i Virkeligheden ikke kunde have privat Formue, men alt, hvad han besad, om det saa var med »sær Ejers« Ret, eller havde erhvervet, om det saa var ved en privatretlig Adkomst, saasom Arv, Kjøb eller lignende, gik op som Bestanddel i Statsformuen, og ved at blive forfatningsmæssig raadig over denne, som den enevældige Konge var, blev han tillige raadig over de anførte Formuebestanddele.

I denne Henseende skete imidlertid en Forandring ved Grundloven af 5 Juni 1849 §§ 16, 51, 52, jfr Grundloven af 1866 §§ 9, 47, 48, 49, hvorefter den tidligere Sammensmeltning af Kongens og Statens Kasse er bortfalden, idet § 9 bestemmer, at der for den enkelte Konges Regeringstid ved Lov skal fastsættes en saa kaldet Civilliste, som aarlig skal ydes Kongen af Statskassen, hvilken Indtægts Anvendelse er overladt hans frie privatretlige Raadighed, blot med den i samme Paragraf fastsatte Ind-

skrænkning, at Civillisten ikke kan behæftes med Gjæld, medens Raadigheden over Statsformuen derimod er forfatningsmæssig ordnet ved de anførte Bestemmelser, saaledes at den ikke længere er undergivet Kongens Enevælde. Som Følge heraf kan det siges, at Gjenstanden for Arveretten nu udelukkende er af offentligretlig Natur, idet derunder falder Indbegrebet af de ved Grundloven og den øvrige gjældende Ret Kongen som saadan tillagte Rettigheder, blot med Undtagelse af Civillisten, derunder indbefattet de Kongen til Brug overladte Slotte og andre Statsejendele, hvorom ifølge § 9 Bestemmelse træffes for hver enkelt Konges Regeringstid; jfr Lov om Bidrag til Kong Christian IX's Civilliste 17 Decbr 1863; Lov Nr. 38, 9 Marts 1906 om Kong Frederik VIII's Civilliste. Civillisten bortfalder følgelig ved hver enkelt Konges Død, og hans efterladte Privatformue arves efter de almindelige civilretlige Regler, paa hvilke det vil bero, om og hvorvidt Tronfølgeren kan gjøre nogen Berettigelse med Hensyn til samme gjældende.

§ 7. Om Kongemagtens Erhvervelse og Fortabelse.

Naar de i § 3 opregnede Betingelser foreligge, har vedkommende Mand en Arveret til Tronen ɔ: en retsbeskyttet Adgang til ved en nærværende Indehavers Bortgang selv at komme i Besiddelse af Kongemagten. Men for at denne Adgang kan blive til en virkelig Indehavelse, udkræves yderligere 1) at den Konge, der har beklædt Tronen, er død eller har frasagt sig sin Ret eller er bleven udelukket; jfr nedenfor om Kongemagtens Ophør; 2) at vedkommende i Henhold til Tronfølgeordenen er nærmeste Arving; 3) er født levende til Verden som Mand, idet Fosteret vel kan have en eventuel Arveret, men dog ikke være Tronens virkelige Indehaver, og 4) at han iøvrigt opfylder de grundlovsmæssige Betingelser for Kronens Erhvervelse. Disse ere A) at han bekjender sig til den evangelisk-lutherske Religion, jfr Grl. s § 5, hvorefter Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke. Derefter er det klart, at enhver, som ikke opfylder denne Betingelse, ikke blot er udelukket fra selv at føre Regeringen, men endog fra overhovedet at være Konge. Iøvrigt kan det være tvivlsomt, om Meningen med den paagjældende Forskrift er, at den paagjældende strax ved Arvefaldet skal opfyide den nævnte Betingelse, saaledes at han er udelukket fra at bestige Tronen, selv om han senere skifter Tro, eller om det er tilstrækkeligt, at en saadan Trosforandring finder Sted, i hvilket sidste Fald Meningen med den anførte Bestemmelse nærmere kan udtrykkes derhen, at ingen Arving kan erhverve Tronen, med mindre han enten i Forvejen bekjender sig til eller senere

er gaaet over til den evangelisk-lutherske Religion. Vi ere enige med Holck; I S. 139; i at forstaa Forskriften paa den sidstnævnte Maade, og til Støtte derfor kan navnlig fremhæves, at det, hvis Grundloven var gaaet ud fra den første Mening, vilde have været det ene naturlige at gjøre Trosbekjendelsen til en Betingelse ikke blot for Tronens Indehavelse men endog for selve Arveretten, eller i alt Fald at foreskrive, at Tronfølgeren skulde bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion. Var dette sket, vilde Forholdet have været klart. Der kunde da ikke have været Tvivl om, at man ved Tronledighed burde forbigaa den, der ikke ved selve Arvefaldet fyldestgjorde Fordringen i Henseende til Trosbekjendelse, selv om han senere erklærede sig villig til at opfylde den. Nu har imidlertid Grundloven ikke formet sin Regel paa den nævnte Maade. Den Mulighed foreligger, at man kan være Arving, ja endog nærmeste Arving uden Hensyn til Trosbekjendelse, som kun er fornøden for at være Konge. Under disse Omstændigheder kan man ikke lægge andet og mere ind i Grundlovens § 5, end at den Tronfølger, der ikke alt forinden Tronledigheden fyldestgjør den anførte Betingelse, nødvendigvis maa gaa over til den evangelisk-lutherske Religion, hvis han vil være Konge. Men under Forudsætning af, at han gjør dette, vil han være grundlovmæssig berettiget til at bestige Tronen fremfor nogen efterfølgende Prins, selv om denne alt i Forvejen maatte henhøre til vedkommende Trossamfund. Man kan følgelig bestemme vedkommendes Retsstilling derhen, at han strax fra Dødsfaldet er eventuel Konge eller en saadan, der vel ikke endnu kan udøve Kongemagten, men dog har en fuldkommen retsbeskyttet Adgang til at opnaa den, dersom han foretager en vis Handling. Praktisk vil derfor Forholdet stille sig saaledes, at Statsraadet ved Tronledighed ingenlunde kan forbigaa en nærmeste Arving, om hvem det maatte vide, at han ikke er evangelisk-luthersk Kristen, og anerkjende Eftermanden, der er det, som Konge. Men det vil være Statsraadets Pligt ved Meddelelse af Arvefaldet at forespørge nærmeste Arving, om han vil opfylde den grundlovmæssige Betingelse for Tronens Erhvervelse, eller ikke. Svarer han nej, er Forholdet klart. Svarer han ja og uden ufornødent Ophold iværksætter Overgangen, gjælder det samme. Men svarer han ikke eller trods sit bekræftende Svar trækker Trosskiftet i Langdrag, maa Statsraadet kunne indkalde den forenede Rigsdag, som i Analogi med Grl.'s § 8, 4de Stykke, jfr Lov 11 Februar 1871 § 4, vil kunne fastsætte en passende Frist for Erklæringens Afgivelse med den Virkning, at vedkommendes Ret, hvis Fristen oversiddes, er fortabt, og Retten til Tronen gaaet over paa næste Arving.

En Selvfølge er det dernæst, at den paagjældende, selv om han har erklæret sig villig til at skifte Tro, dog ikke kan føre Regeringen, forinden

det virkelig er sket; men saa længe regeres der af Statsraadet, som derhos, hvis Mellemtiden ikke er aldeles midlertidig, i Henhold til Analogien af Grl.'s § 8 3dje Stykke og Lov af 11 Februar 1871 § 1 og § 4 maa indkalde den forenede Rigsdag, for at den kan træffe endelig Bestemmelse om Regeringsførelsen.

(Opfylder nærmeste Arving ikke den anførte grundlovmæssige Betingelse, er det givet, at Tronen gaar over paa en anden, men Spørgsmaalet er paa hvem? Holck I S. 144—145; jfr 141; har derom fremsat den Anskuelse, at Tronen ikke skulde kunne tilfalde vedkommendes Afkom, selv om dette iøvrigt var fuldkommen dygtig til at være Konge og vilde være bleven det, hvis Faderen var død inden Arvefaldet; men derimod gaa ud af den Linie, i hvilken den er, og over i en helt anden Linie, idet den f. Ex. tilfalder paagjældendes Brodersøn i Stedet for hans egen Søn. For denne Anskuelse paaberaaber han sig »det abnorme i, at en Person, der ikke selv har de i Grundloven fordrede Egenskaber hos en Konge, dog skulde kunne overføre Kronen paa sin Linie«. Men denne Grund er netop hentet fra den urigtige Opfattelse, vi ovenfor have advaret imod, hvorefter der ved Afkoms Tronfølge skulde være Spørgsmaal om en Overførelse af Ophavets Ret paa Afkomet, saa at dette ikke direkte skulde kunne erhverve nogen Ret, naar hint havde mistet sin. Tværtimod følger det af Forholdets Natur, da der her ikke handles om et privatretligt Gode, som kan være Gjenstand for Overdragelse fra den enkeltes Side, at enhver Arvings Ret ikke er afledt men selvstændig, og at dette maa gjælde lige saa fuldt i den nedstigende Linie som i Sidelinien. At bringe Afkomets Ret ind under Synspunktet af en jus repræsentationis, savner man enhver Hjemmel til. Ethvert Afkoms ligesom enhver anden Arvings Ret er derfor kun betinget af, 1) at det fyldestgjør Tronfølgelovens Fordringer i Henseende til Afstamningen, hvorefter det aldeles ikke kommer an paa, om de mellemkommende Led ere arveberettigede eller ikke, naar de blot ere Mænd af Mænd o. s. v., samt 2) at der ikke i hele Arvingernes Række findes nogen forfatningsmæssig bedre berettiget. Men det findes der selvfølgelig ikke, hvor den eneste foranstaaende Arving er død eller har frasagt sig sin Ret eller iøvrigt ikke kan eller vil opfylde en forfatningsmæssig nødvendig Betingelse for at blive Konge. Imod denne sidste Sætning indvender Holck imidlertid, at, »da den paagjældende her ikke udelukkes paa Grund af manglende Arvedygtighed, men kun fordi han vægrer sig ved at opfylde de ved Grundloven foreskrevne særegne Betingelser for Kronens Erhvervelse, maa Tronen uden Tvivl gaa til den næste Linie, idet der ikke haves tilstrækkelig Hjemmel til at afvige fra den i Sagens Natur grundede Sætning, at ingen kan arve, saalænge der staar et arvedygtigt Mellemled mellem ham og Arveladeren«. Men denne Sæt-

nings Rigtighed kunne vi ikke erkjende. Det er aldeles unaturligt at opstille en Forskjel mellem manglende Arvedygtighed og Undladelse af at opfylde de forfatningsmæssige Betingelser for Tronens Erhvervelse. Deraf er nemlig Følgen, at Afkomet vel vilde kunne arve, hvis Tronfølgeloven havde opstillet en strængere Regel ved at gjøre en vis Trosbekjendelse til Betingelse for Arveretten, medens det nu ikke kan ske, da Grundloven har nøjedes med kun at gjøre Trosbekjendelsen til Betingelse for Kongemagtens Erhvervelse. Men denne Følge er i sig selv ubegribelig. Endvidere maa den opstillede Sætning ogsaa føre til at udelukke Afkom fra Tronen, naar Stamfaderen simpelt hen har frasagt sig sin Ret; thi i saa Fald staar der ogsaa et arvedygtigt Medlem mellem det og Tronen, men en slig Udelukkelse vil dog næppe nogen gaa ind paa. Ligesaalidt kan dette gjælde, hvis f. Ex. Faderen paa Grund af Misregering ved en Grundlovsændring maatte være bleven udelukket fra Tronen. Dernæst indrømmer Holck, at en Person kan arve, skjønt der staar en hel arvedygtig L i n i e imellem ham og Tronen, idet han i nævnte Fald vil lade Kongemagten falde i Arv til Sidelinien; hvorfor skulde da den samme Mulighed ikke foreligge, naar der kun er et arvedygtigt L e d imellem? Holcks Benægtelse heraf kan kun forklares, naar man gaar ud fra den Betragtning, at Børnene ikke have nogen selvstændig Berettigelse i det heromhandlede Forhold, men blot en jus repræsentationis. Selv om denne Opfattelse af deres arveretlige Stilling paa Civilrettens Omraade var saa ubetinget erkjendt at være grundet i selve Forholdets Natur, som den dog efter Holcks eget Vidnesbyrd ikke er; Fdg. 4 Oktb. 1833 § 22; jfr Strfl. 10 Febr 1866 § 309; vilde vi for Statsrettens Vedkommende benægte, at der haves mindste Hjemmel til at anse Afkoms Arveret til Tronen for at være af en anden og ringere Natur end sidebeslægtedes. Tværtimod maa i Henhold til Linealfølgens Bydende de sidste i intet Tilfælde kunne gaa foran det første; men den Besynderlighed afføder dog den her bekæmpede Mening, og ligeledes fører den til det mærkelige Resultat, at man, hvis den ikke-evangelisk lutherske Prinses Linie var den eneste tilbageværende, maatte ty til Anvendelse af Grl.'s § 8, 4de Stykke, skjønt der maaske fandtes en hel Række Afkom, der i alle Henseender var fuldkommen dygtig til at beklæde Tronen.

I Henhold til alt det anførte fastholde vi altsaa den Sætning, at naar en Arving udelukkes fra Tronen, fordi han ikke bekjender sig til den evangelisk-lutherske Religion, tilfalder den næste Arving, hvad enten denne er den udelukkedes Afkom eller sidebeslægtet, hvilken Anskuelse formentlig ogsaa stemmer med den almindelige statsretlige Lære; jfr Zøpfl, Staatsrecht 5te Ausgabe I S. 776; I. Hatschek: Englisches Staatsrecht I S. 893.

B) Er Tronfølgeren paa den Tid, Arven falder, Regent i et andet Land, bør han enten opgive sin Stilling som saadan eller erhverve Rigsdagens Samtykke til at forblive i den, forsaavidt det ikke alt forinden maatte være sket, jfr Grl.'s § 4. Det almindelige Udtryk Regent indbefatter alle Suveræner uden Hensyn til deres forskjellige Titler som Konger, Hertuger o. s. v., og man kan paa dette Sted heller ikke indskrænke det til saadanne, der selv føre Regeringen. Øjemedet med Bestemmelsen taler for at forstaa Ordet i den videre Betydning, hvori det ogsaa kan bruges selv om en umyndig Suveræn. Derhos kan og maa selv den, der ikke er Suveræn, men blot fører Regeringen i en andens Navn, indbefattes derunder. Derimod anvender den almindelige Sprogbrug ganske vist ikke Ordet Regent paa Præsidenten i en Republik eller i et Statsforbund; men Bestemmelsens Analogi maa dog anvendes paa ham, idet Præsidenten ogsaa er vedkommende Stats politiske Styrer (regens), og Tanken i § 4 er den, at den danske Stats politiske Styrelse ikke maa være forenet med Styrelsen af en fremmed Stat. Enhver vil saaledes vist nok indrømme, at § 4 maatte finde Anvendelse paa Præsidenten i en Forbundsstat som f. Ex. den tyske Kejser, selv om han ikke tillige var Konge.

For øvrigt vil Retsforholdet uden Vanskelighed forstaas i Overensstemmelse med, hvad der er bemærket foran under A). Simplest vil det være, naar det fornødne Samtykke alt er meddelt vedkommende, inden Tronledigheden indtraadte, hvilket retsgyldig maa kunne ske. Selv i modsat Fald bliver imidlertid nærmeste Arving ingenlunde at forbigaa, fordi han ved Arvefaldet er Hersker i et fremmed Land, men han kan blot ikke anerkjendes som Konge, forinden han enten har opgivet sin Stilling i det fremmede Land eller erhvervet Rigsdagens Samtykke til at bevare den, hvilket Samtykke, da her ikke er gjort nogen Undtagelse fra den almindelige Regel i Grl.'s § 29, maa gives, ikke i der forenede Rigsdag, men henholdsvis i Folketing og Landsting hvert for sig. Naar Holck kræver, at Samtykket skal være udtrykkeligt, da er det ikke korrekt; et virkeligt Samtykke vil i alle Tilfælde være tilstrækkeligt, selv om det er stiltiende, og et saadant vil vel efter Omstændighederne kunne foreligge, f. Ex. naar Rigsdagen behandler og vedtager Love, der have Regentfællesskabet mellem begge Lande til deres nødvendige Forudsætning; men det regelmæssige vil ganske vist være, at Samtykket gives eller nægtes udtrykkeligt. Sker det sidste, vil vedkommende have at erklære sig inden en af den forenede Rigsdag fastsat, endelig Frist, om han vil være Konge, saaledes at Tronen, hvis Erklæringen udebliver, gaar over paa næste Arving, som efter Omstændighederne i Henhold til det under A) bemærkede kan være vedkommendes egen Søn.

Andre og flere Betingelser for Tronens Erhvervelse opstiller Grundloven ikke. Sjæls- og Legemssvaghed er saaledes ikke til Hinder derfor; heller ikke Fraværelse fra Riget. I sidstnævnte Henseende er det tvært imod givet, at vedkommende som nærmeste Arving ved Formandens Død erhverver Tronen, hvor han saa end maatte være, og Spørgsmaalet er kun, om han ikke ved fortsat Udeblivelse kan fortabe den alt erhvervede Ret; derom skal imidlertid først handles neden for.

Opfylder en Person samtlige de forannævnte Betingelser, er han ved Formandens Død uden videre Konge og kan fordre sig anerkendt som saadan navnlig ogsaa af Statsraadet; men sæt nu, at Forholdet stiller sig tvivlsomt, og at der muligvis ved Arvefaldet fremtræder et Flertal af Prætendenter; hvilken Myndighed er saa beføjet til at skille Trætten? Herom har hverken Grundloven eller Tronfølgeloven givet nogen Regel. Tvisten kan vel allerede have paatrængt sig, medens den afdøde Konge endnu levede; men under Forudsætning af, at begge de paagældende Prinser endnu ere umyndige, saa at de hverken have kunnet aflægge Ed eller begjære Sæde i Statsraadet eller Ret til at føre Regeringen, vil den først kræve en Afgjørelse ved Tronskiftet. Saa meget er da vist, at den ikke vil kunne bringes ind for Domstolene hverken ved, at den ene anlægger Sag mod den anden, eller derved, at de hver for sig anlægge Sag imod Statsraadet til Anerkendelse af deres Ret. Ganske bortset fra de processuelle Vanskeligheder, der kunne frembyde sig f. Ex. som Følge af, at Statsraadet som saadant ikke har noget Værneting, vilde det aabenbart være en Unaturlighed at tænke sig Spørgsmaalet om Retten til Tronen indbragt og procederet for en almindelig Underdomstol samt derefter eventuelt appelleret paa sædvanlig Maade gjennem alle Instanser. En saadan Afgørelsesmaade kan Grundloven umuligt have tænkt sig. Man maa derimod fastholde, at den Autoritet, hvem Spørgsmaalet efter den givne forfatningsmæssige Ordning først vil komme til at foreligge, er Statsraadet. Dette er ifølge selve dets statsretlige Stilling Bæreren og Bevareren af den retlige Sammenhæng i Statsmagten overalt, hvor et personligt Skifte af Kongen eller hans Stedfortræder finder Sted, en Sætning, der ogsaa er anerkendt i Lov 11 Febr 1871 § 9. Statsraadet maa dertor ogsaa, naar ved et sligt Skifte flere fremstille sig, have den forfatningsmæssige Pligt at anerkende den, som det i Henhold til Grundloven og Tronfølgeloven anser for den virkelig berettigede, og da det ved at træffe denne Afgjørelse handler som selve Statens Repræsentant, bør den ogsaa i n d t i l v i d e r e være forbindende for alle og enhver; en modsat Anskuelse vilde hjemle Anarki og Borgerkrig. Men er Statsraadets Afgjørelse endelig forbindende? Det benægte vi. Der er en anden Myndighed, som i sidste Instans maa afgjøre Spørgsmaalet, nemlig

den forenede Rigsdag. Den skal ifølge § 8 ved Tronledighed vælge en Tronfølger, og i Analogi hermed maa den formentlig ogsaa være nærmest til at afgjøre, hvem blandt flere konkurrerende Tronfølgere der er den rette. Vel maa det indrømmes, at Tilfældene ikke ere fuldkomment analoge; men det er dog klart, at der ikke findes nogen anden Grundlovsforskrift, hvis Analogi det ligger nærmere at paakalde i dette ulovbestemte Tilfælde. Hvis derfor Statsraadet ikke anser Sagen for utvivlsom, bør det ikke selv indlade sig paa at anerkende nogen, men derimod til dette Øjemed indkalde den forenede Rigsdag, jfr. Analogien af Lov 11 Febr 1871 § 1, hvor det hedder: Er der Tvivl i saa Henseende hos Statsraadet, sammenkalder det ufortøvet Rigsdagen, som afgjør Sagen i en forenet Samling. — Men sæt nu, at Statsraadet i Stedet for, som det burde, at henvise en tvivlsom Afgjørelse til den forenede Rigsdag selv har anerkendt en blandt Prætendenterne som Konge, er saa denne Afgjørelse forbindende ikke blot indtil videre for alle andre, men ogsaa endelig for selve den forenede Rigsdag, saa at den ikke kan træffe en forandret Ordning, selv om Flertallet af dens Medlemmer anser Statsraadets Afgørelse for urigtig? Det maa benægtes, da Statsraadet ved at tage Afgjørelsen paa sig har begaaet en Myndighedsoverskridelse, der som saadan ikke kan stifte Ret og ikke kan foregribe rette vedkommendes Afgørelse af Sagen. Første Gang Rigsdagen forfatningsmæssig samles til et ordentligt eller overordentligt Møde, maa den derfor af sig selv — thi dertil kræves intet Steds nogen Opfordring fra Regeringen hverken i Grl.'s § 8 eller i § 67 — kunne sammentræde i en forenet Samling og fatte Beslutning om, hvem der skal agtes som rette Indehaver af Tronen. For denne Beslutning af den forfatningsmæssig beføjede Myndighed bør da baade Statsraadet og den af det anerkendte Hersker bøje sig.

Er en Person i Overensstemmelse med det foranførte en Gang bleven Konge, bliver Spørgsmaalet saa videre, paa hvilke Maader han atter kan ophøre at være det. Dette kan ske:

1) ved Opgivelse eller Frasigelse, hvortil dog maa kræves, at Kongen er i Besiddelse af den fornødne Myndighed, jfr. Grl.'s § 6. Opgivelsen kan være baade udtrykkelig og stiltiende; kun maa der i sidste Fald foreligge tilstrækkelig konkludente Fakta. Om der saaledes f. Ex. i en fraværende Tronfølgers Undladelse af at indfinde sig for at overtage Regeringen ligger en Opgivelseserklæring, maa bero paa et Skøn over Omstændighederne. Ordentligvis ville disse vel næppe være saadanne, at man kan bygge bemeldte Slutning derpaa. Dertil maatte i alt Fald kræves, at den vedkommende, skjønt bevislig vidende om Arvefaldet, vedblev at forholde sig fuldkommen passiv. Erklærer han derimod sin Villighed til at overtage Regeringen, men samtidig meddeler, at han af en eller

anden Grund indtil videre vil forblive i Udlandet, kan man ikke lægge en stiltiende Frasigelse ind i hans Forhold, og i Forbindelse hermed kan da mærkes, at hans vedvarende Fraværelse heller ikke i øvrigt kan bringe hans Ret til Tronen til at ophøre. Kongelovens Art. 23 bestemte vel, at Tronfølgeren, naar han ved Kongens Død var ude af Riget, inden 3 Maaneder skulde begive sig derind, saaledes at Tronen, hvis han udeblev længere uden lovligt Forfald, skulde tilfalde den næste i Linien. Og Grundloven 5 Juni 1849 § 15 foreskrev, at, naar Tronfølgeren var fraværende, skulde den forenede Rigsdag bestemme en Tid, inden hvilken han havde at vende tilbage. Da det maa forudsættes, at denne Tidsbestemmelse skulde have retlig Betydning, maatte den uden Tvivl kunne gøres peremptorisk, saaledes at Tronfølgeren mistede sin Ret, naar han ikke indfandt sig inden dens Udløb. En tilsvarende Forskrift findes imidlertid hverken i den gjældende Grundlov eller i Tronfølgeloven. Derimod hedder det i Lov 11 Febr 1871 § 4, at hvis Tronfølgeren ved Kongens Død er fraværende fra Riget, skal Statsraadet sammenkalde Rigsdagen, der i en forenet Samling bestemmer én Tid, inden hvilken han skal vende tilbage og overtage Regeringen, og man kan da spørge, om ikke ogsaa denne Indkaldelse maa være endelig, saaledes at Retten fortabes, hvis Tronfølgeren ikke indfinder sig derefter; men det kan ikke antages. Det maa nemlig have Formodningen for sig, at Grundlovens Bestemmelser om Tronens Erhvervelse og Bevarelse i §§ 1, 4, 5 ere udtømmende, saa at den almindelige Lovgivning ikke kan opstille andre uden at komme i Strid med Grundlovens stiltiende Forskrift. Dertil kommer endnu, at Grundlovens § 8, 1ste Punktum kun bemyndiger Lovgivningsmagten til i Tilfælde af Kongens Fraværelse at træffe Bestemmelser om Regeringens Førelse, ikke derimod om selve Kronens Fortabelse. Og det samme gjælder ifølge §'s 3dje Punktum om den forenede Rigsdag. Om det end maatte have været Meningen med Lov 11 Febr 1871 § 4, at den forenede Rigsdag skulde kunne fastsætte en endelig Frist, vil denne Bestemmelse dog ikke kunne faa den tilsigtede Virkning, idet Lovgivningsmagten derved vilde begaa en Myndighedsoverskridelse, der som saadan maa være uden retlig Gyldighed. Den forenede Rigsdag kan og skal derfor vel efter Lov 11 Febr 1871 § 4 tage Bestemmelse om Tronfølgerens Tilbagevenden, men kan ingenlunde grundlovmæssig tilføje den Klausul, at hans Ret i Udeblivelsestilfælde skal være fortabt; tvært imod vil Virkningen i saa Fald være ganske den samme som ellers, nemlig at en Regeringsførelse paa den fraværendes Vegne finder Sted. Saa vil man spørge: Haves der da ingen Adgang til at hidføre en Løsning af Forholdet, da den fraværende dog ikke i det ubestemte kan blive ved at være Konge! Det haves der utvivlsomt, idet den fraværende gjennem en Forandring

i Grl.'s § 1 paa den i Grl.'s § 95 foreskrevne Maade vil kunne udelukkes fra Tronen. En saadan Grundlovsbestemmelse vil meget vel kunne gives trods Kongens Fraværelse, da den, der fører Regeringen, ifølge sin almindelige Myndighed og Lov 11 Febr 1871 § 7 gyldig vil kunne stadfæste den. Men netop fordi denne, skjønt noget omstændeligere Udvej haves, savner man Hjemmel til at paastaa, at den forenede Rigsdag skulde være Indehaver af en slig Udelukkelsesmyndighed; den eneste Kjendsgjerning, som skulde kunne paaberaabes til Støtte derfor, nemlig Nødvendigheden, mangler.

Ligesom efter det anførte Kongens Fraværelse i og for sig ikke godtgjør hans Afkald paa Tronen, saaledes gjælder det samme om den nærværende Konges Undladelse af at opfylde sine Regentpligter f. Ex. Undladelse af at udnævne Ministre efter Grl.'s § 13, føre Forsædet i Statsraadet efter Grl.'s § 15, underskrive den til Regeringens Førelse nødvendige Finanslov efter Grl.'s § 49 o. s. v. Vel kan Kongens Forhold i den her omhandlede Henseende være et saadant, at deri maa erkjendes at ligge en stiltiende Opgivelse af Retten til Tronen, men ordentligvis vil dette ikke være Tilfældet, da Kongen meget vel kan have Viljen til at være Konge, skjønt han ikke vil regere forfatningsmæssigt, og det vilde følgelig være en Fiktion at tale om et Afkald af den Grund. Skulde det Tilfælde nogen Sinde indtræde, at Kongen vægrede sig ved at iværksætte de til Regeringens Fortsættelse forfatningsmæssig nødvendige Handlinger, vilde Statsraadet foreløbig have at tage Regeringen paa sig og gaa frem efter Lov 11 Febr 1871 § 1. Kongen vilde da vel kunne fjernes gjennem en Grundlovsforandring, til hvilken Regenten gav sit forfatningsmæssige Samtykke, men ogsaa kun paa denne Maade. At han ikke paa Grund af forfatningsstridig Adfærd kan dømmes til at have Regeringen forbrudt, følger af Grl.'s § 12.

2) Ved Overgang til en anden end den evangelisk-lutherske Religion fortabes Kongens Ret til Tronen. Dette følger af Grl.'s § 5, og de Tvivlsgrunde, Holck I S. 149—151 fremsætter med Hensyn til dette Resultat, fortjene næppe videre Paaagtelse. Skulde Kongen ikke af egen Drift nedlægge Kronen ved Trosskiftet, vil det ogsaa her være Statsraadets Opgave at erklære hans Ret ved denne Kjendsgjerning for fortabt og Tronfølgeren for forfatningsmæssig Hersker.

3) Ved Modtagelse af en fremmed Krone, som Kongen ikke kan opnaa Rigsdagens Samtykke til at bære i Forening med den danske, jfr. Grl.'s § 4. Vel kan Kongen foreløbigen modtage vedkommende Krone paa Betingelse af Rigsdagens Samtykke, som han maa søge inden en passende Frist, da ellers Statsraadet maa gjøre Reglen i § 4 gjældende

imod ham; men i det Øjeblik Rigsdagen har nægtet Samtykket, er Kongens Ret til den danske Krone fortabt, dersom han ikke strax nedlægger den fremmede.

§ 8. Om Regeringens Tiltrædelse og Regeringsførelsens Ophør.

I foregaaende Paragraf have vi angivet Betingelserne for, at en Mand kan være Kongemagtens forfatningsmæssige Indehaver; her komme vi til Spørgsmaalet om, hvilke de yderligere Betingelser ere, for at han selv kan udøve den ham forfatningsmæssig tilkommende Myndighed. Dertil udkræves:

1) at Kongen er myndig, hvilket han ifølge Grl.'s § 6 er, naar han har fyldt sit 18de Aar, jfr. Grl.'s § 6 og Lov 11 Febr 1871 § 2.

2) Kongen maa dernæst være i Besiddelse af de fornødne Sjæls- og Legemskræfter for at kunne føre Regeringen. Sinds- eller Legemssygdom, som gør ham uskikket dertil, danner følgelig en Hindring for Regeringens Tiltrædelse og nødvendiggør dens Førelse ved andre, jfr. Grl.'s § 8 og Lov 11 Febr 1871 § 2.

3) Endvidere maa Kongen være nærværende, det vil sige i tilstrækkelig Nærhed af Regeringens Sæde; jfr. Grl.'s § 42, da han i modsat Fald ikke vil kunne udøve sin Kongegjerning, navnlig ikke indtage Forsædet i Statsraadet, jfr. Grl.'s §§ 8, 15 og 16; Lov 11 Febr 1871 §§ 2 og 4.

4) Endelig maa Kongen have afgivet den edelige Forsikring ubrødelig at holde Rigets Grundlov, jfr. Grl.'s § 7. Om den Eventualitet, at han allerede som Tronfølger maatte have aflagt Eden, hvortil Grl.'s § 7 giver ham Adgang, vil blive handlet i Læren om Tronfølgeren. Her forudsætte vi, at det ikke er sket, men at vedkommende først aflægger den, efter at Tronen er falden i Arv til ham. Som Betingelse for at kunne stedes til Ed fremhæver Holck I S. 147, at Kongen maa være myndig, og støtter denne Paastand ved en Henvisning til Grl.'s § 7; jfr. §§ 6 og 8. Disse Paragrafer hjemle dog intet Steds udtrykkelig den opstillede Sætning, og man kunde derfor vel spørge, om ikke Kongen maa kunne aflægge Eden, naar han har naaet den Alder, da man overhovedet er habil til Edsaflæggelse; men herimod kan dog indvendes, at Edens Aflæggelse inden Myndighedsalderens Opnaaelse ikke vil kunne have aktuel Betydning, idet Kongen paa den Tid alligevel ikke vil kunne føre Regeringen, og Grundloven kan næppe have forudsat, at Eden skulde kunne aflægges saaledes før Tiden. Tvært imod gaar vist nok dens § 7 ud fra, at Spørgsmaalet om Edsaflæggelse først opstaar, naar Kongen som myndig vil

tiltræde Regeringen, jfr. Ordene: »Forinden Kongen tiltræder Regeringen, afgiver han o. s. v.« Vi tiltræde derfor paa dette Punkt Holcks Anskuelse.

Den edelige Forsikring skal afgives skriftlig, jfr. derimod Grl. 5 Juni 1849 § 8, og i Statsraadet, der, forinden Forsikringen er afgiven, er at anse som Regeringsmagtens Indehaver, saa at Kongen først efter Afgivelsen vil kunne indtage Forsædet deri i Henhold til Grl.'s § 15. Forsikringen udstedes i to ligelydende Exemplarer, af hvilke det ene overgives Rigsdagen for at opbevares i dens Arkiv, det andet nedlægges i Gehejmearkivet — nu ifølge Lov Nr. 42, 30 Marts 1889 Rigsarkivet. — Dens Indhold er, at Kongen ubrødelig vil holde Rigets Grundlov; for denne er der saaledes erhvervet en religiøs Garanti, som man har anset for overflødig i Henseende til den almindelige Lovgivning. Afgivelse af Forsikringen er ifølge de klare Ord i Grl.'s § 7 en Betingelse for, at Kongen selv kan tiltræde Regeringen, og Paragrafen har særlig tilføjet en Bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med Regeringsførelsen, naar Kongen ikke umiddelbart ved Tronskiftet kan aflægge Eden. Derimod har den ikke tilføjet nogen Regel for den Eventualitet, at Kongen maatte vægre sig ved at aflægge Eden; der bliver da at forholde efter Lov 11 Febr 1871 § 2. At en slig Vægring ikke uden videre vil kunne medføre Kronens Fortabelse, fremgaar af det S. 28 under 1) bemærkede saa vel som af Ordene i § 7, der kun kræve Edsaflæggelse som Betingelse for at kunne tiltræde Regeringen. Derimod vil Vægring vel i sin Tid kunne foranledige Kongens grundlovmæssige Udelukkelse fra Tronen ved en ny Grundlovsbestemmelse.

Regeringens Tiltrædelse plejer at bekendtgjøres ved et aabent Brev; jfr. Aabent Brev 3 Decbr 1839; 20 Jan 1848; 16 Novbr 1863; Nr. 9, 30 Jan 1906; hvilken Bekjendtgjørelse dog kun er en Form uden retlig Betydning. Ved sidste Tronskifte udmøntedes derhos Tokronestykker til Minde om Kong Frederik VIII's Tronbestigelse; jfr. Bekjendtgjørelse Nr 223, 12 Septbr 1906, ligesom der i samme Anledning eftergaves Straffe, jfr. Bekjendtgjørelse Nr. 17, 1 Febr s A og udstedtes en Lov om Eftergivelse af Fattighjælp, ydet inden Kong Christian IX's Død; jfr. Lov Nr. 72, 30 Marts 1906. Ved Bekjendtgjørelse Nr. 99, 6 April s A bleve derhos de under Christian IX udstedte eller stadfæstede Privilegier m m fornyede og stadfæstede; jfr. Kundgjørelse 15 Dcbr 1863.

Hvad angaar Regeringsførelsens Ophør, erindres, at Grundloven ikke hjemler Kongen en Ret til vilkaarlig at undlade sine Regentpligters Udøvelse eller overdrage den til andre. Tværtimod forudsætter den, at Kongen, naar og saa længe han kan, ogsaa vil føre Regeringen, idet den i § 8 kun har bestemt, at der ved Lov skal træffes Bestemmelse om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller

Fraværelse. Som regelmæssige Grunde, der medføre Ophør af Regeringsførelsen, maa derfor nævnes 1) Sygdom, 2) Fraværelse; men i Lighed med denne sidste maa stilles det ulovbestemte Tilfælde, 3) at Kongen, skjønt nærværende, maatte undlade at udøve sine Regentpligter; i saa Fald kan og maa han behandles lig med en virkelig fraværende. For saa vidt ere vi enige i Holcks Bemærkninger I S. 153—54; men hvis det maatte være Meningen med dem, at Kongen ogsaa ved at begaa positive Handlinger, der ere i Strid med Forfatningen, kan blive pligtig til at fratræde Regeringen, da er denne Mening urigtig. Thi Værnet imod deslige positive Forfatningsbrud haves i Grl.'s § 13, ifølge hvilken enhver kongelig Regeringshandling til sin Gyldighed kræver en Ministers Underskrift. Er den retsstridig, vil Ministeren være at tiltale og dømme; men om Nødvendigheden af en Regeringsførelse for Kongen kan der i dette Tilfælde ikke blive Tale.

§ 9. Om den kongelige Myndigheds Udøvelse af andre i Kongens Sted.

Angaaende den ældre Rets Regler paa dette Punkt kan efterses Kongeloven 14 Novbr 1665 §§ 9—11; Grl. 5 Juni 1849 §§ 9, 10, 11, 12 14, 15, jfr. 71; Forfl. 2 Oktbr 1855 § 6; Grl. 18 Novbr 1863 § 6. Grundloven indeholder i to forskellige Paragrafer Regler herom. I § 7 indeholder den saaledes Bestemmelser for det Tilfælde, at Kongen formedelst Fraværelse eller af andre Grunde ikke umiddelbart ved Tronskiftet kan aflægge den foreskrevne Ed. Regeringen skal da, indtil dette sker, føres af Statsraadet, medmindre anderledes ved Lov bestemmes. En saadan Lov er ikke given, idet Lov 11 Febr 1871 ikke indeholder nogen Regel for dette specielle Tilfælde, men kun er en Opfyldelse af den almindelige Forskrift i Grl.'s § 8, der lader § 7 aldeles uberørt. Den deri indeholdte Forskrift bestaar saaledes fremdeles ved Siden af den almindelige Lov som en speciel Regel for det i den omhandlede særlige Forhold. Betingelserne for dens Anvendelse ere, 1) at Kongen er myndig; er han umyndig, gjælder ubetinget Reglen i § 8 og Lov 11 Febr 1871; 2) at han ikke kan aflægge Eden; vægrer han sig ved at gjøre det, finder § 7 ingen Anvendelse; 3) at han ikke umiddelbart ved Tronskiftet kan aflægge Eden; maa det forudsættes, at Hindringen f. Ex. paa Grund af Sindssygdom kan være mere langvarig, gjælder Reglen i § 7 heller ikke; derimod er det i Henseende til Paragrafens Anvendelse ligegyldigt, om den øjeblikkelige Hindring er begrundet i Sygdom eller Fraværelse.

Ved Siden af den anførte specielle Forskrift giver dernæst Grl.'s § 8; jfr Forfl. 2 Oktbr 1855 § 6; Grl. 18 Novbr 1863 § 6; den almindelige Regel, at Bestemmelser angaaende Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse gives ved Lov. I Forbindelse dermed bestemmer den, hvorledes der skulde forholdes, indtil en saadan Lov maatte blive given, nemlig at Regeringen skulde føres af Statsraader, som imidlertid strax skulde indkalde den forenede Rigsdag, hvem den endelige Bestemmelse skulde tilkomme. Denne Regel har imidlertid ikke fundet Anvendelse, da man i de enkelte Tilfælde i hvilke Spørgsmaalet forelaa inden 1871, har hjulpet sig med specielle Love, dels endelige; jfr Lov 14 Marts 1867; dels foreløbige; jfr Love 10 Aug 1868; 20 Juli 1869. Nu er der givet den almindelige Lov 11 Febr 1871. Deri skjelnes imellem to forskjellige Tilfælde, nemlig 1) om Kongen efter allerede at have tiltraadt Regeringen bliver forhindret i at føre den, og 2) om Kongen paa den Tid, da Regeringens Tiltrædelse skulde finde Sted, er ude af Stand dertil.

Ad 1). Her nævner Lov 11 Febr 1871 § 1 som Grunde til Regeringens Førelse ved andre kun Sygdom og Fraværelse, men Analogien af de herom givne Regler maa dog finde Anvendelse paa det ovenfor S. 28 nævnte med Fraværelse beslægtede Tilfælde. I Paragrafens første Stykke bruges Udtrykket Fraværelse uden nærmere Forklaring; i andet Stykke, jfr ogsaa § 4, tales kun om, at Kongen rejser ud af Riget, men det er dog klart, at Udtrykket Fraværelse ingenlunde er enstydig med Fraværelse fra Riget; der maa derved betegnes en Fraværelse fra Regeringens Sæde; jfr Grl.'s § 42; som er til Hinder for, at Kongen kan opfylde sin forfatningsmæssige Regeringspligt navnlig ved at føre Forsædet i Statsraadet. Derfor vil ogsaa en Regeringsførelse kunne blive nødvendig, selv om Kongen opholder sig i Riget, men paa Steder, der ligge fjernt fra Regjeringens Sæde, hvilket vi have haft praktiske Exempler paa under Kongernes Rejse til Færøerne og Island; jfr Kdgj. Nr. 96, 21 Juli 1874 og Kdgj. Nr. 164, 21 Juli 1907. Paa den anden Side vil heller ikke enhver Fraværelse fra Riget nødvendiggøre en Regeringsførelse ved andre, da den ikke vil behøves, hvor Opholdet i Udlandet ikke er længere og fjernere, end at i fornødent Fald Reglen i Grl.'s § 16 om Ministerraad kan finde Anvendelse; jfr Lov 20 Juli 1869 og Lov 11 Febr 1871 § 1, hvorefter Regjeringens Førelse overtages af Tronfølgeren, eller en Rigsforstander skal vælges, naar Rigsdagen i en forenet Samling har erkjendt Nødvendigheden (af en Regjeringsførelse). Spørgsmaalet, om Fraværelsen efter sin Beskaffenhed, f. Ex. ved et Besøg i Skaane, nødvendiggjør en Regjeringsførelse eller ikke, maa, hvor Kongen selv træffer Bestemmelse derom, afgjøres af ham under ministeriellt Ansvar; i mod-

sat Fald af den forenede Rigsdag, jfr Lov 11 Febr 1871 § 1; det samme gjælder om den anden Forfaldsgrund: Sygdom. Hvad angaar Maaden, paa hvilken Regjeringen bliver at føre i det her nævnte Tilfælde, maa skjelnes imellem, om Kongen selv kan og vil træffe Bestemmelse derom, eller om dette ikke er Tilfældet. I første Tilfælde er Kongen beføjet til at ordne Forholdet under ministeriel Medvirkning; jfr Grl.'s §§ 13, 15. Men i Henseende til, hvorledes Ordningen kan være, maa atter skjelnes imellem, om der er en regjeringsdygtig Tronfølger, eller en saadan, som er myndig, til Stede og ikke ved Sygdom forhindret. I saa Fald skal Kongen overdrage Regjeringens Førelse til ham. Mærkes maa her, at der for Tronfølgerens Vedkommende kun kræves de angivne Egenskaber: myndig, til Stede og sund, hvorimod der ikke stilles nogen Fordring til hans Trosbekjendelse. Den er i § 5 kun opstillet med Hensyn til Rigsforstanderen, hvorfor den ikke ligefrem gjælder om Tronfølgeren, der overalt i Loven nævnes ved Siden af ham; jfr Lovens § 1; og Analogien af Bestemmelserne i § 5 vil heller ikke kunne anvendes paa Tronfølgeren, da Tilfældet ikke er ulovbestemt, idet § 1 opregner de Betingelser, hvorunder Tronfølgeren er berettiget. Undladelsen forklares naturligt ved, at Loven er gaaet ud fra det regelmæssige Tilfælde, at Tronfølgeren er evangelisk-luthersk. Skulde han vel i Øjeblikket ikke fyldestgjøre Betingelserne for at kunne føre Regjeringen, men det senere sker, idet han f. Ex. bliver myndig, er han berettiget til strax at overtage Regjeringen, selv om der er bleven indsat en Rigsforstander, som da har at fratræde. Stiller Spørgsmaalet om Hindringernes Bortfalden sig utvivlsomt, kan Statsraadet selv iværksætte det fornødne ved at anerkjende Tronfølgeren som Regent, men i modsat Fald bliver Afgjørelsen at søge hos den forenede Rigsdag; jfr Lovens § 1, 3dje Stykke. Findes ingen regjeringsdygtig Tronfølger, staar det til Kongen at indsætte en Rigsforstander; jfr Aabent Brev Nr. 108, 28 Maj 1902; men dertil er han paa den anden Side ogsaa indskrænket, saa at han f. Ex. ikke kan indsætte et Regentskab eller overlade Regjeringen til Statsraadet. Rigsforstanderen maa have de i § 5 foreskrevne Egenskaber, at være en myndig og til Tronen arveberettiget Prins eller en fuldmyndig Mand, som har dansk Indfødsret, og i begge Tilfælde skal han høre til den evangelisk-lutherske Kirke. Kvinder, f. Ex. Dronningen, ere ubetinget udelukkede fra Rigsforstanderskabet.

Hvis Kongen f. Ex. paa Grund af Sygdom ikke har kunnet træffe Bestemmelse om Regeringens Førelse, eller han, skjønt det var muligt, dog ikke har gjort det, f. Ex. ved Bortrejse, hvilket Tilfælde Loven særlig fremhæver, kommer Reglen i § 1, 2det Stykke, jfr § 9, til Anvendelse. Efter Ordene angaar den vel enhver Rejse ud af Riget; men en Selvfølge er det dog, at den ikke gjælder, hvor der kun er Tale om en aldeles kort-

varig Fraværelse, f. Ex. paa et Besøg i Skaane, ved hvilket navnlig den i Lov 11 Febr 1871 § 1, 2det Stykke, foreskrevne Fremgangsmaade paa Grund af Fraværelsens Korthed vilde være urimelig og umulig at anvende. Loven tænker kun paa en saadan længere Bortrejse, ved hvilken der overhovedet kan rejses Spørgsmaal om Nødvendigheden af en Regjeringsførelse. Aldeles foreløbig fører da Statsraadet Regjeringen, men det har strax at indkalde Rigsdagen, som derefter i en forenet Samling har at afgjøre, om der er Nødvendighed for en Regjeringsførelse ved andre. Besvarer den Spørgsmaalet benægtende, er Kongen fremdeles Regeringens Indehaver, og Statsraadet kan følgelig ikke, selv medens han er i Udlandet, handle som Regent; men i fornødent Fald maa der gaas frem paa den ovenfor S. 27 angivne Maade. Besvares Spørgsmaalet bekræftende, bliver Ordningen forskjellig, efter som der er en regjeringsdygtig Tronfølger, i hvilket Fald denne overtager Regjeringen, eller en saadan ikke findes, i hvilket Fald den forenede Rigsdag udnævner en Rigsforstander; jfr Lovens §§ 1, 5, 9. Det maa herved mærkes, at Rigsdagen i det sidstnævnte Tilfælde ikke kan vælge noget andet Alternativ, f. Ex. overlade Regeringen til Statsraadet eller indsætte et Regentskab paa flere Personer; men hvis den erkjender Nødvendigheden, har den kun at vælge en Rigsforstander. Om Maaden, paa hvilken denne bliver at vælge, foreskriver § 1, 2det Stykke, at der til et gyldigt Valg fordres, at den Valgte har faaet over Halvdelen af de afgivne Stemmer, hvorved erindres, at efter Grl.'s § 67 over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer skal være tilstede i den forenede Rigsdag og deltage i Afstemningen, for at en gyldig Beslutning kan fattes. Hvis ved første Valg ingen maatte opnaa det fordrede Stemmeantal, foretages først et frit Omvalg, og, hvis dette heller ikke fører til noget Resultat, foretages endelig et bundet Valg mellem de tvende, der have faaet flest Stemmer, hvorved maa underforstaas: ved sidste Valg. Skulde det hænde, at tre fik lige mange Stemmer, synes det at maatte afgjøres ved Lodtrækning, mellem hvilke to af dem bundet Valg bliver at iværksætte. Hvis ingen Begrænsninger maatte være tilføjede, hvad nok maa kunne ske, er Rigsforstandervalget bindende for hele Tiden, i hvilken Nødvendigheden for Regeringsførelsen vedbliver at foreligge, dog med den Lempelse, at hvis en Tronfølger, som ikke var regjeringsdygtig paa den Tid, Valget foregik, senere bliver det, er han berettiget til at overtage Regjeringen fra dette Øjeblik af uden Hensyn til det stedfundne Rigsforstandervalg; jfr Lovens § 1, 3dje Stykke.

Ad 2). I andet Tilfælde kan Hindringen for Kongens personlige Regjeringsførelse ikke blot ligge i Sygdom og Fraværelse, men ogsaa i Umyndighed; jfr Grl.'s § 6. Om Fraværelse gjælder her det samme, som er bemærket ovenfor ad 1); men skjønt derefter Kongens Fra-

værelse fra Regjeringens Sæde under Ophold indenfor selve Riget, kan nødvendiggjøre en Regeringsførelse, har den forenede Rigsdag efter Ordene i Lovens § 4 kun Beføjelse til at sætte en Frist for hans Tilbagevenden, naar han er fraværende fra Riget. Med Hensyn til Regjeringsførelsens Maade for den heromhandlede Eventualitet mærkes, at Bestemmelse desangaaende ifølge § 2 kan være truffet af Kongen med Rigsdagens Samtykke, f. Ex. med Tronfølgerens Umyndighed for Øje, dog saaledes, at de kun kunne bestemme, at Regjeringen skal føres ved en Rigsforstander; dertil kan ogsaa vælges den eventuelle Tronfølger, hvis han fyldestgjør de forfatningsmæssige Betingelser; men nogen Ret til uden et sligt Valg at føre Regjeringen tilkommer ham ikke i dette Tilfælde.

Er der ikke paa den anførte Maade i Forvejen truffet Bestemmelse om Regjeringsførelsen, skal ifølge § 2 ved Kongens Død Statsraadet strax indkalde Rigsdagen, som har at vælge Rigsforstander i Overensstemmelse med Reglen i § 1. Hertil er Rigsdagen indskrænket udenfor det Tilfælde, hvor Grunden til, at Tronfølgeren ikke strax kan tiltræde Regjeringen, ligger i hans Fraværelse, idet den i sidste Fald efter § 4 har Valget imellem at indsætte en Rigsforstander eller bestemme, at Regjeringen, saa længe Fraværelsen varer, skal føres af Statsraadet. Hvis ikke andet var sagt i Loven, maatte saa vel Kongens og Rigsdagens Bestemmelse som den forenede Rigsdags Valg af en Rigsforstander kun kunne gjælde for den enkelte Konges Tid, saaledes at nye Bestemmelser maatte tages, dersom han døde, og en anden Konge, der heller ikke var regjeringsdygtig, kom paa Tronen; men i § 3 er positivt fastsat en anden Regel, hvis Tronen ved en umyndig Konges Død gaar over paa en anden umyndig Konge, idet da den én Gang indsatte Rigsforstander vedbliver at føre Regjeringen i den nye Konges Navn; men denne Regel gjælder efter Ordene kun for det Tilfælde, hvor Hindringen for begges Vedkommende bestaar i Umyndighed, og kan ikke analogisk udvides til andre Tilfælde.

Overdragelsen af Regeringsførelsen kundgjøres i Lovtidenden jfr f. Ex. Kundgj. Nr 139, 8 Maj 1906, Nr 217, 10 Septbr 1906; og paa samme Maade vil eventuelt Overtagelse af Regeringsførelsen f. Ex. ved Tronfølgeren være at kundgjøre.

Som almindelige Regler angaaende Regjeringsførelsen uden Hensyn til, af hvem, Tronfølger, Rigsforstander eller Statsraadet den udøves, kan mærkes:

1) Regjeringens Fører er i alle Tilfælde, saa længe hans Stilling som saadan varer, Indehaver af den fulde forfatningsmæssige Kongemagt. Dette er med Hensyn til Rigsforstanderen udtrykkelig sagt i Lovens § 7 og følger med Hensyn til Tronfølgeren og Statsraadet af selve Udtrykket

»føre Regeringen«, som benyttes i Grl.'s § 8 og Lov 11 Febr 1871 §§ 1, 2, 3, 4, 8 og 9. Derved kan, naar Talen er om en Repræsentant for Kongen, ikke være tænkt paa Administrationen i Modsætning til Lovgivningen, i hvilken Betydning Ordet Regering ganske vist kan forekomme, jfr Grl.'s §§ 13 og 16; men Udtrykket betegner tværtimod Udøvelsen af hele den forfatningsmæssige Kongemyndighed, en Betydning, som har positiv Hjemmel i Grl.'s § 12, hvor det siges, at Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse. Statsraadet saa vel som Tronfølgeren og Rigsforstanderen maa derfor i fornødent Fald paa egen Haand kunne udstede foreløbige Love samt stadfæste de af Rigsdagen vedtagne Lovforslag, ja endog Grundlovsforslag af et hvilket som helst Indhold. En Indskrænkning som den i Grl. 5 Juni 1849 § 12 foreskrevne kjender hverken Grl.'s § 8 eller Lov 11 Febr 1871, og hverken en saadan eller nogen anden særlig Indskrænkning vil enten af Kongen eller af den forenede Rigsdag kunne paalægges Vedkommende, idet deres Myndighed indskrænker sig til at overdrage »Regeringens Førelse«, jfr §§ 1 og 4, uden Tilføjelse af Begrænsninger. 2) Regeringens Fører er dernæst i alle Tilfælde Indehaver af den fulde forfatningsmæssige Kongemyndighed paa hele Statens Territorium, og en Indskrænkning deri vil heller ikke retsgyldig kunne fastsættes af Kongen eller Rigsdagen, jfr Lov 11 Febr 1871 § 7, hvorefter Rigsforstanderen saalænge han fører Regeringen i statsretlig Henseende træder i Kongens Sted og udøver den kongelige Myndighed. Ligesom der ifølge Tronfølgeloven og Grundloven kun kan være én Konge, saaledes kan der ogsaa kun indsættes én Repræsentant for ham paa hele Regeringsomraadet, henholdsvis Tronfølger, Rigsforstander eller Statsraad.

Imod denne Sætning er der dog syndet ved Kdgj. Nr. 16, 21 Juli 1874, ved hvilken Regeringsførelsen overdroges til Tronfølgeren udenfor Island og Færøerne, medens Kongen besøgte disse Landsdele. Men her var dog idetmindste Afgrænsningen af de to Regeringsomraader territorialt bestemt, saa at den ikke efterlod Tvivl om, hvorlangt henholdsvis Kongens og Tronfølgerens Regeringsmyndighed strakte sig; og Delingen forklaredes derhos tilstrækkeligt ved, at Kongen selv ønskede at optræde som Regeringsmagtens Indehaver i de Landsdele, han besøgte, hvorimod han ikke vides at have udført Regeringshandlinger, som krævede Ministrenes Medvirkning, under sit Ophold paa de vedkommende Steder. Derimod har den nuværende Konge under sit Ophold i Reykjavik udført Regeringshandlinger, og det ikke blot saadanne, der alene havde Betydning for Island, saasom Stadfæstelse af tre af Altinget vedtagne Love, men ogsaa for Kongeriget; jfr Kgl. Resolution Nr. 223, 30 Aug 1907 om Nedsættelse af en dansk-islandsk Kommission. Deraf forklares, at Delingen i Regeringsmyndigheden under Kongens Rejse til Island og Fær-

øerne gjennemførtes paa en anden Maade. Ved Kdgj Nr. 164, 21 Juli 1907 overdroges Regeringsførelsen under Kongens Fraværelse paa Rejsen til Island og Færøerne i det Omfang, som Kongens Fraværelse i de fjernere liggende Dele af Riget havde nødvendiggjort, til Kronprinsen. Her bliver altsaa Spørgsmaalet, i hvilket Omfang Kongens Ophold paa Island og Færøerne havde gjort en Regeringsførelse nødvendig, hvilket ingenlunde er selvindlysende for de Undersaatter, til hvem Bekjendtgjørelsen var rettet, og som skulde rette sig efter den, hvorfor den i Bekjendtgjørelsen dragne Grænse allerede af den Grund var forkastelig. Ved nærmere Overvejelse synes imidlertid Svaret paa det fremsatte Spørgsmaal snarest at maatte blive det, at Kongen, fordi han under Opholdet paa Island og Færøerne ikke havde sine Ministre med sig, ikke kunde føre Forsædet i Statsraadet, der ifølge Grl.'s § 16 bestaar af samtlige Ministre, og at han derfor var forhindret fra at varetage alle de Anliggender, der ifølge Grl.'s § 16 skulle forhandles i Statsraadet, nemlig Love og vigtige Regeringsforanstaltninger. Denne Kongens Pligt til med den snævert begrænsede Undtagelse i Grl.'s § 16 at holde Statsraad til Behandling af Love og af vigtige Regeringsanliggender og føre Forsædet i samme er i Virkeligheden den væsentligste Grund, hvorfor den danske Konges Fraværelse fra Regeringens Sæde nødvendiggjør en Regeringsførelse ved en anden, medens andre Monarker, f. Ex. Kongerne af Preussen og England, kunne vedblive at føre Regeringen, selv medens de ere paa længere Rejser i Udlandet. Det var imidlertid givet, at Kong Christian IX, der paa sin Rejse til Island og Færøerne kun var ledsaget af én Minister, ikke kunde holde Statsraad der. Kong Frederik VIII var derimod ledsaget af 3 Ministre, Konseispræsidenten, Landbrugsministeren og Ministeren for Island; men selv med tre Ministre synes dog intet Statsraad at kunne holdes, da Grundloven siger, at Statsraadet bestaar af samtlige Ministre, og selv om man fornuftigvis ikke vil forstaa denne Forskrift bogstavelig, fordi enkelte Ministres Forfald ikke bør kunne hindre, at der afholdes Statsraadmøde, kan man dog næppe erkjende Muligheden af, at Statsraad kan holdes med et Mindretal af Ministrene, hvilket især kan faa Betydning, hvor Statsraadet fører Regeringen, idet da efter almindelige Regler og Analogien fra Bestemmelserne om Tingene, et Flertals Nærværelse maa udkræves til et gyldig Statsraads Holdelse. Den Sondring, der herefter vilde fremkomme inden for Regeringsanliggenderne mellem Statsraadssager, der varetages af Kronprinsen som Regeringsfører, og andre Sager, der varetages af Kongen selv, vilde imidlertid være ganske grundlovstridig og lovstridig. Og herved maa yderligere mærkes, at den nuværende Konge under sit Ophold i Reykjavik saavel ved Kdgj. 30 Juli 1907 har nedsat den ovennævnte dansk-islandske Kommission

til Forberedelse af Foranstaltninger til en ny Lovgivning om Islands forfatningsmæssige Stilling i det samlede danske Rige samt stadfæstet 3 af det Islandske Alting vedtagne Love for Island, hvilke Beslutninger ifølge den danske Grl.'s § 16 skulle behandles i Statsraadet, hvorhos Ministeren for Island ifølge Forfatningslov Nr 20, 3 Oktbr 1903 § 1 der bør forelægge Kongen Love og vigtige Regeringsforanstaltninger. Om da Kongen maatte have holdt Statsraad med de tre Ministre i Reykjavik, medens Kronprinsen hol dt Statsraad med de 4 andre paa Marselisborg, vilde jo den grundlovstridige Deling af Regeringsmagten have ført videre til en grundlovstridig Deling af Statsraadet. Men da dette ifølge de foranstaaende Bemærkninger ikke kan være sket, maa Beslutningerne være fattede og udfærdigede efter vedkommende Ministres Indstilling under Forbehold af efterfølgende Korroboration i Statsraadet. Men den kongelige Resolution 30 Juli 1907 om den dansk-islandske Kommission er desuagtet alt under samme Dato kundgjort i Lovtidende, og de tre islandske Love af 31 Juli s. A. ere ligeledes under den anførte Dato kundgjorte samme Steds. Herefter kan der altsaa ikke ved den anførte Sondring i den kongelige Kundgørelse om Regeringsførelsen være sigtet til Sondringen mellem Statsraadssager og andre Sager; og hvilken da Meningen med det deri tagne Forbehold maatte være, vides ikke.

Sammenholde vi dernæst Reglerne angaaende Tronfølgerens og Rigsforstanderens Regeringsførelse, er der Forskjel imellem dem 1) med Hensyn til Adkomsten, paa hvilken deres Myndighed hviler, i det den for Tronfølgerens Vedkommende enten er selve Loven eller en Viljeserklæring fra Kongen, medens den for Rigsforstanderens Vedkommende altid er en Viljeserklæring henholdsvis af Kongen alene, af Kongen og Rigsdagen eller af den forenede Rigsdag; 2) i Henseende til Betingelserne for Adgangen til Regeringens Førelse, idet Fordringen med Hensyn til Trosbekjendelse ikke kan gjøres gjældende over for Tronfølgeren, og endelig har 3) Rigsforstanderens Regeringsførelse en mere subsidiær Karakter, da den ifølge Lovens § 1 kun finder Sted, naar og saa længe Tronfølgeren ikke er regeringsdygtig. Ved Siden af disse Forskjelligheder maa imidlertid som Ligheder mærkes, 1) at hverken Tronfølgeren eller Rigsforstanderen kunne tiltræde Regeringen uden at have afgivet den i Grl.'s § 7 omhandlede edelige Forsikring. For Rigsforstanderens vedkommende er dette udtrykkelig sagt i Lovens § 6, og Analogien deraf maa finde Anvendelse paa Tronfølgeren. Herimod kan ikke indvendes, at Lovens § 1 kun kræver, at Tronfølgeren skal være myndig, til Stede og ikke ved Sygdom forhindret; thi denne Paragraf vil vel udtømmende angive de personlige Kvalifikationer, som udkræves, hvorfor enhver Forøgelse af disse ad analogisk Vej er utilstedelig, men noget derfra ganske

forskjelligt er Nødvendigheden af Edsaflæggelse; den opstilles for Rigsforstanderens Vedkommende særlig i § 6 ved Siden af Bestemmelsen om hans personlige Kvalifikationer i § 5, og derfor kunne vi anvende den førstnævntes Analogi paa Tronfølgeren, hvortil den foreliggende Aarsagernes Lighed utvivlsomt berettiger, uden at komme i Strid med Lovens § 1. 2) Baade Tronfølgeren og Rigsforstanderen nyde, saa længe de føre Regeringen, samme Ansvarsfrihed som Kongen; dette er i § 7 positivt sagt om Rigsforstanderen og maa analogisk gjælde om Tronfølgeren, ligesom Ministrene ogsaa maa være ansvarlige, naar Tronfølgeren fører Regeringen, paa samme Maade, som de ifølge § 7 ere det, naar der er indsat en Rigsforstander; begges Forhold til Ministrene er følgelig fuldstændigt analogt med Kongens Forhold til dem. Derfor vil ogsaa hverken Tronfølgeren eller Rigsforstanderen, efter at de have ophørt at føre Regeringen, kunne drages til Ansvar for de af dem udøvede Regeringshandlinger, jfr Lovens § 6, for hvilke Ansvaret udelukkende hviler paa Ministrene; derimod er de selv ansvarlige for de private Handlinger, som de have udført, ogsaa medens de førte Regeringen, og dette Ansvar vil kunne gjøres gjældende paa almindelig Maade, saa snart deres Regeringsførelse er ophørt, men heller ikke før. 3) Mærkes kan endelig, at medens begge de heromhandlede Regenter ville kunne udøve Kongens forfatningsmæssige Myndighed og nyde samme Ansvarsfrihed som han, kunne de derimod ikke gjøre Krav paa Kongens særlige Ærerettigheder; jfr dog Kgl. Resol. Nr. 5, 5 Jan 1905. Ifølge Lov 25 Febr 1871 § 1 nyder Rigsforstanderen som saadan i en vis Retning kvalificeret Retsbeskyttelse; jfr ogsaa Lov 3 Jan 1851 § 6; Strfl. § 309. Derimod er Tronfølgeren ikke særlig beskyttet, fordi han fører Regeringen; men samme Beskyttelse tilkommer Statsraadet, naar det fører Regeringen. I øvrigt gjør der sig væsentlige Forskjelligheder gjældende mellem dettes Stilling paa den ene, Tronfølgerens og Rigsforstanderens Stilling paa den anden Side. Mærkes maa saaledes 1) at Statsraadet ikke blot har at føre Regeringen i visse specielle Tilfælde i Kraft af selve Grundlovens og Lovens Bud eller en særlig Overdragelse, jfr. Grl.'s §§ 7, 8, Lov 11 Febr 1871 § 4, men dets Regeringsførelse har overhovedet en udfyldende Karakter, idet den indtræder, hvor ingen anden er berettiget, eller den berettigede ikke kan eller ikke vil opfylde Hvervet. Den Sætning følger af Statsraadets hele forfatningsmæssige Stilling og er anerkendt i Grl.'s §§ 7, 8, samt Lov 11 Febr 1871 § 9; 2) skulle Statsraadets Medlemmer ikke før Regeringens Tiltrædelse aflægge Ed paa Grundloven; det er unødvendigt, da de alt som Embedsmænd have aflagt Ed paa Grundloven, jfr. Grl.'s § 17, og umuligt, da der ikke findes nogen, som kan modtage den; 3) i Særdeleshed mærkes endelig, at Statsraadet ikke som de andre Regeringsførere er ansvarsfrit,

men dets Medlemmer ere ansvarlige for deres Embeds Handlinger, og andre Handlinger kunne ogsaa, selv medens de føre Regeringen, forfølges mod dem ved Søgsmaal. Den Sætning følger ligefrem deraf, at der intet Steds er tillagt Statsraadet nogen Ansvarsfrihed, naar det fører Regeringen, og det maa følgelig ogsaa i saa Fald være ansvarlig, da det efter § 15 bestaar af Ministrene, som efter § 12 ere ansvarlige for Regeringens Førelse. Den Modsætning imellem en ansvarsfri Regent og et ansvarligt Ministerium som foreligger, hvor Kongen eller Tronfølgeren eller Rigsforstanderen paa hans Vegne fører Regeringen, foreligger derfor ikke i nævnte Fald, hvor det ansvarlige Ministerium tillige er den ansvarlige Regent.

Angaaende Statsraadets Regeringsførelse kan i øvrigt mærkes: Stemmeberettigede som Medlemmer af Statsraadet ere samtlige Ministre, men ikke Tronfølgeren, der kun har Sæde i samme uden at være Medlem. I Henhold til de almindelige om kollegiale Myndigheder gjældende Regler maa et absolut Flertals Stemme være det afgjørende, og hvor Stemmerne staa lige, maa Konsejlspræsidentens Formandsstemme gjøre Udslaget. Har en enkelt Minister Forfald, maa de tilbageværende kunne beslutte og handle paa hele Statsraadets Vegne. En positiv Bestemmelse om, hvilket Mindstetal af Medlemmer der skal deltage i Statsraadets Møder, for at Statsraad gyldig kan holdes, foreligger ikke, og man synes da ikke at kunne opstille nogen anden Grænse i saa Henseende, end at et absolut Flertal af Medlemmer maa være tilstede og deltage i Afstemningerne, og at et absolut Flertal af samtlige Ministre maa være enigt i enhver Beslutning, for at denne kan siges at være en Statsraads Beslutning og have Gyldighed som saadan. Hvis Antallet vilde forminskes ud over denne Grænse, maa der nødvendigvis finde en Udfyldning Sted. Den kan iværksættes af Statsraadet selv, idet dette som Regeringens Fører ogsaa maa være i Besiddelse af Myndighed til at udnævne Ministre. Om Udfærdigelsen af Statsraadets Beslutninger mærkes, at den altid gyldig vil kunne ske med samtlige Medlemmers Underskrift, jfr Kgl. 14 Novbr 1665 § 9, hvorefter Regeringens Ærender altid skulde underskrives af Regenten og samtlige regerende Formyndere; men det skjønnes dog ikke rettere, end at i Overensstemmelse med de almindelige Regler om den kollegiale Forretningsførelse; jfr f. Ex. Instr. 7 Decbr 1771 § 19; Fdg. 25 Jan 1805 § 12; Konsejlspræsidenten som Statsraadets Formand maa være berettiget til at underskrive paa hele Statsraadets Vegne, saa at ingen vil kunne vægre sig ved at adlyde en paa den Maade udstedt, i øvrigt forfatningsmæssig og lovlig Befaling. I Henseende til Betydningen af Ministrenes Underskrift i dette Tilfælde maa dernæst erindres, at den positive Bestemmelse i Grundlovens § 13

om, at enhver Minister, som underskriver med Kongen, er ansvarlig for Beslutningen, ikke er positivt gjældende i dette Tilfælde, og man kan da med Føje spørge, om Underskriften ogsaa i dette Tilfælde bør paadrage Ministeren et ubetinget Ansvar for den tagne Beslutning. Hvis man tillægger Underskriften denne Virkning, vil Følgen være den, at den enkelte Minister, navnlig Konsejlspræsidenten, maa skifte, saa snart der bliver Spørgsmaal om at underskrive en Beslutning, som han ikke er enig i, og der vil derved kunne foranlediges en idelig Ombytning af Ministre eller af hele Ministeriet. Dette vilde kunne undgaas, dersom man i dette Tilfælde kun tillagde Underskriften den Betydning, som den har i alle kollegiale Embedsforhold, at være en Bevidnelse af, at den paagjældende Beslutning er fattet paa behørig Maade ved et Flertal af Medlemmer, saaledes at den er en virkelig Statsraadsbeslutning. Derfor indestaar enhver af Underskriverne. Men derimod erklære de sig ingenlunde ved Underskriften for enige i og ansvarlige for samme. Hvorvidt de ere dette, maatte afgjøres efter deres til Statsraadsprotokollen afgivne Stemme for eller imod Beslutningen, saaledes at de trods deres Medunderskrift dog kunde fri sig for Ansvar ved at oplyse, at de i Statsraadet havde stemt imod Beslutningens Tagelse. Men mod hele den Betragtning kan dog indvendes, at ved kollegiale Udfærdigelser f. Ex. af Retterne er det en Embedspligt for Formanden at underskrive, naar et Flertals Votum foreligger. Derfor kan der ikke lægges mere end en Bevidnelse ind i hans Underskrift. Men Konsejlspræsidenten saa vel som enhver anden Minister paahviler ingen slig Forpligtelse. Det er en ren frivillig Sag, om han foretrækker at underskrive eller trække sig tilbage, og i Valget af Underskriften ligger da en Godkjendelse af Beslutningen, som maa gjøre enhver Underskriver medansvarlig for samme. Muligheden af hyppige Ministerskifter vil næppe være af stor Betydning ved Statsraadets i Reglen rent midlertidige Regeringsførelse. I øvrigt bliver ogsaa den enkelte Ministers Ansvar at bedømme efter de samme Regler som ellers, ligesom ogsaa alle de Sager, paa hvilke der ellers skulde være erhvervet kgl. Resolution, blive at forelægge Statsraadet til Beslutning, saa at i foreliggende Fald Omfanget af de Sager, der skulle behandles i Statsraadet, vil gaa ud over den i § 16 satte Grænse for dets raadgivende Virksomhed. Derimod kan den enkelte Minister ogsaa, medens Statsraadet fører Regeringen, paa egen Haand afgjøre de Sager, der ellers ere underlagte hans egen ministerielle Beføjelse.

Endelig bemærkes endnu, at Kongens Overtagelse af Regeringens Førelse efter Hindringens Bortfaldelse ligesom dens Overdragelse til en anden bliver at kundgjøre i Lovtidende, jfr Bkgj. Nr 141, 15 Maj 1906, Nr 218, 13 Septbr 1906 m. fl.

B.U.H.

Andet Kapitel.

Om Kongens individuelle Retsstilling.

§ 10. Almindelige Bemærkninger.

Den danske Konge er som saadan Medlem af det danske Statssamfund, og de om danske Statsborgere i Almindelighed gjældende Regler finde derfor ogsaa Anvendelse paa ham, for saa vidt ingen særlig Hjemmel til at opstille en Undtagelse lader sig paavise. Denne Betragtning maa danne Udgangspunktet for Bestemmelsen af Kongens Retsforhold. Undtagelser ere imidlertid i en ikke ringe Grad begrundede i det ophøjede Hverv, som er tillagt ham, hvilket dels begrunder visse Fortrin, dels afføder visse Indskrænkninger for ham fremfor andre Statsborgere. For at have et Overblik over de Virkninger, som Kongens Stilling som saadan afføder i Henseende til hans individuelle Retsforhold, kan man samle dem under følgende Synspunkter:

Kongens Stilling som saadan medfører, at der gjælder et Indbegreb af offentligretlige Regler angaaende hans Person og Formuesforhold, som ikke finde Anvendelse paa andre Statsborgere. Kongens Stilling som saadan har den Virkning, at de almindelige privatretlige Regler læmpes og fraviges for hans Vedkommende. Den nævnte Stilling begrunder en Undtagelse fra de almindelige Regler om Jurisdiktionsmyndighedens Udstrækning, idet Kongen ifølge Grl.'s § 12 er ansvarsfri. Heraf er det nemlig en Følge, at medens han vel, som foran bemærket, er Statsborger, kan han ikke betegnes som Undersaat, idet han ikke som andre Statsborgere er underkastet Statens Jurisdiktion. Betydningen af denne Sætning ytrer sig i Særdeleshed, men dog ikke udelukkende i processuelle Forhold.

Vi skulle nu nærmere betragte enhver af de anførte Grupper af Retsvirkninger for sig.

§ 11. Om de offentligretlige Regler vedrørende Kongens personlige og formueretlige Forhold.

1) Først kan mærkes Retten til selve den kongelige Titel, som siden 1814, da Norge afstodes, har været: Konge til Danmark, de Venders og Gothers, Hertug til Slesvig, Holsten, Stormarn, Ditmarsken, Lauenborg og Oldenborg, i hvilken Titel ingen Forandring er foretaget trods

Hertugdømmernes Afstaaelse. Denne Titel bruges dog kun i Aktstykker, som forsynes med det kongelige Segl, ikke i Haandskrivelser eller lignende.

2) I Kraft af den nævnte Titel tilkommer der dernæst Kongen Prædikatet Majestæt, jfr Schlegel: Statsret S. 262—68; P. Vedel: Den ældre Grev Bernstorffs Ministerium S. 26, som bliver at benytte i alle Henvendelser til Kongen, dog med Undtagelse af skriftlige Andragender fra Embedsmænd og Undersaatter, der blot stiles til Kongen uden videre Titulatur med Tilføjelse af Ordet »allerunderdanigst« under Texten; Fdg. 15 Decbr 1820 § 12.

3) Endvidere er Kongen som saadan berettiget til at føre den danske Stats Vaaben, om hvis historiske Udvikling og nuværende Skikkelse henvises til I S. 3, hvorved nu erindres Bekjendtgjørelse Nr. 31, 3 Oktbr 1903 og Nr. 69, 19 Decbr s. A. om Ændring i det Islandske Vaabenmærke. Som traktatmæssige Bestemmelser, vedrørende samme, mærkes Fredstraktaten til Knærød af 1613, ifølge hvis Art. 21 den danske Konge er berettiget til at føre tre Kroner i sit Vaaben, og Deklaration 1 Septbr 1819, jfr Cirk. 20 Novbr s. A., hvorefter Danmark forpligtede sig til at lade Skjoldet med den norske Løve udtage af det danske Vaaben. Til mindre Segl benyttes dog i Stedet for hele Rigsvaabenet blot det kongerigske Vaabenskjold med de 3 kronede Løver og de 9 Hjærter, og i Stedet for Vaabenet træder ofte det kongelige Navnechiffer med Krone over; Pl. 25 Jan 1848; Bkgj. 17 Novbr 1863; Bkgj. Nr. 16, 31 Jan 1906. Om Kongeflaget se Søkrigs-Art. Brev 8 Jan 1752 § 808.

4) Som særegne Ærerettigheder for Kongen kunne mærkes: Æresbevisninger, som Militæretaterne skulle vise ham; Regl. 10 Decbr 1819; 27 Apr 1843 Art. 1; Regl. 30 Decbr 1884 § 12 flg.; den offentlige Kirkebøn for Kongen og de offentlige Sørgebevisninger i Tilfælde af hans Død; Cirk. 19 Novbr 1863; Bkgj. Nr. 10, 30 Jan 1906; Nr. 14, 31 Jan; jfr Bkgj. Nr. 19, 3 Febr s. A.; Nr. 27, 9 Febr; Nr. 28, 13 Febr s. A.

Det Paabud til Kongen om at lade sig salve, som Kongeloven 14 Novbr 1665 Art. 16—18 indeholdt, bortfaldt ved Grl. 5 Juni 1849 Efterskriften; men den saa vel som den gjældende Grl.'s § 12 erklærer fremdeles Kongens Person for hellig og ukrænkelig. For personlige Angreb paa Kongen i Ord eller Gjerning er der i Strfl. 10 Febr 1866 §§ 88—90 og 25 Juni 1869 §§ 89—91 sat kvalificerede Straffe. Det følger derhos af Bestemmelsen i Grl.'s § 12, at en Sandheds Indsigelse ikke kan fremføres af den, der har udtalt en fornærmelig Sigtelse mod Kongen.

6) Om Kongens Hofholdning indeholder den gjældende Ret ikke andre Forskrifter end dem, som findes i Indfødsretten 15 Jan 1776 §§ 1, 8 og Lov 24 Febr 1858 § 2, hvorefter Civillisten bærer de den vedkommende Pensioner, og det ved Tronskifte hver Gang bestemmes ved særlig

Lov, hvilke Pensioner Statskassen i den Anledning skal udrede, jfr Lov 17 Decbr 1863; Lov Nr 63, 30 Marts 1906; Nr 120, 19 Apr 1907. Hofholdningens Ordning beror saaledes i det hele taget paa Kongens Bestemmelse. Han uddeler personligt Hofcharger til Embedsmænd; Lov 26 Marts 1870 § 7; eller andre og bærer paa den anden Side ogsaa selv Udgifterne ved Hofholdningen. Om Kongens Adjudantstab mærkes Hærlov 6 Juli 1867 §§ 69, 178; Lov om Søværnet 24 April 1868 § 11; Lov Nr. 69, 28 Maj 1880 § 13; Reskr. 12 Decbr 1840; Lov Nr. 69, 28 Maj 1880 § 13; Lønningslov 25 Juli 1867 § 16; 15 Maj 1868 § 18. Om Kongens Jagtkaptain Lov 24 Apr 1868 § 11; jfr § 47; 15 Maj 1868 § 18; Nr. 69, 28 Maj 1880 § 13.

7) Ved Siden af de anførte Forskrifter vedrørende Kongens personlige Forhold maa mærkes den formueretlige Bestemmelse i Grl.'s § 9, hvorefter Kongens Civilliste for hans Regeringstid bestemmes ved Lov. Derved fastsættes tillige, hvilke Slotte og andre Statsejendele der skulle henhøre til Civillisten; jfr Lov Nr. 103, 15 Maj 1903 § 6 a. I øvrigt bestaar denne i en aarlig Pengesum, der udbetales Kongen af Statskassen maanedlig forud i Henhold til Bevilling paa Finanslovene, jfr disses § 12 og Lov 30 Juni 1850 § 1. Naar Grl.'s § 9 bruger Udtrykket Regeringstid, da sigtes derved selvfølgelig til hele den Tid, i hvilken den paagjældende er Konge, ikke blot til den, i hvilken han selv fører Regeringen. Derved er dog ikke udelukket, at Civillisten for Kongens Umyndighedsperiode kan sættes lavere end for den følgende Tid. Men for at sikre Kongens økonomiske Selvstændighed og Uafhængighed af Rigsdagen har Grundloven fastsat, at Bestemmelsen skal træffes én Gang for alle, saaledes at Forandringer deri ikke kunne iværksættes uden Kongens Samtykke. Om den nuværende Konges Civilliste se Lov Nr. 38, 9 Marts 1906. Civillisten er undtagen fra Skattepligten, jfr Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 20 a; Nr. 104, 15 Maj 1903 § 3 Nr. 1, § 11; og der svares derfor heller ingen Ejendomsskyld af de til samme henlagte Statsejendomme, Lov Nr. 103, 15 Maj 1903 § 6 a. Kongen nyder endvidere fri Befordring paa samtlige under Statsbanerne hørende Plantog og planmæssig Skibsforbindelser; Lov Nr. 105, 15 Maj 1903 § 65 A. I, jfr Statsbanedirektionens Ordrer Serie D. 14 Apr. 1906 Nr. 1470; 22 Januar 1908 Nr 1937. Staten har stillet et Dampskib til hans Raadighed; jfr Lov Nr 273, 19 Decbr 1906. Postforsendelser til Kongen skulle frigjøres ifølge Adg. Nr. 152, 20 Septbr 1902 § 2 a Nr 1, § 9 Nr 1.

Anm. I Forbindelse med Læren om Kongens særegne Ærerettigheder behandler Holck I S. 289 Kongens Ret til at optage i den danske Adelsstand og til at meddele Rang og Titler. Men denne Ret bør

omhandles i Læren om Kongemagtens Indhold, for saa vidt som det netop er en Beføjelse, der tilkommer ham i Egenskab af Konge. Ifølge den gjældende Praxis gjør der sig dog en anden Opfattelse gjældende i Henseende til Meddelelse af Ordener. Den sker nemlig ikke under ministeriel Kontrasignatur, jfr Just. M. Skr. 15 April 1851, og betragtes altsaa for saa vidt som en Forret for Kongen personlig. Vel er nu denne Betragtning urigtig, men da den dog er den i Praxis herskende, skulle vi her gøre et Par Bemærkninger om de danske Ridderordener, medens vi derimod angaaende Reglerne om Adel, Titel og Rang henvise til det i 1 Del § 17 bemærkede.

De danske Ridderordener ere:

1) Elefantordenen, den ældste og fornemste, jfr Statuterne 1 Decbr 1693 i Lovsamlingen 1877 S. 420; Fdg 13 Marts 1683, Kap I § 22, Bkgj. 12 Avg 1808 I 6, Lov 26 Marts 1870 § 7.

2) Dannebrogsordenen, jfr Statuterne af 1 Decbr 1693, anf. St.; Aab. Brev 28 Juni 1808, 21 Febr 1842, Rskr. 21 Marts 1864, jfr Bkgj. 12 Avg 1808 I 8, II 1, Resol. 7 Juni 1825, 9 Maj 1835, Lov 26 Marts 1870 § 7. Til denne Orden slutter sig et særeget Udmærkelsestegn, nemlig Sølvkorset eller Dannebrogsmændenes Hæderstegn, hvorom henvises til Aab. Brev 28 Juni 1808; Adg 28 Jan 1809, Aab. Brev 28 Jan 1812. Om Ordenskantsleren, der kontrasignerer Ordensudnævnelser, og Ordenskapitulet se Aab. Brev 28 Jan 1808; Bkgj. 12 Avg 1808 I Nr. 10; om Ordenskapitlets Fond, der faar Bidrag fra Elefantridderne og Ridderne af Dannebrogsordenens første Klasser, hvoraf Understøttelser til trængende Dannebrogsmænd og deres Enker kunne gives, se Adg 28 Jan 1809 § 8; kgl. Resol. 9 Maj 1835, Anm.; Resol. 21 Septbr 1849. — Om andre Udmærkelsestegn kan efterses Resol. 27 Apr 1833; Cirk. 28 Juli 1845, Lov 9 Apr 1851 § 45; Lønningslov 25 Juli 1867 § 11, 15 Maj 1868 § 15, jfr Lov Nr. 67; 29 Marts 1892 § 2; m. fl. og Hammerichs Lovlexikon under »Hæderstegn« og »Medailler«.

§ 12. Om de særlige Regler vedrørende Kongens private Retsforhold.

Som almindelig Regel maa her fastholdes, at Kongen som Medlem af det danske Statssamfund ogsaa er undergiven den danske Privatrets Regler, og for saa vidt herefter Reglerne om Kongens private Retsforhold faide sammen med de almindelige, blive de ikke at behandle i Statsretten, men i Privatretten, til hvilken derfor ogsaa ved Fremstillingen af Kongens private Retsforhold i det hele maa henvises. Særskilt skal kun fremhæves, at for saa vidt Lovgivningen hjemler Muligheden af en Dispensations

Erhvervelse fra en vis privatretlig Forskrift, maa Kongen ogsaa være undergiven de samme Regler som alle andre Borgere, saaledes at Dispensationen for Kongen kan erhverves under samme Betingelser og under samme Former som for alle andre. Kongen vil derfor ikke kunne dispensere sig paa egen Haand, men kun under vedkommende Ministers forfatningsmæssige Medvirkning. Holck I S. 294 opkaster vel en Tvivl i saa Henseende; men den er næppe begrundet; thi det synes indlysende, at naar f. Ex. Spørgsmaalet er om Ægteskabs Indgaaelse, vil ingen gejstlig eller verdslig Embedsmand være berettiget til at fravige et almindeligt Lovbud, med mindre en gyldig Undtagelse derfra er gjort ved en af en Minister medunderskreven Beslutning eller anden retsgyldig Udfærdigelse. Kongens personlige, ikke af nogen Minister medunderskrevne Viljeserklæring er imidlertid ikke en saadan Udfærdigelse og vil derfor heller ikke kunne berettige eller forpligte nogen Embedsmand til at handle i Strid med de almindelige Lovbestemmelser. Som Undtagelser fra disse, vedrørende Kongen personlig, kunne mærkes:

I) i Henseende til Kongens personlige Retsforhold; 1) Kongen er myndig, naar han har fyldt sit 18de Aar; Grl.'s § 6; jfr Grl. 5 Juni 1849 § 7, Forfl. 2 Oktbr 1855 § 4 og Grl. 18 Novbr 1863 § 4, hvorefter Myndighedsgrænsen var den samme, medens efter Kgl. 14 Novbr 1665 § 8 Kongens Myndighed allerede indtraadte med det fyldte 13de Aar. Myndig i § 6 maa betyde fuldmyndig, da Reglen ellers ikke vilde foreskrive noget særligt med Hensyn til Kongens Myndighed og følgelig staa overflødigt. Den praktiske Betydning af Forskriften er den, at der for Kongens Vedkommende ikke bliver Spørgsmaal om nogen Mindreaarighed, men der sker en umiddelbar Overgang fra Umyndighed til fuld Myndighed. Den 18aarige Konge vil herefter kunne indgaa alle de Retshandler, hvis Indgaaelse ellers udkræver 25 Aars Alderen, saaledes at han f. Ex. ogsaa kan indgaa Borgen efter D. L. 1—23—12. Men paa den anden Side maa dog fastholdes, at Grl.'s § 6 ved Udtrykket myndig maa antages at have haft den almindelige Betydning af dette Ord for Øje, hvorefter det betegner den, som har Evnen til paa egen Haand at afslutte Retshandler, medens i Modsætning hertil umyndig betegner den, som mangler Evnen til at gjøre dette. I en herfra forskjellig Betydning bruges Ordet i D. L. 3—16—5, hvorefter i Henseende til Ægteskabs Indgaaelse en Mandsperson kaldes umyndig til sit 20de, en Kvindeperson til sit sextende Aar. Her har Ordet ikke den sædvanlige Bemærkelse; thi efter Loven kunde Kvinder ikke paa egen Haand indgaa Ægteskab, og nu kan efter Fdg. 30 Apr 1824 § 3 en Mandsperson det heller ikke, forinden han er bleven 25 Aar gammel. Paa den anden Side erkjendes det ogsaa, at en Viljeserklæring, afgivet af en Person, der ikke har opnaaet den i D. L. 3—16—5 fore-

skrevne Alder, dog ikke er en absolut Nullitet og for saa vidt ikke lig en umyndigs. Hvad Artiklen tænker paa ved det omhandlede Udtryk er altsaa ikke det almindelige Myndighedsbegreb, men den af en vis Alder betingede Dygtighed til Ægteskab, som aldeles ikke afhænger af de almindelige Myndighedsregler. Men det er kun disse, Grl.'s § 6 har villet læmpe for Kongens Vedkommende, saa at der vil udkræves Dispensation, for at en Præst kan vie Kongen, som ikke maatte have opnaaet den nævnte Alder. — 2) I Henseende til Kongens Trosbekjendelse mærkes Reglen i Grl.'s § 5, hvorefter Kongen skal bekjende sig til den evangelisk lutherske Religion. Overgangen til en anden Religion end den evangelisk-lutherske vil i Henhold til det ovenfor S. 20 flg bemærkede medføre Fortabelse af Retten til Tronen. — 3) I Kraft af sin offentligretlige Stilling er Kongen indskrænket i Valg af Opholdssted. Det er vel ikke udtrykkelig sagt i Grundloven, men følger af de Kongen paahvilende Regentpligter, navnlig Forpligtelsen til at føre Forsædet i Statsraadet ifølge Grl.'s § 15. Da Statsraadet bestaar af samtlige Ministre, der ved deres Embedsgjerning ere knyttede til Regeringens Sæde, jfr Grl.'s § 42, som ifølge den bestaaende Ordning er Kjøbenhavn; jfr Kdgj. 28 Jan 1852, Forfl. 2 Oktbr 1855 § 35, Grl. 18 Novbr. 1863 § 34; saaledes at de ikke ville kunne forlade det paa længere Tid, og da Fremgangsmaaden med Ministerraad efter § 16 kun undtagelsesvis kan benyttes, vil Kongen ordentligvis være nødsaget til at have sit faste Ophold paa et Sted i bekvem Forbindelse med Hovedstaden, jfr S 32 flg.

II) I familieretlig Henseende mærkes, at de almindelige Regler om Ægteskab i Henseende til Betingelser, Form, Virkning m. m. gjælde for Kongen lige saa vel som for andre. Han vil saaledes ogsaa kunne indgaa borgerligt Ægteskab, naar de i Lov 13 April 1851 foreskrevne Betingelser foreligge. Naar Holck I S. 297 opkaster Tvivl om, hvor vidt han er bunden f. Ex. ved Forskriften i Fdg 30 April 1824 § 3 Nr. 5, da maa vi ogsaa besvare dette Spørgsmaal bekræftende. Ingen Præst vil kunne tilsidesætte de Regler, som Fdg 30 April 1824 opstiller angaaende hans Embedes Handlinger, selv naar der er Tale om Ægteskabs Indgaaelse af Kongen, med mindre behørig Dispensation foreligger. Ægteskabet vil dernæst afføde de sædvanlige privatretlige Virkninger i Henseende til Ægtefællernes personlige og Formuesforhold, saa at der navnlig ogsaa indtræder Formuesfællesskab mellem Ægtefællerne, med mindre det modsatte udtrykkeligt er bestemt; jfr f. Ex. Traktat 20 Jan. 1869 Artt. 5 og 6, Lov 5 Febr 1869. Ligeledes vil Ægteskabet afføde de sædvanlige privatretlige Virkninger for Børnene i Henseende til D. L. 5—2—32. Derimod have vi ovenfor S. 12 flg. fremhævet, at intet Ægteskab ifølge Tronflgl. 31 Juli 1853 Art. II vil kunne gjøre de tidligere avlede Børn

arvedygtige til Tronen, og at Kongen kan indgaa et morganatisk Ægteskab, ved hvilket de offentligretlige Virkninger, som et Ægteskab med Kongen afføder for Hustru og Børn, ikke indtræde. Hvad Ægteskabets Opløsning angaar, mærkes, at der ifølge Grl.'s § 12 ikke vil kunne erhverves en Skilsmissedom over Kongen. Kongens Fædrenemyndighed over Børnene af et morganatisk Ægteskab vil være at bestemme i Henhold til Lovgivningens almindelige Regler; men for deres vedkommende, der ere Medlemmer af Kongehuset, gaar Fædrenemagten op i den Myndighed, der tilkommer Kongen som Chef for Kongehuset over de kongelige Prinser. Hans Sønner ville saaledes ifølge Kgl.'s Art. 21 ikke frit kunne vælge Opholdssted, selv om de ere 18 Aar gamle, og ifølge samme Art. heller ikke, selv om de ere 25 Aar gamle, paa egen Haand kunne gifte sig, saaledes at Ægteskabet faar offentligretlig Gyldighed. Naar Holck I S. 298 bemærker, at i det mindste Tronfølgeren bør opdrages i den evangelisk-lutherske Religion, da kunne vi ikke erkjende Rigtigheden af den Bemærkning. Der hviler nemlig ikke anden Tvang paa Kongen i den heromhandlede Henseende end den religiøse saa vel som den politiske, at Tronfølgeren, naar han ikke opdrages i den evangelisk-lutherske Religion, eventuelt ikke vil blive Konge.

Angaaende Værgemaalet for en umyndig Konge haves ikke nogen Regel i den gjældende Grundlov saaledes som i Grl. 1849 § 11, og det er derfor tvivlsomt, hvorledes dermed skal forholdes. Et Spørgsmaal er det nemlig, om man ikke maa sige, at ogsaa paa dette Punkt de almindelige civilretlige Regler maa finde Anvendelse, saa at Værgen ligefrem bliver at vælge blandt Kongens Slægtninge efter Værgelisten i D. L. 3—17—2, for saa vidt ikke Faderen har truffet Bestemmelse derom efter Lov 26 Maj 1868 § 11. Denne Sætning kan nu vistnok anses som rigtig, for saa vidt angaar Værgemaalet for Formuen; men den kan aabenbart ikke fastholdes, forsaavidt angaar Omsorgen for den umyndige Konges Person. Det er nemlig klart, at der ved Værgemaalet for den umyndige Konge er Spørgsmaal om noget andet og mere end den Omhu for Formuens Bevarelse, som det privatretlige Værgemaal hovedsagelig har for Øje. Der er ved samme i Særdeleshed Tale om Tilsynet med Opdragelsen af den tilkommende Statshersker, og derved gjør sig en politisk Interesse gjældende, hvis Varetagelse vil tilkomme den Myndighed, som er den permanente Indehaver af Statsmagten og Varetager af Statens Interesser i Almindelighed, nemlig Regeringens Fører. Ligesom Kongen efter Grl.'s § 11 har den højeste Myndighed i alle Rigets Anliggender, saaledes maa dette ogsaa gjælde om den, der i paakommende Tilfælde varetager hans Hverv; men et Rigsanliggende er unægtelig den tilkommende Konges Opdragelse. Det vil vel indrømmes af alle, at det, naar Kongen maatte

være død, uden at der er truffet Bestemmelse om den umyndige Tronfølgers Anbringelse, vil være Statsraadets Pligt at føre Tilsyn dermed. Men denne Forpligtelse kan kun paahvile Statsraadet i Egenskab af Regeringens Fører og vil derfor ogsaa bortfalde, naar dets Stilling som saadan ophører, efter at den forenede Rigsdag faar valgt en Rigsforstander, til hvem den anførte Forpligtelse gaar over. Det erkjendes ogsaa af Holck, at der kan anføres noget for denne Mening, og vi skjønne ikke rettere, end at den ligefrem følger af Grl.'s § 11 i Forbindelse med det politiske Hensyn, der gjør sig gjældende ved Spørgsmaalet om den tilkommende Konges Opdragelse. Vi kunne følgelig ikke være enige med Holck i, at Kongen som saadan skulde være berettiget til at anordne et Værgemaal for den umyndige Tronfølger. Vel vil det være naturligt, at vedkommende Myndighed følger hans Anvisning, hvis den ikke skjønnes at være i Strid med Kongens og Rigets Tarv. Men hvis dette maatte være Tilfældet, saa som efter Omstændighederne, hvis det var bestemt, at Kongen skulde opdrages ved et fremmed Hof, vilde denne Bestemmelse være at tilsidesætte.

Heller ikke kunne vi være enige med Forfatteren i at tillægge den forenede Rigsdag den afgjørende Myndighed paa dette Punkt. Thi indrømmer Forfatteren først, at Værgemaalet for Kongen er et politisk Anliggende, som han gjør, i det Øjeblik han erklærer en politisk Myndighed for kompetent til at træffe Bestemmelser derom, saa er Kongens Repræsentant i Henhold til Grl.'s § 11 den, hvis Kompetence har Formodning for sig.

III. De arveretlige Regler frembyde ingen Særegenheder for Kongens vedkommende. Den herreløse Arv, som efter D. L. 5—2—11 tilhører Kongen, erhverver han ikke som privat Person men som Statshersker, og den tilfalder følgelig Statskassen; privat arver han derimod i Henhold til de almindelige arveretlige Regler saa vel efter Loven som efter Testament. Omvendt arves hans private Formue ogsaa i Henhold til den almindelige Arverets Forskrifter under de samme Betingelser og i Henhold til de samme Adkomster som andre Personers Formue. Som ovenfor S. 19 flg. er godtgjort arver nu Tronfølgeren ikke længere i sin Egenskab som saadan, men kun under Forudsætning af, at han har en civilretlig gyldig Adkomst dertil f. Ex. som Søn. Arvingerne kunne derhos selv tiltræde og skifte Boet under de almindelige Betingelser; kunne eller ville de ikke, og den afdøde Konge ikke har indsat executores testamenti, bliver en extraordinær Skiftekommission at beskikke, jfr Just. M. Skr. 17 Decbr 1863, 1 Juni 1864 Note, i det ingen ordinær Skifteret kan anses for kompetent til at behandle Kongens Bo.

IV. I formueretlig Henseende mærkes den særlige Bestemmelse i Grl.'s § 9, hvorefter Civillisten ikke kan behæftes med Gjæld. I øvrigt raader Kongen over sin Formue med samme Frihed som enhver privat Mand.

Ifølge Lov Nr. 104, 15 Maj 1903 § 3, 1 og § 11 er Kongen derhos fritaget for at svare Indkomst- og Formueskat til Staten, ligesom han er fritaget for at svare personlig Kommuneskat ifølge Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 20 a; jfr om Civillisten og de dertil henlagte Statsejendommes Fritagelse for Skat ovenfor S. 44. Derimod blive andre offentlige Afgifter at svare; jfr om Told af Varer, indførte til Kongens Husholdning Fdg 1 Febr 1797 § 54.

§ 13. Om Kongens Undtagelse fra Landets Jurisdiktion.

De herhenhørende Regler omtaler Holck I S. 299—306 under Læren om Kongens formueretlige Stilling. Men dette er fra et systematisk Synspunkt ukorrekt, idet de ikke blot vedkomme disse, men samtlige Kongens Retsforhold.

I Forbindelse med de foranførte Bemærkninger angaaende de materielle Retsregler, der finde Anvendelse paa Kongen, maa nemlig mærkes den formelle Forskrift i Grl.'s § 12: at Kongen er ansvarsfri. Betydningen deraf er den, at Kongen ikke er underkastet nogen Statsmagts Myndighed, saa at der ikke kan være Spørgsmaal om at anvende nogen positiv Rettens Tvang imod ham. Det er klart, at Virkningen af denne Sætning strækker sig langt ud over Formuesfæren. Hvis saaledes f. Ex. en Person maatte paastaa at være Kongens Hustru eller Barn, medens Kongen vægrer sig ved at anerkjende Personen som saadan, vil denne ikke kunne erhverve nogen Dom til Anerkjendelse over Kongen. Tænkte man sig, at Kongen undlod at opfylde en grundlovsmæssig Forskrift som f. Ex. i Grl.'s §§ 7, 15, eller Bestemmelsen i Lov 11 Febr 1871 § 1, 1ste Stykke, vilde han ikke ved positiv Dom kunne tvinges til at efterkomme den. Og lige saa lidt vil der nogen Sinde kunne afsiges en Straffedom over Kongen. Naar dette ikke er sagt i Strfl. 10 Febr 1866 § 8, er Grunden kun den, at man fandt det upassende udtrykkelig at omtale Kongen i denne Sammenhæng. Dernæst har den anførte Sætning ikke blot Betydning over for Domstolene; men det maa yderligere mærkes, at der heller ikke fra administrative Myndigheders, f. Ex. fra Politiets Side, kan være Tale om at henvende Befalinger til Kongen med den Virkning, at han under Rettens Tvang

skulde være forpligtet til at efterkomme dem. Tvært imod ville deslige Paalæg være retlig betydningsløse.

Det er dernæst klart, at den anførte Bestemmelse værger ikke blot Kongens Person men ogsaa hans Formue for enhver Rettens Tvang. Indlysende er det saaledes, at ifølge Grl.'s § 12 en Namsdom ikke vil kunne erhverves over Kongen, og heller ikke vil Udpantning eller Exekution i Henhold til Lov 29 Marts 1873 § 15 kunne ske i hans Gods, idet deslige Lovbestemmelser ere Undtagelser, der hjemle en hurtigere og lettere Fyldestgjørelse i de Personers Formue, over hvilke man kan erhverve Dom, men ikke over andre. Forsaavidt som det vilde være K o n g e n s Gods, i hvilket Exekution maatte dekreteres, vilde en saadan Exekution ifølge Grl.'s § 12 være utilstedelig. Heller ikke en Realisation i Henhold til D. L. 5—7—3 og Konkursl. 25 Marts 1872 § 155 vilde kunne finde Sted, naar det oplystes, at det stillede Pant var Kongens; thi Avktionsretten kan ikke lade afholde Tvangsavktion over hans Gods. Derimod vil Bestemmelsen ikke være til Hinder for at fremsætte Indsigelse under en Sag, i hvilken Kongen optræder som Sagsøger, idet Retten kan og bør tillægge de af ham afsluttede Retshandler Betydning, forsaavidt som Spørgsmaalet blot er om Sagvolderens Frifindelse. Naar saaledes f. Ex. Kongen paa civilretlig gyldig Maade har overdraget en anden en Ejendom eller udbetalt Penge, som han skyldte bort, vil han ikke kunne erhverve en Dom, der berettiger ham til at tilbagesøge vedkommende Gjenstand eller Penge. Overalt, hvor vedkommende blot indsigelsesvis kan komme til sin Ret, vil det derfor vise sig, at de Retshandler, Kongen maatte indgaa, ere virkelige Retshandler, ikke blot moralsk forpligtende Aftaler. Kun erindres herved, at man i dansk Ret for at kunne gjøre Afregning i Almindelighed maa anlægge Kontrasøgsmaal; men et saadant vil dog ifølge det foranførte ikke kunne anlægges mod Kongen, selv om man ikke søger positiv Dom, og lige saa lidt vil han som Sagsøger kunne dømmes til at betale Mulkter eller Procesomkostninger.

Dernæst er Samfundet saa vel som den private beføjet til i Overensstemmelse med Strfl. 10 Febr 1866 § 40; jfr Lov 129, 1 Apr 1905, § 17; at værge sine Retsgoder mod hvem som helst, der angriber dem, og den Tvang, som er nødvendig til Afværgelsen af et sligt Angreb, vil ogsaa kunne øves mod hvem som helst.

Medens Forholdet forsaavidt stiller sig simpelt og klart, rejser der sig derimod et tvivlsomt Spørgsmaal ved Afgjørelsen af, hvor vidt der ikke eventuelt trods Grundlovens § 12 maatte kunne erhverves en Dom ikke over Kongen personlig, men over hans private Repræsentant. Dog vil der ikke blive Spørgsmaal herom i andre end Formuesager. Ved disse har man tænkt sig den Mulighed, at Kongen skulde kunne bemyndige en

Mand til at modtage Søgsmaal paa sine eller, som den gængse Betegnelse er, paa Civillistens Vegne, og Dommen skulde da eventuelt ogsaa kunne erhverves over Fuldmægtigen paa Civillistens Vegne. I Praxis er det dog ved Overretsdomme antaget, at denne Fremgangsmaade ikke kan finde Sted; jfr J. U. 1855, S. 856; 1857 S. 491; 1858 S. 771. Der skjelnes her ikke imellem, om Kongen privat har bemyndiget den vedkommende til at tage til Gjenmæle, eller om en af en Minister medunderskrevet kgl. Befaling maatte hjemle Søgsmaals Anlæg. Anderledes stiller Forholdet sig i Henseende til en H. R. D. i H. R. T. 1859 S. 484. Den siger nemlig kun, at en af Kongen privat udstedt Fuldmagt til at modtage Søgsmaal paa Civillistens Vegne ikke er tilstrækkelig til, at en Domstol kan tage Sagen under Paakjendelse. Der maa derimod til dette Øjemed i hvert Fald foreligge en kontrasigneret kgl. Resolution, ved hvilken vedkommende Domstol erklæres for beføjet til at dømme i Sagen; men om paa den anden Side en slig Resolution er tilstrækkelig, er et Spørgsmaal, som Højesteretsdommen ikke besvarer.

Det er imidlertid givet, at selv en saadan, af en Minister medunderskrevet kgl. Befaling til at tage et Søgsmaal mod Civillisten under Paakjendelse, vilde stride mod Reglen i Grundlovens § 12, og at Befalingen følgelig kun vilde være gyldig, hvis der uden for samme Grundlovsbud maatte findes Hjemmel til at fortolke det indskrænkende. Den Omstændighed, at Søgsmaalet formelt er rettet mod Civillisten i Stedet for mod Kongen, kan nemlig i og for sig ikke bringe det udenfor Omraadet af § 12. Thi Civillisten er ikke retlig konstitueret som et selvstændigt Subjekt for Formuerettigheder, men er ifølge Grundlovens § 9 »Kongens«, og hvis nogen anlægger Søgsmaal mod den, maa derfor Søgsmaalet enten afvises som anlagt mod et ikke tilværende Retssubjekt eller, forsaavidt Udtrykket kun kan anses som en Omskrivning af rette Sagvolder, som anlagt mod Kongen. Og den Dom, der ikke kan erhverves over Civillisten eller over Kongen selv, kan heller ikke erhverves over en Repræsentant; thi det er en almengyldig Regel, at, naar en Person ikke personlig kan være Deltager i et Retsforhold, kan han heller ikke blive det ved Fuldmægtig. Afvigelser derfra kunne kun begrundes ved en positiv Hjemmel, og Spørgsmaalet bliver da, om og hvor vidt en saadan foreligger. Hvis den overhovedet skal kunne paavises, maa det ske ved Hjælp af den Kongen i Grl.'s § 27 hjemlede Bevillingsret. Hvis nemlig Søgsmaals Anlæg i den heromhandlede Form efter de før Grl. 5 Juni 1849 gjældende Regler har været i Brug, vil Kongen ogsaa fremdeles kunne tilstede Anlæg deraf. Herimod kunde man maaske dog rejse en Indvending ved at sige: For saa vidt Bevillingen til Søgsmaals Anlæg meddeltes før Grundloven, statuerede den en Undtagelse fra Kgl.'s § 2; men nu

er denne ophævet, og i Stedet derfor er traadt Grl.'s § 12, som ikke taler om deslige Undtagelser; der vil følgelig ikke kunne blive Spørgsmaal om at meddele de samme Dispensationer fra den, som fra Kongeloven. Den Paastand er dog ikke rigtig. Det maa nemlig fastholdes, at, naar en Grundlovsforskrift kun indeholder en formel Anerkjendelse og Gjentagelse af en alt forinden gjældende Regel, maa de samme Undtagelser som kunde gjøres fra dem, ogsaa gjælde for hin. Dette kan ogsaa udtrykkes saaledes, at enhver Grundlovsforskrift maa forstaas saaledes, at Reglen i Grl.'s § 27 derved er underforstaaet. Den Regels Gyldighed vil blive indlysende, naar man f. Ex. betragter Forskriften i Grl.'s § 70: Den dømmende Magts Udøvelse kan kun ordnes ved Lov. Til Trods for den er der efter som før Grundloven bleven nedsat Kommissioner, hvis Nedsættelse, for saa vidt de have været befalede, udelukkende er hjemlet ved den før Grundloven stedfundne og ved Grl.'s § 27 godkendte Brug. Paa samme Maade vil ogsaa Grl.'s § 12 være at forstaa med den Indskrænkning, som muligvis flyder af Grl.'s § 27, for saa vidt det ifølge de før Grl. 5 Juni 1849 gjældende Regler maatte have været i Brug at tilstede Søgsmaals Anlæg i den tidligere omtalte Form. Men om dette er sket paa en saadan Maade, at man deri kan søge Hjemmel for nu at anlægge Søgsmaal mod en substitueret Repræsentant for Civillisten, turde være meget tvivlsomt. Det er nemlig indlysende, at man ikke kan blive staaende ved den Kjendsgjerning, at der tidligere kunde faas Bevilling til at anlægge Søgsmaal mod Kongens Kasse eller enkelte offentligretlige Afdelinger deraf som f. Ex. Postkassen; thi til disse Kasser svarer i Nutiden Statskassen med dens forskjellige Afdelinger. Civillisten havde derimod før 1849 sit tilsvarende i den kgl. Partikulærkasse eller Chatolkasse, og om det nogen Sinde før Grundloven har fundet Sted, at en Person er bleven substitueret til at modtage Søgsmaal paa dens Vegne, tro vi at turde betvivle. Larsen: Saml. Skr. I—3 S. 92—93, til hvem Holck I S. 301 henviser, udtaler kun sin Formening om, at det maatte kunne ske, men aldeles ikke, at noget lignende før Grundloven virkelig er sket, og Højesteretsdommen siger vel, at der forinden Statsforfatningens Forandring med Kongens Tilladelse kunde indbringes Sager for Domstolene, som angik de forskjellige kongelige Kasser; men om ogsaa virkelig Sager, rettede imod Partikulærkassen, ere blevne indbragte for Domstolene, er ikke med Bestemthed udtalt i disse Ord, og anden Hjemmel for den omspurgte Kjendsgjerning haves ikke, idet Domssamlingerne før 1849 ikke fremvise Exempler paa Søgsmaal, anlagte imod Partikulærkassen.

Saa længe Tilværelsen af den efter det anførte nødvendige Forudsætning for Muligheden af Søgsmaals Anlæg mod Civillisten ikke er godt-

gjort, vil der altsaa, hvis eventuelt Formueretstvistigheder, hvori Kongen er Part, maatte opstaa, ikke forfatningsmæssig kunne ske andet, end at Sagen, naar den ikke kan forliges, overgives til Voldgiftsmænd. Deres Kjendelse vil ogsaa i Realiteten være lige saa god som en Dom, afsagt over Civillistens Repræsentant, idet en slig Dom dog under ingen Omstændigheder kan exekveres, men kun være Gjenstand for frivillig Opfyldelse.

Tredje Kapitel.

Om Kongehuset.

§ 14. Indledende Bemærkninger.

I Grl.'s § 10 saa vel som paa forskjellige Steder i den almindelige Lovgivning; Lov om Borgerrepræsentationsvalgene 23 Decbr 1865 § 27; Lov om Indkomstskat 19 Febr 1861 § 15, jfr Lov 21 Marts 1864 § 13; Lov 25 Juli 1867 § 1; Strfl. 10 Febr 1866 § 94; Kdgj. ang. Civillisten 30 Maj 1849 § 1; Lov om Livgeding 5 Febr 1869 § 2; Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 20 a; Nr. 104, 15 Maj 1903 § 3, 1 og § 11; nævnes Kongehusets Medlemmer, Medlemmer af det kongelige Hus, og i Kgl.'s Art. 21, 25; jfr Grl. 5 Juni 1849 Efterskriften og Danske Lov 1—2—1; nævnes Prinser og Prinsesser »af Blodet«, hvilken sidste Tilføjelse utvivlsomt netop betegner dem som saadanne, der henhøre til Kongeslægten eller Kongehuset, jfr Strfl. 10 Febr 1866 § 94. Spørgsmaalet bliver da, hvilke disse Personer ere, og hvori deres Retsstilling adskiller sig fra andre Borgeres. At disse Spørgsmaal maa besvares i Statsretten, skyldes, som det følgende vil vise, selve Aarsagen til, at disse Personer indtage en særlig Retsstilling, idet den netop er af statsretlig Natur. Og ligeledes vil det følgende indeholde det fornødne til Retfærdiggjørelse af, at vi indskyde disse Spørgsmaals Besvarelse netop paa dette Sted i Systemet. Thi det turde vel være klart, at man i Forbindelse med Reglerne om Kongens individuelle Retsstilling bør omhandle dem, der finde Anvendelse paa hans Hustru og Børn, forsaavidt disse afvige fra de almindelige, samt paa de arveberettigede Prinser eller de eventuelle Konger og disses Familie.

§ 15. Hvilke Personer henhøre til Kongehusets Medlemmer?

Først kan mærkes, at til Kongehusets Medlemmer kan ikke henregnes den regerende Konge selv. Vel kunde det synes, at Kongehusets Chef burde medtages blandt dets Medlemmer, ligesom Familiens Hoved

utvivlsomt hører med til Familien; men dog bør Kongen som Kongehusets Chef netop stilles i Modsætning til Medlemmerne. Han vilde nemlig fra et retligt Synspunkt kun kunne henregnes til Medlemmerne, hvis de samme Retsregler, som gjælde om dem, fandt Anvendelse paa ham. Men nu er Forholdet netop det, at Kongen helt igjennem indtager en anden Retsstilling end Kongehusets Medlemmer. Prøven derpaa lader sig anstille blot ved at sammenholde Grl.'s § 9 angaaende Kongen med § 10 angaaende Kongehusets Medlemmer, Grl.'s § 12 med Kongelovens Art. 25; Strfl.s §§ 88—90 med §§ 91—94 o. s. v. Men medens herefter Kongen selv ikke er Medlem af Kongehuset, vil han dog kunne blive det, naar han f. Ex. frasiger sig Tronen. Da fremtræder Egenskaben som Prins af Blodet, der tidligere skjultes af Kongemyndigheden, saa at den forhenværende Konge nu underkastes Reglerne i Kongelovens Art. 21 og 25, Strfl. 10 Febr 1866 § 94 m. fl.; thi det, der begrunder de paagjældende Personers ejendommelige Retsstilling er, som ovenfor antydet, deres Arveret eller Stilling som eventuelle Konger; men til disse hører selv den afgaaede Konge, forsaavidt som han vel maa staa tilbage for andre Arvinger, men igjen vil kunne tiltræde Regeringen, naar ingen saadanne findes; paa den anden Side vil vedkommende heller ikke være berettiget til at indtage en anden og bedre Retsstilling fremfor andre arveberettigede Prinser. Det vil saaledes være overladt Lovgivningsmagten at bestemme en Apanage for ham som for andre Medlemmer af Kongehuset.

Medens den regerende Konge altsaa efter det anførte ikke henhører til Kongehusets Medlemmer, gjælder det modsatte derimod om hans Hustru. Den almindelige Retsgrundsætning, hvorefter Mandens Stilling ogsaa afføder Retsvirkning for hans Hustru, idet hun bliver delagtig i hans Rang, Stand o. s. v., er i de monarkiske Stater ogsaa bleven anvendt paa Kongens Hustru. Om hendes Retsforhold gjælder der derfor et Indbegreb af særlige Regler, forudsat blot, at Ægteskabet ikke er morganatisk, idet i saa Fald, som ovfr S. 13 flg. fremhævet, de paagjældende Rettigheder netop ere bestemte at skulle udelukkes; men denne Bestemmelse maa dog, jfr Holck I S. 314, til enhver Tid kunne ophæves ved kgl. Resolution, saa at Kongens Ægtefælle derefter indtræder i den fulde Nydelse af en Dronnings Rettigheder: At den anførte særlige Retsstilling, som saaledes tilkommer Dronningen, og som vil blive omhandlet nærmere nedenfor, netop er en Anvendelse af den almindelige Grundsætning, hvorefter Hustruen deler Mandens retlige Kaar, bliver navnlig indlysende ved Henblik paa, at en regerende Dronnings Mand i de Stater, hvor Kvinder kunne beklæde Tronen, ikke som saadan indtager nogen særlig Retsstilling, men at en saadan først bliver at tillægge ham ved Lov.

Naar Kongen er død, vil den almindelige Rets Grundsætninger om Enkens Retsforhold føre til, at Dronningen ogsaa som Enkedronning bevarer en vis fortrinlig Retsstilling, selvfølgelig dog med Forbehold af den regerende Dronnings Fortrinsret. Næst efter Dronningen bliver derfor Enkedronningen at nævne blandt Kongehusets Medlemmer.

Til Kongehusets Medlemmer blive endvidere at regne Kongens og Dronningens Børn, forudsat at disse ikke ere fødte i et morganatisk Ægteskab. Den Sætning kjendes nemlig ogsaa andet Steds fra, at en Mands Indehavelse af et offentlig Hverv afføder særlige Virkninger for hans Børn, jfr Bkgj. 12 Avg 1808 om det Børn af Embedsmænd i de tre første Rangklasser tillagte Fortrin. Intet er da naturligere, end at denne Grundsætning i en særlig Grad finder Anvendelse paa Børnene af selve Statens Overhoved som saadanne, ganske bortset fra, om de ere Arvinger til Tronen eller ikke. Derfor ere ogsaa Kongens Døtre Medlemmer af Kongehuset, skjønt de efter Tronfølgeloven ikke ere arveberettigede; og ligeledes maa det antages, at Kongens uægte Børn ved at legitimeres blive Medlemmer af Kongehuset, skjønt de ikke blive arveberettigede til Tronen. At den anførte Grundsætning om de kongelige Børns Retsstilling ogsaa er bleven fulgt hos os saa vel som i andre monarkiske Stater, vil blive paavist nærmere nedenfor.

Efter det anførte henhører altsaa til Kongehusets Medlemmer Kongens Hustru og Børn eller hans Familie i snævrere Forstand. Et Kongehus i denne snævrere Betydning vilde ogsaa kunne existere i et Valgmonarki; ja der var end ikke noget til Hinder for, at en analog Ordning forekom i en Republik, hvor der meget vel kunde tænkes tillagt Præsidentens Hustru og Børn visse Udmærkelser, saa længe Manden beklædte den paagjældende Post. Men i det arvelige Monarki faar dernæst Kongehuset en særegen videre Udstrækning som Følge af, at en hel Slægt af Personer er kaldet til at beklæde Tronen i en vis Rækkefølge. De ere derfor allerede forinden Tronbestigelsen at anse som eventuelle Konger, og dette deres Forhold til Tronen afføder et Indbegreb af Rettigheder og Pligter for dem. For disses vedkommende er det følgelig ikke det familieretlige Forhold til Kongen, der gjør dem til Medlemmer af Kongehuset, men Retsforholdet til selve Tronen. Naar derfor f. Ex. en Lov indfører en ny Tronfølgeorden, saaledes at den ny Tronfølger aldeles ikke er i Slægt med den regerende Konge, vil han dog i offentligretlig Henseende være at behandle som hans Slægtning eller som Medlem af Kongehuset. I Kraft heraf ville samtlige de til Tronen arveberettigede Personer være at henregne til Kongehusets Medlemmer, hvis Antal derfor vil blive større eller mindre efter Arvefølgeordenens Beskaffenhed. Ifølge Kongeloven, som ogsaa kaldte Kognaterne til Arv, var det danske Konge-

hus saaledes forholdsvis mere udstrakt; men efter Tronfølgeloven, der kun skjænker Arveretten til Mænd af Mænd, er Grænsen bleven betydelig indskrænket. De hessiske Kognater, der tidligere som arveberettigede vare Medlemmer af Kongehuset, ere det saaledes ifølge Tronfølgelov 31 Juli 1853 ikke længere. Paa dette Punkt har der imidlertid gjort sig en modsat Opfattelse gjældende baade i den administrative og i den judicielle Praxis ved Anvendelse af Skattelov 19 Febr 1861 § 15 og af Fdg 11 Apr 1840 § 8, der ifølge Dom i H. R. T. 1862 S. 513 anvendtes paa et i Prins Frederik af Hessens daværende Palais begaaet Tyveri. Som Holck fremhæver I S. 312, kan dette Resultat dog muligvis tænkes begrundet ved den Betragtning, at Tronfølgeloven ikke kan antages at have berøvet de Personer, der forinden dens Udstedelse vare Medlemmer af Kongehuset, deres Egenskab som saadanne. Men denne Betragtning er ukorrekt. Den almindelige Teori om nye Loves præsumtive Respekt for erhvervede Rettigheder kan nemlig ikke anvendes paa Tronfølgeloven, der ophæver bestaaende Arverettigheder til Tronen. Og har den saaledes ikke taget i Betænkning at borttage selve Fundamentet, maa ogsaa de deraf flydende Retsvirkninger bortfalde.

Som den sidste Klasse af Personer, der henhøre til Kongehusets Medlemmer, maa endelig endnu nævnes de arveberettigede Prinsers Familier i snævrere Forstand eller deres Hustruer og Børn, forudsat ogsaa her, at det indgaaede Ægteskab ikke er et morganatisk. Det samme Princip, i Kraft af hvilket den regerende Konges Familie indtager en ejendommelig Retsstilling, finder ligeledes Anvendelse paa de eventuelle Kongers Familier, saa at ogsaa disse i adskillige Retninger undergives andre Regler end de almindelige.

Spørger man herefter, ved hvilke Akter Indtrædelsen som Medlem af Kongehuset sker, da bliver Svaret 1) ved Fødsel, 2) ved Legitimation af uægte Børn, 3) ved Ægteskab, 4) ved en Deklaration, som ophæver et Ægteskabs morganatiske Karakter. Forsaavidt ere vi enige med Holck; men derimod rejser Uenighed sig, naar Spørgsmaalet bliver om de Akter, ved hvilke en Udtrædelse af Kongehuset sker. En vilkaarlig Udelukkelse fra Kongens Side eller Udtrædelse fra vedkommende Medlems Side vil ikke være mulig; thi Familieforholdene ere her som ellers bestemte uafhængigt af den enkelte Deltagers Vilje. I Almindelighed vil derfor Ophøret af Stillingen først indtræde ved Døden; men Holck nævner dog som Akter, ved hvilke det ogsaa kan finde Sted, en kgl. Prinses Modtagelse af en fremmed Krone og en kgl. Prinsesses Giftermaal. Heri kunne vi imidlertid ikke være ganske enige med ham. De paagjældende Akter medføre ikke et definitivt Ophør af Stillingen, men kun, at Virkningerne deraf i større eller mindre Grad ikke kunne gjøres gjældende som Følge

af det Forhold til et andet Land og et andet Kongehus, hvori den paagjældende Person er indtraadt. Saaledes er det klart, at saalænge den danske Prins, der bestiger en fremmed Trone, vedbliver at være suveræn Fyrste, ville de om Kongehusets Medlemmer gjældende Regler i det hele taget ikke finde Anvendelse paa ham. Saaledes ikke Reglerne i D. L. 1—2—1, da han som fremmed Suveræn nyder Exterritorialitetsret; heller ikke Forskriften i Kgl.'s Art. 21 saa lidt som Strfl. 10 Febr 1866 § 94, idet den der foreskrevne Straf i Almindelighed vil absorberes af den strængere Straf efter § 82. I Egenskab af fremmed Suveræn er han ogsaa undtaget fra den personlige Skattepligt til Stat og Kommune, saa at Bestemmelsen om Skattefrihed for Medlemmer af det kongelige Hus i Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 20 a og Lov Nr. 104, 15 Maj 1903 § 3, 1 og § 11 forsaavidt ere uden Betydning for hans Vedkommende. Man kan derfor i dette Tilfælde udtrykke Reglen saaledes, at Retsvirkningerne af Forholdet til det danske Kongehus forsaavidt ere suspenderede, saa længe den paagjældende beklæder Tronen i det fremmede Land. Men dette gjælder dog ingenlunde om alle Retsvirkninger f. Ex. den nedenfor nævnte Fribefordring paa de danske Statsbaner, og at et definitivt Ophør af Retsvirkningerne af Stillingen som Medlem af det danske Kongehus ikke har fundet Sted, vil vise sig, naar den paagjældende f. Ex. frasiger sig Tronen. Da vil eventuelt Strfl.s § 94 være at anvende for Angreb paa ham og ligeledes D. L. 1—2—1, forsaavidt han overhovedet befinder sig i et saadant Forhold, at han kan sagsøges ved danske Domstole, altsaa navnlig er bosat her i Riget, i hvilket Tilfælde de foranførte Bestemmelser i Skattelovene saavelsom Lov 23 Decbr 1865 § 27 m. fl. ligeledes ville finde Anvendelse paa ham. Klart er det ogsaa, at Børnene af en dansk Prins, der har besteget en fremmed Trone, f. Ex. Kong Georgs og Kong Haakons Børn, ere Medlemmer af det danske Kongehus. Saaledes vil f. Ex. Strfl.s § 94 være at anvende for Angreb paa dem, forudsat at de i Paragrafen stillede Betingelser foreligge.

Paa lignende Maade stiller Forholdet sig i Henseende til Virkningen af en Prinsesses Giftermaal. Forsaavidt som hun ved samme bliver Medlem af et fremmed Kejser- eller Kongehus, ville de Retsvirkninger, der udspringe af hendes Egenskab som født Medlem af det danske Kongehus, indskrænkes. Den Myndighed, der tilkommer Kongehusets Chef over dets Medlemmer, vil saaledes for Fremtiden blive udøvet af den Fyrste, til hvis Hus hun ved Ægteskab er knyttet. Dette er i Overensstemmelse med den almindelige Regel, at Faderens Myndighed viger for Mandens. Dernæst vil efter almindelige Regler ved Giftermaalet ogsaa Forsørgelsespligten gaa over paa Manden og hans Hus. Den danske Lovgivningsmagt vil derfor med Føje kunne vægre sig ved at benytte sin fakultative

Myndighed efter Grl.'s § 10 til Fordel for vedkommende Prinsesse og det ikke blot, hvis hun ved Giftermaalet har modtaget et Udstyr. Men at dog vedkommende Prinsesse ogsaa i Henseende til Grl.'s § 10 kan anses som Medlem af det danske Kongehus, fremgaar noksom af den Omstændighed, at en hende forinden Giftermaalet tillagt Apanage ikke uden videre bortfalder, saa snart hun bliver gift. Og Bestemmelsen i Strfl.s § 94 maa finde Anvendelse, naar vedkommende Prinsesse er bosat her i Landet, ligesom ogsaa den særegne Forskrift om Værnetinget efter Kongelovens Art. 25 og D. L. 1—2—1 maa gjælde for hende, forsaavidt der overhovedet kan blive Spørgsmaal om at sagsøge hende her i Landet. En tilsvarende Regel gjælder om Fritagelsen for den personlige Skattepligt; jfr S. 58. Thi vel bliver hun ved Ægteskab Medlem af et andet Fyrstehus, men hun er desuagtet ved Fødselen knyttet til det danske, saa vist som en Kvinde ikke ophører at være Datter, fordi hun bliver Hustru, og de deraf flydende Retsvirkninger ville da ogsaa fremdeles finde Anvendelse paa hende, for saa vidt de ikke komme i Strid med de ved Ægteskabet indtraadte Virkninger. At den her hævdede Sætning om vedkommende Prinsessers Forbindelse med begge Kongehuse ogsaa er anerkendt i Praxis, turde fremgaa af den Kjendsgjerning, at de pleje at bevare deres medfødte højere Titel, forsaavidt de ved Giftermaal vilde faa en lavere, f. Ex. hvis en Kejserdatter er bleven gift med en Hertug; Holck I S. 324 jfr Bluntschli: Völkerrecht 2 Udg. S. 130; men denne Skik vilde være en Umulighed, hvis hun ved Giftermaalet ansaas som udtraadt af Forbindelsen med sin oprindelige Slægt, hvorimod den staar i fuldstændig Harmoni med vor Anskuelse. Hvad der saaledes gjælder, naar vedkommende Prinsesse giftes ind i et fremmed Fyrstehus, finder ligesaa fuldt Anvendelse, hvis hun skulde blive gift med en privat Mand. Her maa da ogsaa Kongens offentligretlige Myndighed vige for vedkommende privates Husbondsret m. v.; men det særlige Værneting efter D. L. 1—2—1 og den særlige Straf efter Strfl.s § 94 vil fremdeles finde Anvendelse, forsaavidt de fornødne faktiske Forudsætninger foreligge. Trods Giftermaalet er hun nemlig fremdeles Prinsesse af Blodet, og som Kongens eller vedkommende Prinses Datter henhørende til det danske Kongehus; jfr Privil. 25 Maj 1671 for Grever § 26, for Friherrer § 23.

I Henseende endelig til Spørgsmaalet om, hvor vidt Bosættelse i Udlandet bevirker Udtrædelse af det danske Kongehus, kunne vi ganske henholde os til Holcks Bemærkn. I S. 313. Det er urigtigt, naar det under Forhandlingerne om Straffeloven i Folketinget; Folketingstid. 1865—66 S. 1246—48; 2079—80; 2090—91; jfr dog 2088; blev ytret, at Bosiddelse her i Riget var en nødvendig Betingelse for at kunne agtes som Medlem

af det danske Kongehus; thi Personers Familieforhold skifte ikke ved Flytning fra Land til Land. Strfl.s § 94 betinger ganske vist sin Regels Anvendelighed paa Prinsesser af, at de ere bosatte her i Riget; men den samme Betingelse er ikke stillet i Henseende til de kgl. Prinser, og heller ikke afgjør Paragrafen noget om andre Retsreglers Anvendelighed paa Prinsesser, der ere bosatte i Udlandet. Kgl.'s Art. 21 kræver Kongens Samtykke, naar en Prins af Blodet vil rejse til Udlandet eller træde i fremmede Herrers Tjeneste, men siger ikke, at han ved en slig Bortrejse ophører at være Prins af Blodet; og Grl.'s § 10 bestemmer endelig ikke, at Apanagen bortfalder ved Bortrejse, men kun at Rigsdagens Samtykke skal haves til at nyde den i Udlandet. Vi fastholde derfor, at de tidligere nævnte Personer ere Medlemmer af Kongehuset uden Hensyn til, om de ere bosatte i Danmark eller i Udlandet. En anden Sag er, at Bosættelsen paa sidstnævnte Sted kan medføre, at visse Retsregler som Følge af de fornødne faktiske Forudsætningers Bortfalden eller i Kraft af positiv Forskrift, jfr Kgl.'s Art. 21 med Hensyn til Prinser og Strfl.'s § 94 med Hensyn til Prinsesser, ere suspenderede, saa længe Opholdet i Udlandet varer; men andre ville ligefuldt finde Anvendelse, saasom Kgl.'s Art 25; jfr D. L. 1—2—1, og Strfl.'s § 94 med Hensyn til Prinser.

§ 16. Om den særlige Retsstilling, som tilkommer Kongehusets Medlemmer.

Vi have ikke kunnet undgaa alt i foregaaende Paragraf lejlighedsvis at berøre forskjellige af de Forskrifter, som her komme i Betragtning, fordi Spørgsmaalet om en Persons Stilling som Medlem af Kongehuset netop maa prøves og afgjøres med Henblik paa, hvor vidt de om Kongehusets Medlemmer gjældende Regler finde Anvendelse paa ham. Her skulle vi nu give et samlet Overblik over disse Regler, som indeholdes i en Række specielle Forskrifter, da den i Grl. 5 Juni 1849 Efterskrift omtalte Huslov (Hausgesetz) ikke er udkommen. Som Udgangspunkt for Undersøgelsen maa fastholdes, at den almindelige danske Rets Regler i offentlig og privatretlig Henseende finde Anvendelse paa Kongehusets Medlemmer, forsaavidt ingen særlig Undtagelse er gjort. Undersøgelsen bliver altsaa at rette paa disse Undtagelser, som enten vedrøre 1) Kongehusets Medlemmer i Almindelighed eller 2) de kgl. Prinser eller 3) visse enkelte Medlemmer.

Ad 1). Kongefamiliens Medlemmer nyde samtlige Prædikatet Højhed. Kongens Sønner og Døtre, Sønnernes Gemalinder og Kronprinsens Sønner og Døtre have yderligere Krav paa Benævnelsen kgl. Højhed.

Om Dronningen og Enkedronningen jfr nedenfor; Kabinetsordre 23 Septbr 1774 i Kanc Prom. 24 Septbr og 1 Oktbr s. A; jfr Cirk. 3 Jan 1826; Aab Brev 21 Avg 1848; Reskr. 21 Decbr 1858.

Kongehusets Medlemmer ere optagne i Kirkebønnen, nyde Æresbevisninger af Militæretaterne og ved deres Død finde offentlige Sørgebevisninger Sted; jfr ovenfor S. 43; Bkgj. 23 Marts 1852, 1 Juli 1863; 10, 24, 31 Marts, 9 Apr 1881; Bkgj. Nr. 134, 7 Oktbr 1898 m. fl. Om et eget Flag for Kongehuset se kgl. Resol. Nr. 5, 5 Jan 1907.

Ifølge Grl.'s § 10; jfr Grl. 1849 § 17; Forfl. 1855 § 8; Grl. 1863 § 8; jfr Kdg. 16 Novbr 1864 Art. 16; Protokol 17 Apr 1866 C; U. f. R. 1879 S. 23; kan der for Medlemmer af Kongehuset bevilges Apanager ved Lov. Den Ret til Underhold, som efter Kgl.'s Art. 20; jfr 22; var tillagt de yngre Børn, have de herefter ikke længere, men det beror paa Lovgivningsmagtens Skjøn, hvor vidt den vil tilstaa dem en saadan; Love 20 Marts 1868; Nr. 22, 15 Marts 1880; Nr. 57, 23 Apr 1897; jfr Lov Nr. 11, 4 Febr 1898; Lov Nr. 39, 9 Marts 1906; jfr Lov 17 Decbr 1853; 16 Apr 1862; 17 Decbr 1863. Ligeledes beror det paa Lovgivningsmagten, hvor vidt den vil tilstaa Kongens og Prinsernes Hustruer Naalepenge og Livgeding; Lov 5 Febr 1869, Nr. 40, 9 Marts 1906. Den Brudeskat, som Kgl.'s Art. 22 tilsagde de kgl. Døtre og Søstre, og som ogsaa senere er bleven givet dem; Lov 26 Maj 1863; 18 Decbr 1866; Nr. 42, 1 Maj 1879, Nr. 133, 20 Decbr 1901, have de heller ikke længere noget forfatningsmæssigt Krav paa. Men paa den anden Side har dog Grl.'s § 10 Betydning som en Anvisning til Lovgivningsmagten om at tilstaa Kongehusets Medlemmer deslige Ydelser, naar der foreligger skjellig Grund dertil, og de anførte Love vise, at dette ogsaa er sket i Praksis. Naar Holck I S. 323 bemærker, at Lov i § 10 ikke kan være en foreløbig Lov, da ville vel Betingelserne for dennes forfatningsmæssige Udstedelse ikke godt kunne tænkes at foreligge i det heromhandlede Tilfælde; men iøvrigt gjør Grl.'s § 25 ingen Undtagelse i Henseende til Apanagelove. Om Pensioner af Apanagerne se Lov 5 Jan 1851 § 2; 24 Febr 1858 § 2, jfr Lov 27 Novbr 1853; 4 Decbr 1863; 20 Apr 1866; Nr. 102, 27 Juni 1881; Nr. 13, 19 Febr 1892. Om Nødvendigheden af Rigsdagens Samtykke til at nyde Apanager uden for Riget se Grl.'s § 10. Nødvendigheden af Kongens Samtykke i Henseende til Prinserne følger af Kgl.'s Art. 21.

Kongehusets Medlemmer nyde Fribefordring paa Statens Jærnbaner og Postforsendelser til dem skulle frigjøres; jfr de ovf S. 44 om Kongen anførte Bestemmelser. I sidstnævnte Henseende har dog Postvæsenet til Kongehusets Medlemmer kun villet henregne Dronningen, Kronprinsen og Kronprinsessen med deres Børn samt Prins Valdemar og Prinsesse Marie med deres Børn; jfr Officielle Meddelelser fra Postvæsenet 1888,

S. 93; men at denne Grænse efter vor Formening, er draget for snævert, selv om man med Føje gaar ud fra, at Forudsætningen for Lovens Anvendelse i dette Tilfælde er vedkommende Medlems Ophold her i Riget, vil fremgaa af det ovenfor S. 57 flg. udviklede.

De kgl. Prinser og Prinsesser skulle ikke svare for nogen Underdommer, men deres første og sidste Dommer skal være Kongen, eller hvem han særdeles dertil forordner; Kgl.'s Art. 25, D. L. 1—2—1 og Grl. 5 Juni 1849 Efterskrift. Denne Regel gjælder vel efter Ordene ikke om Dronningen og Enkedronningen, men Loven har uden Tvivl anset det som en given Sag, at ingen almindelig Dommer turde tiltage sig Jurisdiktion over Kongens Gemalinde eller Enke, og derfor kun udtrykkelig udtalt Sætningen med Hensyn til de kgl. Prinser og Prinsesser. De nævnte Bestemmelser bruge Ordet Dommer, hvorunder maa falde enhver judiciel Embedsmand, navnlig ogsaa Fogder; Arrest og Exekution over de paagjældende Personer ville derfor ikke kunne iværksættes uden foregaaende kgl. Resolution. Men ogsaa de administrative Autoriteters Kompetence maa antages at være udelukket ved de nævnte Bestemmelser. Naar det overhovedet om Kongehusets Medlemmer siges, at de ej skulle svare for nogen Underdommer, men at deres første og sidste Dommer skal være Kongen o. s. v., saa menes dermed, at de ej staa under Statens almindelige tvingende Myndighed, Statens Jurisdiktion i dette Ords vide Betydning, saaledes som det bruges i folkeretlig Talebrug. Saaledes er Ordet »Dommer« brugt i Kgl.'s Art. 2, og saaledes maa det antages at være brugt i samme Lovs Art. 25, af hvilken D. L. 1—2—1 er en ligefrem Gjentagelse. Det er ogsaa klart, at Hensynet til Kongen som har bestemt Forskriften i Art. 25, lige saa vel maa begrunde en Undtagelse fra Statens administrative som fra dens judicielle Myndighed. Herved er dog Iværksættelse af Embeds Handlinger, der ikke have Karakter af en offentlig Tvangsmyndigheds Anvendelse ikke udelukket; jfr Just. M. Skr. 28 Marts 1856, som antager, at Iværksættelse af Beskikkelse ved Notarius publicus kan finde Sted overfor disse Personer.

For saa vidt som der ved de citerede Bestemmelser er tillagt Kongen en Myndighed til selv at dømme de kgl. Prinser og Prinsesser, udtaler Holck I S. 320, at de Kongen tillagte Rettigheder over Kongehusets Medlemmer tilkomme ham ikke som Statshersker, men som Chef for Kongehuset, hvoraf da den politiske Følge maatte være den, at Kongen udøvede denne Domsmyndighed personlig paa egen Haand uden Ministres Medvirkning. Vi kunne ikke erkjende Rigtigheden af denne Betragtning. Naar man, som den citerede Forfatter gjør, ikke indrømmer, at de paagjældende Beføjelser tilkomme Kongen som privat Person, maa de nødvendigvis tilkomme ham som Statshersker. Et tredje gives

ikke. Herimod strider det ikke, at man tillægger Kongen de paagjældende Beføjelser som Chef for Kongehuset. Thi denne Betegnelse er kun en Fremhævelse af den Kongen som Statshersker i en enkelt Retning tilkommende Stilling. At dette er Tilfældet, saaledes at Egenskaben som Chef for Kongehuset er indbefattet under og følger med Egenskaben som Statshersker, vil vise sig, naar andre paa Kongens Vegne føre Regeringen. Regenten maa da ogsaa kunne udøve Kongens Myndighed over Kongehusets Medlemmer, ellers vilde man jo staa foran det urimelige Resultat, at Kongehuset, saa længe Kongen f. Ex. var umyndig, vilde være uden Chef, idet der ikke findes nogen anden, hvem Kongens Gjerning i denne Henseende kunde tilfalde.

Udøvelsen af den paagjældende Dommermyndighed, der danner en Undtagelse fra den almindelige Regel i Grl.'s § 2 i Slutningen, er altsaa at anse som en Regeringshandling, og for saa vidt den kan henregnes til de vigtige Regeringshandlinger, bliver den at iværksætte i Statsraadet; men i Stedet for selv at dømme den paagjældende kan dog Kongen efter de anførte Bestemmelser ogsaa gaa den Vej at forordne én eller flere Dommere til at paakjende Sagen, hvilket da kan ske enten ved at henvise Sagen til en bestaaende Ret, saasom Højesteret; jfr Reskr. 29 Juli 1850, hvorved Kongen bemyndigede Højesteret til uden foregaaende Forligsmægling at paakjende et civilt Søgsmaal mod Prins Frederik af Hessen; eller ved Beskikkelse af en særlig Kommission.

Holck paastaar dernæst, at de paagjældende Personer maa kunne give Afkald paa det her omhandlede Fortrin og det ikke blot udtrykkeligt, men ogsaa stiltiende, hvilket Afkald f. Ex. vil foreligge naar Indstævnte møder uden at rejse Værnetings Indsigelse; i saa Fald vilde efter Holcks Mening den anlagte Sag ikke være at afvise i Rettens Medfør. Heri ere vi dog ikke enige med ham og med den Forfatter, han paaberaaber sig; Faith: Jur.-Afhdlgr II S. 52—53; Nellemann: Procesmaade, 3 Udg., S. 216, Anm. Det turde nemlig være givet, at det paagjældende Fortrin ikke er indrømmet de vedkommende i deres egen personlige Interesse, men ved samme er hovedsagelig taget Hensyn til Kongemagtens Indehaver, mod hvis Værdighed det vilde stride, hvis et Medlem af Kongehuset uden hans Vidende og Vilje kunde forfølges og dømmes ved nogen Statsdomstol. Derfor vil ingen Domstol kunne tage nogen Sag mod de paagjældende Personer under Paakjendelse end ikke, om de udtrykkelig indvilge i Søgsmaalet, med mindre Samtykke dertil fra Kongens Side foreligger. Det gjælder derhos saa vel i borgerlige som i Straffe-Sager; thi der savnes enhver Hjemmel til at gjøre Forskjel paa disse to Arter.

Optræde de paagjældende Personer som Sagsøgere, vil det vistnok ligeledes være det korrekte at erhverve Kongens Samtykke til, at de kunne

idømmes Procesomkostninger og Mulkter samt mødes med et Kontrasøgsmaal, selv om dette blot er anlagt til Likvidation. Uden et saadant Samtykke skjønne vi nemlig ikke, at nogen Domstol kan anse en over dem udtaget Stævning som gyldig. Maaske dog Praxis i sidstnævnte Henseende vil følge den modsatte Anskuelse. Positiv Dom vil derimod i hvert Fald ikke kunne erhverves over dem uden kgl. Bevilling.

Samtlige Medlemmer af Kongehuset ere ved særlige strængere Straffe beskyttede mod Fornærmelser, se Strfl. 10 Febr 1866 §§ 91—94; for Island 25 Jan 1869 § 92—95. Dog gjælder dette om Prinsesserne kun, forsaavidt de ere bosatte her i Riget.

Kongehusets Medlemmer ere dernæst fritagne fra at svare Formue- og Indkomstskat til Stat og Kommune; jfr de ovenfor S. 44 anførte Lovbestemmelser; men andre Afgifter, f. Ex. Gebyrer, kunne kræves af den jfr F. M. Skr. 29 Jan 1853; Ind. M. Skr. 21 Maj 1886 m. Note.

Ad 2). De kongelige Prinser ere myndige, naar de have fyldt deres 18de Aar, Grl.[1]s § 6. Med Hensyn til Værgemaalet for umyndige Prinser saa vel som for Prinsesser gjælde de almindelige Regler om Ret og Forpligtelse for Frænderne til Værgemaal, jfr D. L. 3—17—2.

Dernæst bestemmer Kgl.'s Art. 21: Ingen Prins af Blodet, som her i Riget er og i vort Gebet sig opholder, maa gifte sig og rejse af Landet eller begive sig i fremmede Herrers Tjeneste, med mindre han Kongens Forlov dertil erlanger. I Analogi hermed maa Kongens Samtykke ogsaa kræves f. Ex. til, at en Prins af Blodet antager en fremmed Trone; jfr Aab. Brev 10 Juni og Traktat 13 Juli 1863. Prins af Blodet maa her forstaas i snævrere Forstand om agnatiske Prinser, som ere undergivne den danske Konges Myndighed, altsaa f. Ex. ikke om de græske Prinser. Og endvidere kan Bestemmelsen ifølge Artiklens Ordlyd ikke gjælde om den, der har expatrieret sig; men en saadan Expatriation, forudsat, at den er sket med Kongens Samtykke, maa bevirke, at han udtræder af det særlige Forpligtelsesforhold overfor Kongen.

En Overtrædelse af de paagjældende Forskrifter vil dog ikke kunne paadrage Prinsen noget Straffeansvar, da et saadant intet Steds er foreskrevet; men Kongen maa kunne hindre hans Foretagende, naar han uden Tilladelse vil forlade Riget; og den Embedsmand, der vier en Prins uden Kongens Tilladelse, vil paadrage sig Ansvar, ligesom Ægteskabet heller ikke vil have Virkning i offentligretlig Henseende, jfr foran S. 13. Spørgsmaalet er nu, hvorledes de kgl. Prinsesser ere stillede i den her omhandlede Henseende. Man kan med Hensyn dertil gjøre forskjellige Betragtninger gjældende, idet man paa den ene Side kan sige, at det vilde være unaturligt, om de kvindelige Medlemmer af Kongehuset skulde indtage en friere Stilling end Mændene. Tværtimod maa det omvendte

forudsættes at være Tilfældet. Naar Kgl.'s Art. 21 kun fordrer Tilladelse til visse Handlinger for Prinserne, er det følgelig ikke Meningen dermed, at den ikke skulde behøves for Prinsessernes Vedkommende. Tværtimod har man kun givet en udtrykkelig Bestemmelse om hine, fordi det kunde anses som nødvendigt for dem, medens den i Henseende til Prinsesserne underforstodes som selvfølgelig. For denne Betragtning kunde navnlig tale, at Kgl.'s Art. 21 udtrykkelig kun kræver Kongens Samtykke til Prinsers Giftermaal, medens Art. 22 ikke desto mindre forudsætter, at de kgl. Døtre og Søstre indgaa Ægteskab med Kongens Samtykke. Nu er vel denne Artikel bortfalden, men da den ikke egentlig hjemlede Sætningen, idet den tværtimod kun forudsatte den som gjældende Ret, kan denne ikke anses som forandret ved Artiklens Ophævelse, og Holck antager derfor ogsaa, at Reglen om Nødvendigheden af Kongens Samtykke til kgl. Prinsessers Ægteskab, hvilket i Praxis findes meddelt ikke blot, hvor Kongen var vedkommende Prinsesses Fader; Trakt. 26 Oktbr 1866; men ogsaa i andre Tilfælde, fremdeles gjælder. Selv med Hensyn til Kongens Døtre vil Spørgsmaalets Besvarelse iøvrigt have praktisk Interesse, forsaa vidt som efter den anførte Mening hans Samtykke vil udkræves, om end de maatte være blevne fuldmyndige, hvor Forældrenes Samtykke efter almindelige Regler ikke behøves.

Det ses imidlertid ikke, at der kan gives den anførte Betragtning Medhold; thi vil man fordre Kongens Samtykke til Prinsessers Ægteskab, skjønt ingen positiv Lov paabyder eller forudsætter det, kan det kun ske ved at tillægge Kongen en ubegrænset Myndighed over de kgl. Prinsesser; kun fra dette Synspunkt kan man nemlig komme til at anse særlige Indskrænkninger som dem, der ere opstillede om de kgl. Prinser, for ufornødne for Prinsesser. Men en saadan aldeles ubegrænset Myndighed antage vi dog ikke, at nogen vil tillægge Kongen; tværtimod maa Reglen ogsaa for Prinsessers vedkommende være, at de almindelige Regler gjælde, hvor ingen særlig Undtagelse derfra kan paavises. Kongens særlige Myndighed over dem strækker sig følgelig kun saa langt, som Lovgivningen direkte eller forudsætningsvis hjemler. Men da vi nu ikke have direkte Bestemmelser herom for Prinsessernes som for Prinsernes vedkommende, og den forudsætningsvis udtalte Regel i Kgl.'s Art. 22 er ophævet, bliver Følgen altsaa, at der efter den gjældende Ret ikke tilkommer Kongen nogen særlig retlig Myndighed over de kongelige Prinsesser, men han vil kun som Fader have at samtykke i deres Giftermaal efter de almindelige Regler. Noget retligt Krav paa Udstyr fra Statens Side have Prinsesserne heller ikke, men der er intet til Hinder for, at Lovgivningsmagten dog tilstaar dem et saadant.

Ved Lov 23 Decbr 1865 § 27 ere Kongehusets Medlemmer i Almindelighed fritagne for at lade sig vælge til Borgerrepræsentanter, men praktisk vil denne Bestemmelse dog endnu kun komme de kgl. Prinser til Gode.

Efter Lov 11 Febr 1871 § 5 kan en til Tronen arveberettiget Prins vælges til Rigsforstander, naar han er 18 Aar gammel, skjønt han ikke har Indfødsret, medens andre til dette Øjemed maa være fuldmyndige og have Indfødsret. Derimod maa mærkes, at den Adgang til Statsraadet, som efter Fdg 26 Juli 1854 § 4, Forfl. 2 Oktbr 1855 § 14 og Grl. 18 Novbr 1863 § 12 tilkom de kgl. Prinser, er bortfalden ved den gjældende Grundlov.

Ad 3). Kongehusets første Medlem er Kongens Hustru, forudsat, at Ægteskabet ikke er morganatisk. Hun fører Titlen af Dronning og Prædikatet Majestæt samt nyder en særlig Beskyttelse mod Fornærmelser efter Strfl. 10 Febr 1866 §§ 91—93, for Island L 25 Juni 1869 §§ 92—94, Dør Kongen, bliver hun Enkedronning, i hvilket Fald hun vel maa vige for den regerende Dronning, men iøvrigt bevarer sin Titel, den særlige Beskyttelse mod Fornærmelser efter de citerede Paragrafer i Strfl. og et lovbestemt Livgeding.

Tronfølgeren er den til at bestige Tronen efter Indehaveren nærmest berettigede Prins; Grl.'s §§ 7, 15, Lov 11 Febr 1871 § 1, jfr Tronfl. 31 Juli 1853 Art. I. Efter Omstændighederne benævnes han ogsaa Kronprins, jfr Kabinetsordre 23 Septbr 1774, Lov Nr. 39, 9 Marts 1906, eller Arveprins, jfr Reskr. 26 Juni 1848; Kdg. 28 Jan 1852. Han nyder i Almindelighed Apanage, jfr Lov 20 Marts 1868, Lov Nr 39, 9 Marts 1906 og en Officer beordres i Fredstid til at forrette Tjeneste som Adjudant hos Kronprinsen; jfr Hærlov 6 Juli 1867 § 69; Lønningslov 28 s. M. § 16. Dernæst nyder han en særlig strafferetlig Beskyttelse efter Strfl. 10 Febr 1866 §§ 91—93; for Island 25 Juli 1869 § 92—94. Endvidere tilkommer der ham en Ret til at føre Regeringen efter Lov 11 Febr 1871 § 1, og han tager, naar han er myndig, Sæde i Statsraadet efter Grl.'s § 15. Ved dette sidste Punkt maa vi dvæle lidt, idet der er Tvivl om, hvorledes dette hans Forhold til Statsraadet skal opfattes; Tvivlen drejer sig om, hvor vidt han skal anses som Medlem af Statsraadet eller kun som den, der har Adgang til at være nærværende ved dets Møder paa lignende Maade, som Ministrene ifølge Grl.'s § 59 have Adgang til Tingene uden dog at være Medlemmer deraf. Spørgsmaalet har ikke videre praktisk Betydning, saalænge Statsraadet kun fungerer som raadgivende, men derimod bliver Afgjørelsen af Vigtighed, naar det skal føre Regeringen, i hvilket Tilfælde der meget vel kan tænkes at være en myndig Tronfølger, som er adgangsberettiget dertil. Er han virkeligt Medlem, maa han utvivlsomt som den fornemste indtage Forsædet og eventuelt have den afgjørende Stemme. Er han derimod ikke Medlem, har han kun den samme Adgang til Statsraadet, som naar Kongen

fører Forsædet, og kan paa samme Maade som ellers deltage i Forhandlingerne; men han indtager ikke Forsædet, som derimod føres af Konsejlspræsidenten, og han voterer heller ikke i noget Tilfælde. Holck I S. 168—171 har udtalt sig for den førstnævnte Mening; vi maa derimod holde paa den anden; thi den stemmer bedst

1) med Grundlovens Ord; da disse lyde paa, at Ministrene i Forening udgjøre Statsraadet, medens Tronfølgeren kun tager Sæde deri, er han efter Ordene ikke Medlem deraf, men staar i et lignende Forhold dertil som Kongen, der heller ikke er Medlem, skjønt han fører Forsædet deri. Denne Affattelsesform maa der tillægges saa meget større Betydning, som den oprindelige Kilde til Bestemmelsen havde andre Udtryk, der klart hjemlede et virkeligt Medlemsforhold, se Fdg 26 Juli 1854 § 4; jfr derimod Forfl. 2 Oktbr 1855 § 15; Grl. 18 Novbr 1863 § 12.

2) med den grundlovmæssige Regeringsforms naturlige Krav. Det er klart, at om man end gjør Tronfølgeren til et virkeligt Medlem af Statsraadet, vil man dog ikke gjøre ham forfatningsmæssig ansvarlig paa samme Maade som Ministrene. Indrømmer man altsaa Tronfølgeren Forsædet og den afgjørende Stemme, vil Afgjørelsen kunne skyldes en Person, der ikke selv er ansvarlig, og for hvis Beslutninger ingen Minister er ansvarlig for Rigsretten. Men dette stemmer ikke med Grundlovens Bud om, at Regeringen i alle Tilfælde skal føres ved ansvarlige Ministre.

3) Øjemedet, i hvilket den paagjældende Adgang er indrømmet Tronfølgeren. Det kan ikke formodes at være sket for at give ham Lejlighed til at øve Indflydelse paa Regeringen og til at tage Del i Førelsen deraf uden for de lovbestemte Tilfælde, men kun for at skaffe ham Adgang til i Forvejen at blive fortrolig med Statsanliggender; det Øjemed naas allerede ved den Plads, vi have anvist Tronfølgeren, og andet og mere er der følgelig ikke Føje til at indrømme ham, naar Grundlovens Ord, som foran paavist, ikke nøde til at gjøre det.

Naar Holck herimod indvender, at den Stilling, der efter vor Opfattelse anvises Tronfølgeren i Statsraadet, er lidet værdig og passende for ham, kunne vi ikke anse denne Indvending for beføjet. Tronfølgeren nyder allerede ved selve Adgangen til Statsraadet en enestaaende Fortrinsret. Hans Stilling er dernæst fuldkommen stemmende med det hele Forhold, hvori Tronfølgeren staar just som den, der endnu ikke beklæder, men kun er kaldet til fremtidig at beklæde Tronen. Naar Forfatteren videre bemærker, at Statsraadet efter vor Opfattelse af Tronfølgerens Forhold til samme i de i Grl.'s §§ 7 og 8 anførte Tilfælde ikke vilde være væsentlig forskjelligt fra et Ministerraad, da kunde man jo meget vel godkjende denne Følge, hvis den var rigtig. Men dens Urigtighed vil blive godtgjort i § 24, hvor Forskjellen mellem Statsraad og Ministerraad drøftes,

og neden for ved Undersøgelsen om Tronfølgerens Adgang til Ministerraadet. Forsaavidt Forfatteren endelig med Hensyn til Betænkeligheden ved uansvarlige Personers Stemmeret i Statsraadet bemærker, at denne Betænkelighed dog er af mindre Betydning, da disse Personer ved den nugjældende Grundlov ere indskrænkede til Tronfølgeren, maa herimod fastholdes, at alene Tronfølgerens Beføjelse til at stemme med som virkeligt Medlem vil være nok til at fremkalde det oven for antydede unaturlige Resultat, at et Mindretal af ansvarlige Ministre i Forbindelse med den ansvarsfrie Tronfølger kan tilvejebringe en gyldig Statsraadsbeslutning. I det af Forfatteren anførte indeholdes herefter ingen Hjemmel til at fravige den nærmest liggende Fortolkning af Udtrykket i Grl.'s § 15, og til Bevis paa, at den Stilling, som derefter tilkommer Tronfølgeren i Statsraadet, ingenlunde er en enestaaende Anomali i de nyere konstitutionelle Forfatninger, kan henvises til den norske Grundlov af 1814, der udtrykkelig udtaler, at Tronfølgeren vel har Sæde i Statsraadet, men dog uden Ansvar og uden Stemme. En Selvfølge er det, at den foranstaaende Fremstilling af Tronfølgerens Stilling i Statsraadet kun gjælder Tronfølgeren som saadan, medens Forholdet er et ganske andet, naar han i Medfør af Lov 11 Febr 1871 maatte føre Regeringen, være sig i Henhold til en Overdragelse af Kongen eller i Henhold til Loven, eller fordi han er udnævnt til Rigsforstander. I disse Tilfælde vil hans Forhold til Statsraadet i det hele stille sig som Kongens.

Et andet Spørgsmaal er: Har Tronfølgeren Adgang til Ministerraadet? Svaret synes simpelt. Da Grl.'s § 15 tillægger ham Adgang til Statsraadet, hvorimod § 16 ikke tillægger ham samme Adgang til Ministerraadet, kan denne heller ikke tilstædes ham. Holck I S. 171—72 er dog af en anden Mening, idet han bestemt udtaler, at der ogsaa tilkommer Tronfølgeren Adgang til Ministerraadet, og han støtter denne Sætning paa en kgl. Resol. 3 Decbr 1855; se Lovsaml. 1856 S 602; hvorefter de kgl. Prinsers Pladser skulde staa dem aabne i Ministerkonferencerne, og det skulde være Konsejlspræsidentens Pligt forud at underrette dem om disse Konferencers Holdelse. Da nu de øvrige Prinsers Adgang til Statsraadet er bortfalden, vil denne Bestemmelse i hvert Fald kun gjælde i Henseende til Tronfølgeren og ikke engang i Henseende til ham. At Forfl. 1855 §§ 14 og 15 maatte give ham ligesom de øvrige særlig af Kongen dertil kaldede Prinser Adgang til Ministerkonferencerne, kan ikke benægtes; thi efter Maaden, hvorpaa disse §§'s Bestemmelser om Gehejmestatsraadet og Ministerkonferencerne samt Forholdet mellem begge disse ere affattede, maatte en slig Ret tilkomme dem. Efter at der i § 14 er givet Regler om Gehejmestatsraadets Sammensætning, Forsædet i samme og Adgangen til at tage Sæde deri, og efterat § 15 dernæst har bestemt,

hvad der skal behandles i samme, tilføjer sidstnævnte § endnu en Forskrift om, hvorledes der skal forholdes, naar Kongen i enkelte Tilfælde er forhindret fra at føre Forsædet. Han kan da, hedder det, lade Sagen forhandle i Ministerkonferencer, hvor Forsædet føres af den af Kongen udnævnte Konsejlspræsident. Forskjellen mellem Gehejmestatsraadet og Ministerkonferencen fremhæves udtrykkelig i Henseende til Forsædet i samme; men iøvrigt maatte det antages, at de Regler, som § 14 indeholdt i Henseende til Gehejmestatsraadets Medlemmer og Adgangen for andre til at tage Sæde i samme, om hvilke Punkter § 15 slet ikke giver selvstændige Regler for Ministerkonferencernes Vedkommende, ogsaa maatte komme til Anvendelse paa disse. Men gaa vi nu fra Fællesforfatningen 2 Oktbr 1855 til Grl. 18 Novbr 1863 §§ 12 og 13, saa stiller Forholdet sig paa dette Punkt anderledes. Denne Grundlov giver først i § 12 Regler om Sammensætningen af og Adgangen til Statsraadet; dernæst følger i § 13 Bestemmelsen om, at Kongen undtagelsesvis kan lade Sagerne behandle i et Ministerraad. Men saa kommer Forskjellen. I Modsætning til Forfl. tilføjer nemlig Grundloven en ny særlig Forskrift om Ministerraadets Sammensætning, lydende paa, at dette bestaar af samtlige Ministre o. s. v. Den har altsaa ikke stiltiende henholdt sig til de i det foregaaende om Statsraadets Sammensætning givne Regler, og i dette Punkt har nu den gjældende Grundlov, jfr dens §§ 15 og 16, ganske fulgt Grundloven af 1863. Den har ikke forudsat det som en Selvfølge, at de Personer, der ere Medlemmer af Statsraadet, ogsaa skulde være Medlemmer af Ministerraadet, men givet en egen Regel herom. Derfor udelukker den, hvor den tier, og da den ikke nævner Tronfølgeren, kan man ikke indrømme ham Adgang. Dette Resultat er saa meget mere utvivlsomt, som Tronfølgerens Nærværelse i Statsraadet og hans Deltagelse i de politiske Forhandlinger samme Steds ikke ere naturlige Følger af den indskrænket-monarkiske Forfatnings Grundsætninger. Tronfølgerens politiske Virksomhed i Forgængerens Regeringstid er og bliver tværtimod en Undtagelse, der udkræver positiv Hjemmel og ikke kan tilstedes, hvor en saadan fattes. Vil man indvende, at det er unaturligt, om Tronfølgeren skulde udelukkes fra Forhandlingerne om et vist politisk Anliggende, fordi det af rent tilfældige Aarsager, f. Ex. Ildebefindende hos Kongen, forhandles i et Ministerraad i Stedet for i Statsraadet, og at Analogien fra Forskriften om Tronfølgerens Adgang til det sidste ogsaa maatte kunne anvendes paa det første, er dette urigtigt. I Statsraadet forhandles mellem Kongen og Ministrene, i Ministerraadet derimod imellem Ministrene indbyrdes, og der er Grunde, som tale imod at give Tronfølgeren Adgang til de mere forberedende Forhandlinger i Ministeriets egen Midte, selv om man maatte tilstede ham Adgang til det første. Naar

Ministrene ere samlede til en forberedende Diskussion, bør de kunne forhandle aldeles frit, enhver Anskuelse bør kunne fremsættes, uden at den paagjældende føler sig generet af det Baand, som Tronfølgerens Nærværelse vilde paalægge ham. Vil man overføre Analogien fra Reglen om Tronfølgerens Nærværelse i Statsraadet paa dette Tilfælde, kan den kun føre til, at Tronfølgeren bør have Adgang til at overvære Forhandlingerne mellem Kongen og Konsejlspræsidenten, naar denne i Overensstemmelse med Grundlovens Forskrift fremlægger Protokollen over Ministerraadets Forhandlinger for Kongen til Resolutions Erhvervelse, og han bør da kunne gjøre sig bekendt saa vel med Ministrenes Stemmegivninger som med den kongelige Afgjørelse. Men en saadan analogisk Overførelse af Forskriften om Tronfølgerens Nærværelse i Statsraadet paa dette Tilfælde maa da ogsaa erkjendes berettiget. Det kan ikke nægtes, at det vilde være unaturligt og ganske vilde stride mod de Grunde som have ført til at indrømme Tronfølgeren en Plads i Statsraadet, om han skulde forblive ubekjendt med de Sager, der af rent tilfældige Grunde forhandledes paa den heromhandlede usædvanlige Maade. Fastholder man derimod den omtalte Analogi, bliver hans Stilling i alt væsentlig i begge Tilfælde den samme blot med den Afvigelse, som nødvendigvis maa følge af den foreliggende Forskjel i Henseende til Sagernes formelle Behandling. Medens Tronfølgeren, naar han var til Stede i Statsraadet, vilde have Adgang til at høre Ministrene mundtlig udtale deres Anskuelser om den foreliggende Sag, faar han nu Lejlighed til at læse deres Stemmegivninger i Protokollen. Kongens Afgjørelse har han i begge Tilfælde den samme Lejlighed til at gjøre sig bekendt med. Ved at indrømme Tronfølgeren den ommeldte Ret kan man heller ikke komme i Strid med Grundlovens Bestemmelser i § 16 om, at Konsejlspræsidenten forelægger den omspurgte Protokol; thi der er intet i denne Bestemmelse, som berettiger til at antage, at Paragrafen i dette Tilfælde ved sin Tavshed skulde forbyde Tronfølgeren at være til Stede.

Fjerde Kapitel.

Om de forfatningsmæssige Organer for Regeringens Førelse eller om Ministrene.

§ 17. Historisk Indledning.

Skjønt Kgl. 14 Novbr 1665 paalagde Kongen at regere selv, idet den i Art. 7 bestemte, at »alle Regeringens Ærender, Breve og Forretninger skulle i Ingen end udi Kongens Navn og under hans Signete ud-

gaa, og skal han altid selv sin Haand underskrive, om han ellers er kommen til sine myndige Aar«, var det dog en Selvfølge, at Kongen ikke kunde regere Riget alene. Han maatte have et System af over- og underordnede Embeder til Hjælp ved Regeringsførelsen, og blandt disse i Særdeleshed et Indbegreb af centrale Organer, der maatte fungere umiddelbart under ham, navnlig for at yde deres Bistand ved Indstillinger og Udfærdigelser. Et almindeligt Grundlag for Ordningen af disse Organer i Enevældens Tid savnedes dog, idet den saakaldte Provisional Ordinans af 4 Novbr 1660 i Virkeligheden kun var et Udkast blandt flere, der ikke fik Gyldighed som gjældende Lov; Holberg: Danmarks Historie III. Ny Udg. S. 320; Hist. Tidsskr. V 2 S. 654; men ved en Række særlige Bestemmelser og Instruxer; jfr Gehejmearkivets Aarsberetninger II S. 151 ff. og J. Grundtvig: Meddelelser fra Rentekammer Arkivet; ordnedes det Kollegialsystem i Centralforvaltningen, som har været herskende hos os lige fra 1660 til 1848. Navnet Minister forekommer vel tidlig i vore offentlige Aktstykker; vi finde saaledes allerede ved 1660 talt om »Kongens høje Ministre«, hvilket dog ikke betyder andet end Kongens høje Embedsmænd; siden 1784 findes ogsaa regelmæssig Benævnelsen Finansminister, og siden 1813 tales om en Justitsminister; men disse sidste Personer vare dog kun Præsidenter i Kollegier, ikke enestaaende Forvaltningschefer eller Ministre i Ordets moderne Forstand. En saadan indførtes første Gang i Forvaltningen under Struensee ved Kabinetsordre 24 Decbr 1770, som henlagde Styrelsen af de udenrigske Anliggender, der tidligere havde været besørget gjennem det tyske Kancelli, til et selvstændigt Departement med en egen Minister i Spidsen. Denne Ordning vedblev senere, men herved er dog at mærke, at selve Gehejmestatsraadet for de udenrigske Anliggenders Vedkommende traadte i et Kollegiums Sted, idet Chefen for det udenrigske Departement ifølge Fdg. 13 Febr 1772 § 1 var Medlem af Raadet, hvilket ikke var Tilfældet med Præsidenterne for noget af de andre Kollegier. Ved Kdgj. 30 Decbr 1840 skete vel en vis Tilnærmelse til Ministerialsystemet, men gennemført blev det først i 1848. Blandt de Organer, som i Tidsrummet fra 1660—1848 bistode Kongen ved Regeringens Førelse, maa særlig mærkes:

Gehejme-Konsejlet eller Konsejlet, der allerede nævnes i Frederik III's Tid; jfr Medd. fra Geh. Ark. 1883—85 S. 91; 103; 258; 260; E. Holm: Danmarks og Norges indre Historie 1660—1720 S. 55 flg.; 1730—46 S. 22, 270; A. D. Jørgensen: Griffenfeldt I S. 296, 305; Reskr. 11 Decbr 1730; Stampes Erklæringer III S. 397. Dets Sammensætning ordnedes efter Kongens Forgodtbefindende. Der findes særlige Instruxer for Gehejmekonsejlets Forretningsførelse af 1690 og 1703; samt Be-

stemmelser derom i Reskr. 11 Decbr 1730. I Chr. V's Tid bestod det af nogle af de fornemste Ministre og enkelte andre Medlemmer; jfr Chr. V's Testamenter, udgivne af Worsaae, S. 18, 19. Senere sank Antallet undertiden ned til 2 à 3; jfr Statskalend. for 1733 flg.; J. E. Larsen: Sml. Skr. I—2 S. 97. En Protokol over de behandlede Sager førtes fra 1690, men der fandtes ingen særlig Gehejmesekretær, idet Kancellisekretæren refererede Sagerne og førte Protokollen; Bruun: Danske Saml. V S. 121; 130; Reskr. 11 Decbr 1730.

Gehejmekonsejlet eller Konsejlet var Kongens Raad, svarende nærmest til Nutidens Statsraad, i hvilket navnlig Indstillinger fra Kancellierne refereredes for Kongen, og Resolutioner paa dem afgaves af ham. Til dette Øjemed holdtes Konsejl, naar det behagede Kongen, og derfor ogsaa med uregelmæssige Mellemrum; jfr Reskr. 24 Septbr 1770 i Anhang af Reskr. og Kollegialbreve, som hidtil have været utrykte; 1779; Høst: Struensee III S. 117—120; Bruun: Danske Saml. V S. 104. Chr. V erklærer selv, at han flittig holdt Konsejl, navnlig paa Postdagene; jfr Chr. V's Testamenter S. 52; men f. Ex. i Kong Chr. VI's Dagbøger findes kun en sjælden Gang antegnet, at han holdt Konsejl; Bruun: Danske Saml. II R. 4 Bd. S. 285, 288. Dernæst fungerede Konsejlet ogsaa i Kongens Fraværelse, altsaa nærmest lig Nutidens Ministerraad, idet Medlemmerne regelmæssig samledes en eller flere Gange om Ugen og gjennemgik de fra Kancellierne indkomne Sager, hvorefter de fattede Beslutning, om og hvorvidt disse skulde foredrages Kongen eller overlades Kancellierne til videre Besørgelse; Reskr. 11 Decbr 1730; Stampes Erklæringer III S. 397; Medd. fra G. A. 1883—85 S. 115 flg.; 284 flg. Konsejlet bestod indtil Struensees Tid. Men ved det ovennævnte Reskr. 24 Septbr 1770 blev det paalagt Medlemmerne at give Betænkning om en i Reskriptet skitseret ny Ordning af samme; de interessante Voteringer af Gehejmekonsejlets Medlemmer angaaende denne Ordre, som findes trykte i Danske Saml. V S. 97, bidrage navnlig til at belyse Konsejlets tidligere Ordning og Virksomhed. Derefter blev det ved kongelig Akt 27 Decbr 1770 ganske ophævet som ikke stemmende med den suveræne Regeringsform, hvilken Kongen vilde gjennemføre i sin rene Skikkelse; jfr Reskript 24 Septbr 1770 Art. 1.

Efter Konsejlets Ophævelse anordnedes en Gehejmekonference-Kommission, der dog ikke skulde fungere som et regelmæssigt raadgivende Organ, men kun skulde sammentræde efter Kongens Kaldelse for at raadslaa om bestemte Materier; Høst: Struensee I S. 190. Den regelmæssige Styrelse skulde derimod besørges af Kongen i Kabinettet i Modsætning til, at den tidligere var øvet af Kongen i Konsejlet; Hist. Tidsskr. VII—3 S. 574 flg.; E. Holm: Danmark-Norges Historie IV—2 S. 3 flg. For-

skjellen bestod i, at der efter den nye Ordning ikke længere fandtes en Flerhed af Personer, der havde at være til Stede og raade Kongen, naar Kollegiernes Indstillinger foretoges og Resolution derpaa gaves; men Kongen var nu kun bistaaet af en enkelt Mand, som havde at afgive Beretning og gjøre Indstilling angaaende Kollegiernes Forestillinger. Denne Ordning fik sin formelle Sanktion, da Struensee under 14 Juli 1771 udnævntes til Gehejme-Kabinets Minister, efter at han allerede siden 18 Decbr 1770 havde udført samme Funktion under Benævnelsen maitre des requêtes; men den bestod kun indtil Struensees Fald. Derefter indførtes ved Fdg 13 Febr 1772

Gehejmestatsraadet, som i Realiteten betegnede en Tilbagevenden til den ældre Ordning, dog med den Forskjel, at det nye Raad kun skulde fungere som raadgivende for Kongen, idet deri alle Sager skulde foredrages ham af vedkommende Kollegiums Deputerede og Resolution paa Indstillingerne meddeles. En Forandring heri bestemtes vel ved Reskr. 19 Marts 1808, men ophævedes atter ved Aab. Brev 29 April 1814, som tilføjede en Undtagelse fra den almindelige Regel om Referat i Statsraadet for visse Sagers Vedkommende; se ogsaa Reskr. 20 April 1819; Pl. 3 Jan 1840; jfr Larsen: Saml. Skr. I—2 S. 98. Dog gjennemførtes den ved bemeldte Forordning paabudte Ordning ikke, idet tværtimod Kongens Kabinet vedblev at bestaa, eller med andre Ord Kongen personlig uden for Gehejmestatsraadet og uden forudgaaende Medvirkning af Kollegierne udstedte Ordrer i Regeringsanliggender; Hist. Tidsskr. VII—5 S. 224 flg.; E. Holm: Danmark-Norges Historie V S. 1 flg., 684 flg.; indtil Kabinettet blev aldeles ophævet efter det Guldbergske Ministeriums Fald ved kgl. Befaling 14 April 1784, jfr dog E. Holm: Danmark-Norges Historie VI—1 S. 3 flg.

Fdg 1772 bestemte, at intet Medlem af Gehejmestatsraadet tillige maatte være Præses i noget Kollegium; men denne unaturlige Bestemmelse blev dog ikke overholdt i senere Tider, idet tværtimod foruden Tronfølgeren, naar han var myndig, og efter Omstændighederne andre kgl. Prinser samt Chefen for det udenrigske Departement ogsaa Justits- og Finansministeren regelmæssig vare Medlemmer af samme og derfor benævnedes Gehejmestatsministre; jfr E. Holm. Anf. V. VI—1 S. 36 Note. Da saaledes alt før 1848 Fdg 13 Febr 1772 var bleven forandret ved Praxis, var der i 1848 ingen Grund til nogen egentlig Ophævelse af samme; men da den 21 Marts s. A. samtlige daværende Gehejmestatsministre afskedigedes, og egentlige Ministre udnævntes, betragtedes disses Forsamling som en Fortsættelse af det tidligere Gehejmestatsraad, der kun var yderligere forandret i sin Sammensætning, forsaavidt som dets Medlemmer nu hovedsagelig tillige vare

Forvaltningschefer; jfr Rskr. 28 Marts 1848 angaaende Sagernes Foretagelse i det Gehejmestatsraad, der læmper Reglerne i Aab. Brev 29 Apr 1814; og hvad nedenfor vil blive bemærket om Kdgj. 28 Jan 1852, der taler om et Gehejmestatsraad som en alt forinden bestaaende Institution.

Et »Statsraad« forudsættes derhos efter Indførelse af Ministre alt at være organiseret i Rskr. 28 Marts 1848, der taler om »Statsraadets Præsident« og paabyder Indførelse af Protokolførelse over Forhandlingerne ved en dertil beskikket Sekretær, som aldrig tidligere havde fundet Sted.

Gehejmestatsraadet og Statsraadet vare efter det anførte udelukkende raadgivende Institutioner, og det samme gjaldt, som ovenfor fremhævet, hovedsagelig ogsaa om Konsejlet. De forvaltende Organer i Enevældens Tid vare derimod, foruden det udenrigske Departement fra 1770:

Kollegierne, som i Tidsrummet fra 1660 til 1848 omordnedes og forøgedes i en ikke ringe Grad, saaledes at der til sidst var ikke mindre end 17 saadanne, der havde direkte Indstilling til Kongen, jfr Statskalenderen for 1847. De vigtigste blandt disse Kollegier vare henholdsvis det danske og tyske Kancelli, af hvilke det første havde at gjøre ikke blot med de Sager, der nu henhøre under Justits-, men ogsaa med en Del af dem, der sortere under Kultusministeriet, Rentekammeret, General-Toldkammer- og Kommerce-Kollegium, Direktionen for Universitetet og de lærde Skoler m. fl., jfr Meddelelser fra Geh. Ark. 1883—85; Vejled. Arkivregistraturer I og Vejled. Arkivregistraturer II.

Kollegierne fik i Tidernes Løb ved specielle Bestemmelser en Myndighed til paa egen Haand at afgjøre et vist Indbegreb af mindre vigtige Anliggender. Men deres Hovedforretning var dog foruden Overtilsynet med de givne Forskrifters Overholdelse at fremkomme med Indstillinger til kgl. Resolutioner og at udfærdige de fornødne Expeditioner. Medunderskrift af vedkommende Kollegiums Præsident findes meget tidlig; men først efter 1772 finde vi Love og Anordninger medunderskrevne af samtlige Kollegiets Deputerede. I Almindelighed benævnedes denne Medunderskrift Parafering; men i mange af de ovenomtalte Instruxer forekommer dog Betegnelsen »attestere«, og i Griffenfeldts Instr. 3 Aug 1674 Art. 1 findes undtagelsesvis endog brugt Udtrykket »attestere og kontrasignere«. Denne Parafering var dog ikke nødvendig til den kgl. Resolutions Gyldighed, som tværtimod var ubetinget forbindende, i det Øjeblik blot Kongens Underskrift fandtes paa samme, jfr Kgl.'s Art. 7; men den var en Tilkjendegivelse af, hvem der havde haft med Indstillingen og Udfærdigelsen at gjøre, og derfor ogsaa eventuelt stod til Ansvar for samme. Men dette Ansvar angik dog ikke selve Beslutningen, som Kongen fattede i Kraft af sin suveræne Magtfuldkommenhed efter sit eget gode

Behag; om den var nok saa ufornuftig eller stridende mod Kongeloven, vedkom ikke den paraferende, naar han blot havde gjort sin Pligt i Henseende til at oplyse Kongen om Forholdets sande Beskaffenhed. Derfor stod Kollegiet kun til Ansvar for Indstillingens Behørighed og Udfærdigelsens Korrekthed. Ansvaret kunde eventuelt gjøres gjældende af Kongen og kun af ham som vedkommende Embedsmands Chef. Et særligt Værneting, ved hvilket Kollegiernes saa vel som Gehejmeraadets Medlemmer kunde og skulde drages til Ansvar for deres mulige Embedsforseelser, existerede ikke; jfr D. L. 1—2—6; men i paakommende Tilfælde tiltaltes og dømtes de, saasom Tilfældet var med Griffenfeldt og Struensee, ved en særlig dertil beskikket Kommission, hvilket selvfølgelig var en lidet betryggende Ordning, som derfor ogsaa forandredes strax ved virkelige Ministres Udnævnelse i 1848.

Den fremstillede Ordning vedblev væsentlig uforandret indtil den 21 Marts 1848; da afskedigedes samtlige daværende Gehejmestatsministre, og under 22 s. M. beskikkedes 8 nye Ministre, af hvilke de 6 hver for sig skulde fungere som Chefer for særlige Forvaltningsdepartementer, medens de 2 vare saakaldte Ministre uden Portefeuille, ɔ: saadanne, der blot skulde fungere som raadgivende jfr Koll. Tid. 1848 S. 229—30; Pl. 4 Apr 1848. Herved indlededes saaledes et bestemt Brud med den tidligere Ordning, for saa vidt som Kollegialsystemet afløstes af Ministerialsystemet. Den nærmere Organisation af Ministerierne fandt Sted ved Kdgj. 24 Novbr 1848.

Ved kgl. Resolution af 24 Marts 1848 i Dep. Tid. s. A. S. 51 bestemtes, at Ministrene, naar de droges til Ansvar for Regeringsanliggender eller for de af dem paraferede kgl. Resolutioner, skulde tiltales ved Højesteret, indtil Forfatningsloven bestemte det fornødne derom. Naar det med Hensyn til denne Resolution bemærkes hos Holck I S. 21, at den foreløbig ordnede Ministeransvarligheden, da maa herved vel fastholdes, at den dog ingenlunde paalagde Ministrene et Ansvar, som ikke tidligere havde paahvilet dem; de vare fremdeles kun ansvarlige for det samme som tidligere, og Ansvaret kunde ogsaa kun gjøres gjældende af den samme som tidligere, nemlig Kongen. Derimod forudsatte ganske vist Rskr. 28 Marts 1848 at der var paalagt Ministrene et videregaaende Ansvar »for de af dem kontrasignerede allerhøjeste Resolutioner saavelsom for af dem foretagne Regjeringshandlinger overhovedet«; men om et egentligt konstitutionelt Ansvar kunde der dog ikke være Spørgsmaal, saa længe ingen Repræsentation fandtes. Resolutionen medførte derimod en ny Ordning i Henseende til et enkelt processuelt Punkt, nemlig Værnetinget, ved hvilket Ministrene vilde være at tiltale for Embeds-

forseelser. I Stedet for en mulig Kommission sattes nu den faste Domstol Højesteret. En videregaaende principiel Forskjel i Henseende til Ministrenes Retsstilling indførtes derimod først ved Grundloven 5 Juni 1849, §§ 19 og 73, som hjemlede Ministrenes konstitutionelle Ansvarlighed eller Ansvarligheden over for Folkerepræsentationen med alle de deraf flydende Konsekvenser, der bestemme Ministrenes Særstilling over for andre Embedsmænd.

Ved Siden af de ifølge Grl. 1849 §§ 18—21; 72, jfr 8, 10, 14 forfatningsmæssig bestaaende Organer for Regeringens Førelse fandtes dog endnu andre, hvis Tilblivelse skyldtes Nødvendigheden af ogsaa at kunne styre de andre til Monarkiet hørende Landsdeles Anliggender, baade de fælles og de særlige, og den abnorme Tilstand, der saaledes en Tid lang fandt Sted, legaliseredes først, da Grl. 5 Juni 1849 indskrænkedes ved Kdgj. 29 Aug 1855 til at gjælde for Kongerigets særlige Anliggender, og samtidig Fællesforf. 2 Oktbr 1855 traadte i Kraft for Monarkiets Fællesanliggender. Derefter gjaldt da de ovenfor citerede Forskrifter i Grl. 5 Juni 1849, dog med Undtagelse af §§ 8, 10, 14 samt navnlig Forskrifter om Statsraadet i § 21, og i Fællesforfatningen 2 Oktbr 1855 §§ 9—15, 20, 22, 54, 2den midl. Bestemmelse jfr § 5, i Stedet for hvilke senere traadte Grl. 18 Novbr 1863 §§ 9—13, 19, 58, 60, 61, hver for sit Omraade, indtil de samtlige afløstes af Reglerne i den gjældende Grl. 28 Juli 1866 §§ 11—16, 68, 69, 2den midl. Bestemmelse, jfr L. 3 Marts 1852, og Grl.'s §§ 7, 8 samt Lov 11 Febr 1871.

§ 18. Almindelige Bemærkninger om Ministrenes Stilling.

Grundloven giver intet Steds nogen Definition af Ordet Minister; men den bruger Ordet som Udtryk for en Embedsmand, hvis Retsstilling er givet ved Ordets almindelige Anvendelse og overensstemmende Forstaaelse; jfr L. Dupriez: Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique; Paris 1892; og til hvilket derfor dens enkelte Forskrifter henholde sig. Naar det saaledes i § 13 siges, at Kongen fordeler Forretningerne imellem dem, da er det her forudsat som givet, hvilket disse Forretninger i Almindelighed ere. Som Udgangspunkt for Begrebets Bestemmelse ere vi da henviste til den almindelige Betydning, som tillægges Ordet i Nutidens statsretlige Sprogbrug, og derefter kan ved Ministre i Almindelighed forstaas Rigets øverste administrative Embedsmænd, som i umiddelbar Forbindelse med Kongen have at varetage Regeringens Førelse, idet de dels i Forening fungere som Raadgivere for

Kongen, dels hver for sig umiddelbart under Kongen staa i Spidsen for Forvaltningens Omraader. Dette Begreb om en Minister vil navnlig komme til Anvendelse i det følgende, hvor der bliver Spørgsmaal om at afgrænse Omraadet for Ministrenes Embedsvirksomhed i Modsætning til andre Embedsmænds; paa dette Sted skulle vi derimod indskrænke os til et Overblik over de formelle Forskrifter, der i Almindelighed bestemme Ministrenes særlige Retsstilling.

At Ministrene falde ind under det almindelige Begreb om Embedsmænd, jfr Pensionslov 24 Febr 1858 Overskr. og § 3, er givet. De almindelige Forskrifter om Embedsmænd f. Ex. i Strfl.s Kap. 13 maa derfor ogsaa finde Anvendelse paa dem, forsaavidt ikke særlige Regler ere givne eller maatte blive givne netop for Ministrenes vedkommende; Grl.'s §§ 12, 13; jfr 17; og den anførte Pensionslov § 3. Ministrene ere dernæst i Lighed med andre Embedsmænd ikke pligtige til at aflægge Vidnesbyrd om de fortrolige Forhandlinger, som de i Embedsmedfør have ført f. Ex. med Rigsdagsmænd; U. f. R. 1896, S. 239, ligesom Forskrifterne i Fdg 27 Septbr 1799 §§ 10 og 11 ogsaa gælde for dem. De ere dernæst administrative Embedsmænd, forsaavidt som de kun have med den politiske Styrelse at gjøre. De særlige Bestemmelser om de judicielle Embedsmænd i Grl.'s § 73 m. fl. vedkomme derfor ikke Ministrene. Men Spørgsmaalet bliver saa videre: hvori adskille Ministrene sig fra andre Embedsmænd?

1) Deri, at deres Tilværelse er grundlovmæssig nødvendig for, at der overhovedet kan regeres, idet Kongen ikke kan føre Regeringen uden dem; jfr Grl.'s §§ 11; 13; jfr dog i Strid hermed Lov Nr. 20, 3 Oktbr 1903 for Island, der bestemmer, at i Tilfælde af den islandske Ministers dødelige Afgang — hvorimod der ikke nævnes Forfald — hans Embedsforretninger, indtil en ny Minister er udnævnt, besørges af Landssekretæren paa dennes eget Ansvar. Ved den anførte Grundlovsforskrift viser den monarkiske Regeringsform sig, som ovenfor S. 3 fremhævet, indskrænket. Da der imidlertid ikke er tillagt disse Personer en selvstændig Ret til Deltagelse i Regeringsførelsen, men deres Beskikkelse og Afskedigelse beror paa Kongen selv, kan deres Medvirkning kun betragtes som en nødvendig Form for Kongemagtens Udøvelse.

2) En Følge af det anførte er det dernæst, at medens den almindelige Lovgivning har fri Haand i Henseende til alle andre Statsembeders Ophævelse, gjælder dette ikke om Ministerembederne; disse ville kun kunne ophæves gjennem en Grundlovsforandring; og heller ikke ville de kunne være Gjenstand for nærmere Ordning og Omdannelse ved simpel Lov eller Anordning, uden for saa vidt som Grundloven ikke har fixeret Reglerne, hvilket, som det følgende vil vise, er sket i et ikke ringe Omfang.

3) Kongens Myndighed i Forhold til Ministrene er grundlovmæssig beskyttet i et videre Omfang end i Forhold til andre Embedsmænd. Retten til at udnævne og afskedige dem samt til at bestemme deres Antal og Forretningernes Fordeling imellem dem, hvilken sidste Beføjelse ikke udtrykkelig fremhævedes i Grl. 5 Juni 1849 § 19, men er optaget fra Fællesforf. 2 Oktbr 1855 § 11, er saaledes ved Grl.'s § 13 tillagt Kongen paa den Maade, at den ikke kan betages ham ved simpel Lov, men kun ved Grundlov. Herimod strider dog Forf. L. Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 1, ifølge hvilken eventuelt Landssekretæren paa Island i Kraft af Loven besørger Ministerens Embedsforretninger paa eget Ansvar, og Kongen ikke kan overdrage Ministeriet for Island til Indehaveren af en anden Ministerpost.

4) Medens andre administrative Embedsmænds Funktioner dernæst udelukkende ere bestemte ved de almindelige Love og administrative Forskrifter, er Ministrenes Virksomhed for en væsentlig Del grundlovsbestemt. De udgjøre saaledes alene Medlemmer af Statsraadet og Ministerraadet, ligesom de alene med Retsvirkning kunne medunderskrive de kgl. Beslutninger, jfr Grl.'s §§ 13, 15, 16. En saadan Medunderskrift gjør paa den anden Side ogsaa en Minister ansvarlig for Beslutningen, og dette Ansvar, der i § 13 saa vel som i § 12 paalægges Ministrene, medfører derhos en gjennemgribende Forskjel i Henseende til Ministres og andre Embedsmænds Underordnelsesforhold under andre Myndigheder. En personlig Underordnelse finder ikke Sted for Ministrenes Vedkommende; de have alene at holde sig de gjældende Retsnormer efterrettelige.

5) Ministrene ere endvidere de eneste Embedsmænd, der ifølge Grl.'s § 59 i Embedsmedfør have Adgang til Rigsdagen, og

6) Ministrene ere endelig de eneste Embedsmænd, der ifølge Grundloven kunne tiltales af Folketinget for deres Embedsforseelser, ligesom de ogsaa, naar Tiltale imod dem overhovedet finder Sted for Embedsforseelser, ifølge Grundlovens §§ 14, 68, 69; 2den midlertidige Bestemmelse og Lov 3 Marts 1852, blive at tiltale ved et særligt Værneting, nemlig Rigsretten, jfr Grl.'s §§ 14, 68, 69, 2den midl. Best. og Lov 3 Marts 1852.

Foruden denne sidstnævnte Lov kunne som almindelige Lovbestemmelser, der særlig nævne Ministrene, endnu erindres Lov 24 Febr 1858 § 3, Lov 23 Decbr 1865 § 27 Nr. 2, Lov Nr. 105, 15 Maj 1903 § 65 A 2; og som en særlig deres Rang vedkommende Anordning Resol. 12 Oktbr 1855 i Dep. Tid. s. A. S. 825.

Om Ministeren for Island mærkes derhos Forf. Lov for Islands særlige Anliggender, Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 1, 2, 10; Lov Nr. 5, 4 Marts 1904; Nr. 31, 20 Oktbr 1905.

Efter disse almindelige Bemærkninger gaa vi dernæst over til at betragte de om Ministrene gjældende Regler enkeltvis.

§ 19. Om Indtrædelsen i Ministerstillingen.

Om Ministrenes Udnævnelse mærkes Reglen i Grl.'s § 13, hvorefter Kongen udnævner dem. At denne Ret er ham grundlovmæssig tilsikret, saaledes at den ikke paa samme Maade som Retten til at udnævne andre Embedsmænd ifølge Grl.'s § 17 kan berøves Kongen ved simpel Lov, er alt berørt i foregaaende Paragraf. Den naturlige Grund til denne Forskrift ligger i den overordentlige Betydning, som tilkommer Ministerembederne som Følge af, at Kongen kun kan regere ved Hjælp af deres Indehavere. En Forandring i Henseende til disses Udnævnelsesmaade, hvorefter de kunde vælges af Repræsentationen eller beskikkes efter Forslag fra denne, vilde være af en saa væsentlig og indgribende Betydning, idet den aldeles vilde forrykke Forfatningens Tyngdepunkt til Fordel for Repræsentationen, at den kun bør kunne og kan ske gjennem en Grundlovsforandring.

Om Betingelserne for at kunne udnævnes til Minister gjælde de almindelige Regler angaaende Betingelserne for overhovedet at kunne udnævnes til Embedsmand. Kun saadanne Mænd ville derfor kunne udnævnes, som have Indfødsret; Grl.'s § 17 og Indfødsretten 15 Jan 1776 samt Lov om Tillæg til samme 25 Marts 1871 og Lov Nr. 42 19 Marts 1898; og ere uberygtede. Dernæst maa Fuldmyndighed udkræves hos en Minister; thi vel er den kun positivt krævet hos Dommere, jfr Pl. 27 Decbr 1809; men enhver Minister vil kunne komme til at afslutte Formueretshandler paa Statens Vegne, og Adgangen dertil kan ikke forudsættes at skulle være overladt en ikke fuldmyndig Person. Endvidere maa en Minister være vederhæftig, skjønt denne Egenskab ogsaa kun positivt kræves hos Dommere, jfr D. L. 1—5—1, da de store Bevillinger, som ved de aarlige Finanslove gives de enkelte Ministerier, ikke bør betroes en uvederhæftig; men dog vil der ogsaa for Ministrenes Vedkommende kun kunne kræves, at deres Uvederhæftighed ikke er positivt konstateret. Endelig maa Ministeren ikke mangle den fornødne Evne til at varetage sin Bestilling; men denne fordres dog ikke bevidnet ved nogen aflagt Embedsprøve. For at en Person kunde udnævnes til Medlem af det danske Kancelli, udkrævedes vel efter Fdg 26 Jan 1821 § 15, at han havde bestaaet fuldstændig juridisk Embedsexamen med bedste Karakter; men den samme Fordring kan ikke stilles til Justitsministeren, om hvem ingen lignende Bestemmelse er givet. En vis Trosbekjendelse udkræves heller ikke undtagen hos Ministeren for Kirke- og Undervisningsvæsenet, jfr III D. S. 296, blot med Forbehold af, at vedkommende

Minister maa kunne aflægge den i Grl.'s § 17 foreskrevne Ed. Med Hensyn til Ministeren for Islands særlige Anliggender, kræver Islands Forf. Lov Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 1, den særlige Betingelse, at han maa kunne tale og skrive Islandsk; men selvfølgelig maa han dog ogsaa kunne tale og skrive samt forstaa Dansk for at kunne forhandle personligt og brevvexle med Kongen og Kollegerne samt deltage i Forhandlingerne i Statsraadet. Et Forbud mod, at beslægtede eller besvogrede sidde sammen i et Ministerium, er ikke givet, og Analogien fra Forskrifterne om kommunale og judicielle Kollegier; Fdg 1 Jan 1840 § 12: Lov 6 Juli 1867 §§ 3, 35; 26 Maj 1868 § 6; Lov om Sø- og Handelsretten 19 Febr 1861 § 4; kan ikke anvendes i dette Tilfælde. At den, som skal kunne udnævnes til Minister, ikke behøver at være Rigsdagsmand, fremgaar til Overflødighed af Grl.'s § 59.

Er en Person bleven udnævnt til Minister, som ikke er i Besiddelse af de anførte nødvendige Kvalifikationer, gjælder ogsaa den almindelige Regel, at de Embedshandlinger, han har iværksat, dog ikke ere retlig ugyldige; jfr C. G. Holck: Statsforvaltningsret S. 42; men forsaavidt Manglen ikke afhjælpes f. Ex. ved Naturalisation, bliver den paagjældende at fjerne fra Embedet, i fornødent Fald ved Rigsrettens Dom, jfr hvad der nedenfor vil blive bemærket om Grl.'s § 14. Derhos vil den eller de Ministre, som have været medvirkende ved Udnævnelsen, ikke blot ved Bestallingens Medunderskrift, kunne ifalde Strafansvar, og det samme gjælder i Særdeleshed ogsaa om selve den udnævnte. Her fremkommer saaledes en Regel forskjellig fra den, der gjælder om andre Embedsmænd, idet disse ikke ifalde Ansvar blot for at lade sig udnævne, hvilket derimod er Tilfældet med Ministrene; men denne Ejendommelighed staar i Forbindelse med den Forskjel, der overhovedet finder Sted mellem Ministres og andre Embedsmænds rette formelle Udnævnelsesmaade, som vil blive nærmere omtalt nedenfor. Ved de foranførte Bestemmelser er imidlertid kun angivet den formelle Ramme, inden for hvilken Kongen overhovedet er berettiget til at vælge sine Ministre. De mange forskjelligartede Hensyn, som ville indvirke bestemmende paa Valget i det enkelte Tilfælde vedkomme ikke Statsretten, men maa gjøres til Gjenstand for Fremstilling i Politiken. Kun maa paa dette Sted endnu mærkes den Indskrænkning i Kongens frie Valg, som netop skyldes Nødvendigheden af, at der hersker Enhed og Harmoni i Statsstyrelsens forskjellige Grene. Denne Nødvendighed har ogsaa fundet sit formelle Udtryk derigjennem, at Ministrene tilsammentagne danne et Kollegium, Ministeriet, med en enkelt Minister, der benævnes Konsejlspræsident, som Formand; jfr Grl.'s § 16. Som Følge af den politiske Overensstemmelse, der saaledes bør herske mellem Ministrene, og den formelle Enhed, de udgjøre, ville

de i Reglen ikke blive valgte enkeltvis af Kongen; men han vil indskrænke sig til at overdrage en enkelt Person at danne Ministeriet eller at vælge de Personer, som i Forening med ham skulle udgjøre det. Først naar disse Medlemmer ere fundne og godkjendte af Kongen, vil Ministrenes Udnævnelse foregaa under ét, og i det Øjeblik, Kongen har udnævnt en iblandt dem, ordentligvis den, hvem Ministeriets Dannelse er bleven betroet, til Konsejlspræsident, er Ministeriet »dannet« eller »konstitueret«. Gangen ved et almindeligt Ministerskifte vil da være denne, at Konsejlspræsidenten mundtlig eller skriftlig indgiver sin Demission til Kongen. Naar Kongen har modtaget denne, er hele Ministeriet opløst, og naar derefter den Mand, til hvem Kongen maatte ønske at overdrage Dannelsen af et nyt Ministerium, har modtaget dette Hverv og meddelt, hvilke Mænd han foreslaar til Indtrædelse i det nye Ministerium, og Hans Majestæt har bifaldet dette Forslag, udfærdiges Decharger for de afgaaende og Bestallinger for de tiltrædende Ministre. Brevene forelægges af den nye Konsejlspræsident til Hans Majestæts Underskrift, hvorefter de af Statsraadssekretæren, som i Forvejen efter Kongens Ordre har udfærdiget dem, tilstilles henholdsvis de afgaaede og de nye Ministre. Naar der derefter maatte opstaa en Lakune i Ministeriet ved et enkelt Medlems Død eller Udtrædelse, vil Besættelsen af den ledige Plads af de foran fremhævede Grunde finde Sted efter Forslag fra Konsejlspræsidenten, stillet efter Samraad med Kollegerne. Med Hensyn til Ministeren for Island mærkes dog Kongens Udtalelse i Statsraadet 5 Maj 1905, hvoraf en af Statsraadssekretæren underskrevet Afskrift er offentliggjort og overbragt Altinget af Ministeren for Island, lydende bl. a. paa, at Forhandlingerne paa Rigsdagen ikke længere ere medbestemmende ved Kongens Afgjørelse af, om et Skifte af Islands Minister bør Sted finde; jfr Folketingstidende 1905—1906, Sp. 1032.

Da Ministrenes Udnævnelse er en Regeringshandling, bør den følgelig foregaa under Iagttagelse af de samme Former som andre Regeringshandlinger, saaledes at den kgl. Beslutning desangaaende forsynes med ministeriel Medunderskrift. Men Spørgsmaalet bliver saa, hvilken Minister det tilkommer at medunderskrive den kgl. Beslutning. Naar kun en enkelt Minister udnævnes, vil det ordentligvis være Konsejlspræsidenten, som medunderskriver Udnævnelsen; men hvorledes stiller Forholdet sig, naar et helt Ministerskifte foregaar? Medens Praxis tidligere har været vaklende, har ved de senere Ministerskifter siden 1875 den tiltrædende Konsejlspræsident medunderskrevet saavel de kongelige Reskripter, hvorved den afgaaede Konsejlspræsident og dennes Kollegers Entledigelse officielt meddeltes dem, som de Bestallinger, hvorved den tiltrædende Konsejlspræsident og de nye Ministre beskikkedes. Hvor-

vidt denne Fremgangsmaade er korrekt, har været Gjenstand for megen Debat.

Paa Forhaand vil man vel erklære sig til Fordel for den Mening, at den afgaaende Konsejlspræsident bør medunderskrive den nye Konsejlspræsidents Udnævnelse; thi imod at lade den nye gjøre det taler den Omstændighed, at han endnu ikke er Minister paa den Tid, da han meddeler Underskriften; han bliver det ifølge Grl.'s § 13 først, efter at den har fundet Sted; men naar Grl.'s § 13 taler om en Ministers Underskrift som nødvendig til at give en kgl. Beslutning Gyldighed, maa den indtil videre formodes at have en værende, ikke en vordende Ministers Medunderskrift for Øje.

Mod det anførte kan ikke rejses nogen Indvending under Forudsætning af, at den afgaaende Konsejlspræsident selv er villig til at medunderskrive Eftermandens Udnævnelse. Saa bortfalder enhver Vanskelighed; men hvorledes stiller Forholdene sig, naar han nægter at medunderskrive, idet han erklærer, at han anser det trufne Valg for politisk uforsvarligt og derfor efter sin Overbevisning og Samvittighed ikke kan medvirke til vedkommendes Udnævnelse? Vil man da stille Ministeren i dette Tilfælde lige saa frit som ellers, indskrænkes Kongens Handlefrihed paa en Maade, som er aldeles utilladelig. Kongen vil da ikke kunne skifte Ministerium, uden naar hans værende Ministre samtykke, og, hvad værre er, et politisk Systemskifte vil kunne umuliggjøres herigjennem, idet man fornuftigvis ikke kan stille den Fordring til en Minister, at han skal medvirke ved Udnævnelsen af en Eftermand, hvis politiske Anskuelser muligvis staa i diametral Modsætning til hans egne, og hvis Regeringspolitik han muligvis anser for absolut fordærvelig for Landet. Men dog bør et saadant Systemskifte fornuftigvis kunne finde Sted, og til dette Øjemed bør da under Forudsætning af, at en fungerende Ministers Medvirkning anses for nødvendig dertil, hans Frihed til at vægre sig indskrænkes saaledes, at han paa Forlangende skal medunderskrive, blot under Forudsætning af, at de ovennævnte formelle Betingelser for, at den paagjældende overhovedet kan være Minister, foreligge, uden Hensyn til den politiske Retning, som han tilhører. Men gjøres det saaledes til en Pligt for ham at underskrive, da maa ogsaa nødvendigvis Ansvaret, som ellers følger med, indskrænkes, saaledes at vedkommende kun staar til Ansvar for den udnævntes formelle Kvalifikationer, ikke for Udnævnelsens Forsvarlighed i det hele taget. Ved at begrænse Ansvaret paa denne Maade komme vi imidlertid i Strid med Ordene i Grl.'s § 13 i Slutningen, som ganske i Almindelighed erklære, at enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen. I nævnte Fald tillægge vi nemlig ikke Medunderskriften hele den grundlovmæssige Virk-

ning. Denne Vanskelighed opstaar derimod ikke, naar det overlades den tiltrædende Konsejlspræsident selv at medunderskrive, idet Handlingen da fra hans Side er fuldkommen frivillig, og følgelig ogsaa det fulde Ansvar for samme kan paalægges ham. Det er kun den nærmestliggende Betydning af Ordet Minister i Grl.'s § 13, som man nødes til at fravige ved denne Fremgangsmaade. Forholdet stiller sig altsaa saaledes, at man i hvert Fald ved Ministerudnævnelsen maa fravige Grundlovens bogstavelige Forskrift, enten om en (værende) Ministers Medunderskrift eller om Indtrædelsen af det fulde Ansvar for Beslutningen ved Medunderskriften. Spørgsmaalet bliver da, hvilket af disse Alternativer man skal foretrække. Det maa afgjøres efter, om der kan findes at være overvejende Grunde enten for den ene eller den anden Fremgangsmaade. Indrømmes maa det da, at Fordringen om, at en fungerende Minister skal medunderskrive, kan afføde Tilstande, hvoraf ingen lovlig Udvej er mulig. Vi ville ikke dvæle videre ved saadanne Tankeexperimenter, som at den afgaaende Konsejlspræsident efter at have underskrevet sine Kollegers Afsked faar Forfald, saa at han ikke kan medunderskrive de nye Udnævnelser. Men i Forbigaaende kunne vi dog ikke undlade at gjøre opmærksom paa, at den ovennævnte Theori i et sligt Tilfælde staar uden nogen lovlig Udvej. Det samme gjælder, hvis samtlige Ministre f. Ex. paa Grund af forfatningsstridig Adfærd dømtes til at have deres Embeder forbrudte. Der vilde da ikke være nogen, som med Retsvirkning kunde underskrive nye Ministres Udnævnelse. Heller ikke findes nogen lovlig Udvej, hvis f. Ex. vedkommende Minister er uenig med Kongen om de retlige Kvalifikationers Tilstedeværelse; thi Kongen personlig vil da ikke kunne indbringe Spørgsmaalet for Rigsretten og Ministrene lige saa lidt. Det samme gjælder ogsaa, naar en værende Konsejlspræsident og hans Kolleger simpelthen vægre sig ved at medunderskrive en Eftermands Udnævnelse, hvilket vel vilde kunne tænkes, naar Eftermændene ere udprægede politiske Modstandere af et værende Ministerium, som dette ikke for nogen Pris vil række Haand til at bringe til Magten. Selv om man paalægger Ministeriet den Pligt at medunderskrive, vil der dog ikke findes Retsmidler til at fremtvinge denne Forpligtelses Opfyldelse; thi Kongen personlig vil ikke kunne anlægge Sag ved Rigsretten for at faa Ministrene dømte til at medunderskrive, og om Folketinget vilde tage sig af Sagen, kom til at bero paa de politiske Forhold; men selv om det vilde, kunde det dog i det højeste faa Ministrene dømte til Straf for Vægringen, men ikke til under en daglig Mulkt at iværksætte Medunderskriften; thi det maa vel fastholdes, at Rigsretten overhovedet ikke er en Domstol, der er kompetent til at afsige den sidstnævnte Art Tvangsdomme; deres Afsigelse hjemles hverken

ved Grl.'s §§ 14, 68 og 69, jfr Lov 3 Marts 1852, eller ved selve Forholdets Natur, da Rigsretten under Forudsætning af, at den havde den nævnte Kompetence, vilde blive en Overregering, hvilket den fornuftigvis ikke bør være. Hvis altsaa et værende Ministeriums Medlemmer vedblivende vægre sig ved at medunderskrive en vis Efterfølgers Udnævnelse, kan den under den antagne Forudsætning ikke lovlig ske, idet man staar uden de fornødne Retsmidler til at ophæve Virkningen af en slig Vægring, og det er saaledes givet, at den førstnævnte Fremgangsmaade trods Indskrænkningen i Grundlovens Forskrift i § 13 i Slutningen ikke kan lede os ud af Vanskelighederne. Spørgsmaalet er saa, om den sidstnævnte Fremgangsmaade kan det, og dette Spørgsmaal maa aabenbart besvares bekræftende. Kongen beholder derefter under alle Omstændigheder sin fulde forfatningsmæssige Handlefrihed; ingen Vægring af et værende Ministerium vil kunne hindre et hvilket som helst Ministerskifte; thi Kongen vil da blot kunne lade den Person, hvem han agter at udnævne, underskrive Formandens Afskedigelse og sin egen Udnævnelse, som kan indeholdes i et og samme Dokument. Saa er det fornødne Skifte foregaaet. Men Spørgsmaalet bliver da, om denne Medunderskrift af den nye Minister frembyder samme Garanti som en værende Ministers.

Det er klart, at vi i det her nævnte Tilfælde savne den Garanti for vedkommendes retlige Kvalifikationer, som ligger i en anden Mands Indestaaen derfor. Kun vedkommende selv har paataget sig Ansvaret for, at han har Indfødsret o. s. v. Men hvis nu dette viser sig i Virkeligheden ikke at være Tilfældet? Saa forekommer der dog ingen uoverkommelig Vanskelighed, idet Folketinget kan anlægge Sag imod vedkommende ved Rigsretten, og denne kan dømme ham fra hans Embede. Herved kunne vi imidlertid ikke blive staaende; men Spørgsmaalet bliver yderligere, om Rigsretten ogsaa eventuelt vil kunne gjøre det fulde Ansvar for det muligvis under de foreliggende Omstændigheder højst fordærvelige Ministerskifte gjældende imod ham, saa at han kan straffes ikke blot for dets mulige formelle Lovstridighed, men eventuelt ogsaa for dets politiske Uforsvarlighed. Her maa vi se hen til Grl's § 14, som bestemmer, at »Ministrene« kunne tiltales for deres »Embedsførelse«. Men kunne de herefter ogsaa tiltales for Medunderskriften paa deres egen Udnævnelse? thi hvis de ikke kunne det, eller med andre Ord, hvis intet konstitutionelt Ansvar kan gjøres gjældende for Medunderskriften, kan man aabenbart ikke nøjes med den. For andre Embedsmænds vedkommende hører nu Udnævnelsen ikke med til Embedsførelsen; den begynder først, efter at Udnævnelsen har fundet Sted. Skal da for Ministrenes vedkommende en anden Regel gjælde? Dette Spørgsmaal maa besvares med Ja, begrundet i den principielle Forskjel, der ogsaa i Henseende til Udnævnelses-

maaden træder frem mellem Ministrene og andre Embedsmænd. Det foreliggende Spørgsmaal, om den afgaaende eller tiltrædende Minister skal medunderskrive, skjuler nemlig i sig den principielle Kvæstion: Skal en Minister ligesom andre Embedsmænd udnævnes paa andres An- og Tilsvar? eller skal han i Modsætning til andre Embedsmænd udnævnes paa eget An- og Tilsvar? en Kvæstion, der ogsaa kan formuleres saaledes: Skal en Minister udnævnes af andre, eller skal han udnævne sig selv under Kongens Medvirkning? Og vi skjønne ikke rettere end, at der ubetinget bør gives den sidste Mening Fortrin. Det stemmer med de almindelige Regler om Ministrenes forfatningsmæssige Stilling, at de ikke i noget Tilfælde kunne paaberaabe sig andres Handlinger som Befrielses- eller Undskyldningsgrund for deres egne, men selv bør bære det fulde og ubetingede Ansvar for disse. Det er i Almindelighed sagt i Grl.'s § 12, som bestemmer, at Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse; men ifølge heraf bør en Minister ikke blot være udelukket fra at paaberaabe sig andres Handlinger til Undskyldning for enkelte Embedsforetagender, men i Særdeleshed bør han heller ikke kunne kaste Ansvaret for selve Indtrædelsen i Ministerstillingen over paa andre. Derfor anse vi det ogsaa for givet, at selv om en fungerende Minister medunderskriver en ny Ministers Udnævnelse, vil dog Medunderskriften kun begrunde et Medansvar, medens den udnævnte under alle Omstændigheder selv er ansvarlig for Udnævnelsen. Det følger med Nødvendighed af, at han ifølge den principielle Forskrift i Grl.'s § 12 er ansvarlig for Regeringens Førelse. Ansvarets Paadragelse forudsætter i alle Tilfælde en saadan Deltagelse deri fra den vedkommendes Side, som overhovedet er egnet til at begrunde et Ansvar, altsaa en tilregnelig, retsstridig Handling; men naar blot en saadan foreligger, vil den vedkommende mangle enhver Befrielsesgrund. Ved at lade sig udnævne til Minister har den paagjældende været medvirkende ved Regeringens Førelse, idet Ministres Udnævnelse er en Regeringshandling, paa en saadan Maade, at under Forudsætning af hans almindelige Tilregnelighed det fulde Ansvar kan paalægges ham, naar Udnævnelsen findes at burde paadrage et saadant. At Bestemmelsen i Grl.'s § 13 om Medunderskriftens Betydning til at paadrage Ansvar ikke strider herimod, vil yderligere blive udviklet nedenfor i Læren om Ministrenes Ansvarlighed, og at en anden Regel gjælder om andre Embedsmænd, idet disse kunne lægge Ansvaret for Udnævnelsen paa vedkommende overordnede, som har underskrevet den, strider heller ikke mod det anførte, men er begrundet i, at Reglen i Grl.'s § 12 ikke gjælder om andre Embedsmænd, men kun om Ministre.

Naar altsaa Grl.'s § 12 efter Ordene gjør Ministrene ansvarlige for deres egen Udnævnelse, og dette ogsaa stemmer med den forfatnings-

retlige Selvstændighed, der overhovedet tilkommer Ministrene, saa kan der ikke være mindste Betænkelighed ved at forstaa Ordet Embedsførelse i Grl.'s § 14 som indbefattende selve Udnævnelsen til Embedet; thi Ministerens Embedsførelse efter § 14 begynder efter § 12 med hans Deltagelse i Regeringsførelsen, og denne begynder atter med, at han lader sig udnævne, og naar altsaa det fulde konstitutionelle Ansvar derfor kan lægges paa vedkommende Minister, indses det ikke rettere, end at hans Medunderskrift paa samme ogsaa maa erkjendes for fuldkommen gyldig.

Resultatet af det udviklede er da, at skjønt en Minister vel kan udnævnes og i Praxis ogsaa hyppig vil blive udnævnt af Kongen under en anden Ministers Medvirkning, saa vil dog den strengt korrekte Fremgangsmaade være den, at Kongen udnævner vedkommende Minister under hans egen Medvirkning, eller, om man vil udtrykke det saaledes, at han selv overtager Ministeriet med Kongens Samtykke. Og om end den førstnævnte Fremgangsmaade bruges, vil dog den udnævntes Ansvar i alle Tilfælde være det samme, som om den sidstnævnte Form var benyttet. Forskjellen er kun, at der i førstnævnte Fald er endnu en, ved Underskrift medansvarlig, foruden den udnævnte.

Efter Udnævnelsen ville Ministrene som andre Embedsmænd ifølge Grl.'s § 17 have at aflægge Ed paa Grundloven; men derimod følger det af deres før omtalte selvstændige Stilling, at de ikke retlig kunne bindes ved nogen Instrux af Kongen eller Rigsdagen eller ved politiske Tilsagn, de maatte have givet Kongen eller Repræsentationen; retlig ere Ministrene ene forpligtede ved de bestaaende Retsnormer: Grundloven, Love, Anordninger o. s. v.

§ 20. Ophøret af Ministerstillingen.

Det kan finde Sted

I. ved Afskedigelse. I Forbindelse med Udnævnelsesretten giver Grl.'s § 13 Kongen Ret til at afskedige Ministrene, hvilken Ret saaledes er grundlovmæssig sikret. Afskedigelsen kan finde Sted

1) efter Ansøgning, idet Ministrene, som det hedder, indgive deres Demission, hvilken Indgivelse enten kan være absolut eller betinget. Det sidste vil navnlig være Tilfældet, hvor Kongen og Ministrene ere uenige om en vis Foranstaltnings Iværksættelse, og Ministrene da gjøre Indstilling til Kongen om enten at godkjende deres Beslutning eller give dem deres Afsked. Naar dette sker, siges vedkommende Foranstaltning at blive gjort til et »Kabinetsspørgsmaal«. Retten til efter Behag at

begjære Afsked fra Embedet er man i Almindelighed enig om overhovedet at tillægge Embedsmænd; jfr Holck: Statsforv. R. S. 63; og man kan da heller ikke nægte Ministrene den. Men selv om Reglen ikke var den anførte, maatte den dog gjælde for Ministrenes Vedkommende som Følge af det disse ved Grl.'s § 12 paalagte ubetingede Ansvar, som nødvendigvis forudsætter, at deres Forbliven i Ministeriet til enhver Tid er en fuldkommen frivillig Sag. Kun maa deres Ret til at begjære Afsked være indskrænket ved den grundlovmæssige Nødvendighed af, at der til enhver Tid findes Ministre, da ellers ifølge Grl.'s § 11 ingen Regering kan føres. De værende Ministre bør derfor blive, indtil deres Eftermænd ere fundne; men naar de saaledes ere blot »fungerende«, ville de ordentligvis have at indskrænke sig til de løbende Forretningers Varetagelse for saavidt muligt at lade deres Eftermænd have frie Hænder, og som Følge heraf ville de ogsaa kunne undgaa Ansvar, navnlig for Undladelser, som vilde paadrage andre Ministre et saadant.

2) Uden at nogen Demission er indgiven, vil Kongen kunne afskedige Ministeriet, kun at han ved Benyttelsen af denne Ret er indskrænket ved den samme Nødvendighed af at maatte have Ministre for overhovedet at kunne regere. Han vil derfor ikke kunne afskedige dem, han har, forinden der findes Kandidater til de ledige Pladser, og han vil dernæst ikke forhandle med deslige Kandidater uden at have gjort det værende Ministerium Meddelelse derom. Dette er en naturlig Følge af det Fortrolighedsforhold, der bør finde Sted mellem Kongen og hans forfatningsmæssige Raadgivere. Naar disse modtage en saadan Meddelelse, vil den imidlertid ordentligvis bevæge dem til at stille deres Portefeuiller til Kongens Raadighed, og en Afskedigelse uden foregaaende Demissionsbegjæring vil derfor være saa godt som upraktisk. Af det anførte fremgaar, at Kongen er retlig indskrænket i Henseende til Afskedigelsens Iværksættelse ved Nødvendigheden af til enhver Tid at have Ministre. Men derhos kan mærkes, at ogsaa Repræsentationen vil kunne øve et politisk Tryk for at fremkalde Ministrenes Afskedigelse, navnlig gjennem saakaldte Adresser, der udtale Repræsentationens Utilfredshed med det værende Ministeriums Politik, være sig i det hele eller i enkelte Retninger, og som derfor i Almindelighed benævnes Mistillidsadresser. Den Virkning som deslige Adresser udøve, vil selvfølgelig i en væsentlig Grad afhænge af, om de udgaa fra begge Rigsdagens Afdelinger eller kun fra en enkelt af dem. Et Exempel paa en fra begge Rigsdagens Afdelinger udgaaet Mistillidsadresse foreligger i den, som indgaves mod Ministeriet Ørsted; jfr Landstingstid. 5te Session, Sp. 2385—6, Folketingstid. 5te Session, Sp. 5281—2. Exempler paa Mistillidsadresser, som ere udgaaede fra Folketinget alene, foreligge i dem, som rettedes imod Ministeriet Hol-

stein den 31 Marts 1873; Folketingstid. 1872—73, Tillæg C. Sp. 211—14; hvilken fremkaldte Landstingets Modadresse af 2 April s. A.; Landstingstid. 1872 Tillæg C. Sp. 223—24; Kongens Svar i Min. T. 1873 B. S. 176—7; og den 17 Decbr s. A., Folketingstid. 1873—74 Tillæg C. Sp. 5—6; jfr Kongens Svar i Min. T. 1874 B. S. 3—4; som fremkaldte Konsejlspræsidentens Skrivelse 22 Decbr samt den allerhøjeste Haandskrivelse 2 Jan 1874; Min. T. 1874 B. S. 1—3; mod Ministeriet Estrup 14 April 1883, som fremkaldte Landstingets Modadresse 17 s. M.; og 18 Marts 1885 med Modadresse 19 s. M. Ingen af disse Folketingsadresser foranledigede Ministeriets Afgang. For saa vidt man ogsaa har henvist til en Finanslovnægtelse som Middel til at fjærne et Ministerium, hvilket Middel er benyttet af Folketinget den 17 Oktbr 1873 og den 16 Oktbr 1885, da vil en slig Nægtelse under ordinære Forhold, hvor ikke den bestaaende politiske Tilstand er saa slet, at et Anarki bør foretrækkes for den, være et Misbrug af Repræsentationens Deltagelse i Bevillingsmyndigheden, hvis onde Følger Regeringen vil være berettiget til at afværge ved ethvert forfatningsmæssigt Middel.

Retlig vil derfor en Minister ikke kunne fjærnes fra sin Post imod Kongens Vilje, med mindre det sker

II. ved Embedsforbrydelse. Da Ministrene ere Embedsmænd, ville Straffebestemmelserne for disses Forseelser i Embedsforhold, jfr navnlig Strfl. 10 Febr 1866 og for Island 25 Juni 1869 Kap. 13, ogsaa være anvendelige paa dem, og hvor Loven paalægger Embedsforbrydelse som Straf, vil den da eventuelt ogsaa være at idømme Ministrene. Det ejendommelige for disses Vedkommende bestaar kun i, at Straffen bliver at idømme ikke ved de almindelige Domstole, men ved Rigsretten, for hvilken Ministrene kunne tiltales ikke blot af Kongen, men ogsaa af Folketinget, jfr Grl.'s §§ 14 og 69. Naar Rigsrettens Dom, lydende paa, at Ministrene bør have deres Embede forbrudt, foreligger, er Embedsstillingen dermed eo ipso bortfalden, og følgelig ogsaa de af vedkommende efter den Tid udøvede Embedshandlinger uden al retlig Betydning. En efterfølgende Afskedigelse vilde derfor i dette Tilfælde kun være en overflødig Formalitet.

Dersom en Minister maatte forse sig uden for Embedsforhold, vil han være at tiltale af den almindelige Anklagemyndighed og at dømme til Straf ved de almindelige Domstole. Men da Embedsforbrydelse ikke vil være foreskreven som Straf for deslige almindelige borgerlige Forseelser, ville de almindelige Domstole ikke være beføjede til at ikjende den. Det vil dog være uden praktisk Betydning, da Kongen maa forudsættes at ville afskedige den paagjældende, naar han bliver dømt for en Forseelse, som gjør ham uskikket til vedblivende at være Minister.

Men eventuelt vil dog Rigsretten efter iværksat Anklage fra Folketingets Side kunne kjende ham ukvalificeret til fremdeles at være Minister.

§ 21. Om Ministrenes personlige Rettigheder.

Angaaende deres Rang se kgl. Resol. 12 Oktbr 1855 i Dep. T. s. A. S. 824. Om deres Fritagelse for Vidnepligt se U. f. R. 1893 S. 1244; om deres Fribefordring paa Statens Jærnbaner se den ovenfor S. 44 anførte Jærnbanelov. Om deres Frihed for at lade sig vælge til Borgerrepræsentanter i Kjøbenhavn se Lov 23 Decbr 1865 § 27 Nr. 2. Paa de aarlige Finanslove bevilges under Konto Statsraadet A. en vis Sum til Ministrenes Gager m. m. Oprindelig var Gagen beregnet til 4500 Rd.; men senere bevilgedes yderligere 1500 Rd. aarlig under Benævnelsen Taffelpenge og endelig en samlet Sum af 6000 Rd. aarlig eller nu 12000 Kr.; jfr Folketingstid. 1 Sess. Sp. 3750—51; Rigsdagstid. 4 Sess. Anhang B. Sp. 86—87; 6 Sess. Anhang B. S. 217—218; Finanslov 31 Juli 1853 § 16 A & B; Finanslov 23 Marts 1854 § 19 A & B. Under Betegnelsen m. m. i den anførte Bevilling indbefattes en Sum af 12000 Kr. i Taffelpenge for Udenrigsministeren.

I Henseende til Ministrenes Pensioner gjælde ifølge Lov 24 Febr 1858 § 3 i det hele taget de almindelige Pensionsregler for Embedsmænd; jfr nedenfor III S. 149. Dette gjælder saaledes om Betingelserne for Retten til Pension overhovedet, jfr Lovens § 1, og det maa derfor navnlig fastholdes, at en Minister ifølge den gjældende Ret ikke er beføjet til, naar det maatte passe ham, at søge sin Afsked med Ret til Pension. Han kan ganske vist kræve den, naar han afskediges imod sin Vilje, skjønt han vedblivende kunde og vilde røgte sin Gjerning; og det samme gjælder, naar han nødes til at søge sin Afsked paa Grund af en utilregnelig Aarsag som Alder eller Svagelighed, jfr Lov 24 Febr 1858 § 1; men en saadan foreligger ikke for Ministre, saa lidt som for andre Embedsmænd, blot fordi de paa Grund af indtraadte Omstændigheder ikke længere ønske at beklæde Embedet, og lige saa lidt vil en Uoverensstemmelse med Kongen eller Repræsentationen angaaende en vis politisk Handlen eller Ikkehandlen udgjøre en slig Aarsag. En Fordring fra Repræsentationen om Gjennemførelse af en vis positiv Foranstaltning vil under ingen Omstændigheder begrunde den; thi Ministeren kan simpelthen sige Nej og vente, om Folketinget vil tiltale ham, i hvilket Fald han vil blive frikjendt, hvis Vægringen findes forsvarlig. Men paadrager saaledes den paagjældendes Forbliven i Embedet trods Uoverensstemmelsen ham ikke i og for sig noget Ansvar, vil den heller ikke udgjøre en Aarsag, der

berettiger til at søge Afsked med Pension. Og det samme gjælder, naar et Ting vægrer sig ved at medvirke til en positiv Foranstaltning, som Ministeren anser for retlig eller politisk nødvendig; thi Tingets Vægring vil da udgjøre en objektiv Hindring for Foranstaltningens Gjennemførelse, hvilken Ministeren eventuelt vil kunne paaberaabe sig som en Befrielsesgrund. Ingen Minister vil saaledes kunne ifalde Ansvar for ikke at have skaffet en regelmæssig Finanslov til Veje, naar et Ting har forkastet Forslaget dertil. Gjør Ministeren Vedtagelsen af et Lovforslag fra Repræsentationens Side til et Kabinetsspørgsmaal, sker det derfor paa hans eget An- og Tilsvar, for saa vidt Pensionen angaar. Er Ministeren uenig med Kongen om en vis Foranstaltning, kommer det an paa, om det er en positiv Foranstaltning, som Kongen vil have gjennemført, i hvilket Tilfælde Ministeren kan nøjes med at sige Nej og vente, om Kongen vil afskedige ham; men vægrer Kongen sig ved at medvirke til en positiv Foranstaltning, som Ministeren anser for absolut nødvendig, vil han ifølge Grl.'s § 12 ikke eventuelt kunne paaberaabe sig Kongens Vægring som Befrielsesgrund, og han vil derfor kunne blive nødsaget til at indgive sin Demission, hvis han vil undgaa Ansvar for Undladelsen. Her maa derfor erkjendes at foreligge en virkelig utilregnelig Aarsag til Demissions Indgivelse, som derfor ogsaa maa berettige den paagjældende til at fordre Pension; men det er dog indlysende, at denne Ret ikke er en saadan, som vil kunne gjøres gjældende for Domstolene; thi bortset fra, at disse ikke i Almindelighed ville være kompetente til at afgjøre Spørgsmaalet om en vis politisk Foranstaltnings Nødvendighed, vil Ministeren heller ikke her kunne paaberaabe sig Kongens Vægring ved at ville medvirke til en forfatningsmæssig nødvendig Handling, f. Ex. en Finanslovs Tilvejebringelse, som Grund til Demissionen. I Realiteten er derfor Ministeren ogsaa i dette Tilfælde voldgiven den finanslovgivende Myndigheds Forgodtbefindende. Det maa vel indrømmes, at disse Regler fra et legislativt Synspunkt ere mindre hensigtsmæssige, da det vil være i Overensstemmelse med Ministrenes hele forfatningsmæssige Hverv, at de ogsaa i den heromhandlede Henseende bør være stillede saaledes, at deres politiske Færd ikke er udsat for at paavirkes af Hensyn til deres private Interesse, og i Praxis er ogsaa denne Sætning anerkjendt derved, at der i alle Tilfælde er bleven bevilget afgaaende Ministre Pension; det maa kun fastholdes, at dette efter Omstændighederne skyldes en god Vilje fra den finanslovgivende Myndigheds Side, da Reglen i Lov 24 Febr 1858 § 3, jfr § 1, bestaar til Trods for den nævnte Praxis og uden Hensyn til dens mindre Hensigtsmæssighed.

Hvad Pensionens Størrelse angaar, er det klart, at den almindelige Skala, der gjælder for andre Embedsmænd, aldeles ikke passer paa Mini-

strene, som i Reglen kun beklæde deres Embede i kortere Tid. Det fornødne Hensyn til deres økonomiske Uafhængighed maa derfor ogsaa paa dette Punkt afføde en Læmpelse, som er fyldestgjort ved Lovens § 3, hvorefter Kongen kan fastsætte Pensionen til et højere Beløb indtil 6000 Kr.

Ifølge Forf. L. Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 2 om Omordning af Islands øverste Forvaltning § 2 udredes Løn og Pension for Ministeren for Island af den islandske Landskasse; jfr Loven §§ 2 og 3.

§ 22. Ministrenes Antal.

Grl. 5 Juni 1849 § 21 bestemte, at Statsraadets Ordning skulde ske ved Lov, og Meningen med denne Lov var da blandt andet ogsaa at træffe en Bestemmelse om Antallet af Statsraadets Medlemmer ved at fastsætte et Mindste- og Størstemaal, som det ikke maatte overskride; se Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1487, jfr 1670, 1681 m. fl. Den gjældende Grl.'s § 13 har derimod i Overensstemmelse med Forfl. 2 Oktbr 1855 § 11, jfr Grl. 18 Novbr 1863 § 11, bestemt, at Kongen fastsætter Ministrenes Antal. Han er dog ikke stillet fuldkommen frit i saa Henseende, idet han ikke forfatningsmæssig vil kunne nøjes med at have en enkelt Minister f. Ex. en Gehejmekabinetsminister. Derfor kan allerede paaberaabes, at Grundlovens Udtryk overalt forudsætte en Flerhed af Ministre, jfr §§ 11, 12, 13, 14, 59 m. fl. Og selv om man ikke vilde lægge afgjørende Vægt paa denne Brug af Flertallet, men vilde forklare den som en naturlig Følge af, at Grundloven var gaaet ud fra Forudsætningen om en Flerhed som det historisk givne uden derved at ville udelukke Kongen fra under extraordinære Forhold at koncentrere hele Ledelsen i en enkelt Mands Haand, hvorfor endog kunde paaberaabes, at den i § 13 kun har krævet en enkelt Ministers Medunderskrift, maa herimod yderligere bemærkes, at ikke blot Grundlovens Bogstav, men dens reelle Indhold ikke vil kunne ske Fyldest, medmindre en Flerhed af Ministre haves; thi der findes en grundlovmæssig Institution, nemlig Statsraadet, jfr Grl. §§ 15 og 16, som nødvendigvis udkræver en Flerhed af Ministre.

Andre formelle Indskrænkninger i Kongens Fastsættelse af Ministrenes Antal kunne ikke opstilles. Afgjørelsen er kun bestemt ved materielle Hensyn, dels til det nødvendige, dels til det tilstrækkelige. For det første til det nødvendige, for saa vidt som der bør være saa mange Ministre, at Forretningerne behørig kunne varetages. Naar blot dette er Tilfældet, kan en enkelt Minister godt stilles i Spidsen for flere Ministerier. Saaledes have Krigs- og Marineministeriet siden 1869 gjennem længere Tidsrum været bestyrede af samme Minister, og efter at ifølge kgl. Resol.

14 Jan 1905 Konsejlspræsidenten havde overtaget baade Krigs- og Marineministeriet, er det ifølge kgl. Resol. Nr. 275, 5 Septbr 1905 bestemt, at der fremtidig skal tillægges Krigsministeren og Marineministeren Navn af Forsvarsminister. Naar Forf. L. for Island Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 1 bestemmer, at Ministeren for Island ikke maa overtage en anden Ministerpost, er denne Bestemmelse i Strid med den Kongen i Grl. § 13 givne Frihed til at fordele Forretningerne mellem Ministrene. Vor konstitutionelle Historie frembyder endog Exempler paa, at en enkelt Mand midlertidig har overtaget hele tre Ministerier; jfr Dep. T. 1863 S. 1094 og 1870 S. 297. Dernæst kommer Hensynet til det tilstrækkelige, for saa vidt som der ikke bør udnævnes Ministre, hvis Stilling vil være en Sinecure; men dette fører dog ikke til at nægte Muligheden af, at der kan udnævnes flere Ministre, end der er Ministerier. Tværtimod vil Kongen ogsaa kunne udnævne saakaldte Ministre uden Portefeuille. Saaledes vil det navnlig kunne tænkes, at der findes en Konsejlspræsident, der ikke er Fagminister, som under Ministeriet Holstein; Dep. Tid. 1870 S. 361; og ligeledes vil Udnævnelsen af andre deslige Ministre kunne være i højeste Grad tilraadelig i enkelte kritiske Øjeblikke, hvor det netop gjælder om at tilføre Statsraadet en extraordinær Forstærkning, hvilket ifølge Grl.'s § 15 kun vil kunne ske derved, at de paagjældende udnævnes til Ministre. Under Forhandlingerne i Rigsforsamlingen gik man derfor ogsaa ud fra, at der burde tilkomme Kongen en Ret til at udnævne saadanne Ministre; Forhdl. Sp. 1487; og i Praxis ere de ogsaa blevne udnævnte baade i 1848; Koll. T. S. 230; og i 1864; Dep. T. S. 642; hvorved erindres, at Bestemmelsen i Grl. 18 Novbr 1863 § 11 ganske stemmer med Forskriften i den gjældende Grl.'s § 13. Mod den opstillede Sætning kan ikke hentes nogen Indvending fra Bestemmelsen i Grl.'s § 13 om, at Kongen fordeler Forretningerne imellem Ministrene; thi Forretningerne er ikke det samme som Forvaltningsdepartementerne, da Ministrene ogsaa have andre Forretninger end at staa i Spidsen for disse, nemlig at give Møde i Statsraadet og i Rigsdagen. Der vilde derfor fra et forfatningsretligt Synspunkt ikke være noget til Hinder for, at Fordelingen foregik paa den Maade, at nogle Ministre stilledes i Spidsen for Forvaltningen, medens andre fik den Pligt at repræsentere Regeringen i Rigsdagen. Og Kongen vilde ogsaa kunne fritage en Minister fra alle Forretninger undtagen den raadgivende Virksomhed i Statsraadet. Men denne Ordning vil ganske vist ikke være den sædvanlige. Ministre uden Portefeuille ville være Undtagelser, medens Reglen vil være den, at samtlige Ministre ere Forvaltningsministre, saa at hver af dem beklæder et eller efter Omstændighederne flere Ministerier, hvorved forstaas Indbegrebet af de Embeder og Bestillinger, der ere ordnede til Medhjælp for en Minister

ved den overordnede Ledelse af et Forvaltningsdepartement. Et saadant Ministerium vedbliver da at bestaa som saadant uafhængigt af, om muligvis den Minister, som staar i Spidsen for samme, tillige staar i Spidsen for et andet Ministerium. Om Ministerierne maa i øvrigt mærkes, at Grundloven aldeles ikke normerer dem. Den giver Kongen frie Hænder i Henseende til Fastsættelse af deres Forretningsomraade ved den nævnte Bestemmelse om, at Kongen fordeler Forretningerne imellem Ministrene. Til Ministeriers Oprettelse, Nedlæggelse og Omordning behøves altsaa ingen Lov; men Foranstaltningerne kunne træffes ved kgl. Resolution; jfr kgl. Resol. af 13 Jan 1894; dog vil efter Forholdets Natur den finanslovgivende Myndigheds Virksomhed udkræves, naar der bliver Spørgsmaal om Udredelse af nye Udgifter i den Anledning. Og for saa vidt som Ministeriernes Ordning én Gang er slaaet fast ved Lov, vil den heller ikke kunne forandres ved Anordning. Derfor er den kongelige Myndighed paa dette Punkt indskrænket ved de ministerielle Lønningslove. Lønningsloven for Udenrigsministeriet Nr 122, 27 Maj 1908 bestemmer saaledes ikke blot Lønningen for, men ogsaa Antallet af de i Ministeriet ansatte Embedsmænd. Den almindelige Lønningslov 2 Juli 1870 for Ministerierne med Undtagelse af Udenrigs-, Krigs- og Marineministeriet indskrænker sig derimod til at fastsætte Lønninger for et vist Antal Departements- og Kontorchefer, Fuldmægtige etc.; jfr Lov Nr. 29, 11 Marts 1892, Nr. 53, 11 Apr 1901; Nr. 5, 22 Jan 1902; Nr. 198, 16 Decbr 1904; Nr. 264, 1 Decbr 1906. Selve Lønningerne for Ministeriernes med Undtagelse af Udenrigsministeriets Embedsmænd ere nu ændrede ved Lønningslov Nr 42, 22 Marts 1907; men den forandrer kun i § 3 nogle Embeders Antal. Forsaavidt disse ikke, som ved de lige foran anførte Love, ere underlagte bestemte Ministre, vil det da staa Kongen frit for at henlægge dem under et hvilket som helst Ministerium, forudsat blot, at det samlede Antal Embeder ikke overskrides. Spørger man, hvor vidt den Frihed, Grl.'s § 13 hjemler Kongen i den anførte Henseende, praktisk er bleven benyttet, vil det findes, at der vel paa mangfoldige enkelte Punkter har fundet Omfordelinger Sted, hvorom henvises til Statsforvaltningsretten; men i det hele og store er ingen Forandring foregaaet, og det samme gjælder i det væsentlige hele Tidsrummet siden 1849. Bortset fra det rent midlertidige Handelsministerium, der oprettedes ved Resol. 24 Marts 1848, jfr Pl. 4 Apr s. A., og ophævedes ved Kdgj. 24 Novbr s. A., og Ministeriet for Monarkiets fælles indre Anliggender, som oprettedes den 16 Oktbr 1855 og atter hævedes den 26 Juli 1858, have vi lige siden 1848 haft følgende 7 Ministerier: Udenrigsministeriet; Kdgj. 24 Novbr 1848 I, jfr Lov 17 Juli 1870; Krigsministeriet; Bkgj. 31 Decbr 1848, 27 Septbr 1868; Marineministeriet; Pl. 4 Apr 1848

og Reskr. 21 s. M.; Finansministeriet; Bkgj. 5 Decbr 1848, 28 Decbr 1849 m. fl.; Justitsministeriet; Bkgj. 7 Decbr 1848; Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet; Kdgj. 24 Novbr 1848 V; Indenrigsministeriet; Bkgj. 9 Decbr 1848; 3 Decbr 1849; hvorfra ved kgl. Resol. 13 Jan 1894 udsondredes et Ministerium for offentlige Arbejder, medens et Landbrugsministerium er anordnet ved kgl. Resol. 22 Maj 1896.

Endnu skal her erindres om, hvad der alt er berørt S. 80—81, at den nævnte grundlovmæssige Flerhed af Ministre udgjør et Kollegium med en Formand, kaldet Konsejlspræsident, i Spidsen. En saadan Organisation er især nødvendig af Hensyn til, at Ministeriet som Statsraad kan komme til at føre Regeringen samt i Kongens Forfald forme sig til et Ministerraad, jfr Grl.'s § 16. Konsejlspræsidenten indtager da samme Stilling som ellers Formanden i et Kollegium, saaledes at, hvor Afstemning finder Sted, hans Votum gjør Udslaget. Ligeledes er han i andre Tilfælde det samlede Ministeriums ordførende Organ, og i det Hele taget den, der formelt holder det sammen, saa at det, naar han indgiver sin Demission, maa opløses og fornyes. I øvrigt er Konsejlspræsidenten undergiven de samme Retsregler som andre Ministre og har særlig Sagerne vedrørende Rigsdagen, dog ikke Valgsager under sig; Bkgj. 28 Febr 1868.

Til disse kongerigske Ministerier slutter sig endelig endnu Ministeriet for Islands særlige Anliggender.

Med Hensyn dertil bemærkes, at ved kgl. Resol. 10 Novbr 1848 oprettedes et særligt Departement for de islandske Sager, der sorterede under forskellige Ministerier, ved Bkgj. 9 Juli 1848 underlagdes Indenrigsministeriet og ved Bkgj. 31 Oktbr 1855 § 2 Justitsministeriet, dog saaledes at Departementschefen skulde foredrage de andre Ministre vedkommende Sager for disse. Efter at imidlertid Omraadet af de særlige islandske Sager var slaaet fast i Henhold til Lov 2 Jan 1871, jfr I S. 235—240 og Kongen i Overensstemmelse med Altingets Henstilling havde udstedt Forf. L. Nr 1, 5 Jan 1874 for Islands særlige Anliggender, hvori Udnævnelsen af en egen Minister for disse Anliggender forudsattes, oprettedes ved Bkgj. Nr. 92, 14 Juli 1874 et eget Ministerium for Island, som imidlertid nu, efter at det ved Tillægget til Forf. L. Nr. 20, 3 Oktbr 1903 er bestemt, at Ministeren for Island skal have Bopæl i Reykjavik, ifølge Lov Nr. 20, 3 Oktbr 1903 om Islands øverste Forvaltning er flyttet til Reykjavik, hvorefter det Islandske Departement i Kjøbenhavn er bleven ophævet i Henhold til kgl. Resol. Nr. 57, 27 Jan 1904, saaledes at der nu i Kjøbenhavn kun findes et under det Islandske Ministerium sorterende Kontor; jfr Finanslov Nr. 49, 29 Marts 1904 § 25.

At en egen Minister for Island er forudsat at skulde indsættes ved Forf. L. 5 Jan 1874 § 2, har uden Tvivl medvirket til, at man ikke til-

strækkelig klart har fastholdt den uimodsigelige Kjendsgjerning, at Ministeren for Island kun er bleven indsat i Kraft af den Kongen ved Grl. § 13 givne Beføjelse til at udnævne sine Ministre, bestemme deres Antal og Forretningernes Fordeling mellem dem, ligesom den Minister, som Kongen har udnævnt til at staa i Spidsen for de særlige islandske Anliggender, ogsaa i Lighed med de andre Ministre er undergivet de grundlovmæssige Regler vedrørende Ministre i Almindelighed, medens der fattes enhver Hjemmel til i saa Henseende paa noget Punkt at stille Ministeren for Island anderledes end hans Kolleger. Dette har man imidlertid ikke paaagtet ved Forfatningsloven, saaledes som ovenfor S. 78 paavist, og som det yderligere vil blive paavist nedenfor ved Fremstillingen af Reglerne om Ministrenes Ansvar.

§ 23. Om Ministrenes Embedsvirksomhed.

Vi forudskikke den almindelige Bemærkning, at Ministrene, da Kongen udøver sin Myndighed gjennem dem, hvilket forudsætter et personligt Samarbejde mellem Ministrene og Kongen, og da Ministrene ifølge Grl.'s § 15 alle bør give Møde i Statsraadet, ville de være nødt til at have Ophold i fornøden Nærhed af Regeringens Sæde, jfr Grl.'s § 42. Under en midlertidig Fraværelse f. Ex. i Udlandet, paa Island, Grønland eller Vestindien maa derfor Varetagelsen af deres Embedsforretninger overdrages en anden Minister, hvilken Overdragelse kundgjøres i Ministerialtidende; jfr f. Ex. M. T. 1907, S. 323; og her er da ikke noget i Vejen for, at der forbeholdes vedkommende Minister Varetagelsen af Embedets Forretninger f. Ex. paa Grønland, fordi Kongen, ifølge Grl.'s § 13 kan fordele Forretningerne mellem Ministrene. Under Konsejlspræsidentens Fraværelse ere derfor ogsaa hans Forretninger midlertidig blevne overdragne til en anden, saaledes under Kongens Fraværelse i 1869, da der konstitueredes en Konsejlspræsident til at føre Forsædet i Ministerraadet; jfr Dep. Tid. 1869 S. 658; og under Kongens sidste Rejse til Island og Færøerne overdroges Ledelsen af de under Konsejlspræsidiet beroende Anliggender uden for Island og Færøerne til Udenrigsministeren, hvormed det dog ikke stemte, at Konsejlspræsidenten selv gjorde Indstilling om og underskrev den kgl. Resolution 30 Juli om Nedsættelsen af den dansk-islandske Kommission, der altsaa ogsaa skulde have Virkning udenfor Island og Færøerne. Fra den anførte Regel om Bopæl gjør dog Ministeren for Island en Undtagelse, da han ifølge Forf. L. Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 1 skal være bosat i Reykjavik, men, saa ofte

det er nødvendigt, begive sig til Kjøbenhavn for i Statsraadet at forelægge Kongen Love og vigtige Regeringsforanstaltninger. Med den Bestemmelse er dog Grundlovens Krav til Ministerens personlige Nærværelse i Statsraadet ikke fyldestgjort, selv om man forudsætter, at Forhandlingerne mellem Kongen og Ministeren udenfor Statsraadet under Ministerens Ophold paa Island maatte føres ad skriftlig Vej gjennem det islandske Ministeriums Kontor i Kjøbenhavn.

Hvad selve Ministrenes Embedsvirksomhed angaar, er dernæst vor Opgave her ikke at fremstille det hele Indbegreb af Forretninger, som paahvile hver enkelt Minister inden for hvert enkelt Forvaltningsdepartement. Fremstillingen heraf er Forvaltningsrettens Opgave. Statsforfatningsretten har derimod kun at beskjæftige sig med de grundlovmæssige Regler, der anvise Ministrene en ejendommelig Virksomhed, forskjellig fra den, som udføres af andre Embedsmænd.

Her bliver da først at mærke den raadgivende og efter Omstændighederne regeringsførende Virksomhed, der udøves af samtlige Ministre i Forening i Statsraadet eller Ministerraadet. Den har den Ejendommelighed ved sig, at forfatningsmæssig ingen Minister kan fritages for den saaledes som for andre ministerielle Forretninger; thi alle Ministre behøve ikke at medunderskrive de kgl. Beslutninger, en enkelts Medunderskrift er tilstrækkelig, og lige saa lidt behøve de alle at give Møde i Tingene, en enkelt kan meget vel delegeres dertil; men Statsraadet saa vel som Ministerraadet bestaar af samtlige Ministre, og ingen virkelig Minister vil derfor kunne holdes ude derfra. Fremstillingen af denne første Virksomhed fra samtlige Ministres Side samle vi da under Overskriften: Om Statsraadet og Ministerraadet.

Det er dernæst en grundlovmæssig Nødvendighed, at en Minister medunderskriver de kongelige Beslutninger, jfr Grl.'s § 13. Skjønt det ingenlunde her er bestemt, at Medunderskriften i det enkelte Tilfælde skal gives af en enkelt bestemt Minister, vil det dog ifølge den i Praxis gjældende, med Forholdets Natur stemmende Ordning være vedkommende Fagminister, som medunderskriver de hans Departement vedkommende Udfærdigelser; men denne Medunderskrift er kun en enkelt Ytring af den mere omfattende Virksomhed, han udfolder paa Forvaltningsomraadet, om hvilken i det hele taget særlige Regler finde Anvendelse paa Grund af Ministrenes ejendommelige forfatningsretlige Stilling, der navnlig har fundet sit Udtryk i den Bestemmelse i Grl.'s § 12, at de ere ansvarlige for Regeringens Førelse. Vi maa derfor under en særlig Rubrik omtale Ministrenes Virksomhed som Forvaltningschefer. Under en sidste Rubrik behandles endelig Ministrenes Adgang til Rigsdagen; jfr Grl.'s § 59.

§ 24. Om Statsraadet og Ministerraadet.

De Bestemmelser herom, som findes i den gjældende Grl.'s §§ 15 og 16, ere afvigende fra dem, Grl. 5 Juni 1849 indeholdt. Den bestemte nemlig i § 21: Ministrene i Forening udgjøre Statsraadet. Forsædet føres af den, der af Kongen er udnævnt til Premierminister. Denne Bestemmelse fæstnede i det væsentlige den alt ved Reskr. 28 Marts 1848 indførte Ordning, hvor ogsaa Benævnelsen Statsraad bruges ved Siden af Gehejmestatsraad, og kgl. Resol. 24 Marts; jfr Pl. 4 Apr 1848; havde ogsaa allerede indført Titlen Premierminister for Statsraadets Præsident. Paragrafen brugte saaledes Betegnelsen Statsraad, men det havde utvivlsomt været rigtigere, om den havde kaldet Raadet for et Ministerraad, en Betegnelse, som ogsaa blev foreslaaet i Grundlovskomiteens Betænkning; Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1487; men senere blev frafalden og ikke vedtagen i Forsamlingen, i hvilken man overhovedet, da Udtrykkene Ministerraad og Statsraad brugtes i Flæng, ikke synes at have været paa det rene med Forskjellen mellem Statsraad og Ministerraad eller med andre Ord med Forskjellen imellem de forskjellige Maader, hvorpaa Forbindelsen mellem Kongen og Ministeriet kan tilvejebringes og Samarbejdet foregaa; jfr ogsaa Reskr. 28 Marts 1848, der baade kalder det Møde af Ministre, i hvilket en saadan præsiderer, og det Møde, i hvilket Ministre samles under Kongens Forsæde, for Statsraad. Ifølge den Bestemmelse, Grl. 5 Juni 1849 virkelig kom til at indeholde, maatte man nærmest antage, at Ministrene, organiserede i Forening som et selvstændigt Kollegium under Premierministerens Forsæde, skulde samles og forhandle indbyrdes uden Kongens Nærværelse; i det samlede Ministerraad havde da den enkelte Minister til almindelig Drøftelse at forelægge sine Forslag og Indstillinger, der efter at være vedtagne af Raadet vilde være at forelægge Kongen som Indstillinger fra det samlede Ministerium. Forhandlingerne mellem Kongen og Ministeriet maatte nærmest antages at skulle føres ved Hjælp af Premierministeren som det samlede Ministeriums Organ. Denne Ordning, hvilken vi i Henhold til Grl.'s § 16; jfr § 15; betegne som Ministerraads- i Modsætning til Statsraadssystemet, ved hvilket sidste Kongen selv fører Forsædet i det af Ministrene dannede Raad, har siden Midten af forrige Aarhundrede bestaaet i England: jfr nærmere Matzen: Grundloven og Folkets Selvstyrelse S. 41; og det er rimeligt nok, at Grl. 1849 har villet tage denne Ordning til Mønster. Men en klar Forudsætning herom findes dog ikke udtalt i Forhandlingerne, og det virkelige Forhold er altsaa

det, at Forhandlingsmaaden mellem Kongen og Ministrene ikke var grundlovbestemt, men at Ordningen var overladt Regeringens Forgodtbefindende, og der var da ikke noget til Hinder for, at Ministeriet, som alt tidligere sket, efter afholdt Raad mødte fuldtalligt hos Kongen og samlet forhandlede med ham; jfr Reskr. 28 Marts 1848, hvori Kongen havde tilkjendegivet den Hensigt ikke at overvære alle Statsraadets Møder, men ikkun, naar Statsraadets Præsident maatte forebringe Statsraadets Ønske derom, eller Kongen ifølge de til Foretagelse bestemte Sagers Beskaffenhed ved forefaldende extraordinære Omstændigheder eller af andre Grunde selv maatte finde sig foranlediget til at overvære Forhandlingerne.

Dette grundlovmæssige Statsraad bestod, indtil Grundlovsindskrænkningen 29 Aug 1855 § 6; jfr Kdgj. 2 Oktbr 1855; men alt forinden havde det dog ikke været Kongens eneste Raad; ved Siden af samme vedblev nemlig at bestaa et Gehejmestatsraad; jfr Kdgj. 28 Jan 1852; i hvilken det hedder, at »samtlige vore Ministre udgjøre vort Gehejmestatsraad, i hvilket vi ogsaa for Fremtiden ville føre Forsædet, og i hvis Møder Arveprinsen ligesom forhen vil tage Del. Med Hensyn til vort Gehejmestatsraads Omraade og Forretningsorden skal det indtil videre have sit Forblivende ved de tidligere Regler«. De fremhævede Steder vise, at Kundgjørelsen ikke først indførte dette Gehejmestatsraad, men allerede forudsatte det som bestaaende, og det er derfor uden Tvivl at anse som en blot ved Ministerialsystemets Indførelse i 1848 læmpet Fortsættelse af det før Grundloven bestaaende Gehejmestatsraad, der ikke antoges at være ophævet ved Indførelsen af Grundlovens Statsraad; jfr Reskr. 28 Marts 1848, der forudsætter den vedvarende Gyldighed af Aab. Brev 29 Apr 1814 angaaende Gehejmestatsraadet med de i Reskriptet paabudte Lempelser, men i øvrigt paa en forvirret Maade sammenblander begge Raad. Formelt var denne Betragtning af Gehejmestatsraadets Tilværelse uden Tvivl en Ukorrekthed; thi Statsraadet var det eneste af Grundloven anerkjendte Raad, hvis Myndighed ogsaa strakte sig til Monarkiets Fællesanliggender. Strengt taget maatte altsaa disse være blevne styrede gjennem de kongerigske Organer; men da dette var politisk ugjørligt, i det Hertugdømmerne maatte have deres særlige Regeringsorganer, og der atter maatte finde en Samvirken Sted mellem disse og Kongerigets, som netop tilvejebragtes gjennem Gehejmestatsraadet, nødtes man til at begaa Brud paa Grundlovens Forskrift. Denne grundlovstridige Tilstand fjærnedes ikke, men anerkjendtes kun gjennem Finanslovene, som bevilgede Udgifter ikke blot til Statsraadet, men ogsaa til Gehejmestatsraadet; jfr Finantslov 31 Juli 1853 § 16; og lige saa lidt heledes Bruddet ved Fdg 26 Juli 1854 § 4. Konflikten løstes først ved Grundlovsindskr. 29 Aug 1855 § 6, som

ophævede Grl.'s § 21 og dermed det tidligere Statsraad; jfr Dep. T. 1855 S. 825 om Afskedigelse af Premierministeren for Kongeriget.

Samtidig med denne Indskrænkning af Grl. 5 Juni 1849 traadte Forfatningsloven for Fællesanliggenderne 2 Oktbr 1855 i Kraft; jfr den citerede Grundlovsbestemmelse § 5 Nr. 1 og Forfatningslovens Indledning. Denne Forfatningslov indførte i sine §§ 14 og 15 et Gehejmestatsraad, der vedblev at være et vigtigt Fællesorgan for Monarkiet, idet det bestod af Ministrene for Monarkiets Fællesanliggender i Forening med Ministrene for de særlige Anliggender under Kongens Forsæde. Derhos skulde ikke blot Tronfølgeren, for saa vidt han var myndig, men ogsaa den eller de kongelige Prinser, som Kongen maatte kalde dertil, tage Sæde i samme. Forfatningsloven havde altsaa paa dette Punkt væsentlig fulgt Bestemmelserne i Fdg 26 Juli 1854 § 4, dog med den betydningsfulde Ændring, at vi i den anførte Forfatningslov for første Gang træffe opstillet en bestemt Adskillelse mellem et Statsraad (Gehejmestatsraad) og et Ministerraad (Ministerkonference), mellem hvilke Loven nærmest sondrer efter Hensynet til det udvortes Moment, om Kongen eller en af ham udnævnt Konsejlspræsident fører Forsædet i Raadet; se Lovens § 14: Ministrene udgjøre under Kongens Forsæde Gehejmestatsraadet; § 15: er Kongen i enkelte Tilfælde forhindret fra at præsidere, kan han lade Sagerne forhandle i Ministerkonferencer. Disses Afholdelse skulde ifølge den anførte Bestemmelse kun finde Sted i Nødstilfælde, og deres Sammenkaldelse var i Almindelighed rent fakultativ fra Kongens Side. Men en Undtagelse fra Reglen gjaldt dog, naar Talen var om Afgjørelse af enkelte Anliggender, idet der forud for deres Behandling i Gehejmestatsraadet skulde gaa en Forhandling i en Ministerkonference; se Forfl.s § 20 angaaende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser; § 22 angaaende Afgørelse af Tvist om, hvad der var fælles og, hvad der var særlige Anliggender; og § 54 angaaende Beslutning om Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter. Grl. 18 Novbr 1863 for Kongeriget Danmarks og Hertugdømmet Slesvigs Fællesanliggender optog i §§ 12 og 13 væsentlig den tidligere Fællesforfatnings Bestemmelser om Dannelsen af Gehejmestatsraadet. Dog kan ogsaa her mærkes den Forandring i Udtrykkene, som er foregaaet ved Overførelsen af Kildens Bestemmelser, og som viser sig i den forandrede Skikkelse af Lovens § 12 i Henseende til Bestemmelsen om Kongens Forsæde. Det hedder ikke som i Fællesforfatningen, at Ministrene udgjøre under Kongens Forsæde Gehejmestatsraadet, men blot: Ministrene o. s. v. udgjøre Gehejmestatsraadet, hvorefter der i andet Stykke af Paragrafen tilføjes en særlig Regel lydende paa, at Kongen fører Forsædet med Undtagelse af de i §§ 5 og 6 nævnte Tilfælde. Grl. 1863 § 13 har dernæst optaget det meste af den ældre Forfatningslovs

Bestemmelser om Ministerraadet, hvilket Udtryk Loven selv har sat for det tidligere Ord Ministerkonference. Dog kan her ogsaa mærkes en vis Forandring i Udtrykkene, som er foregaaet ved Affattelsen af § 13 andet Stykke. Det hedder der ikke længere som i Fællesforfatningen 1855: er Kongen i enkelte Tilfælde forhindret fra at præsidere ..., men derimod: er Kongen i enkelte Tilfælde forhindret fra at holde Gehejmestatsraad, kan han lade Sagerne forhandle af Ministerraadet. Dettes Sammenkaldelse vedblev herefter regelmæssigt som før at være en Undtagelse, udelukkende foranlediget ved Nødstilfælde, og beroede paa Kongens Bestemmelse. Dog var ogsaa ifølge Grl. 1863 dets Funktion nødvendig i en Flerhed af Tilfælde; jfr § 19 angaaende Afgjørelse af Tvist om, hvad der var fælles, og hvad der var særligt Anliggende; § 58 angaaende Beslutning om Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter; samt § 59 angaaende Udstedelse af foreløbige Love. Derimod henlagde Grl. 1863 § 63, ligesom Grl. 1849 § 77, Afgjørelsen af Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser under Domstolene. Den anførte Grundlovs Bestemmelser afløstes endelig af Forskrifterne i den gjennemsete Grl.'s §§ 15 og 16. Denne Grundlov har gjenoptaget Udtrykket Statsraad fra Grl. 1849; men dens nærmeste Kilde er dog Grl. 18 Novbr 1863, i Overensstemmelse med hvilken den navnlig ogsaa skjelner mellem Statsraad og Ministerraad. Vi skulle da undersøge Bestemmelserne om disses Dannelse og Virksomhed nærmere og først komme til Klarhed om Forskjellen mellem Statsraad og Ministerraad.

Grl.'s § 15 bestemmer: Ministrene i Forening udgjøre Statsraadet. Dernæst hedder det i § 16 med Hensyn til Ministerraadet: dette bestaar af samtlige Ministre. Det synes herefter at maatte være klart, at man ikke kan søge Forskjellen mellem Ministerraad og Statsraad i de Bestanddele, hvoraf de ere dannede. Disse ere nemlig for begges Vedkommende de samme: Ministrene i Forening eller samtlige Ministre. Man er altsaa nødt til at søge Forskjellen paa andre Punkter. Vi skulle da se videre paa Bestemmelsen i § 16, hvor det med Hensyn til Ministerraadet siges: dette bestaar af samtlige Ministre under Forsæde af den, som Kongen har udnævnt til Konsejlspræsident. Det bliver da et Spørgsmaal, om man kan lade Forskjellen mellem Ministerraad og Statsraad bero paa, hvem der fører Forsædet i Raadet, saaledes at der altid foreligger et Ministerraad dér, hvor Konsejlspræsidenten fører Forsædet, men et Statsraad hvor en anden end Konsejlspræsidenten præsiderer. Men paa dette formelle Moment kan man ikke bygge Forskjellen imellem Statsraadet og Ministerraadet. Ganske vist er det efter Grl.'s § 15 den almindelige Regel, at Kongen fører Forsædet i Statsraadet; men Paragrafen tilføjer selv Undtagelser, idet den i Slutningen siger: undtagen

i de i §§ 7 og 8 anførte Tilfælde; og det vil i det følgende blive vist, at netop i disse Undtagelsestilfælde vil ogsaa Konsejlspræsidenten have at føre Forsædet. Ligeledes kan mærkes, at Lov 11 Febr 1871 om Regeringens Førelse o. s. v. bruger Betegnelsen Statsraad f. Ex. i § 4, hvor ikke Kongen, men Konsejlspræsidenten indtager Forsædet. Derfor er det ogsaa med Føje, at saavel Grl. 18 Novbr 1863 § 12 som den gjældende Grundlov have opgivet Betegnelsen i Fdg 26 Juli 1854 § 4 og i Forfl. 2 Oktbr 1855 § 14: udgjøre u n d e r K o n g e n s F o r s æ d e Gehejmestatsraadet, idet disse Udtryk efter Forfl.s § 15 og Grl. 1863 § 12, andet Stykke, maatte siges at staa ukorrekt. (En Forskjel mellem Statsraad og Ministerraad er derimod givet med, at Tronfølgeren, som ovenfor S. 68 ff. godtgjort, ikke har Adgang til det sidste saaledes som til det førstnævnte; men dette Moment udgjør dog ikke det egentlige Adskillelsesmærke.) Det karakteristiske ved Statsraadet i Modsætning til Ministerraadet er, at det holdes i Nærværelse af selve den eller de Personer, hvem Regeringens Førelse tilkommer. Hver Minister har derfor at fremsætte sine Forslag, Indstillinger o. s. v. til denne, som derefter kan afgive en endelig Resolution i Sagen, og Mødet kan saaledes endes med en fuldstændig Tilendebringelse af og Beslutning angaaende samme. Derimod kan et Ministerraad, hvor Ministrene kun forhandle indbyrdes, uden at den, hvem Regeringens Førelse tilkommer, er nærværende, kun vedtage en Beslutning om at gjøre en vis Indstilling til Kongen; jfr Grl.'s § 16; som derefter fatter en endelig Beslutning i Sagen. Et Statsraad foreligger altsaa, hvor Ministrene ere samlede under Kongens Forsæde; endvidere hvor de ere samlede under Forsæde af Tronfølgeren eller en Rigsforstander, hvem Regeringens Førelse maatte være overdragen; se Lov 11 Febr 1871. Men der er ogsaa visse Tilfælde, hvor Regeringens Førelse tilkommer Ministrene i Forening; naar disse Tilfælde foreligge, og Ministrene da samles, maa det ogsaa siges, at de ere samlede i Overværelse af de Personer, hvem Regeringens Førelse er tillagt, og det er indlysende, at den korrekte Betegnelse i disse Tilfælde paa deres Forsamling ikke er Ministerraad, men Statsraad. Derfor bruger Grl.'s §§ 7 og 8 og Lov 11 Febr 1871 Betegnelsen Statsraad, hvor der tales om Udøvelsen enten af den hele Regeringsmyndighed eller af en enkelt derunder faldende offentlig Akt; jfr Grl.'s § 7; ved det samlede Ministerium; og derfor maa ogsaa Bestemmelsen i Grl.'s § 15 om Tronfølgerens Adgang til Statsraadet finde Anvendelse i disse Tilfælde.

Efter paa den anførte Maade at have bestemt henholdsvis Statsraadets og Ministerraadets Begreb gaa vi dernæst over til at undersøge den forfatningsmæssige Virksomhed, som øves af hvert af dem,

§ 25. Om Statsraadets Virksomhed.

Reglementariske Bestemmelser angaaende Statsraadet indeholder Grundloven ikke; jfr Reskr. 28 Marts 1848, som paabød, at Statsraadets Præsident efter Overvejelse med Statsraadets øvrige Medlemmer skulde fastsætte de nærmere Regler for Statsraadets indre Forretningsgang. Det følger vel af Reglen i § 15, at enhver Minister som saadan med eller uden Portefeuille, hvad enten han er udnævnt endelig eller ad interim, kan og bør kaldes dertil, medens paa den anden Side med Undtagelse af Tronfølgeren ingen anden er adgangsberettiget; men nærmere Forskrifter om det mindste Antal Ministre, som i hvert Tilfælde bør være til Stede, ere ikke givne. Om en Sag kan og bør forhandles i Statsraadet, skjønt dette paa Grund af et enkelt eller enkelte Medlemmers Forfald ikke er fuldtalligt, jfr ovfr S. 37, maa bero paa Sagens Beskaffenhed, dels dens Vigtighed, dels dens Paatrængenhed. Det afholdes saa ofte, som det maatte vise sig nødvendigt; men naar Kongen i enkelte Tilfælde er forhindret, vil Ministerraadet efter Grl.'s § 16 til en vis Grad kunne træde i Stedet derfor; dog maa paa den anden Side den grundlovmæssige Grænse for denne Tilladelse vel fastholdes. Angaaende Protokolleringen af Statsraadets Forhandlinger mærkes, at Reskr. 28 Marts 1848 paabød Førelse af en Protokol over Forhandlingerne i Statsraadet ved en Statssekretær, og at Kdgj. 28 Jan 1852 ligeledes udtrykkelig foreskrev, at Protokollen i Gehejmestatsraadet skulde føres af Statssekretæren. Forfl. 2 Oktbr 1855 § 15 forudsatte vel Tilværelsen af en Statssekretær, men foreskrev dog udtrykkelig kun, at han skulde føre Protokollen i Ministerkonferencer. Grl. 18 Novbr 1863 § 13 nævnte hverken nogen Statssekretær eller nogen Statsraadsprotokol, hvilket samme er Tilfældet med den nugjældende Grundlov, der kun ligesom Grl. 18 Novbr 1863 § 13, i § 16 kræver, at der skal føres Protokol i Ministerraadet. Derimod forudsætter Finanslovgivningen Tilværelsen af et Statsraadssekretariat, idet Finanslovene bevilge Udgifterne dertil; jfr § 14 B; men derved muliggjøre de kun Protokollens Førelse; om den er nødvendig, maa afgjøres efter andre Hensyn; og det vil den da ganske vist være af forvaltningsretlige Hensyn, idet Protokollen i dette som i andre Tilfælde bør tjene til varig Efterretning for Regjeringen. Den bør derfor indeholde Angivelse af de Sager, som ere blevne forhandlede, og af de Resolutioner, som ere afgivne i dem. Men det følger af Grundlovens Tavshed, at der ikke tilkommer Statsraadsprotokollen nogen forfatningsretlig Betydning som Middel for Repræsentationen til at komme til Kundskab om Ministrenes politiske For-

handlinger og eventuelt i Henhold til samme at kunne rejse Anklage imod dem. En saadan Adgang til at granske Statsraadsprotokollen, som den norske og svenske Forfatning; jfr Norsk Grl. 4 Novbr 1814 § 75; Svensk Regeringsform 6 Juni 1809 Art. 105—107; tillægge disse Landes Repræsentationer, kan der følgelig ikke hos os tillægges Rigsdagens Afdelinger. En Begjæring om Udskrift af den er vel en enkelt Gang bleven fremsat af et Folketingsudvalg, men blev mødt med et Afslag; Folketingstid. 1870—71 Tillæg B. Sp. 902, jfr 905—6. Paa den anden Side er der dog intet til Hinder for, at deslige Udskrifter godvillig meddeles efter Begjæring, naar Regeringen skjønner, at intet berettiget Hensyn til Statens eller Embedsmænds Interesse krænkes derved. Saaledes bleve deslige Udskrifter i sin Tid meddelte Rigsretten; jfr Beretning om Rigsrettens Forhandlinger 1855 S. 299 ff., 309 ff. Og dernæst maa ogsaa fastholdes, at vedkommende Ministre eventuelt ville have Adgang til at kræve eller paa Forhaand forsyne sig med dem. Deres berettigede Interesse medfører nemlig, at de paa Forhaand bør kunne sikre sig Beviset for deres Raadgivning i et vist Statsanliggende af Hensyn til den Mulighed, at der senere maatte blive gjort Ansvar gjældende imod dem. Men dette Bevis ville de kun kunne sikre sig derved, at de lade deres Stemmegivning tilføre Protokollen og i paakommende Tilfælde lade sig give Udskrift deraf. Og hvad der saaledes gjælder om den enkelte Minister vil ogsaa finde Anvendelse paa hele Ministeriet.

Hvad de materielle Regler om Statsraadets Virksomhed angaar, henvises, for saa vidt angaar dets Hverv efter Grl.'s §§ 7, 8 og Lov 11 Febr 1871, til det ovenfor S. 39 flg. bemærkede. Her holde vi os udelukkende til dets ordentlige, raadgivende Virksomhed; Reskr. 28 Marts 1848 forudsatte i Lighed med Aab. Brev 29 April 1814, at alle til Kongens egen Afgjørelse henlagte Sager skulde foretages i Statsraadet, idet Reskriptet paalagde Statsraadets Præsident at indkomme med Forslag angaaende, hvilke Sager der skulde foretages i Statsraadet, og hvilke Ministrene selv kunde afgjøre. Ifølge Grl.'s § 16 skulle nu alle Love og vigtige Regeringsforanstaltninger forhandles i Statsraadet. Dette har altsaa for det første at beskjæftige sig med Love. Under dette Udtryk indbefattes alle Love uden Undtagelse, baade foreløbige og endelige, betydelige og ubetydelige, for Kongeriget og for Island; jfr ovfr S. 38 og S. 95. De ville derhos ifølge Forholdets Natur blive Genstand for en dobbelt Behandling i Statsraadet dels før Forelæggelsen i Rigsdagen dels efter Vedtagelsen samme Steds. Fremdeles skal det behandle vigtige Regeringsforanstaltninger. Som Følge af denne Bestemmelse bliver det ogsaa paa dette Punkt af Vigtighed at afgjøre, om en vis Akt, som f. Ex. en Bevillings Meddelelse, henhører under den lovgivende eller under

den udøvende Magt. I første Fald bliver den ubetinget at behandle i Statsraadet; i sidste Fald derimod kun, dersom den henhører til de vigtige Regeringsforanstaltninger. Om en Foranstaltning har denne Karakter eller ikke, bliver først at afgjøre i Henhold til de positive Bestemmelser, som maatte være givne desangaaende. Af saadanne findes imidlertid ikke mange, idet Forskrifterne i Forfl. 2 Oktbr 1855 §§ 20, 22, 54; og Grl. 18 Novbr 1863 §§ 19, 58, 59; som paabød visse Sagers Behandling i Statsraadet, ikke ere optagne i den gjældende Grundlov. Derimod kunne mærkes de kgl. Resolutioner 23 Decbr 1864 og 6 Jan 1865, som med Hensyn til adskillige Sager ophæve den tidligere gjældende Regel om Nødvendigheden af deres Behandling i Statsraadet. For saa vidt saadanne Bestemmelser ikke findes, og heller ingen vedtægtsmæssig Ordning er indført, bliver Grænsen at drage efter den gængse Praxis; jfr Reskr. 28 Marts 1848, der henviser til de hidtil iagttagne Regler; og hvor denne Vejledning ogsaa savnes, efter vedkommende Ministers eller Ministres fornuftige Skjøn, hvis Forsvarlighed eventuelt kan prøves af Rigsretten, og den eller de paagjældende kunne da ifalde Ansvar, hvis det findes, at Sagen burde være gjort til Gjenstand for Forhandling i Statsraadet.

I Statsraadet f o r e l æ g g e s Sagen af de vedkommende Ministre; jfr L. for Island Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 1, hvorefter Ministeren for Island skal forelægge Love og vigtige Regeringsforanstaltninger i Statsraadet; Reskr. 28 Marts 1848, ifølge hvilket Ministrene skulde levere Fortegnelser over de Sager, som de agtede at foredrage, til Premierministeren senest Aftenen forud for Statsraadsmødet, hvilke Fortegnelser igjen af ham skulde leveres Kongen forinden Mødet. Ifølge den gjældende Praxis følges ogsaa den Regel, at de originale Indstillinger meddeles Kongen Dagen, forinden Statsraad holdes.

Lovene saavel som de vigtige Regeringsforanstaltninger skulle dernæst f o r h a n d l e s i Statsraadet. Dettes Opgave er altsaa at fungere som Kongens forfatningsmæssige Raad. Tanken heri er, at de politiske Anliggender, hvis Interesse ikke indskrænker sig til den enkelte Forvaltningsgren, skulle foredrages Kongen af den vedkommende Minister i Overværelse af alle de øvrige Ministre, for at den paagjældende Foranstaltning kan undergives en alsidig Drøftelse fra et sagligt saavel som fra et politisk Synspunkt, forinden Kongen resolverer med Hensyn til samme. Derfor stemmer det ikke med Grundloven, naar den lige foran anførte Forfatningslov for Island kun kræver, at Ministeren for Island skal give Møde for at forelægge Love og vigtige Regeringsforanstaltninger i Statsraadet, for saa vidt som hans Nærværelse derefter kun synes at kræves for at forelægge hans egne, ikke for ogsaa at forhandle de af andre Ministre forelagte Love og vigtige Regeringsforanstaltninger. Den Virksomhed,

som i Grl.'s § 15 er paalagt de enkelte Ministre, har det Særkjende ved sig, at den er forfatningsmæssig nødvendig, idet Kongen vel kan bestemme, at den enkelte Minister ikke skal have noget Forvaltningsdepartement under sig eller være pligtig til at møde i Rigsdagen, men derimod ikke kan udelukke eller fritage ham fra at give Møde i Statsraadet. Og i dette vil da Kongen være berettiget til at æske hver enkelt Ministers Mening, der, naar saadan Opfordring henvendes til ham, maa være forpligtet til at udtale sig. Men ikke nok hermed. Det maa yderligere utvivlsomt være hver enkelt Ministers Pligt i paakommende Tilfælde uopfordret at fremsætte sine Anskuelser om den foreliggende Sag, saaledes at han ifalder Ansvar, dersom han forholder sig tavs, naar en anden Minister f. Ex. tilraader Iværksættelsen af en grundlovstridig Foranstaltning. Den Sætning følger ligefrem af selve Statsraadets Tilværelse; kunde de enkelte Ministre forholde sig tavse, saa længe de ikke bleve spurgte om deres Mening, da var der ingen Grund til ubetinget at forlange deres Nærværelse; det kunde da overlades til Kongens Forgodtbefindende, om han efter at have modtaget den enkelte Ministers Referat vilde sende Bud efter dem. Men de øvrige Ministres Nærværelse er gjort til en forfatningsmæssig Nødvendighed, for at den skal danne en Hindring for Gjennemførelsen af ensidige og skadelige Foranstaltninger, som den enkelte Minister maatte foreslaa, derved, at de andre kunne og skulle tage til Gjenmæle derimod. Og denne Forpligtelses Opfyldelse vil den vedkommende ikke kunne unddrage sig ved at tie eller blive borte. Denne Sætning maa vel fastholdes, dens Betydning vil fremtræde nedènfor i Læren om Ministrenes Ansvar.

Mærkes maa det i øvrigt, at Grl.'s § 16 bogstavelig kun foreskriver, at de paagjældende Anliggender skulle forhandles i Statsraadet. Det kræves ikke, at den kgl. Resolution i Sagen skal afgives i dette. Der vil følgelig være en Mulighed for, at Kongen efter at have hørt vedkommende Ministres Udtalelse hæver Statsraadet med Erklæring om, at han vil overveje Sagen; og derefter fatter sin Beslutning paa egen Haand uden for Raadet; men Meddelelsen deraf til Ministrene bør dog under alle Omstændigheder foregaa i Raadet, thi den hører aabenbart med til den Forhandling, som ifølge § 16 skal foregaa samme Steds.

Den kgl. Resolution paa Indstillingen paategnes denne; og for saa vidt Beslutningen angaar Love, Anordninger eller andre offentlige Kundgjørelsers Udstedelse, følge de Indstillingerne som Bilag og forsynes ligeledes med Kongens og vedkommende Ministers Underskrift. Protokollen over Forhandlingerne føres af Statsraadssekretæren og underskrives af ham, jfr ovenfor S. 102.

Endnu skal blot bemærkes, at den Omstændighed, at en Sag, som burde være behandlet i Statsraadet, afgjøres uden dettes Medvirkning,

ikke medfører den fattede Beslutnings Ugyldighed. En Lov vil saaledes ikke være at anse som en Nullitet, selv om en forudgaaende Forhandling i Statsraadet ikke maatte have fundet Sted. Dette er nemlig aldrig Følgen af Forskrifter, der paalægge en Myndighed at indhente Raad hos en anden. Saaledes var der f. Ex. i sin Tid ikke Tale om, at en Lov blev at anse som ugyldig, fordi den ikke havde været forelagt Stænderne, skjønt det burde være sket efter Fdg 28 Maj 1831 § 4; og denne Sætning finder sin naturlige Forklaring i den Omstændighed, at den paagjældende Foranstaltning ikke bliver ugyldig, selv om den vedkommende Myndighed handler i bestemt Modstrid med det givne Raad. Det gjaldt i sin Tid om Stænderne, og det gjælder ogsaa om Statsraadet. Dette kan i sin Helhed modsætte sig den kongelige Beslutning; men er blot en enkelt Minister villig til at medunderskrive den, vil den dog gyldig kunne udfærdiges, hvilket er udtrykkelig udtalt i Grl.'s § 13. Og kan Kongen saaledes ifølge en stræng juridisk Betragtning følge den enkelte Ministers Raad med Tilsidesættelse af det samlede Statsraads Mening, maa han ogsaa ganske kunne undlade at indhente denne, uden at dette kan paavirke den stedfundne Afgjørelses Gyldighed. Deraf forklares, at den forudgaaende Behandling i Statsraadet ikke udtrykkelig omtales i Indledningen til Love og administrative Beslutninger, og at Beslutninger, som ere vedtagne og udfærdigede af Kongen gennem Kabinettet, bagefter kunne forelægges til Korroboration i Statsraadet, jfr ovfr S. 38.

§ 26. Om Ministerraadets Virksomhed.

For at Ministerraadet skal kunne øve sin forfatningsmæssige Funktion, er det nødvendigt, at det kaldes dertil af Kongen; jfr Grl.'s § 16: kan han lade Sagen forhandle o. s. v. En Nødvendighed for at gjøre dette foreligger aldrig efter den gjældende Forfatning; Muligheden derfor er derhos snævert begrænset efter § 16. Naar Holck I S. 172 bemærker, at skjønt Paragrafen kun taler om Ministerraad, hvor Kongen i enkelte Tilfælde er forhindret i at holde Statsraad, kan der dog næppe være Tvivl om, at han ogsaa i andre Tilfælde maa kunne lade en Sag forhandle i et Ministerraad, da fremgaar det fuldstændig upraktiske i en saadan Foranstaltning tilstrækkelig af Forfatterens egne senere Bemærkninger om, at en saadan Forhandling i et Ministerraad dog ikke kan gjøre Behandlingen i Statsraadet overflødig, ligesom ogsaa Behandlingen i Statsraadet vil komme til at foregaa ganske paa samme Maade, som om intet Ministerraad var gaaet i Forvejen. Vedkommende Minister maa gjøre sin Indstilling og de andre Ministre afgive deres Vota uden nogen Henvisning

til Ministerraadsprotokollen. Under en modsat Forudsætning vilde man naa til i Stedet for Reglen om Kongens mundtlige Forhandling med de enkelte Ministre at sætte en skriftlig Forhandling paa Grundlag af det samlede Ministeriums Beslutning; men dette vilde være grundlovstridigt.

Medlemmer af Ministerraadet ere samtlige Ministre. Tronfølgeren har, jfr S. 68 ff., ikke Adgang dertil. Men selvfølgelig maa det dog efter Omstændighederne kunne afholdes, om end en enkelt Minister er forhindret; jfr § 16: de tilstedeværende Ministre. Nærmere Bestemmelser herom giver Grundloven imidlertid ikke. Derimod har den reglementariske Forskrifter angaaende Forsædet, som føres af Konsejlspræsidenten, Forhandlingerne, Stemmegivningen samt Maaden, paa hvilken Resultatet bliver at meddele Kongen.

I Henseende til Forhandlingerne mærkes, at de skulle protokolleres; jfr § 16: den over Forhandlingerne førte Protokol. Denne Protokol skal ved Mødets Slutning underskrives af samtlige Ministre, som ved denne Underskrift erkjende Rigtigheden af dens Indhold, saaledes at den eventuelt vil kunne paaberaabes imod dem. Øjemedet med Protokolførelsen er selvfølgelig at skaffe Kongen en bestemtere og mere detailleret Kundskab om det i Raadet passerede, end muligt vilde være, naar blot et mundtligt Referat afgaves af Konsejlspræsidenten. Protokolførelsen besørges af Statsraadssekretæren.

I Ministerraadet skal dernæst foregaa en Votering, hvorom der heller ikke nødvendigvis bliver Spørgsmaal i Statsraadet. Om Ordenen for samme er intet nærmere foreskrevet; men det naturlige vil være, at den Minister, under hvis Departement Sagen henhører, voterer først og derefter de andre i den Orden, som Formanden bestemmer. Derimod er det udtrykkelig bestemt i § 16, at Voteringen skal foregaa skriftlig til Protokollen, af samme Grund, som ovenfor blev fremhævet i Henseende til Protokolleringen. Enhver Minister, som er nærværende, er pligtig til at votere, hvorved Muligheden af et: »Stemmer ikke« er udelukket. Blev nu Paragrafen staaende ved at foreskrive en saadan Votering af de enkelte Ministre, som derefter forelagdes Kongen, der saa kunde fatte sin Beslutning med Henblik paa samtlige Vota enkeltvis, saa vilde Ministerraadet i det væsentlige ligne Statsraadet blot med den Forskjel, at ved det første skete Forhandling mellem Kongen og de enkelte Ministre skriftlig, ved det sidste mundtlig. Men Paragrafen er ikke bleven staaende herved. Naar Voteringen er tilendebragt, skal Beslutning fattes efter Stemmeflerhed. Skulde Stemmerne staa lige, maa i Overensstemmelse med de almindelige Regler for kollegial Embeds Afstemning Formandens Stemme gjøre Udslaget. Beslutningen angaar den Indstilling, som fra Ministerraadet bliver at gjøre til Kongen; jfr § 16: Ministerraadets Indstilling;

og denne fremtræder da som det samlede Ministeriums Beslutning, saaledes at den afgiver Grundlaget for den fremtidige Forhandling med Kongen uden Hensyn til de enkelte afgivne Vota, der kun tillige skulle bringes til Kongens Kundskab, for at han kan vide, hvor vidt der har hersket større eller mindre Enighed om Beslutningen, hvilken Kjendsgjerning kan øve sin Indflydelse paa Kongens Afgjørelse, idet han, hvis Spørgsmaalet har været meget omtvistet, kan beslutte sig til foreløbig at stille Sagen i Bero. Forhandlingen mellem Ministerraadet og Kongen sker gjennem Konsejlspræsidenten, hvis Hverv er indskrænket til at forelægge Kongen den i Raadet førte Protokol. Et mundtligt Referat af Konsejlspræsidenten vilde let kunne blive mindre fuldstændigt og ifølge hans mulige Partistilling til en vis Grad ensidigt; derfor har Grundloven udelukket dette ved den anførte Forskrift om Protokollens Forelæggelse. Den skal give Kongen den klare, objektive Fremstilling af det passerede, i Henhold til hvilken han skal fatte sin Beslutning; og det vil følgelig være en Pligt for Konsejlspræsidenten at holde sig til den og ikke personlig at indlade sig paa videre Raadgivning ved den nævnte Lejlighed, ved hvilken de andre Ministre ikke ere nærværende. Men skulde Kongen finde, at han ikke ved Protokollens Meddelelse er bleven tilstrækkelig instrueret til at kunne fatte en Beslutning, kan Konsejlspræsidenten gjøre ham opmærksom paa den forfatningsmæssige Udvej, Paragrafen anviser. Ifølge den kan han nemlig, for saa vidt han ikke har Betænkelighed ved Ministerraadets Indstilling, umiddelbart bifalde den. Dermed ere da Forhandlingerne om Sagen sluttede, og den gaar i fornødent Fald til Udfærdigelse paa samme Maade, som naar Kongen har givet sin Resolution i Statsraadet. Hvis derimod Kongen ikke ser sig i Stand til umiddelbart ɔ: uden yderligere Forhandling at bifalde Ministerraadets Indstilling, kan han lade sig Sagen foredrage i Statsraadet, og her bliver da Sagen at behandle forfra uden alt Hensyn til det stedfundne Ministerraad. Denne Fremgangsmaade vil være nødvendig ikke blot, hvor Kongen aldeles ikke billiger den vedtagne Beslutning eller dog ønsker Forandringer i den, men ogsaa, hvor han f. Ex. maatte ønske en nærmere avtentisk Forklaring deraf, som Konsejlspræsidenten ikke er kompetent til at afgive.

Den i Grl.'s § 16 hjemlede Adgang for Kongen til at afholde Ministerraad i Stedet for Statsraad, vides kun at være benyttet en enkelt Gang da baade Kongen og Kronprinsen opholdt sig i Stockholm i Anledning af Kronprinsens Bryllup; jfr Foreløbig Lov 20 Juli 1869 § 2.

Med det i Grl.'s § 16 omhandlede Ministerraad maa de Konferencer, som Ministrene regelmæssig afholde mellem dem selv indbyrdes, ikke forvexles. De ere rent private Møder, der aldeles ikke have nogen forfatningsretlig Betydning.

§ 27. Om Ministrenes Virksomhed som Organer for Forvaltningen.

Man kunde spørge, om den Overskrift, vi have valgt, er korrekt i Betragtning af, at Ministrene, som det følgende vil vise, ikke blot have at medvirke ved Administrationen, men ogsaa ved Lovgivningen. Men det maa dog erindres, at en lignende Virksomhed udfoldedes alt af de ældre Kollegier, idet de baade gjorde Indstillinger om Love og paraferede dem ved Udstedelsen. Det vil heraf ses, at en vis Deltagelse i den lovgivende Virksomhed ifølge selve Forholdets Natur vil øves af det øverste Organ for den enkelte Forvaltningsgrens Styrelse, idet Omsorgen for denne ikke blot fører til at værne om den bestaaende Ordning, men yderligere efter Omstændighederne nødvendiggjør Forslag til Forandringer i den. Selve Deltagelsen i Lovgivningen vedrørende et vist Forvaltningsomraade er følgelig, materielt set kun en Bestanddel af den forvaltende Virksomhed, og den valgte Overskrift er fra dette Synspunkt fuldt forsvarlig. Ved Undersøgelsen af den heromhandlede Virksomhed maa navnlig fastholdes, hvad der er bemærket ovenfor S. 76, at Grundloven forudsætter Betydningen af Ordet Minister og det ifølge deraf en Minister paahvilende Hverv som noget givet, hvorfor den ikke indlader sig paa udtømmende Regler derom; men paa Grundlag af den forudsatte Forvaltnings Ordning har den kun opstillet en Regel angaaende et enkelt Forhold, som har særlig forfatningsmæssig Interesse, og som derfor er bleven grundlovbestemt.

Den Virksomhed, Ministrene udfolde i den heromhandlede Henseende, øves dels I) i Samvirken med Kongen, dels II) paa egen Haand. I førstnævnte Henseende bliver der atter Spørgsmaal dels a) om at fremsætte Forslag eller gjøre Indstillinger til Kongen, dels b) om en Medvirkning ved Udfærdigelsen af de kgl. Beslutninger.

Ad I. a. Grundloven indeholder ikke særlige Bestemmelser om dette Ministrenes Hverv. Det følger ikke med Nødvendighed af Grl. s § 15, at Indstillinger angaaende Love og vigtige Regeringsanliggender skulle gjøres i Statsraadet, i hvilket Fald de kun ville kunne foredrages af en Minister; men de kunne meget godt være forelagte alt forinden, da de kun skulle forhandles samme Steds. Det lader sig ogsaa nok forklare, at Grundloven ikke har lagt Vægt paa, at det nævnte Hverv skulde udføres ved en Minister, da Beslutningen dog ikke kan faa Gyldighed uden Medunderskrift af en saadan, hvorved den fornødne forfatningsretlige Garanti er given. Hvorledes Ordningen i den nævnte Henseende skal

vær:, beror følgelig udelukkende paa administrative Regler, som dog regelmæssig ville henlægge den nævnte Virksomhed til Ministrene. Denne Ordning paabydes af Ministrenes egen Interesse. Skulle de eventuelt paatage sig Ansvar af Forslagene, vil det ene naturlige være, at de selv lade dem udarbejde og fremsætte dem. Ifølge den bestaaende Praxis forelægges derfor ogsaa hos os Forslag til Love og vigtige Regeringsforanstaltninger i Statsraadet af den eller de Ministre, under hvis Forvaltningsomraade det paagjældende Anliggende henhører; jfr Lov for Island Nr. 20,3 Oktbr 1903 § 1. Andre Forslag f. Ex. til Embedsbesættelser fremlægges uden for Statsraadet af den enkelte Minister enten personlig eller saaledes, at Indstillingen sendes til Kongen og forelægges ham af Kabinetssekretæren, hvis Virksomhed udelukkende er refererende.

Ad I. b. Herom bestemmer Grl.'s § 13: »Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en eller flere Ministres Underskrift. Enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen«. Denne Bestemmelse er en af dem, i hvilke Modsætningen til den tidligere Regeringsform udpræger sig. Medens Kgl.s Art. 7 indskærpede Kongens personlige Udøvelse af Regeringen, idet den paabød, at alle Regeringens Ærinder o. s. v. skulde i ingen end udi Kongens Navn og under hans Signete udgaa, og at han altid selv skulde underskrive sin Haand, umuliggjør netop den anførte Grundlovsparagraf et rent personligt Regimente (en Kabinetsregering) derved, at den altid kræver mindst én Persons Medvirkning til Beslutnings Udfærdigelse, idet Meningen med den af Hensyn til den kongelige Værdighed i en ejendommelig Form udtrykte Bestemmelse er, at de kongelige Beslutninger i Regeringsanliggender kun faa Gyldighed, naar foruden Kongen mindst én Person til har underskrevet dem, hvilken Person derhos skal være en Minister, ɔ: en Embedsmand, som er ansvarlig ikke blot over for Kongen, men ogsaa over for Rigsdagen, hvis ene Ting kan sætte ham under Tiltale for Rigsretten. Ministeren kan derhos ikke medunderskrive uden at paadrage sig det fulde Ansvar for Beslutningen. Derved hævdes den indskrænket-monarkiske Regeringsforms Princip, som er at anerkjende en personlig ansvarsfri Hersker ved Siden af at gjennemføre en virkelig Retsordning i Staten. Dertil kræves nødvendigvis, at Retsreglerne faa Virkning som saadanne, saaledes at Handlinger, der iværksættes i Strid med dem, enten ere retlig betydningsløse eller afføde Ansvar. Det var ikke Tilfældet under Enevælden, idet hele Ordningen under den i sidste Instans kun hvilede paa en moralsk Grund: Kongens Vilje til at handle retlig; thi havde en Konge villet begaa Uret, saa havde hans Beslutninger maattet respekteres som formelt gyldige, og om retligt Ansvar for nogen i den Anledning

kunde der ikke blive Spørgsmaal. Nu vilde derimod i lignende Fald Kongens Beslutning enten være retlig betydningsløs eller, hvis en Minister havde deltaget i Udfærdigelsen, medføre et retligt Ansvar for denne sidste, eller efter Omstændighederne vilde endog begge Virkninger kunne indtræde. Derved begaas der selvfølgelig ikke nogen Uret mod Ministeren, da han kun bliver at drage til Ansvar, naar de almindelige Betingelser for Paadragelse deraf foreligge, jfr nedenfor i Læren om Ministrenes Ansvar. At man valgte den Form til at godtgjøre Ministrenes Medvirkning, at han medunderskriver Kongens Beslutning, skete som Følge af, at samme Form i og for sig er hensigtsmæssig og derhos var historisk hjemlet igjennem Kollegiernes Medunderskrift af de kgl. Udfærdigelser. Men Modsætningen til den tidligere Ordning gjør sig noksom gjældende derigjennem, at Ministrenes Medunderskrift nu er retlig nødvendig, hvad Kollegiernes Parafering ikke var, og at Ministrenes Medunderskrift nu paadrager dem Ansvar for selve Beslutningen, hvad Kollegiernes Paragrafering ikke gjorde.

Spørgsmaalet bliver saa: til hvilke kongelige Beslutninger behøves en slig Medunderskrift? Ikke til saadanne som vedrøre Kongens private Retsforhold. Et Skjøde, en Obligation, som Kongen maatte udstede, er fuldkommen gyldig, naar blot Kongen har givet sin Underskrift. Det samme gjælder Bestemmelser vedrørende Hofforhold; f. Ex. Ansættelse af en Kirkebetjent ved Slotskirken; U. f. R. 1886 S. 981. Heller ikke behøves nogen Medunderskrift paa Kongens Beslutning om at nedlægge Regeringen, da denne i sit Væsen er en privatretlig Beslutning angaaende Kongens egne Forhold, om end den ogsaa afføder en vis Konsekvens for Statssamfundet. Derimod udkræves Medunderskrift til Kongens offentligretlige Beslutninger eller til alle saadanne, hvis Gjenstand er Statsstyrelsen, idet Grl.'s § 13 udtrykkelig nævner Beslutninger vedrørende Lovgivningen og Regeringen, under hvilke Udtryk hele Kongens politiske Myndigheds Udøvelse er indbefattet. Denne Sætning er dog ikke fuldt ud anerkjendt i Theorien, i hvilken man har tillagt de anførte Udtryk en snævrere Bemærkelse. Saaledes mener Holck, som alt omtalt S. 62, at Kongens Myndighed over Kongehusets Medlemmer kan udøves uden ministeriel Medvirkning. Ligeledes erklærer han I S. 274—75, at Kongen uden Medvirkning af nogen Minister kan udstede militære Befalinger, der ikke have Karakter af Regeringshandlinger. Endelig hævder han I. S. 290 det korrekte i, at Optagelse i de danske Ridderordener kan ske uden ministeriel Kontrasignatur. Den sidste Sætning er hjemlet i Praxis, jfr Justitsministeriets Skr. 15 Apr 1851, men vi kunne dog ikke erkjende dens Rigtighed i og for sig. Den synes fremgaaet af den Betragtning, at Medunderskriften kun behøves, hvor Kongen handler i

sin almindelige Egenskab som Regent, ikke derimod, hvor han handler i særlige Forhold som Ordensherre, Krigsherre, Chef for Kongehuset o. s. v.; men denne Betragtning er urigtig. Prædikaterne Ordensherre m. fl., som i øvrigt aldeles ikke have nogen forfatningsmæssig Hjemmel, angive kun en enkelt Kongen som Regent tilkommende Beføjelse. Det viser sig i den Omstændighed, at Beføjelsen følger med hver den, som fører Regeringen, f. Ex. Tronfølgeren, Rigsforstanderen o. s. v. Men heraf følger da ogsaa, at Kongens Handlinger som Ordensherre o. s. v. ere Regeringshandlinger, og Beslutninger vedrørende dem falde ind under Reglen i Grl.'s § 13; thi man har ingen Hjemmel til fra dens Bud at undtage nogen Beslutning, der i videste Forstand falder ind under Regeringsbeslutninger.

Den praktiske Betydning af den anførte Regel viser sig især, hvor Talen er om Beslutninger, som skulle være retlig forpligtende. De ville under ingen Omstændigheder faa forpligtende Kraft, naar Ministerens Medunderskrift mangler, jfr Ordene: giver disse Gyldighed, naar o. s. v. Men herved kan man ikke blive staaende; ogsaa Beslutninger, hvis Øjemed ikke er umiddelbart retsstiftende, maa medunderskrives, naar de ere af politisk Natur. Det er f. Ex. Tilfældet med Beslutningen om, at et vist Lovforslag skal forelægges Tingene. Tænkte man sig det tilsendt dem med en Skrivelse fra Kongen personlig, vilde det dog retlig ikke være at anse som retlig fremsat af ham for Rigsdagen. Det samme gjælder om Proklamationer, Svar paa Adresser o. s. v. Dette Resultat kan vel ikke bygges paa de anførte Ord i § 13, da der i foreliggende Fald ikke er Spørgsmaal om Beslutninger, som skulle have Gyldighed, men det følger dog af Forskriften i Grl.'s § 12, hvorefter Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse. Ingen derhen hørende Beslutning bør følgelig tilkjendegives andre end Ministrene, uden at Ansvaret for samme kan lægges paa mindst én af dem; og den Maade, paa hvilken Ansvarets Tilværelse godtgjøres, er ifølge Grl.'s § 13 i Slutningen ved ministeriel Medunderskrift. Hvor denne mangler, bliver den paagjældende Beslutning at anse som ikke tilværende. Den Sætning bliver det dog ikke muligt at fastholde fuldt ud i Praxis. Tænkte man sig nemlig, at Kongen havde ladet offentliggjøre et Aktstykke som en Proklamation eller lignende, der var bestemt til at øve en vis moralsk Virkning, da vilde denne unægtelig kunne indtræde uden Hensyn til den manglende Kontrasignatur. Men til Trods herfor maa dog fastholdes, at en Offentliggjørelse af deslige kongelige Beslutninger i ukontrasigneret Skikkelse er i Strid med de anførte Grundlovsparagrafer, og det bør være en Pligt for Ministrene ikke at yde deres Medvirkning dertil. Denne Sætning har man imidlertid ikke fastholdt i Praxis; jfr den kgl. Haandskrivelse 2 Jan 1874; ovfr S. 88. Naar Kongen

mundtlig tilkjendegiver sine Beslutninger i Regeringsanliggender f. Ex. svarer paa Adresser fra Tingene, bruges ogsaa den Form, at en Minister er nærværende, saaledes at hans Nærværelse i dette Tilfælde stilles ved Siden af Medunderskriften paa de nedskrevne Beslutninger. Den anførte Form kan der dog ikke tillægges nogen retlig Betydning, idet den ikke som Medunderskriften i og for sig betinger Gyldigheden af Beslutningen eller kan paadrage noget Ansvar; men hvad der derimod følger af Grl.'s §§ 12 og 13 i Henseende til mundtlige Beslutninger, er, at de i Reglen ikke bør meddeles uden tillige at foreligge i skriftlig Form under Kongens samt en Ministers Haand. I Praxis fastholder man imidlertid heller ikke denne Regel i ethvert Tilfælde. Og i det hele maa det erkjendes, at Gjennemførelsen af Tanken i Grl.'s §§ 12 og 13, som er, at Kongen i Regeringsanliggender aldrig skal optræde alene, men altid ledsaget af en ansvarlig Minister, har sine Vanskeligheder, da det ikke vil kunne undgaas, at Kongen ved Lejlighed træder personlig frem. Saaledes vil der ogsaa i Praxis findes Exempler paa, at Adresser, selv politiske, henvendes til Kongen personlig og besvares af ham personlig eller gjennem den jourhavende Adjudant eller en anden uansvarlig Person; men hvis Ministrene ikke billige Kongens Udtalelser, ville de da kunne gjøre ham Forestillinger og i fornødent Fald gjøre Sagen til et Kabinetsspørgsmaal.

Medunderskriften maa ifølge § 13 ske af en Minister. At en anden Person, være sig en privat Mand eller en Embedsmand, som ikke er udnævnt af Kongen til Minister, medunderskriver, er retlig fuldkommen betydningsløst. Grunden hertil er den, at kun Ministrene ere konstitutionelt ansvarlige ifølge Grl.'s §§ 14 og 69; jfr dog Ff. Lov for Island Nr. 20 3 Oktbr 1903 § 1, hvorefter Landssekretæren i Tilfælde af Ministerens dødelige Afgang varetager hans Embedsforretninger paa eget Ansvar, indtil en ny Minister er udnævnt.

Det er dernæst ifølge § 13 tilstrækkeligt, at Underskriften meddeles af en enkelt Minister, jfr Ordene: én eller flere Ministres Underskrift. Tilføjelsen »eller flere« fandtes ikke i Grl. 5 Juni 1849 § 19; men indførtes ved Forfl. 2 Oktbr 1855 § 11; jfr Grl. 18 Novbr 1863 § 11. Dette forklares naturligen ved, at begge de anførte Forfatningslove omtale en Flerhed af Tilfælde, i hvilke det var paalagt samtlige de Ministre, som vare enige i en vis Beslutning, at underskrive samme; Forfl. 1855 §§ 20; 22; 54; Grl. 1863 §§ 19; 58; 59. Det var da i sin Orden, at § 11 i de nævnte Love udtrykkelig vedkjendte sig den Forudsætning, at en kongelig Beslutning kunde være medunderskreven af en Flerhed af Ministre uden Hensyn til, at ogsaa i de nævnte Tilfælde en enkelt Ministers Medunderskrift vilde have været tilstrækkelig til Gyldigheden. Dette sidste er

en nødvendig Følge af den Omstændighed, at en kongelig Beslutnings Gyldighed ikke kan gjøres afhængig af Betingelser, hvis Tilværelse Undersaatterne ikke kunne kontrollere, deriblandt den, om virkelig samtlige de Ministre, der vare enige i Beslutningen, havde medunderskrevet. De fleres Underskrift kunde derfor kun have Betydning til at konstatere, at de samtlige vare ansvarlige, hvilket ogsaa udtrykkelig fremhæves ved Tilføjelsen: Enhver Minister, som har medunderskrevet, er ansvarlig. Den gjældende Grundlov kræver intet Steds, at Medunderskriften skal meddeles af en Flerhed af Ministre; men den har dog i § 13 forudsat den Mulighed, at flere kunde ønske at underskrive for paa den Maade at erklære sig solidariske i Henseende til en vis Beslutnings Tagelse; jfr Grundlovene 5 Juni 1849 og 28 Juli 1866 og de foreløbige Finanslove 12 April 1877 og 1 April 1885 m. fl.; som ere underskrevne af hele Ministeriet. At flere Ministres Medunderskrift kan gjøre Beslutningen gyldig, naar alt en enkelts kan gjøre det, er det strængt taget overflødigt at bemærke; men denne Overflødighed forklares dog naturlig af den efterfølgende Bemærkning om, at enhver Minister, der har medunderskrevet er ansvarlig. Heraf fremgaar imidlertid, at de flere Ministres Medunderskrift ikke interesserer os videre paa dette Sted, men først nedenfor i Læren om Ministrenes Ansvar. Forfatningsretlig er det ligegyldigt, hvilken af Ministrene der medunderskriver. Ifølge Ordene i § 13 vil Underskriften i alle Tilfælde have samme Virkning. Den nærmere Afgjørelse af, hvem der i hvert enkelt Tilfælde skal medunderskrive, beror følgelig ganske paa administrativ Vedtægt. Derefter vil ordentligvis enhver Minister medunderskrive de hans Forvaltningsdepartement vedkommende Anliggender, og denne med Forholdets Natur stemmende Ordning gjælder ogsaa hos os. Virkningen af Medunderskriften er ifølge § 13's Ord, at den sætter Kongens Underskrift i Stand til at give de paagjældende Beslutninger Gyldighed. Strængt taget er dette Udtryk mindre korrekt; thi Paragrafens Mening er fornuftigvis ikke, at de paagjældende Beslutninger i alle Tilfælde skulde være fuldgyldige, naar blot Kongens og en Ministers Underskrift foreligger, uden Hensyn til de Fejl, som de i Henseende til Indhold og Form i øvrigt maatte lide af. Det kan saaledes ikke være Meningen, at den ministerielle Medunderskrift paa en kgl. Anordning af Lovgivningsindhold skulde kunne gjøre denne gyldig, da dette vilde være i ligefrem Strid med Bestemmelserne i Grl.'s §§ 72 og 73. Nøjagtigt udtrykt er derfor Paragrafens Tanke den, at Kongens Underskrift under Forudsætning af, at en Minister har medunderskrevet, har den Virkning, der i Almindelighed tillægges Underskriften paa et Dokument. Men under Forudsætning af, at Dokumentet i øvrigt er i Orden, vil Underskriftens Virkning netop være den at give Dokumentet Gyldighed. Og idet man gaar ud fra denne

Forudsætnings Tilværelse, kommer man da naturlig til at benytte det Udtryk, at Underskriften giver Dokumentet Gyldighed. Denne gængse Sprogbrug har ogsaa den anførte Grundlovsparagraf fulgt. Det virkelige Indhold af denne Forskrift er imidlertid ikke andet og mere end foranført, saaledes at man, naar en Minister har medunderskrevet, ikke kan rejse Indvending mod Dokumentet i Henseende til Gyldigheden af Kongens Underskrift; men i Henseende til Dokumentets Gyldighed eller Ugyldighed i øvrigt er aldeles intet afgjort ved Medunderskriften.

Som en anden Virkning af Medunderskriften fremhæves dernæst i § 13 i Slutningen, at den gjør vedkommende Minister ansvarlig for Beslutningen. Denne Virkning vil blive omhandlet nærmere nedenfor i Læren om Ministrenes Ansvar, og der vil tillige blive besvaret det Spørgsmaal, om Medunderskriften er den eneste Akt, ved hvilken Ansvar for kongelige Beslutninger kan paadrages. Her skal kun fremhæves, at da Medunderskriften i alle Tilfælde gjør Ministeren ubetinget ansvarlig for Beslutningen, maa det ogsaa i alle Tilfælde staa ham fuldkommen frit for, om han vil underskrive eller ikke, og der vil følgelig ikke nogen Sinde kunne blive Spørgsmaal om at forpligte ham dertil end ikke ved en kontrasigneret kgl. Ordre.

Ad II. Foruden den anførte Virksomhed, ved hvis Udøvelse Ministeren træder i Forhold til Kongen, paahviler der ham dernæst som Forvaltningschef en omfattende Virksomhed, som udøves paa egen Haand, bestaaende i Overledelsen af og Overtilsynet med det ham betroede Ministeriums samtlige Anliggender. De forskjellige Retninger, i hvilke denne Virksomhed udfoldes, ville blive Genstand for nærmere Fremstilling i Forvaltningsretten. Her skulle vi kun fremhæve visse almindelige formelle Regler vedrørende den. Det maa saaledes for det første fastholdes, at Overledelsen af de enkelte Forvaltningsdepartementer grundlovmæssig bør være betroet Ministrene; det følger af Bestemmelsen i § 11 om, at Kongen udøver sin Myndighed gjennem sine Ministre. Meningen hermed kan vel ikke være den, at Ministrene selv personlig skulde besørge samtlige de til Statsstyrelsen henhørende Forretninger paa hele Statens Territorium; en Mangfoldighed af Forretninger maa tværtimod delegeres til underordnede Myndigheder. Men samtlige disse Myndigheder bør dog være underlagte Ministre, saaledes at de have at staa dem til Ansvar for deres Embedsførelse. Det gjælder endogsaa om de judicielle Embedsmænd, hvis ejendommelige forfatningsmæssige Selvstændighed, jfr Grl.'s § 73, kun medfører, at ingen Minister kan give dem bindende Paalæg i Henseende til deres Beslutningers Indhold og Affattelse eller rette og omgjøre disse, saaledes som han kan rette og omgjøre andre Embedsmænds formentlig fejlagtige Afgjørelser; men den forhindrer dog

ikke Justitsministeren fra eventuelt at sætte vedkommende Dommer under Tiltale for den afsagte Dom. Naar paa den Maade ethvert Organ for Statsstyrelsen er ansvarligt over for en Minister, og Ministeren igjen er ansvarlig over for Repræsentationen, er det formelle Retsprincip, saa vidt det overhovedet er muligt, hævdet gjennem hele Statsstyrelsen. At det skal ske, er aabenbart Grundlovens Tanke, naar den først i § 12 siger, at Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse, og dernæst i § 14 gjør dem ansvarlige over for Folketinget. Men deraf følger ogsaa, at det vilde være afgjort grundlovstridigt, om en Anordning eller simpel Lov overdrog et vist Statsorgan Udførelsen af visse Forretninger, saaledes at det ikke skulde staa nogen Minister, men kun Kongen personlig til Ansvar derfor. Tværtimod maa samtlige Statsorganers Virksomhed grundlovmæssig være undergivet Ministrenes Overtilsyn og med Undtagelse af dem, som den gjældende Ret maatte stille selvstændigt i Henseende til deres Afgjørelser, tillige hans Overledelse. I Henseende til Udførelsen af det omfattende Hverv, som herefter paahviler Ministrene, hver i sit Departement, kunne de dernæst ifølge Grl.'s § 13 ikke bindes ved ukontrasignerede kgl. Befalinger. Fra et retligt Synspunkt ere disse kun Anmodninger, hvilke det maa bero paa Ministeren selv at efterkomme eller afslaa; efterkommer han dem, sker det altid paa hans eget An- og Tilsvar, uden at han eventuelt for Rigsretten vil kunne paaberaabe sig Kongens Befaling som en Befrielsesgrund; for saa vidt er altsaa det Underordnelsesforhold, hvori Ministrene ifølge den ældre Forfatning stode til Kongen, utvivlsomt undergaaet en Forandring. Men med dette Resultat kan man ikke nøjes; der kan og maa yderligere spørges, hvilken de paagjældende Ministres Stilling er overfor de af en Minister medunderskrevne kgl. Befalinger. Dette Spørgsmaal kan vel ikke opstaa i de Tilfælde, hvor vedkommende Minister, til hvem Befalingen er rettet, selv har medunderskrevet den; men det kan komme frem, hvor Kontrasignaturen paa den kgl. Befaling er meddelt af en anden Minister end den, som er Chef for det Departement, hvis Medvirkning til Befalingens Udførelse udkræves. Det kan vel efter Omstændighederne være en samtidig Minister, f. Ex. naar Medunderskriften paa en kgl. Beslutning, hvis Gjennemførelse vedrører flere Departementer, er meddelt af en enkelt Minister; men især kommer dog Spørgsmaalet frem i Henseende til ældre Resolutioner, der ere kontrasignerede af forhenværende Ministre, og det samme Spørgsmaal, der saaledes rejser sig i Henseende til Betydningen af kongelige Befalinger, der ere medunderskrevne af en anden end den, der skal udføre dem, kommer ogsaa frem, for saa vidt angaar Love, vedtagne af Kongen og Rigsdagen i Forening, hvor Kongens Underskrift er ledsaget af en anden samtidig eller forhenværende Ministers

Underskrift. Hvorledes er da den Minister, der ikke har medunderskrevet, stillet overfor deslige kontrasignerede Beslutninger? Er hans Stilling lig med underordnede Embedsmænds over for Befalinger fra en overordnet Avtoritet, saa at han er pligtig til at adlyde dem paa samme Maade og under samme Betingelser som den underordnede? En Vægring vil da være Brud paa Embedspligt, for hvilken han kan drages til Ansvar for Rigsretten. Eller er der en Forskjel imellem Ministrenes og andre Embedsmænds Lydighedspligt overfor de ommeldte Dekreter, saa at hine kunne og skulle nægte dem Lydighed i Tilfælde, hvor andre Embedsmænd ere berettigede og forpligtede til at efterkomme dem? Besvarelsen heraf beror paa Udfaldet af en anden Undersøgelse, nemlig, hvilke Betingelserne for og Omfanget af Ministrenes Ansvarlighed i Henseende til deres Medvirkning ved Kongens Beslutninger ere. Strækker det egentlige ministerielle Ansvar sig kun til de Ministre, der have medunderskrevet den kgl. Beslutning, eller dog i det højeste til dem, der have stemt for eller i alt Fald ikke imod den i Statsraadet, men ikke til de Ministre, hvis Medvirkning har indskrænket sig til Gjennemførelsen af den paagjældende Beslutning, saa at disse kun blive ansvarlige i samme Omfang som andre Embedsmænd, der have medvirket ved Gjennemførelsen, saa er det en Selvfølge, at ethvert Grundlag, hvorpaa vedkommende Minister kunde støtte en Vægring ved at efterleve dem paa samme Maade som andre Embedsmænd, brister. Hvis derimod Ansvar kan gjøres gjældende ikke blot mod de Ministre, som have virket for Resolutionens eller Lovens Tilblivelse, men ogsaa mod dem, der have virket for dens Gjennemførelse, uden at disse kunne paaberaabe sig den kontrasignerede Lov eller Anordning som Befrielsesgrund, eller, med andre Ord, hvis Ministrene ogsaa i dette Tilfælde handle paa eget An- og Tilsvar, saa kan der ikke paalægges dem den samme Lydighedspligt som underordnede Avtoriteter; de maa da i hvert Fald være forpligtede til, før de efterkomme en Lov eller Anordning, at prøve sammes Forfatnings- og Lovmæssighed for derefter selv at afgjøre, om de ville adlyde den eller ikke, selvfølgelig under eventuelt Ansvar for Rigsretten, dersom deres Beslutning findes at være fejlagtig, og under Forbehold af Kongens Ret til at afskedige de gjenstridige Ministre.

Besvarelsen af dette Spørgsmaal om Betingelserne for og Omfanget af det ejendommelige ministerielle Ansvar og dermed ogsaa Besvarelsen af Spørgsmaalet om Omfanget af Ministrenes Lydighedspligt overfor de i formel Henseende behørige Love og kgl. Befalinger kan dog først gives i en efterfølgende Paragraf, der vil handle om Betingelserne for Ministeransvarligheden, og til hvilken vi derfor paa dette Sted nøjes med at henvise.

§ 28. Om Ministrenes Adgang til Rigsdagen.

I den ældste blandt den nyere Tids repræsentative Forfatninger, nemlig den nordamerikanske Unionsforfatning af 1787, er der ikke Tale om nogen officiel Forbindelse eller Forhandling imellem Præsidenten og Kongressen paa anden Maade end skriftlig gjennem Breve og Budskaber. Hverken Præsidenten selv eller hans Ministre ere som saadanne berettigede eller forpligtede til at overvære Kongresmøderne. En lignende Ordning finde vi etableret ved den norske Grl. 1814; ifølge den tilkom der heller ikke Statsraadets Medlemmer nogen Adgang til Stortingets Møder. For Englands Vedkommende er Forholdet for saa vidt ejendommeligt, som der ganske vist ikke er forundt Ministrene i deres Egenskab som saadanne Ret til Deltagelse i Parlamentets Forhandlinger; men paa den anden Side gjælder i England den Regel, at kun Personer, der ere Medlemmer af Parlamentet, være sig af Overhuset eller af Underhuset, udnævnes til Ministre, og det ovennævnte Spørgsmaal om en særlig Adgang for disse til Parlamentsmøderne bliver forsaavidt upraktisk. I de fleste konstitutionelle Forfatninger, som siden forrige Aarhundrede ere givne for Fastlandets Stater, har man derimod fulgt det Princip paa den ene Side at stille Kongen formelt frit i Henseende til Valget af Ministre, men paa den anden Side ogsaa at give Ministrene som saadanne en Ret til at overvære og tage Del i Repræsentationens Forhandlinger, jfr saaledes den franske Konstitution af 1791; Charterne af 1814 og 1830; den belgiske Grundlov af 1830; Sveistrup: Forfatningslove i forskjellige Lande I. Sp. 364. Og i Overensstemmelse hermed hedder det ogsaa i vor gjældende Grl.'s § 59: »Ministrene have i Embeds Medfør Adgang til Rigsdagen og ere berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de ville, idet de i øvrigt iagttage Forretningsordenen. Stemmeret udøve de kun, naar de tillige ere Rigsdagsmænd.« Denne Regel gjælder for alle Ministre, om end Ministeren for Island ikke hidtil har fundet Anledning til at gjøre Brug af den. Om hans Adgang til Altinget se Forf. Lov for Island Nr. 20, 3 Oktbr 1903 § 10.

Denne Ordning, hvorefter Regeringens Medlemmer have officiel Adgang til mundtlig at forhandle med Repræsentationen, bør foretrækkes for det amerikanske System, der henviser begge Parter til skriftlige Meddelelser og til underhaands Forhandlinger, jfr Dr K. Berlin: Opløsningsretten S. 112. Paa førstnævnte Maade skaffes en simplere og naturligere Forbindelse mellem forskjellige politiske Myndigheder, og Enheden og Harmonien i hele Statsstyrelsen er derfor garanteret bedre ved denne

Ordning. I Nordamerika er der derfor ogsaa fremsat Forslag til Forandring i den bestaaende Ordning (1865), og i Norge er en dertil sigtende Grundlovsændring bleven gjennemført 1884. Den nævnte Adgang for Ministrene er i Regeringens egen Interesse, forsaavidt som den derved faar en langt større Udsigt til at gjennemføre sine Anskuelser og vinde Samstemning i Repræsentationen, naar Ministrene selv mundtlig kunne udvikle, klare og belyse de af dem fremsatte Forslag samt paa Stedet imødegaa de Tvivl og Indvendinger, som maatte fremkomme imod dem, og saaledes have en officiel Adgang til umiddelbart at paavirke Repræsentationens Medlemmer og derved øve Indflydelse paa Afstemningerne i Stedet for at være henviste til at udøve denne ad indirekte Vej gjennem private Henvendelser til Rigsdagsmedlemmerne. Den Betydning, som Adgangen til Repræsentationens Møder saaledes har for Ministrene selv, er ogsaa den, som alle Forfatninger, der give Regler om samme, fortrinsvis have haft for Øje. Derfor fremhæves det i Grundloven, at Ministrene have »Adgang til Rigsdagen«, ere »berettigede« til at forlange Ordet o. s. v. Forsaavidt det videre hedder, at de ere berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de ville, har denne Bestemmelse til Følge, at en mulig Regel i Forretningsordenen; jfr Forretningsordenen for Folketinget 2 Maj 1867 § 12; om, at Rigsdagens Medlemmer ikke maa faa Ordet ud over et vist Antal Gange ved en enkelt Behandling af et Lovforslag eller lignende, ikke vil kunne finde Anvendelse paa Ministrene. Denne Bestemmelse er ogsaa i ligefrem Konsekvens af Øjemedet, i hvilket Ministrenes Nærværelse i Tinget er hjemlet, idet de skulle have den frieste Adgang til paa staaende Fod at kunne svare paa Udtalelser, som maatte falde under Debatten med Hensyn til deres Forslag, og derved saa vidt muligt værge dem mod ensidige urigtige Bedømmelser, der kunne faa Indflydelse paa Afstemningen. Heller ikke kan den disciplinære Myndighed, der kan øves over Medlemmer ved at nægte dem Ordet i et Møde; Folketingets Forretningsorden § 31, Landstingets Forretningsorden § 35; øves over for Ministrene. I øvrigt, hedder det videre i Grundlovens § 59, iagttage de Forretningsordenen. En fortrinligere Retsstilling indtage de følgelig kun, for saa vidt som Forretningsordenen maatte hjemle samme; jfr i Henseende til Talernes Følgeorden; Landstingets Forretningsorden § 34; i Henseende til Stilling af Ændringsforslag Landstingets Forretningsorden § 24; Folketingets § 14. For øvrigt ere de undergivne de almindelige Regler. Det gjælder saaledes f. Ex. i Henseende til Tidspunktet under Forhandlingerne, da de kunne begjære Ordet, og for saa vidt den almindelige Regel er den, at Fremsættelsen af en Begjæring om Afslutning suspenderer Forhandlingerne, finder denne Regel ogsaa Anvendelse paa Ministrene; jfr Folketingstid. 1852—53

Sp. 979—80; 1856—57 Sp. 2703; 1866—67 Sp. 9717; 1868—69 Sp. 3565; 1870—71 Sp. 4120—21; 1876—77 Sp. 3890. Den anførte almindelige Sætning stemmer ogsaa ganske med den naturlige Betragtning af Forholdet. Derefter kunne de, hvem der er forundt Adgang til en Forsamling, uden at de ere Medlemmer, ikke nyde større Ret end Medlemmerne selv. Den Myndighed, som kan udøves over disse, maa følgelig alle andre ogsaa være pligtige til at underkaste sig, og de Hensyn over for Forsamlingen og dens Medlemmer m. fl., som ere paalagte Medlemmerne, maa ikke mindre iagttages af andre tilstedeværende.

Øjemedet med Ministrenes Nærværelse i Tinget fører, som det vil fremgaa af det anførte, kun til at give dem Adgang til Deltagelse i Forhandlingerne, og det er følgelig i sin Orden, at Grl.'s § 59 nægter dem Ret til at stemme med, naar de ikke selv ere Medlemmer af Tinget.

Men er efter det anførte Ministrenes Møde i Tingene en Begunstigelse, som vises dem i Regeringens Interesse, saa maa paa den anden Side ikke mindre fremhæves, at deres Nærværelse ogsaa er i selve Rigsdagens Interesse. Forhandlingerne samme Steds maa forudsættes at kunne blive mere grundige og alsidige, naar den administrative Sagkundskab, som forudsættes at repræsenteres af Ministrene, faar Adgang til at gjøre sig gjældende i samme, og Rigsdagens Medlemmer ville ved Drøftelse af Lovforslag m. v. idelig kunne være henviste til at søge nærmere Oplysninger og Forklaringer om politiske og administrative Forhold, som paa den naturligste Maade kunne ydes dem, naar Ministrene ere nærværende. Men derhos maa især fremhæves, at den nævnte Ordning i en overordentlig Grad bidrager til at hævde og styrke Rigsdagens politiske Magt og Indflydelse over for Ministrene. Ere disse forpligtede til at give Møde i Tingene og altid skulle staa rede til personlig og mundtlig at forsvare deres Politik i det hele saavel som enkelte Regeringsforanstaltninger over for Rigsdagen, vil det politiske Ansvar derigjennem kunne hævdes paa den kraftigste Maade. Spørgsmaalet bliver nu imidlertid, om vor Grundlov, ligesom den i Regeringens Interesse har undt Ministrene Adgang til Rigsdagen, ogsaa i Rigsdagens Interesse har gjort det til en Pligt for dem paa Forlangende at give Møde samme Steds. En saadan Regel findes udtrykkelig i den belgiske Forfatning, hvor det hedder, at Kamrene kunne fordre Ministrenes Nærværelse. Under Forhandlingerne om Grl. 1849 havde et Mindretal af den i Rigsforsamlingen nedsatte Komité stillet Forslag om en lignende Tilføjelse til samme Grl.'s § 63; jfr den gjennemsete Grl.'s § 59, men dette Forslag blev efter en udførligere Forhandling forkastet ved den endelige Afstemning; Komitébetænkningen i Beretningen om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1520; jfr Sp. 2400—

2404, 3305—3308. Blandt de Grunde, i Henhold til hvilke man undlod at optage den paagjældende Bestemmelse i Grundloven, var især Hensynet til det formentlig mindre passende i paa noget Punkt at forvandle den politiske Afhængighed, hvori Ministrene efter Forholdets Natur staa til Rigsdagen, til et formelt juridisk Baand. Dertil kom endvidere den Betragtning, at Tilføjningen dog væsentlig vilde være ørkesløs, da Ministrene ordentligvis maatte forudsættes at møde i deres egen Interesse, og skulde der extraordinært udbryde en Konflikt mellem dem og Rigsdagen, paa Grund af hvilken de maatte foretrække at holde sig borte fra Tingenes Møder, vilde den blotte Ret til at kræve deres Nærværelse dog være af mindre Betydning, naar man ikke tillige kunde tvinge dem til at udtale sig. En almindelig Berettigelse til at æske Ministrenes Nærværelse, naar som helst det maatte ønskes, kan altsaa ikke tillægges Tingene. Meningen hermed er dog ikke, at det skulde bero paa Ministrenes Vilkaarlighed at afgjøre, om de ville yde Tingene de Oplysninger og Meddelelser, som kræves til Brug ved Forhandlingerne samme Steds, eller ikke. Forpligtelsen hertil maa under alle Omstændigheder i Embedsmedfør paahvile dem, og kan eventuelt fremtvinges ved Nedsættelse af en parlamentarisk Kommission i Medfør af Grundlovens § 46; jfr Folketingstidende 1884—85 Sp. 285 flg. Ja det maa endog indrømmes, at Grl.'s § 59 forudsætter, at den ordinære Maade, paa hvilken Ministrene forhandle med Rigsdagen, er ved deres personlige Tilstedekomst i selve Tingene, og det staar ikke i deres Magt vilkaarlig at fravige denne Forudsætning. Men naar de have en antagelig Grund til at gjøre det, f. Ex. ifølge Forfald, eller fordi de ikke kunne indfinde sig uden at udsætte sig for Krænkelse af deres personlige Værdighed, maa det staa dem frit for at forhandle skriftlig med Tingene. Spørgsmaalet er nu imidlertid, om denne Regel kan opstilles som ganske almindelig, eller om der dog ikke maa gjøres en speciel Undtagelse fra den. En saadan har man nemlig villet udlede af Grl.'s § 62, og Hensynet hertil gjordes endog gjældende til Forsvar for ikke at optage den ovennævnte videregaaende Regel i Grundloven; men da der dog i § 62 ikke staar videre, end at vedkommende Rigsdagsmand under visse Betingelser kan bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling, hvilket ogsaa kan ske, om end Ministeren er fraværende, og derom æske Ministerens Forklaring, hvilken ogsaa kan afgives skriftlig, kan man næppe lægge den omspurgte Betydning ind i § 62.

§ 29. Om Ministrenes Ansvar.

I Egenskab af Embedsmænd ere Ministrene ogsaa undergivne et embedsmæssigt Ansvar, men her gjælder det da at fremhæve Ejendomme-

lighederne ved dette i Sammenligning med andre Embedsmænds Ansvar, jfr Tidsskr. for Retsvidenskab 1895 S. 325 flg.; R. Kjellén: Studier rörande Ministeransvarigheten; 1—2, 1890.

Fra dette Synspunkt er der da ingen Grund til særligt at fremhæve, at Ministrene ere undergivne et m o r a l s k Ansvar for deres Embedsførelse; thi det gjælder om alle Embedsmænd, saavist som de ere udsatte for at se deres Handlemaade drøftet og bedømt af den offentlige Mening. Men derimod vil man ordentligvis ikke i Henseende til andre Embedsmænd, saaledes som i Henseende til Ministrene, finde talt om et p o l i t i s k Ansvar. Den særlige Fremhævelse deraf skyldes den Omstændighed, 1) at Ministrene ere ansvarlige for den samlede Forvaltning fra øverst til nederst, fordi de aldrig kunne skyde sig ind under nogen overordnet Myndigheds Befaling, medens de omvendt ogsaa maa tilse og rette deres underordnedes Forhold, 2) at Ministrene dernæst ikke blot have at virke for den enkelte Forvaltningsgrens Tarv, men ogsaa at tage Hensyn til den almindelige Virksomhed for Samfundsformaalenes Fremme, som finder sit Udtryk i Regeringsførelsen; jfr Grundlovens §§ 11 og 12. Derfor staa »Ministrene« eller »Ministeriet« for den almindelige Bevidsthed som ansvarlige for Statens almindelige Styrelse.

Foruden at dette Ministrenes Ansvar er saaledes udstrakt og omfattende, som anført, frembyder det dernæst og saaden Ejendommelighed, at det med særlig Styrke kan gjøres gjældende mod dem ikke blot igjennem Pressen og andre offentlige Udtalelser og Henvendelser, men særlig ogsaa i Rigsdagen, til hvilken Ministrene ene af alle Embedsmænd som saadanne have Adgang. Herved ville nemlig Rigsdagsmændene have en forfatningsmæssig Adgang til at staa Ansigt til Ansigt med Ministrene og æske Rede og Regnskab for deres Handlemaade. Med særligt Hensyn til denne Maade, hvorpaa Ministrenes politiske Ansvar fortrinsvis kan gjøres gjældende imod dem, betegnes det ogsaa som et parlamentarisk Ansvar.

Hvad dernæst Ministrenes retlige Ansvar angaar, adskiller det sig fra andre Embedsmænds i en dobbelt Retning, baade materielt og formelt; materielt i Henseende til selve de Betingelser, hvorunder det indtræder, formelt i Henseende til Anklagemyndigheden, som kan gjøre det gjældende, og Domstolen, ved hvilken det kan paalægges.

Vi skulle først betragte Reglerne vedrørende dette første Punkt.

Grundloven foreskriver i § 12, at Ministrene ere ansvarlige for »Regeringens Førelse«, og at deres Ansvar ordnes nærmere ved Lov. Forslag til en saadan har gjentagne Gange været indbragt i Folketinget gjennem det private Initiativ; Oversigt over Rigsdagens Virksomhed I S. 219 og II S. 20; men er ikke naaet til at blive vedtaget af Rigsdagen. I Rigsdags-

samlingen 1905—1906 forelagdes dernæst et Forslag til Ministeransvarlighed i Folketinget, som i den følgende Samling ogsaa behandledes, men ikke endelig vedtoges i Landstinget, som derhos ved Lovforslagets anden Behandling indsatte væsentlige Ændringer i Lovforslaget; jfr Rigsdagstidendes Oversigt over Forhandlingerne i Folketinget 1905—06 S. IV; Oversigt over Forhandlingerne i Landstinget 1906—07 S. IV. Ved Besvarelsen af det foreliggende Spørgsmaal ere vi derfor endnu i Almindelighed henviste til Grl.'s §§ 11—13 og den almindelige Straffelovgivnings Regler, særlig angaaende Embedsforbrydelser i Strfl. 10 Febr 1866 Kap. 13.

Den Bemærkning kan forudskikkes, at de almindelige Betingelser, der overhovedet maa være til Stede, for at der kan paalægges nogen Strafansvar, ogsaa maa fore ligge, hvor Talen er om at straffe en Minister. Denne Sætning trænger ikke til videre Bevis, da den er saaledes grundet i simple Retfærdighedshensyn, at den maa forudsættes overalt ogsaa f. Ex. i Grl.'s § 12. Naar det der siges, at Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse, er det ikke Meningen, at enhver Minister efter Behag kan straffes, naar der begaas noget galt i Statsstyrelsen. Tværtimod maa hans Forhold være et saadant, at det efter almindelige Regler kan begrunde et Strafansvar. Om de almindelige strafferetlige Betingelser, der herefter maa foreligge, henvises til Strafferetten. Særlig skal paa dette Sted kun fremhæves, at det passerede maa have været vedkommende Minister tilregneligt, idet han enten har handlet med Forsæt eller i alt Fald har gjort sig skyldig i strafbar Uagtsomhed, jfr Strfl. 10 Febr 1866 § 143. Ifølge denne Paragraf vil han dog ordentligvis kun kunne dømmes for Forsømmelse og Skjødesløshed i Embedsførelse, naar den har været grov eller oftere gjentagen. Denne med Hensyn til Embedsmænd i Almindelighed givne Regel maa indtil videre ogsaa finde Anvendelse paa Ministrene, da de gaa ind under Ordene, og der savnes enhver Hjemmel til at undtage dem fra samme. Thi vel ville Ministrene paa andre Punkter blive behandlede strængere end andre Embedsmænd, for saa vidt deres forfatningsmæssige Stilling fører det med sig, jfr strax nedenfor. Men paa dette Punkt skjønnes Indflydelsen deraf ikke med Føje at kunne paaberaabes. Tværtimod turde der snarere være Anledning til i den her nævnte Henseende at blive staaende ved den almindelige Ansvarligheds Grænse i Betragtning af, at de ikke i noget Tilfælde have en retlig Adgang til at indhente Instruxer noget Steds, saaledes som underordnede Statsembedsmænd, men altid maa handle paa eget An- og Tilsvar. Og vil man nu end ikke af Hensyn hertil behandle Ministrene exceptionelt mildere, er der i hvert Fald ingen Grund til at behandle dem strængere. Om Indflydelse af Vildfarelse er intet særligt at bemærke for Ministrenes Vedkommende. At de have handlet overensstemmende med deres Overbevisning er ikke i Stand

til at diskulpere dem, naar Overbevisningen har været positiv urigtig; jfr dog R. R. D. 28 Febr 1856, Beretn. S. 1006. Her finde tværtimod de almindelige Regler i Strfl.s § 42 Anvendelse.

For at et Strafansvar kan være paadraget, udkræves dernæst, at et objektivt Retsbrud er fuldbyrdet eller i alt Fald forsøgt, jfr Strfl.s Kap 4. Hvor vidt denne Betingelse er til Stede, kan ikke afgjøres ved en almindelig Regel; men bliver i hvert Tilfælde at besvare med Henblik paa de Love, der angaa det omspurgte Forhold. Om saaledes en Minister har begaaet et formelt Grundlovsbrud ved at underskrive en foreløbig Lov, bliver at afgjøre i Henhold til Grl.'s § 25 samt ifølge denne Paragrafs Slutningsbestemmelse Grundloven i dens Helhed. Om en Anordning formelt retlig har kunnet udstedes, vil afhænge af, om ingen Grundlovsbestemmelse og intet Lovbud er til Hinder derfor: om en Minister formelt retlig har kunnet undlade at foretage en vis Handling, beror paa, om ingen gyldig Forskrift paabyder dens Iværksættelse. Kun maa man ikke hengive sig til den Misforstaaelse, at Betingelsen for, at en Minister kan dømmes, nødvendigvis skulde være den, at hans Handlen eller Undladen kommer i Strid med et bestemt, paaviseligt Lovbud, og at han paa den anden Side skulde være angerløs, naar hans Handling eller Undladen var formelt lovlig. Han vil tværtimod kunne dømmes, selv om han har været formelt beføjet til at foretage eller undlade Handlingen, naar Foretagelsen eller Undladelsen dog maa siges i og for sig at krænke berettigede Interesser, idet f. Ex. Staten eller Kommunen eller andre Samfund eller Enkeltmand derved udsættes for Farer eller Tab, som kunde og burde være undgaaede. Ministeren bør nemlig som enhver Embedsmand i hele sin Embedsgjerning indenfor sin Beføjelses Omraade paa bedste Maade at varetage samtlige de til hans Forsorg betroede Interesser, og naar disse findes pligtstridigt tilsidesatte, vil Ansvar kunne paalægges Ministeren, forudsat, at de øvrige Betingelser for Strafbarhed foreligge. Til disse hører endnu den, hvormed vi særligt skulle beskjæftige os her i Statsretten, at Ministeren er traadt i et vist objektivt Forhold til Retsbruddet, idet han ved sin Handlen eller ved sin Undladen har været virksom for samme. Her rejser sig nemlig det Spørgsmaal, om man ikke maa opstille særlige Regler for det egentlige ministerielle Ansvars Indtræden.

Efter Grl.'s § 13 er det for det første klart, at den Minister, der medunderskriver en kgl. Beslutning vedrørende Lovgivningen og Regeringen, bliver ansvarlig for denne. (Det ministerielle Ansvar er for saa vidt af ejendommelig Natur i Henseende til sin Oprindelse; thi en saadan Medunderskrift kan kun begrunde Ansvar for en Minister eller for en, som ved selve Medunderskriften bliver det; jfr ovfr S. 79 flg.; men ikke for nogen anden, hvilket staar i Forbindelse med, at ifølge § 13 kun en Mi-

nisters Medunderskrift kan give den kongelige Beslutning Gyldighed.) For at Underskriften kan paadrage det omhandlede Ansvar, maa den være meddelt frivillig. En actio coacta er her som overalt uden Betydning; men for saa vidt der er anvendt vis compulsiva, blive Straffelovens almindelige Regler at lægge til Grund ved Afgjørelsen af dens retlige Betydning. En kongelig Befaling om at medunderskrive, selv om den er medunderskrevet af en anden Minister, er ifølge selve Slutningsbestemmelsen om Ansvaret i § 13 retlig betydningsløs. Ministeren maa dernæst have villet underskrive selve det paagjældende Aktstykke. Har han underskrevet i den Tro, at Indholdet var et andet, kan han vel efter Omstændighederne straffes for uagtsomt Retsbrud; jfr Strfl.s § 143; men ikke for forsætligt. Om en eller flere Ministre maatte have medunderskrevet, er ifølge § 13 uden Betydning i Henseende til den enkeltes Ansvar, da det hedder, at enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen. Derved er en Tvivl fjærnet, som ellers kunde være opstaaet; thi allerede af Bestemmelsen om Medunderskriftens Betydning kunde man vel naa til den Erkjendelse, at den første Minister, som medunderskrev, maatte være ansvarlig som Gjerningsmand, da hans Virksomhed havde været nødvendig til at muliggjøre Forbrydelsen. Hvor vidt det samme ogsaa gjaldt om dem, som bagefter underskrev, var ikke saa aldeles givet, men maatte dog være Tilfældet overalt, hvor den enkelte kun har villet medunderskrive under Forudsætning af, at de andre ogsaa gjorde det; thi her have de netop først alle i Forening muliggjort Retsbruddet. Og selv bortset herfra maatte det samme vistnok følge af den Maade, hvorpaa Forskriften i § 13 sammenstiller »en eller flere« Ministres Medunderskrift. For Sikkerheds Skyld har imidlertid § 13 i Slutningen udtrykkelig fremhævet, at enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen. I Udtrykket »ansvarlig for Beslutningen« ligger dernæst, at den Vedkommende bliver ansvarlig som den, der selv har fattet Beslutningen, eller som Ophavsmand til selve Retsbruddet, ikke blot som den, der har raadet eller hjulpet en anden til at begaa det. Heri er der aldeles intet urimeligt eller uretfærdigt i alle de foran nævnte Tilfælde, hvor den enkeltes eller de fleres Medunderskrift ifølge den forudgaaende Bestemmelse i § 13 først har muliggjort Retsbruddet. Og selv hvis man tænkte sig den Mulighed, at en enkelt Minister først senere havde tiltraadt Beslutningen og underskrevet, efter at baade Kongens og de øvrige Ministres Undetskrift forelaa, vilde det dog kunne forsvares at straffe ham i Betragtning af, at Medunderskriften er en fuldkommen frivillig Sag, og Ministeren maa være sig dens retlige Betydning bevidst. Intet er derfor urigtigere end den Forestilling, at den medunderskrivende Minister straffes ikke for sin egen, men for en andens Brøde. Tværtimod

er den ejendommelige statsretlige Regel, som følger af den monarkiske Regeringsform, ved hvilken de almindelige strafferetlige Regler læmpes, netop den, at Kongen, som underskriver, er ansvarsfri, hvorimod det er i fuldkommen Konsekvens af de almindelige strafferetlige Regler, at Ministrene, som medunderskrive, ifalde Ansvar.

De medunderskrivende Ministre ere dernæst ansvarlige som Ophavsmænd for Beslutningen i enhver Retning, i hvilken der kan være Spørgsmaal om at staa til Ansvar for den. At dette ogsaa gjælder om de Beslutninger, ved hvilke Ministre udnævnes og afskediges, er godtgjort ovenfor S. 79 flg. De Kjendsgjerninger, for hvilke den medunderskrivende indestaar, ere i Almindelighed: 1) at Beslutningen er formelt retlig, eller at vedkommende Myndigheds Grænser ikke ere overskredne. Er det en Regeringsbeslutning, staar Ministeren følgelig til Ansvar for, at den hverken strider mod Grundloven eller mod nogen Lov eller anden gyldig Norm for Anordningsmyndighedens Grænser. Heller ikke bør Ministeren medunderskrive, forinden han har forvisset sig om, at den lovlige Omgang med Beslutningens Tilblivelse er iagttagen, idet den har været Gjenstand for fornøden Behandling i Ministerraad eller Statsraad, for saa vidt som dette er nødvendigt; thi ellers vil han ved sin Medunderskrift begaa et Brud paa Reglen i § 16; jfr § 15; som vil kunne medføre Strafansvar, jfr dog S. 38. Er det en Lov, hvorom der er Spørgsmaal, maa der skjelnes mellem foreløbige og endelige Love; ved de foreløbige ifalder Ministeren Ansvar, ikke blot, naar deres Indhold er grundlovstridigt, men ogsaa, naar de Betingelser, som Grl.'s § 25 opstiller for foreløbige Loves Udstedelse, ikke have foreligget, eller Loven i øvrigt ikke er bleven til paa grundlovmæssig Maade; jfr Grl.'s §§ 15, 16. For de endelige Loves Vedkommende staar Ministeren til Ansvar for deres Grundlovmæssighed og formelt behørige Tilblivelsesmaade, for saa vidt Behandlingen i Statsraadet eller Ministerraadet og Meddelelse af Kongens Underskrift i behørig Tid; jfr Grl.'s § 24, angaar. Ministeren vil derhos ogsaa kunne drages til Ansvar, hvis Loven udstedes som endelig Lov, skjønt den ikke er vedtagen af begge Rigsdagens Ting; men paa dette Punkt vil dog vedkommende Minister ikke have at anstille nogen selvstændig Prøvelse, men derimod kunne henholde sig til Formændenes Bevidnelse. Naar Lovforslaget fra disse er tilsendt Statsraadet med Erklæring om, at det er vedtaget i hvert af Tingene, vil Ministeren kunne formode Erklæringens Rigtighed og være angerløs, selv om det senere maatte vise sig, at Forslaget f. Ex. ikke er vedtaget paa gyldig Maade i Overensstemmelse med Grl.'s §§ 52, 53 og 61.

Men Ministeren staar ikke blot til Ansvar for Beslutningens formelle Retmæssighed; for at han kan være angerløs, maa den ogsaa være

2) saglig forsvarlig; thi hvis den paagjældende Myndighed ved samme maa siges at være misbrugt, vil Ministeren ifalde Ansvar, selv om Myndighedens Grænser ikke ere overskredne. Exempelvis skal blot fremhæves: Udstedes en foreløbig Lov under de i § 25 anførte Betingelser, hvis Indhold imidlertid er ganske ude af Stand til at fyldestgjøre Øjeblikkets Krav til en ny Lovordning og snarere gjør Skade end Gavn; gaar Beslutningen ud paa at sætte et Indførselsforbud i Kraft paa en Tid, da der aldeles ikke foreligger nogen fornuftig Anledning dertil; forbydes en Forsamling under aaben Himmel, skjønt der ifølge et fornuftigt Skjøn aldeles ikke var nogen Fare for den offentlige Fred; sælges en Statsejendom, som Regjeringen er formelt berettiget til at sælge, paa ugunstigere Betingelser, end der kunde og burde have været opnaaet; foretages Udnævnelser, ved hvilke ikke Hensynet til vedkommendes Kvalifikationer, men andre uvedkommende Hensyn have været bestemmende o. s. v., da foreligge Myndighedsmisbrug, som, under Forudsætning af, at Rigsretten, der har at udøve det afgjørende Skjøn i den nævnte Henseende, erkjender dem som saadanne, kunne paadrage vedkommende Minister Strafansvar. Det forannævnte Regjeringsforslag til Lov om Ministeransvarlighed bestemmer herom: Begaar en Minister uden at have overskredet sin Myndigheds Grænser aabenbar Misbrug af sin Myndighed til Skade for Landet eller til Hinder for Kongens eller Rigsdagens Udøvelse af deres forfatningsmæssige Virksomhed eller til Forulempelse af Enkeltmand, er han ifalden Straf. Da Udtrykket »aabenbar« formentlig her staar overflødigt, og Omraadet af de retsbeskyttede Interesser, hvis Krænkelse ved Ministerens Myndigheds Misbrug bør paadrage Ansvar, er draget for snævert ved den brugte Udtryksmaade, har Landstingets Udvalg i Stedet for foreslaaet og Landstinget ved 2den Behandling vedtaget, at en Minister bliver strafskyldig, naar han uden at overskride sin Myndigheds Grænser begaar Misbrug af den til Hinder for Statsmyndigheders forfatningsmæssige Virksomhed eller i øvrigt til Skade for Staten eller andre almene eller private Interesser.

Som almindelig Regel ved Bestemmelsen af Ansvaret maa dernæst fastholdes, at det ikke blot paahviler Ministrene, naar de have handlet i Forening med Kongen, men ogsaa naar de have handlet i Forening med Kongen og Rigsdagen. Imidlertid vil det langt fra være uden Betydning, at den sidstnævnte har deltaget i den paagjældende Beslutning. Denne Kjendsgjerning vil saaledes have en ikke ringe moralsk Vægt. Det Folketing, som selv har billiget den paagjældende Beslutning, vil ikke sætte vedkommende Minister under Tiltale, og selv om et senere Folketing ikke er bundet ved dette Hensyn til sin egen Medskyld, vil dog den Betragtning med Styrke gjøre sig gjældende, at der er noget i højeste Grad ubilligt

i at straffe Ministre, medens samtlige Rigsdagsmedlemmer, som ere deres medskyldige, ja maaske endog de, som have anstiftet dem til Gjerningen, gaa fri. Og Muligheden af en konstitutionel Tiltale mod Rigsdagsmænd har vor Forfatning ikke særlig hjemlet, saaledes som den norske Grl.'s § 86 har gjort det. Derfor vil selv et nyvalgt Folketing ikke tænke paa at anlægge Sag mod Ministrene for Foranstaltninger, som et Flertal baade i et tidligere Folketing og i Landstinget maatte have billiget. Men Rigsdagens Deltagelse vil dernæst ikke kunne lades ude af Betragtning ved den paagjældende Handlings Bedømmelse fra et politisk saa vel som fra et retligt Synspunkt. Ved Afgjørelsen af, om f. Ex. en Traktats Afslutning har været politisk forsvarlig eller en vis Lovs Udstedelse grundlovmæssig hjemlet, ville Ministrene med Styrke kunne paaberaabe sig den Kjendsgjerning, at et Flertal i hvert af Rigsdagens Ting har tiltraadt deres Opfattelse af de paagjældende Punkter, og selv om Rigsretten ikke maatte dele den, ville de derfor dog som oftest kunne paaberaabe sig Vildfarelsens Undskyldelighed som Frifindelsesgrund. Skjønt man vel principielt maa fastholde det ministerielle Ansvars Tilværelse ogsaa i Henseende til Foranstaltninger, ved hvilke Rigsdagen har medvirket, vil det derfor dog kun kunne forventes at faa praktisk Betydning under Forudsætning af, at vedkommende Minister maatte have gjort sig skyldig i en særlig Brøde, f. Ex. ved at lægge Dølgsmaal paa ham bekjendte Kjendsgjerninger, som, hvis de vare blevne Rigsdagen meddelte, vilde have stillet vedkommende Foranstaltning i et andet Lys, saaledes at den ikke var bleven vedtagen, og Skaden, som derved er bleven forvoldt, undgaaet. Har derimod vedkommende Minister medunderskrevet en af Kongen alene underskreven Beslutning, vil han ikke blot blive ansvarlig ligesom før Grundlovens Tid i det Tilfælde, at han har undladt at forsyne Kongen med behørig Oplysning i Sagen; men Ansvaret maa i alle Retninger fuldt ud paalægges ham, uden at Kongens Vilje i nogen Henseende kan paakaldes som en Undskyldnings- eller Befrielsesgrund; dette følger baade af Ordene i § 13 og af det tidligere udviklede Øjemed, i hvilket den ministerielle Medunderskrift er paabudt og Ansvaret knyttet til samme.

Reglen om Ansvars Begrundelse ved Medunderskriften frembyder efter det anførte ikke Anledning til Tvivl. Men saa kommer det andet Spørgsmaal: Er Medunderskriften den eneste Handling, paa hvilken Ansvar for de kongelige Beslutninger kan grundes, eller kunne ogsaa andre Ministre end de, som have medunderskrevet dem, drages til Ansvar derfor?

Med Hensyn til dette Spørgsmaals Besvarelse ere Theoretikerne af ulige Meninger, idet adskillige Statsretslærere betegne Medunderskriften som den essentielle Form, ved hvilken Ministrene paadrage sig Ansvar;

jfr hos os C. Goos og H. Hansen: Grundtræk S. 87; og i vor politiske Retspraxis er den samme Sætning udtalt, idet Rigsretsdom 28 Febr 1856 frikjendte fire blandt de anklagede Ministre allerede af den Grund, at de ikke havde medunderskrevet de kgl. Beslutninger. Kunde nu en saadan Sætning opstilles i Henhold til Grl. 5 Juni 1849 § 19, maatte det fremdeles kunne ske i Medfør af den nugjældende Grl.'s § 13. Ministrenes Ansvar bliver da ikke blot af ejendommelig Oprindelse (for saa vidt som det kan paadrages ved Handlinger, der ikke kunne medføre Ansvar for andre, men ogsaa for saa vidt som det ikke kan paadrages ved Handlinger, der netop vilde afføde Ansvar for andre; thi det er indlysende, at f. Ex. den Handling at raade Kongen til at begaa Grundlovsbrud, udøvet af en privat Mand eller en anden Embedsmand end en Minister, vil begrunde Strafansvar; men Ministrene vilde efter den anførte Opfattelse mellem dem selv i Ministerkonferencer kunne aftale og i Statsraadet tilraade Kongen en vis grundlovstridig Foranstaltning, og, naar den paagjældende Beslutning derefter udfærdigedes, medunderskreven af en enkelt Minister, blev dog kun denne ene strafskyldig. Hvis en kgl. Beslutning, indeholdende et eller andet Paabud, udstedtes uden nogen Ministers Medunderskrift, vilde endog ingen Minister blive ansvarlig derfor. Hertil kunde vel siges, at Paabudet ifølge Grl.'s § 13 heller ikke fik retlig Gyldighed, og at det forsaavidt var uden Interesse, om nogen Minister var ansvarlig for det. Men herimod er dog at erindre, at en saadan kgl. Beslutnings Udstedelse vilde skabe Tvivl og Usikkerhed hos Undersaatterne, og at den derfor ikke bør finde Sted. Har Kongen udstedt den uden Ministrenes Vidende og Vilje, ere de selvfølgelig angerløse; men have de medvirket dertil, bør de kunne drages til Ansvar derfor efter almindelige strafferetlige Regler. Havde endelig en Minister gjort en Indstilling til Kongen om Udfærdigelse af en vis Beslutning, men Kongen vægrede sig ved at resolvere i Overensstemmelse med Indstillingen, vilde det mislykkede Forsøg ikke, saaledes som det efter almindelige strafferetlige Regler burde, medføre Straf som saadant; thi det var ikke kommet til nogen Medunderskrift. Et Spørgsmaal bliver det dernæst, hvorledes der efter den anførte Opfattelse skal forholdes med de Ministre, som efter Beslutningens Tagelse bidrage til dens Gjennemførelse, om de ogsaa dækkes ved Reglen i § 13 om, at de Ministre, der medunderskrive, ere ansvarlige for Beslutningen, saaledes at de, der udføre den, ere angerløse; men en saa omfattende Mening vil dog næppe nogen lægge ind i Slutningsbestemmelsen i § 13. Tværtimod ville uden Tvivl alle indrømme, at de Ministres Ansvar, som medvirke til Beslutningens Udførelse, maa bedømmes uafhængig af § 13, der ved sit Udtryk »ansvarlig for Beslutningen« ifølge Sammenhængen kun kan antages at mene »ansvarlig for Beslutningens Tilblivelse«, ikke

for dens efterfølgende Fuldbyrdelse. I den følgende Fremstilling holde vi derfor ogsaa begge de nævnte Punkter saavidt muligt ud fra hinanden, idet vi først omtale Ansvaret for Tilblivelsen af Beslutninger vedrørende Lovgivningen og Regeringen.

Den før fremstillede Anskuelse, der bygger dette udelukkende paa Medunderskriften, kan kun naa til dette Resultat ved at gaa ud fra, at Bestemmelsen i Grl.'s § 13 har en udtømmende Karakter, idet den tilsigter en fuldstændig Opregning af de Kjendsgjerninger, hvorved Ansvaret begrundes, saaledes at en Modsætningsfortolkning derved er hjemlet. Til Støtte for denne Betragtning af Paragrafens Bud kunde man muligvis ogsaa henvise til Forfl. 2 Oktbr 1855 § 54; jfr §§ 20 og 22; samt Grl. 18 Novbr 1863 § 58; jfr §§ 19; 59. Ifølge Udtrykkene i disse Paragrafer synes det nemlig indlysende, at Medunderskriften var den nødvendige Form for Ansvarets Paadragelse. For i Almindelighed at tillægge den en slig Betydning kunde man dernæst paakalde det praktiske Hensyn til Vanskeligheden af at godtgjøre Ansvaret, naar dette ikke grundes paa Medunderskriften. Hovedbeviset imod den skyldige vil da være at søge i Statsraads- eller Ministerraadsprotokollen. Hvis nu Rigsdagen efter vor ligesom efter den svenske og norske Forfatning havde fri Adgang til at granske denne, vilde enhver Vanskelighed være fjærnet; men en saadan Adgang kan efter det S. 103 udviklede ikke forfatningsmæssig tilkomme den; og hvorledes skal saa Anklagemagten kunne godtgjøre de Ministres Brøde, der ikke have medunderskrevet? Er den ikke anvist paa, at Regeringen godvillig forsyner den med Bevismateriale? Og kan det under denne Forudsætning være Grundlovens Mening, at Anklage virkelig skal kunne rejses?

Med Hensyn til den her fremstillede Betragtning kan først gjøres den almindelige Bemærkning, at den dog kun kan have Gyldighed i Henseende til de kongelige Beslutninger, der ere af positivt Indhold eller gaa ud paa, at en vis Foranstaltning skal udføres, hvorimod den ikke kan fastholdes i Henseende til de negative, saasom at Kongen ikke agter at gjøre dette eller hint, f. Ex. at lade fremlægge et Lovforslag eller forsyne et af Rigsdagen vedtaget med sin Underskrift o. s. v. Da disse Beslutninger nemlig kun angaa Kongens egen Undladen, men ikke forpligte nogen som helst anden, vil en Medunderskrift paa dem være retlig fuldkommen ligegyldig, og det vil følgelig være aldeles unødvendigt, at den kgl. Resolution, som tilføres Statsraadsprotokollen, medunderskrives af nogen Minister. Antog man imidlertid, at Medunderskriften ifølge Grl.'s § 13 var den eneste Form, ved hvilken Ansvar for kgl. Beslutninger overhovedet kan paadrages, vilde Konsekvensen heraf være den, at der ikke kom til at paahvile nogen Minister noget Ansvar for saadanne negative

Beslutninger. Men det kan umulig være Grundlovens Mening. Hvis en Minister ikke kunde drages til Ansvar, naar han f. Ex. fraraadede Udstedelsen af en paatrængende nødvendig Lov eller Iværksættelse af en anden paatrængende Foranstaltning, f. Ex. Udstedelse af et Indførselsforbud, ved hvis Undladelse der paaførtes Landet store Tab, vilde Ministrene efter Grundloven endog være mindre ansvarlige end Kollegierne før Grundloven; thi disses Medlemmer maatte ubetinget kunne drages til Ansvar for et sligt Forhold; men et saadant Resultat kan den grundlovgivende Myndighed umulig have villet. Det maa følgelig fastholdes, at Medunderskriften ikke er en Betingelse for, at Ministrene kunne ifalde Ansvar for kongelige Beslutninger af negativt Indhold; her maa deres Ansvar bedømmes uafhængigt af Reglen i § 13 paa samme Maade som før Grundlovens Tid, saaledes at, naar Indstillingen er sket uden for Statsraadet, den enkelte Minister dømmes for fuldbyrdet eller attenteret Forbrydelse, efter som Kongen har resolveret i Overensstemmelse med Indstillingen eller ikke, og er Indstillingen gaaet igjennem Statsraadet, blive samtlige de Ministre, som dér have stemt for den eller i alt Fald ikke imod den, at straffe efter Strfl. 10 Febr 1866 § 47 flg; jfr § 45 flg. Efter samme Regel maatte vel ogsaa den Minister kunne behandles, der forsætlig udeblev fra Statsraadet, i hvilket han vidste, at Sagen skulde behandles, for paa den Maade at unddrage sig Deltagelse i Forhandlingen, idet han derved har tilsidesat den ham som Medlem af Statsraadet paahvilende Pligt til ved sin Nærværelse og Afstemning at hindre Beslutningens Vedtagelse, hvorved han har ydet en negativ Medvirkning dertil. Men af Hensyn til Vanskeligheden ved at føre Beviset for dette Øjemed med Udeblivelsen turde det være mindre hensigtsmæssigt at paalægge Ansvaret for selve Udeblivelsen; men derimod vil den udeblevne Minister ubetinget blive ansvarlig, naar han efter at være bleven vidende om Beslutningens Tagelse har tiltraadt den eller medvirket til Fuldbyrdelsen af den. Er Indstillingen sket i Henhold til forudgaaende Overenskomst imellem Ministrene, blive samtlige Deltagere i denne at straffe i Overensstemmelse med Strfl.'s § 54, jfr § 45 flg uden Hensyn til, om en eller flere maatte have været forhindrede fra at give Møde ved Sagens Foretagelse i Statsraadet.

Hvad dernæst angaar de Beslutninger, som ere af positivt Indhold, maa det fastholdes, at den anførte Mening, hvorefter kun Medunderskriften skulde paadrage Ansvar for deres Tilblivelse, er ukorrekt. Thi den Hovedbetragtning, paa hvilken den støttes, at Bestemmelsen i Grl.'s § 13 skulde have en udtømmende Karakter, er uhjemlet, og den derpaa byggede Modsætningsfortolkning er ganske ubeføjet. Den er nemlig i og for sig i Strid med de almindelige strafferetlige Regler ikke blot om Meddelagtighed, men, som foran paavist, ogsaa om Forsøg. Ministrene vilde

derefter være straffri for Handlinger, som medførte Straf for alle andre, og undgáa Ansvar i Tilfælde, hvor før Grundloven Medlemmer af Kollegierne ville være ifaldne et saadant; thi havde de raadet Kongen til at iværksætte en retsstridig eller upolitisk Foranstaltning, kunde der været gjort Ansvar gjældende imod dem, selv om Kongen ikke havde taget Indstillingen til Følge. En saadan Afvigelse fra de almindelige Regler, som den omtalte Opfattelse efter det anførte vil drage efter sig, maa have Formodningen imod sig, og det maa saa meget mere gjøres gjældende, naar den endog vilde stille den konstitutionelle Konges Ministre gunstigere end den enevældiges Konges. Man bør derfor ikke tillægge § 13 den anførte Hensigt, medmindre man er nødt til at gjøre det. Det vilde man nu være, hvis Paragrafens Forskrift ifølge vor Anskuelse kom til at staa fuldstændig ørkesløs; men kan man, selv under Forudsætning af, at den ikke vil være udtømmende, blot tillægge den nogen fornuftig Betydning, maa den modsatte Anskuelse absolut forkastes. Og dette vil man utvivlsomt kunne. Den hjemler positivt, 1) at en Ministers Medunderskrift paadrager ham et Ansvar for de kongelige Beslutninger, som andre Personers Medunderskrift ikke paadrager dem; 2) at den Minister, der medunderskriver, ikke blot staar til Ansvar som den, der har medvirket ved en andens Beslutning, men som den, der selv har fattet den; 3) at ikke blot den enkelte, men enhver Minister, som medunderskriver, bliver ansvarlig. Ved at slaa de anførte Sætninger positivt fast, saaledes at man ikke først skal naa til dem ved Slutning fra andre Bestemmelser, faar Paragrafens Forskrift sin fulde og tilstrækkelige Betydning. Nødvendigheden af at tillægge den en saadan nøder altsaa ikke til at holde paa dens udtømmende Karakter, hvilken heller ikke kan støttes paa dens Ord, der kun erklære, at enhver medunderskrivende Minister bliver ansvarlig, men ikke, at ingen anden bliver det. Hvad dernæst Argumenterne fra de anførte Paragrafer i Forfl. 2 Oktbr 1855 og Grl. 18 Novbr 1863 angaar, da er derved at bemærke, at de vel kun erklære de Ministre, som have medunderskrevet, for ansvarlige, men samtidig ogsaa paabyde, at samtlige de Ministre, der ere enige i Beslutningen, skulle medunderskrive den. Som Følge heraf blev der altsaa efter de nævnte Forfatningslove ikke Spørgsmaal om, at en Minister kunde stemme for de paagjældende Foranstaltninger i Statsraadet og dog undgaa Ansvar for samme; thi stemte han for dem, maatte han ogsaa medunderskrive og blev da ansvarlig. Hvad endelig angaar den praktiske Vanskelighed i Henseende til Beviset for de paagjældende Ministres Forhold, da er det et Spørgsmaal for sig, om og paa hvilken Maade Beviset for deres Forhold i hvert enkelt Tilfælde kan tilvejebringes. Lykkes det ikke at fremskaffe det, kan Følgen blive den, at de frikjendes; men det forhindrer

ikke, at de kunne tiltales og dømmes, naar det fornødne Bevis i det konkrete Tilfælde maatte foreligge, f. Ex. som Følge af deres egen Tilstaaelse. Enhver vil dog vistnok indrømme, at Ministrene bør kunne drages til Ansvar for Undladelse af nødvendige Foranstaltninger, som de have tilraadet Kongen, skjønt der i dette Tilfælde ikke bliver Spørgsmaal om nogen Medunderskrift, og Ansvar maa kunne gjøres gjældende uden Hensyn til, at Folketinget ikke har nogen officiel Adgang til Statsraadsprotokollen. Er der Spørgsmaal om en Lov eller vigtig Regeringsforanstaltning, som maa formodes at være behandlet i Statsraadet, kan Anklage rejses mod samtlige Ministre, og for at tilvejebringe det fornødne Bevisgrundlag vil den offentlige Anklager ikke blot kunne lade Ministrene afhøre i Rigsretten; jfr Lov 3 Marts 1852 §§ 35; 60; men ogsaa indstille til denne at forlange Udskrift af Statsraadsprotokollens Indhold vedrørende den foreliggende Sag meddelt af Statsraadssekretæren, om hvilken Indstilling saa Kongen i Statsraadet vil have at fatte Beslutning.

Resultatet af det anførte er da det med den konstitutionelle Forfatnings Aand som Retsstat fuldt ud stemmende, at Ministres Ansvar ikke er mere indskrænket, men er mere vidtgaaende end andres, idet de blive ansvarlige ved en Handling, ved hvilken ingen anden kan blive det, nemlig Medunderskriften, og desuden paa enhver Maade, paa hvilken Ansvar efter almindelige Regler kan paadrages, altsaa navnlig ved at gjøre Indstilling om Beslutninger eller positivt tilraade dem i Statsraadet, saa vel som ved ikke at fraraade dem, men forholde sig tavs, naar de forhandles samme Steds.

Spørgsmaalet er endelig endnu dette, om den paagjældende Minister ogsaa bliver ansvarlig, hvis han ikke indgiver sin Demission, naar han bliver overstemt. Er der Tale om en Foranstaltning, som udelukkende vedrører andre Ministres Forvaltningsdepartementer, vil dette i og for sig ikke være nødvendigt; vil derimod den paagjældende Foranstaltnings Gjennemførelse ogsaa paalægge ham visse Forpligtelser, f. Ex. Tilvejebringelse af de fornødne Pengemidler, vil det Spørgsmaal opstaa, om og hvor vidt han ved Iværksættelse af de paagjældende Foranstaltninger bliver ansvarlig for Beslutningens Gjennemførelse, hvilket nærmere vil blive omhandlet straks neden for. Under alle Omstændigheder ville derhos vedkommende Ministre være nødsagede til at indgive deres Demission for at unddrage sig Ansvaret, naar Kongen resolverer, at han ikke vil iværksætte en vis Foranstaltning, som Ministeriet finder nødvendig. Det følger nemlig af Bestemmelserne i Grl.'s § 12 om Kongens Ansvarsfrihed, at Ministrene ikke kunne paaberaabe sig den kgl. Resolution som Grund til Undladelse, idet de derved vilde kaste det politiske

og juridiske Ansvar fra sig over paa Kongen. Og hvis de anse Undladelsen af den paagjældende Foranstaltning for uforsvarlig, have de følgelig ingen anden Udvej til at undgaa Ansvaret end den at indgive deres Demission.

Om disse Betingelser for Paadragelse af Ansvar for kongelige Beslutningers Tilblivelse er man vistnok fra alle Sider enig; se Regeringens Lovforslag, Rigsdagstidende 1906—1907, Tillæg A., Sp. 3109, og de af Landstingsudvalgets Flertal stillede og af Landstinget ved anden Behandling vedtagne Ændringer dertil i Rigsdagstidende 1906—07, Tillæg B., S. 1675 flg.

Ifølge Landstingets Vedtagelse lyde Ansvarsbetingelserne:

»For skriftligt udfærdigede, Lovgivningen eller Regeringen vedkommende Beslutninger, der ere underskrevne af Kongen, er enhver Minister, der har medunderskrevet Beslutningen, ansvarlig (Grundlovens § 13).

En Minister, der ikke har medunderskrevet en saadan kongelig Akt, bliver, hvad enten denne er forsynet med nogen ministeriel Medunderskrift eller ganske mangler saadan, ansvarlig for Beslutningen, naar han enten har tilraadet den eller deltaget i dens Udførelse, eller, forsaavidt Beslutningens Genstand ligger indenfor hans Forretnings Omraade, vidende om den ikke modsætter sig dens Udførelse.

For Regeringshandlinger af Kongen, der ikke fremtræde i skriftlig Udfærdigelse, er en Minister ansvarlig under de samme Betingelser, som i forrige Stykke angivet.«

Kun i det næst foregaaende Stykke er der den Forskel mellem Regeringens ovennævnte Affattelse og Landstingets Vedtagelse, at Regeringsforslaget nøjedes med at kræve, at vedkommende Minister skulde indgive Modforestillinger efter at være bleven vidende om Beslutningen; men har han indskrænket sig dertil og ikke virkelig for sit Vedkommende hindret Gjennemførelsen paa hans Forvaltningsomraade, bør han fornuftigvis staa til Ansvar derfor.

Dernæst bestemmer Lovforslaget i Landstingets Vedtagelse videre:

»For Beslutninger, fattede i Statsraad eller Ministerraad, er enhver tilstedeværende Minister, som ikke ved bestemt Indsigelse fralægger sig Deltagelse i Beslutningen, ansvarlig.

En Minister, som ikke har været til Stede i det paagjældende Møde af Statsraadet eller Ministerraadet, eller som paa ovennævnte Maade har fralagt sig Deltagelse i en der i hans Nærværelse fattet Beslutning, bliver ansvarlig for denne, naar han enten senere tiltræder den eller deltager i dens Udførelse eller, hvis dens Gjenstand ligger indenfor hans Forslagsomraade, vidende om den har undladt at modsætte sig dens Udførelse.

For Undladelse af en Regeringshandling, hvis Udførelse i Henhold til Grundloven eller den øvrige Lovgivning paahviler Kongemagten, vil Ansvaret, ifald der om Undladelsen er udfærdiget en kongelig Beslutning, falde paa Ministrene efter de om skriftlige udfærdigede kongelige Beslutninger givne Regler.

Er ingen kongelig Beslutning udfærdiget om Undladelsen, er enhver Minister, der har bidraget til at hindre, at den paagældende Regeringshandling foretages, saavel som den Minister, indenfor hvis Forretningsomraade den undladte Regeringshandling vilde ligge, ansvarlig for den skete Undladelse«.

I Forbindelse med disse almindelige Regler om Ansvarets Paadragelse for kongelige Beslutninger indeholdt Regeringens Lovforslag endnu i §§ 7 og 8 særlige Bestemmelser angaaende Ansvaret for Afholdelse af ubevilgede Udgifter og for Udstedelse af foreløbige Love, som ikke fandt Bifald i Landstinget, jfr Rigsdagstidende 1906—07, Tillæg B., Sp. 1679 flg.; Landstingstidende 1906—07, Sp. 1509 flg. Disse Bestemmelser ville blive Gjenstand for nærmere Drøftelse i Læren om foreløbige Love og om Finansloven.

Saa vidt om Ansvaret for Beslutningers Tilblivelse. Vi gaa dernæst over til Reglerne om Ansvaret for deres Gjennemførelse. De frembyde ingen Vanskelighed, for saa vidt vedkommende Minister selv gjennemfører Beslutningen, idet Udførelsen ikke vil paadrage ham særligt Ansvar, for saa vidt som den ikke foranlediger nye særlige Retsbrud f. Ex. Anvendelse af ulovlig Tvang; men naar det er en anden Minister, hvem Udførelsen helt eller til Dels tilkommer og paahviler, saa opstaar Spørgsmaal om Betingelserne, hvorunder Ansvar for samme kan paalægges ham. Det Spørgsmaal opstaar derhos ikke blot, naar det er en anden samtidig Minister, som har kontrasigneret den Beslutning, hvorom Talen er, men ogsaa, naar den er medunderskreven af en tidligere Minister. Ved Besvarelsen af det fremsatte Spørgsmaal maa den Hovedsætning fastholdes, at vedkommende Minister i hvert Fald vil blive ansvarlig paa samme Maade og under samme Betingelser som underordnede Embedsmænd. I Statsforvaltningsretten læres, at disses Lydighedspligt ikke er ubetinget, saaledes, at de i alle Tilfælde skulde kunne paakalde en overordnet Myndigheds Befaling som Befrielsesgrund, naar der blev Spørgsmaal om at paalægge dem Ansvar. Det gjælder ikke blot, hvor Lydighed mod visse Befalinger er grundlovsmæssig forbudt; jfr Grl.'s § 43; men ogsaa i andre Tilfælde, hvor der er Spørgsmaal om en vis Handlings Grundlovmæssighed eller Lovlighed, og vedkommende Embedsmands Stilling er af en saadan selvstændig Natur, at han ikke i det hele taget er anvist paa at handle efter andres Ordre, men derimod kan

og skal øve et selvstændigt Skjøn. Saaledes vil f. Ex. en Politimester ikke uden at paadrage sig Ansvar kunne øve Censur eller foretage Husundersøgelse uden Retskjendelse, selv om det sker efter Justitsministerens Ordre. Det er da en Selvfølge, at en Minister ikke vil kunne undgaa Ansvar, hvor en underordnet Embedsmand vilde ifalde et saadant. Selv om der maatte findes et ældre kontrasigneret Reskript, som bemyndiger en Minister til at iværksætte en vis grundlovstridig Foranstaltning, f. Ex. forbyde religiøse Forsamlinger, hvor de i § 76 hjemlede Betingelser for Forbudet ikke foreligge, vilde vedkommende Minister dog ikke kunne slippe for Ansvar ved at følge Reskriptets Bestemmelser. Men paa den anden Side gives der Tilfælde, i hvilke den underordnede Embedsmand maa kunne kaste Ansvaret fra sig over paa den Foresatte, efter hvis Ordre han har handlet. En Forsamling under aaben Himmel maa saaledes en Politimester ansvarsfrit kunne forbyde i Henhold til en Ordre fra Justitsministeren, idet han er berettiget til at gaa ud fra, at Ministeriet er i Besiddelse af Oplysninger, som han selv savner og ikke er berettiget til at fordre sig meddelte. Vil da Ministeren ogsaa nogen Sinde til sin Befrielse kunne henvise til en grundlovmæssig udfærdiget Beslutning, selv om denne Beslutning muligvis af Rigsretten skjønnes at være grundlov- eller lovstridig? Under Rigsretssagen i 1856 forelaa saaledes det Forhold, at Indenrigsministeren havde udstedt Indkvarteringsordre for et ved en af Krigsministeren medunderskreven kongelig Beslutning ulovlig oprettet Dragonregiment. Og Rigsretten udtalte da ifølge Beretningen S. 1004—5, at en Minister ikke var beføjet til at modsætte sig Udførelsen af en underordnet Foranstaltning, som var en nødvendig Følge af en paa en anden Ministers Forestilling af Hs. Maj. Kongen i lovlig Form afgiven Resolution. Fastholder man denne Betragtnings Rigtighed, vil altsaa den Mulighed kunne tænkes, at en Minister, der er overstemt i Statsraadet, rolig kan forblive paa sin Post, ja endog medvirke til en af ham som lovstridig forkastet Foranstaltning, uden at dette kan paadrage ham Ansvar. Og hvis vedkommende ved Tiltrædelsen af sin Stilling f. Ex. som Finantsminister forefinder et ældre kontrasigneret kongeligt Reskript, som paalægger ham at udbetale et vist, ikke bevilget Beløb til en anden Minister, vilde det følgelig ogsaa være et Spørgsmaal, om han ikke kunde undgaa Straf ved at skyde sig ind under den Sætning, at han kun adlød en ham i behørig Form tilstillet kgl. Ordre. Denne Sætning anse vi imidlertid ikke for rigtig. Imod samme kan paaberaabes Bestemmelsen i Grl.'s § 12, at Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse. Vi have tidligere fremhævet, med hvilken Indskrænkning denne Sætning maa forstaas, hvis ikke Grundloven skal have opstillet en urimelig Regel. Vedkommende Minister maa nødvendigvis være inddraget i

Kredsen af de Personer, som have taget Del i vedkommende Regeringshandling, paa en saadan Maade, at hans Forhold efter almindelige Regler kan siges at være i Stand til at begrunde Strafskyld; men en videre Begrænsning er man paa Forhaand uberettiget til at lægge ind i samme. Den nævnte Betingelse foreligger nu imidlertid allerede, naar en Minister bevidst har foretaget en formelt lovstridig eller saglig uforsvarlig Handling eller Undladelse. Følgelig maa ogsaa i Henhold til den anførte Bestemmelse Straf kunne paalægges ham, medmindre man af Grundlovens øvrige Bestemmelser maatte kunne udlede en Hjemmel for, at han kan skyde Ansvaret fra sig over paa andre, f. Ex. fordi der har foreligget en Befaling, som han var forpligtet til at adlyde; men en saadan Hjemmel findes ikke i Grundloven. Vi have alt før ved Fortolkningen af Grl.'s § 13, tredje Punktum, fremhævet, at en saadan ikke kan søges i Ordene: Kongens Underskrift o. s. v. giver Gyldighed, da Meningen dermed ikke er, at de vedkommende Beslutninger derved blive ubetinget bindende. Heller ikke indeholder § 13 i Slutningsbestemmelsen, som før paavist, Hjemmel til at fritage Ministeren for Ansvar i det her omhandlede Tilfælde. Resultatet bliver da, at i Henhold til § 12 Ansvaret maa forblive hos vedkommende Minister, og denne Fortolkning vil man være nødsaget til at fastholde, fordi den anførte Bestemmelse kun paa den Maade faar en virkelig Betydning. Meningen med samme kan ikke være blot at opstille den Sætning, at der overhovedet paahviler Ministrene et Ansvar, saavel politisk som retligt, for deres Embedsførelse. Ogsaa andre Embedsmænd paahviler et saadant Ansvar, skjønt kun paa den Maade, at det kan gjøres gjældende af deres overordnede, og at de i det mindste i nogle Tilfælde ville kunne fri sig ved en Henvisning til disses Befalinger. Allerede før Grundloven paahvilede der, som før fremhævet, ogsaa Ministrene et Ansvar; men det var begrænset paa lignende Maade. De vare ansvarlige, men kun over for Kongen, og maatte kunne fri sig ved en Henvisning til Kongens Befalinger. Heri gjør nu Grundloven Forandring. Den paalægger Ministrene som saadanne et fuldt, ubetinget, selvstændigt Ansvar uden at tilstede dem at skyde det fra sig over paa andre. Udøvelsen af den kgl. Myndighed eller med andre Ord Regeringens Førelse; jfr Grl.'s §§ 7 og 8; skal ifølge dens § 11 ske gjennem Ministrene, og for enhver til Regeringens Førelse henhørende Akt, som er udøvet under Medvirkning af en Minister, paahviler der da denne det fulde Ansvar, uden at nogen som helst kongelig Beslutning, være sig en blot personlig Erklæring af Kongen eller en under ministeriel Medvirkning udfærdiget Resolution eller endelig en Beslutning, som er udgaaet fra Kongen i Forbindelse med Rigsdagen, kan fri ham fra samme, naar det befindes, at hans Handling har været retsstridig. Dette er Betydningen af Bestemmelsen

i § 12, at Ministrene ere ansvarlige »for Regeringens Førelse«, sammenholdt med § 11. Det Resultat, som denne Fortolkning saaledes fører til, stemmer ogsaa med Ministrenes hele statsretlige Stilling. De ere ikke underordnede Embedsmænd, der fungere under en højere Autoritets Ledelse. Kongen kan vel siges at staa over dem, men kun i en særlig Forstand, for saa vidt som Ministrene i mange Tilfælde ikke kunne handle paa egen Haand, men maa ty til at søge Kongens Medvirkning. Hvis altsaa en Minister f. Ex. er i Tvivl om, hvorledes han i et enkelt Tilfælde har at handle, vil han ikke som underordnede Embedsmænd kunne henvende sig til nogen overordnet om nærmere Instrux. Han kan bringe Sagen for i Statsraadet; men vil han have en Afgjørelse af, hvorledes han skal handle, kan han kun selv give sig den under Kongens Medvirkning og derved følgelig ikke unddrage sig Ansvaret. Kunde han lade Instruxen udfærdige af Kongen under en anden Ministers Medvirkning, vilde man derved i Virkeligheden opgive det almindelig antagne og forudsatte Begreb om en Minister som den, der umiddelbart under Kongen styrer vedkommende Forvaltningsgren, hvilket Begreb ogsaa Grundloven; jfr ovenfor S. 76; maa antages at være gaaet ud fra. Ministeren vilde paa denne Maade i Virkeligheden forvandles til en Departementschef.

Resultatet af den foregaaende Undersøgelse er da: Ingen i formel Henseende nok saa fejlfri Retsnorm, ingen Lov eller Anordning kan fritage den Minister, som har handlet i Henhold til samme, for Ansvar, naar vedkommende Norm dog i Realiteten har været ugyldig, og Ministerens Handling altsaa retsstridig.

I Overensstemmelse med den udviklede Sætning om Betydningen for det ministerielle Ansvars Paadragelse er ogsaa Bestemmelsen i det foran S. 134 omtalte Forslag til Lov om Ministeransvarlighed, hvis § 1 lyder:

»At Ministerens Handling eller Undladelse er paabudt ved Lov, endelig eller foreløbig, fritager ham ikke for Ansvar, selv om han ikke har medvirket til Lovens Tilblivelse, saafremt Loven efter sit Indhold eller sin Tilblivelsesmaade er stridende mod Grundloven«. Denne af Regjeringen foreslaaede og af Folketinget vedtagne Sætning har Landstingets Udvalg ogsaa fastholdt og Landstinget ved 2den Behandling vedtaget med Indskydelse af Ordene »eller ved kgl. Anordning« efter »foreløbig«, og Ordene »i nogen Maade« i Stedet for »efter sit Indhold eller sin Tilblivelsesmaade«.

Foruden for de kongelige Beslutninger, ved hvis Tilblivelse eller Udførelse han har medvirket, er Ministeren dernæst ogsaa ansvarlig for de af ham selv udfærdigede positive og negative Beslutninger saavel som i Kraft af den almindelige overordnede Myndighed og Tilsynspligt, han

har at føre indenfor sit Embedsomraade, for hans underordnedes Handlen og Undladen. I saa Henseende foreskriver Lovforslaget om Ministeransvarlighed: »For de paa en Ministers Vegne af en underordnet udfærdigede Beslutninger er Ministeren ansvarlig, for saa vidt han har givet den underordnede almindelig eller særlig Bemyndigelse til at udfærdige Beslutninger af det Indhold, hvormed den er udfærdiget, eller han, vidende om, at Beslutningen, naar han ikke hindrede det, vilde blive udfærdiget af dette Indhold, har undladt at give fornøden Befaling til at hindre det, eller han, tilføjer Landstingets Vedtagelse, efter at være bleven bekjendt med Udfærdigelsen har undladt at hindre Beslutningens Udførelse, for saa vidt dette endnu var muligt«.

»For Handlinger, der foretages af underordnede ved Udførelsen af en Beslutning, for hvilken Ministeren er ansvarlig, bærer han Ansvaret, for saa vidt som deres Foretagelse har været et af Ministeren selv betegnet eller et nødvendigt eller dog som naturligt forudsat Middel til Beslutningens Gjennemførelse«.

»Viser en Minister Mangel paa tilstrækkeligt Tilsyn med underordnede eller Mangel paa tilbørlig Myndigheds Haandhævelse, vil han, naar der af en underordnet begaas en Forbrydelse, hvis Fremkomst kan siges at være foranlediget eller begunstiget derved, være at anse med Straf«.

Ansvaret, som kan paalægges Ministre for deres Embedsførelse, bestaar foruden i Straf tillige i Erstatning.

Reglerne om dette sidste give ikke Anledning til videre Bemærkninger for Statsrettens Vedkommende. De almindelige Betingelser for Paadragelsen af dette Ansvar, som fremstilles i Civilretten, maa ogsaa kræves i dette Forhold. Spørgsmaalet om, naar de foreligge, bliver da nærmere at besvare i Overensstemmelse med den foregaaende Udvikling om Ministrenes retlige Stilling, saa vidt deres Embedshandlinger angaar, med særligt Hensyn til, hvad dér er bemærket om, at de ikke ere bundne ved Befalinger eller Resolutioner, som i Realiteten ere ugyldige. I Overensstemmelse hermed og med de almindelige Regler om Ansvarets Fordeling i Tilfælde af fleres Delagtighed i en skadegjørende Handling, hvorom ogsaa henvises til Civilretten, bliver da ogsaa Spørgsmaalet om Erstatningsansvarets Fordeling mellem en Flerhed af Ministre, at besvare.

Regjeringens ovennævnte Lovforslag bestemte i saa Henseende i § 7:

»Findes en Udgift at mangle saadan Hjemmel som Grl.'s § 49 kræver, men det ikke findes oplyst, hvem der efter Reglerne i denne Lov bærer Ansvaret for Udgiftens Afholdelse, vil Pligten til at tilsvare Udgiftens Beløb paahvile de paa den Tid, da Udgiften afholdtes, fungerende Ministre, en for alle og alle for en«. Denne Bestemmelse indeholdt imidlertid en Strenghed mod Ministrene, som var udenfor almindelige Regler; thi der-

efter vilde jo selv den, der havde godtgjort sin Uskyld, komme til at svare, naar den skyldige ikke kunde findes. Landstinget vedtog derfor den almindelige Bestemmelse: »Ere flere Ministre ansvarlige for Udgiftens Afholdelse, paahviler Erstatningspligten dem en for alle og alle for en«. Med Hensyn til Erstatningspligtens Omfang gjælde ligeledes de almindelige Regler, jfr J. Lassen: Obligationsrettens almindelige Del, S. 202 flg. Naar Holck I. S. 180 bruger nogle Ytringer, der kunde lede til den Antagelse, at de almindelige Betingelser for Paadragelse af Erstatningsansvar ikke skulde kræves, naar en Minister har afholdt Udgifter, der ikke ere lovhjemlede, men at der i saa Tilfælde skulde indtræde en, som han siger, ubetinget Erstatningspligt, maa det fremhæves, at en saadan Undtagelse i det omhandlede Tilfælde i Virkeligheden ikke foreligger. Har en Minister paa retsstridig Vis overtraadt Bevillingslovenes Forskrifter, foreligge de ommeldte Betingelser under Forudsætning af, at den vedkommende Udgift virkelig har paaført Statskassen et retsstridigt Tab, hvilken Betingelse ikke altid vil foreligge, selv om en ikke bevilget Udgitt maatte være afholdt. Er f. Ex. den Udgift, som Ministeren har foretaget, uden Hjemmel i en Bevillingslov, en saadan, til hvis Afholdelse der paahviler Staten en virkelig, være sig folkeretlig eller civilretlig, Forpligtelse, f. Ex. en saadan, som er konstateret ved Højesteretsdom, da er det et Spørgsmaal for sig, hvor vidt man er berettiget til at straffe Ministeren som den, der har tilsidesat Lovens Forskrifter med Hensyn til Bevillingen; men noget Erstatningsansvar kan under ingen Omstændigheder paalægges ham, da Staten ikke lider noget retsstridigt Tab derved, at Ministeren har udbetalt de Summer, som Staten virkelig var forpligtet til at yde.

Ministeriets Lovforslag bestemte herom i § 7:

»Forsaavidt der for det Beløb, som skal tilsvares, er anskaffet Genstande, som uden anden Virkning end Afsavnet kunne udleveres af Staten, ville de, naar Beløbet er tilsvaret, og der ikke i øvrigt paahviler vedkommende nogen ufyldestgjort Forpligtelse over for Staten, være at udlevere den, der har tilsvaret Beløbet. Har Staten ved Udgiftens Afholdelse opnaaet Frigjørelse for retmæssigt forfaldent Gældskrav, bliver dettes Beløb at godtgjøre«. I den sidste Sætning er dog aabenbart Udtrykket »forfaldent« ikke paa sin Plads, da et ved Udgiften dækket Gjældskrav maatte afregnes i Erstatningsbeløbet, selv om det ikke var forfaldent, da Betaling fandt Sted, blot med Fradrag af Mellemrenten. Landstinget ændrede derfor Bestemmelsen derhen, at den kom til at lyde: »Har Staten ved Udgiftens Afholdelse opnaaet Frigjørelse for retsmæssigt Gjældskrav, bliver et tilsvarende Beløb at godtgjøre«.

Efter den foranstaaende Fremstilling af det kriminelle og civile Ansvars Paadragelse tilføjes blot et Par Bemærkninger om Ophøret af

samme. Hvad det strafferetlige Ansvar angaar, maa med Hensyn til Ophøret deraf henvises til Strafferettens Regler om Strafskyldens Ophør, som i Almindelighed ogsaa ere anvendelige paa Ministrene. Dog maa med Hensyn til Strafskyldens Forældelse mærkes, at den i Strfl.s § 66 givne Regel om samme, der ogsaa kunde faa praktisk Betydning for Ministrenes vedkommende, for saa vidt Straffen for deres Forseelser maatte falde ud til Bøder eller simpelt Fængsel, efter Forskriften i Paragrafens Slutning ikke finder Anvendelse paa de i Strfl.s Kap. 13 omhandlede Forbrydelser i Embedsforhold. En særlig Forældelse af Strafskylden for Ministres Embedsforseelser kjender vor Ret, som tidligere fremhævet ikke; men naar den i Grl.'s § 12 bebudede Ministeransvarlighedslov en Gang udkom, maatte den forventes at ville opstille lignende Regler herom som dem, der findes i andre Landes Ministeransvarlighedslove. Ministeriets oprindelige Forslag til Lov om Ministeransvarlighed, § 15, bestemte derfor ogsaa: »En Ministers Ansvar for hans Embedsførelse saavel til Straf som Erstatning, bortfalder, naar hverken Kongen eller Folketinget inden et Aar efter at have faaet Lejlighed til at iværksætte Tiltale har besluttet saadan. Lejlighed til at iværksætte Tiltale anses given ved opnaaet Kundskab om det paagjældende Forhold, for Folketingets vedkommende i Forbindelse med, at Tinget derefter har været i mindst to Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed, at der siden da er sket nyt almindeligt Valg til Tinget, og at Tinget derefter igen har været i mindst 2 Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed«. Men mod denne Forældelsesregel blev der rejst Indsigelse, fordi den overensstemmende med almindelige Regler maatte have tilbagevirkende Kraft, hvilket man ikke vilde bifalde. Derfor bestemte det Forslag, der i den følgende Samling forelagdes Landstinget, i § 15: »De om Forældelse af Strafansvar for Embedsforseelser gjældende Regler finde Anvendelse paa Strafansvar efter denne Lov«, hvorefter det ikke forældes. Men da Straffelovens Forældelsesregler ere ganske ufyldestgjørende, og særlig Reglen om, at Ansvaret for Embedsforbrydelser ikke forældes, er en fuldstændig Anomali, kan det vel forventes, at en Revision af Straffeloven vil indføre en mere udstrakt Forældelsesregel, der da ogsaa vil komme Embedsmænd og Ministre til gode.

Med Hensyn til Eftergivelse som Grund til Ophøret af Strafskyld bliver at bemærke, at det for det første efter Bestemmelsen i Grl.'s § 26 er klart, at, naar Spørgsmaalet om en Eftergivelse af Strafskylden opstaar for de allerede dømte Ministres vedkommende eller med andre Ord, naar der tales om en Benaadning i stræng Forstand, kan den kun foretages af Kongen og Folketinget; men begge disse Avtoriteters Samstemmen maa ogsaa være nok. I Udtrykket: kun med Folketingets Samtykke, ligger

nemlig paa den ene Side en Fordring om, at dette skal indhentes, men ogsaa en Erklæring om, at det er nok. Derved ledes man imidlertid videre til at spørge, hvor vidt og under hvilke Betingelser der kan være Tale om at eftergive Ministrenes Strafskyld, forinden Dom er falden. At Kongen retsgyldig kan give Afkald paa sin Anklagemyndighed, kan i Henhold til hans forfatningsmæssige Magtfylde; jfr Grl.'s § 11; som Statsmagtens almindelige øverste Indehaver samt den i Henhold til Eftergivelse af Tiltale ved Kongen og Justitsministeren; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 36; fulgte Praxis ikke betvivles. Paa den anden Side er det lige saa klart, at Kongen ikke under nogen Form kan raade over Folketingets Anklagemyndighed i Medfør af Grl.'s §§ 14 og 69 og bringe den til at ophøre, heller ikke ved at benytte sin Ret til at amnestere; thi i foreliggende Fald, hvor Talen særlig er om Anklage mod Ministrene, vilde der ikke være Tale om en virkelig, omfattende Amnesti, men kun om en Abolition eller Fritagelse for Tiltale for bestemte Personer. Den er Kongen ved Grundlovens § 26 stiltiende udelukket fra at kunne foretage i Henseende til Ministrene, da han kun kan benaade dem, endda kun med Folketingets Samtykke. Og det vilde da være en Omgaaelse af Grundloven at meddele Ministrene Abolition i Form af en Amnesti. Derfor vil en Amnesti heller ikke kunne omfatte Ministrene, hvilket er forsaavidt rimeligt, som de maa forudsættes at have spillet en fremragende Rolle i vedkommende Konflikt, i hvilken de have haft Andel, og Lederne dog ofte blive undtagne fra Amnestien. Et Spørgsmaal er det saa kun, om et Folketing selv med Retsvirkning kan bringe sin egen Anklagemyndighed i Henseende til foreliggende ministerielle Embedshandlinger til at ophøre ved et udtrykkeligt eller stiltiende Afkald paa at gjøre den gjældende; jfr Goos og H. Hansen: Grundtræk S. 90; Nordisk Retsencyklopædi VI S. 463. Følgen af dette Spørgsmaals bekræftende Besvarelse vilde da blive den, at henholdsvis Kongen og Folketinget ved en samstemmende Beslutning vilde kunne tilsige Ministrene Ansvarsfrihed før Dom, ligesom de i Forening kunne benaade dem for den dem ved Rigsretten idømte Straf. Men imod denne Antagelse taler, at Grundlovens § 26 kun taler om Kongens Ret til at benaade Ministrene under den anførte Betingelse; under Forudsætning af den heromhandlede Anskuelses Rigtighed vilde det derimod have været naturligt, at § 26 ogsaa havde medtaget Fritagelse for Tiltale. Men da dette ikke er sket, og § 26 ikke kan forudsættes at have villet tillægge Kongen alene Retten til helt at fritage Ministrene for Tiltale, maa den logiske Folge snarere blive, at Grundloven bortser fra Muligheden af en Fritagelse for Tiltale for Ministrenes Vedkommende. For denne sidste Mening taler derhos, at man ikke med Sikkerhed kan slutte fra en Benaadnings Mulighed til Beføjelsen af Ansvarets

Eftergivelse før Dom; thi Retten til at benaade, der først kan udøves, naar vedkommende Minister har været udsat for Ubehagelighederne ved en Forfølgning og Domfældelse, og kun frier for Straffens Udstaaelse, er langt fra af en saa betænkelig Natur som Abolitionen, der uden Forfølgning og Dom erklærer, at Handlingen skal anses som non factum. Imod de her fremhævede Betragtninger har man saa ganske vist gjort gjældende, at Folketinget dog formentlig ligesom Kongen maa kunne renuncere paa den Tiltalemyndighed, som det har, og at dette Afkald da ogsaa maa være bindende for et følgende Folketing, ligesom Kongens Afkald vil være det for hans Efterfølger. Det skjønnes imidlertid ikke, at Analogien fra de om den administrative, historisk udviklede, under ministerielt Ansvar øvede Anklagemyndighed gjældende Regler med Sikkerhed kunne anvendes paa den ved Grundloven indførte nye konstitutionelle Anklagemyndighed, der i saa mange og vigtige Retninger er saa væsentlig forskjellig fra hin. Et Folketing, der maaske er i absolut Modstrid med Vælgernes Flertal, bør da fornuftigvis ikke kunne tilsige Ministrene Straffrihed. Derfra gik ogsaa Ministeriets Lovforslag ud, da det bestemte, at en Forældelse af Strafansvaret var betinget af, at der var foregaaet nye Valg til Folketinget, og at dette derefter ikke, skjønt det havde haft Lejlighed dertil, havde gjort Ansvar gjældende.

Selvfølgelig kan et Folketing lade være at udøve sin Anklagemyndighed og derved indtil videre hjemle Ministrene faktisk Straffrihed, saa vidt denne afhænger af Tinget. Derom drejer Spørgsmaalet sig ikke; men derimod om, hvor vidt Tinget ved en udtrykkelig eller stiltiende Beslutning om ikke for sit Vedkommende at ville gjøre Ansvar gjældende mod Ministrene for visse Embedshandlinger ogsaa kan sikre dem Ansvarsfrihed overfor et kommende Folketings mulig modstaaende Vedtagelse, saa at Rigsretten maa frikjende dem i Henhold til den førstanførte Beslutning. Derved vilde man da komme til det Resultat, at en Regering ansvarsfrit kan begaa et hvilket som helst Retsbrud, naar den kan faa Folketinget til at give sig Indemnitet derfor; og det stemmer ingenlunde med den ved Grundloven indførte almindelige Ligestilling af begge Rigsdagens Afdelinger, hvorefter begges Samtykke maa kræves til at legalisere en vis Ordning og derfor ogsaa til at legalisere et Retsbrud. Man kan ikke herimod gjøre gjældende, at den anførte Forskjel er en ligefrem Følge af, at Folketinget har en Anklagemyndighed mod Ministrene, som Landstinget ikke har; thi den nødvendige deraf flydende Forskjel er kun den, at Folketinget kan gjøre Ansvaret gjældende, hvad Landstinget ikke kan; men helt at borttage Ansvaret ogsaa overfor et senere Folketing, saaledes at dette berøves Retten til at gjøre det gjældende, det er en Beføjelse, som gaar videre end til at raade over sin egen Ret,

og som der derfor maa haves særlig Hjemmel til. Men en saadan findes ikke i Grundloven, hvis Regel i § 50 tværtimod fører til et modsat Resultat; thi ifølge den kræves der en Beslutning af Rigsdagen til at give Ministrene Decharge for Statsregnskabet, altsaa sikre dem Ansvarsfrihed for Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter, og Folketingets ensidige Beslutning om at frasige sig Retten til at gjøre Ansvar gjældende i den Anledning er altsaa ikke tilstrækkelig til at borttage Ministrenes mulige Ansvar. Denne Regel bliver saa meget mere betydningsfuld, som Grl. 18 Novbr 1863 § 58 gik ud fra det modsatte Synspunkt, idet den paabød, at Beslutningen om Afholdelse af ubevilgede Udgifter skulde forelægges Folketinget i den derpaa følgende Samling, »og afgjør samme, hvor vidt noget Ansvar skal gjøres gjældende mod de Ministre, som have medunderskrevet Beslutningen«. Her var altsaa Folketingets ensidige Beslutning om ikke at gjøre Ansvar gjældende en saadan, som tillige affødte Ansvarsfrihed for Ministrene; men en tilsvarende Regel gjælder ikke efter Grl.'s § 50, hvorefter Rigsdagens Beslutning udkræves til samme Øjemed; Rgsr. Ldst. T. 1864—65 2 overord. Saml. S. 839—41; 860—62; 876; jfr Ministeriets Lovforslag § 7 ovfr S. 135; og er det altsaa i Henseende til Ansvaret for ubevilgede Udgifter den positiv udtalte Regel, at Folketinget ikke ensidig kan tillægge Ministrene varig Ansvarsfrihed ved Beslutning om ikke at rejse Tiltale imod dem, saa ses der ingen som helst Grund til, at det skulde have den anførte Beføjelse i Henseende til hvilke som helst andre Overtrædelser, Ministrene monne have begaaet. Men vil man da spørge, hvor vidt og hvorledes det paadragne Ansvar helt og holdent kan eftergives udenfor de i § 50 omhandlede Tilfælde, maa Svaret vistnok lyde: ved Lov og kun ved Lov; thi hvor ingen Undtagelse er gjort, er det Lovgivningsmagtens Sag som den, der har at give Retsforskrifter, at eftergive et paadraget Ansvar; og det særlige ved Reglen i § 50 er altsaa kun, at det konstitutionelle Ansvar derefter kan borttages ved en Rigsdagsbeslutning, til hvilken Lovsformens Iagttagelse ikke udkræves, hvorhos Kongens ensidige Beslutning maa bringe hans Anklagemyndighed til at ophøre; jfr derimod Fællesforf. 2 Oktbr 1855 § 54; Grl. 18 Novbr 1863, § 57. Men en Selvfølge er det da, at lige med Kongens og Rigsdagens Beslutning ogsaa en Efterbevillingslov vil have Virkning til at borttage Ansvaret for de afholdte ubevilgede Udgifter; jfr Ministeriets ovennævnte Lovforslag § 7 3dje Stykke.

Om og hvor vidt saa i andre Tilfælde en Lov maatte hjemle en slig Ansvarsfrihed, bliver efter Omstændighederne et Fortolknings Spørgsmaal, som navnlig kan rejses ved de endelige Love, der afløse foreløbige, hvorom henvises til de efterfølgende Bemærkninger. I øvrigt bortfalder det strafferetlige Ansvar ved Strafs Udstaaelse og Benaadning; jfr Grl.'s § 27;

men Reglen i Straffelov 10 Febr 1866 § 66 finder, som alt bemærket, ikke Anvendelse paa Ministrenes embedsmæssige Ansvar, da Strafskylden for Embedsforbrydelser efter samme §'s Slutningsbestemmelse overhovedet ikke forældes.

Hvad angaar Ophør af Erstatningsansvaret, maa med Hensyn til Ansvar over for Staten dertil udkræves en Efterbevillingslov eller en Frafaldelse af Ansvaret fra Kongens og Rigsdagens Side; Grl.' § 50; jfr Ministeriets ovennævnte Lovforslag om Ministrenes Ansvarlighed § 7 3die Stykke. Ansvaret over for den private er undergivet de almindelige Regler om Ophøret af civile Erstatningskrav.

§ 30. Om Ministrenes Ansvar. (Fortsættelse.)

I Henseende til de formelle Regler om Ministrenes Ansvar mærkes, at Myndigheden til at anklage dem ifølge Grl.'s §§ 14 og 69; jfr Forfl. 2 Oktbr 1855 § 12; Grl. 18 Novbr 1863 § 61; jfr derimod Grl. 1849 §§ 20 og 73, tilkommer I) Kongen, der altsaa efter den bestaaende Forfatning er i Besiddelse af den samme Anklagemyndighed, som tilkom ham under det absolute Monarki; men en Forskjel fremkommer dog som Følge af Reglerne i Grl.'s §§ 13 og 16, idet Kongen ogsaa i Udøvelsen af den her nævnte Beføjelse nu er bunden til at benytte Ministres Raad og Medvirkning. Fra et formelt retligt Synspunkt kan der ikke være noget til Hinder for, at Kongen benytter den nævnte Myndighed til at sætte en Minister under Anklage uden i Forvejen at have brugt sin Afskedigelsesret. Men da den forfatningsmæssig nødvendige Samvirken mellem Kongen og vedkommende Minister saa vel som mellem Ministrene indbyrdes i højeste Grad vilde vanskeliggjøres, medens Anklagen stod paa, vil der vist aldrig blive Tale om en Anklage fra Kongens Side mod en Minister, førend denne er afskediget, og selv i saa Fald vil en Ministeranklage, rejst fra Kongens Side, høre til Sjældenhederne. Men skjønt altsaa Kongens Anklagemyndighed faktisk sjældent eller aldrig vil blive udøvet, maa det dog fastholdes, at den haves og kan gjøres gjældende. Den vil f. Ex. kunne blive praktisk der, hvor Folketinget ikke finder Anledning til at gjøre sin Myndighed gjældende, idet Tinget f. Ex. har billiget og samstemt i det afskedigede Ministeriums Politik, medens Kongen og hans nuværende Ministre nære en anden Opfattelse i saa Henseende.

Dernæst kunne Ministrene ifølge Grl.'s § 14; jfr § 69; tiltales af II) Folketinget. Der fordres altsaa efter vor Grundlov ikke som efter flere andre Forfatninger, dog mest fra ældre Tid; jfr Mohl: die Verantwortlichkeit der Minister S. 238 Note 4; Tidsskr. f. Retsvidensk. 1895

S. 382; en samstemmende Beslutning af begge Repræsentationers Afdelinger for at sætte en Minister under Anklage. Vilde man kræve en saadan samstemmende Beslutning, vilde det føre til, at et Ministerium, naar det blot var sikkert paa at være i Overensstemmelse med det ene Ting, kunde handle forfatningsstridigt uden strax at maatte frygte en Rigsretsanklage; jfr derimod den svenske Regeringsform 1809 § 106, hvorefter det af begge Kamre valgte »Konstitutions Utskot« beslutter Tiltale. Det maa derfor anerkjendes som stemmende med almindelige konstitutionelle Statsretsgrundsætninger, at der her saa vel som i det hele, hvor der handles om Udøvelsen af en kontrollerende Myndighed fra Folkerepræsentationens Side, bør gives det enkelte Ting Ret til at optræde selvstændigt; jfr Grl.'s §§ 45; 46; 62; og det følgerigtige vilde da være, at der ogsaa, hvor der handles om Anklage, indrømmes hvert af Tingene en Ret til at optræde paa egen Haand, hvilket ogsaa er sket i Prøjssen og Østerrig; Tidsskr. f. Retsvdsk. l. c. Denne følgerigtige Ordning er imidlertid ifølge de anførte Paragrafer ikke gjennemført i vor Grundlov, som i Lighed med de fleste Landes Forfatninger har indskrænket sig til at give Folketinget Anklagemyndighed. Denne Ordning har sit Forbillede i den engelske Forfatning, hvorefter Underhuset kan sætte Ministrene under Tiltale, medens Overhuset i sin Egenskab som Landets øverste Domstol har at dømme dem. Men denne Ordning fører til en vis Grad til de samme Misligheder, der, som oven for fremhævet, vilde følge af, at man krævede en Beslutning af begge Ting. Naar Regering og Folketing ere enige om en vis Handlemaade, kan Landstinget ikke gjøre Ansvar gjældende, og Forholdet vil kunne tænkes at stille sig saaledes, at medens Regering, Landsting og Folketing skulle være enige om et Forslag, for at det skal kunne blive til Lov, vil Regeringen og Folketinget faktisk ustraffet kunne tilsidesætte den vedtagne Lov.

Med Hensyn til Folketingets Udøvelse af Anklagemyndigheden maa endvidere bemærkes, at der til Iværksættelse af en Ministeranklage fordres en Beslutning af Tinget, fattet i Overensstemmelse med Reglen i Grl.'s § 61, men uden at ellers særlige Former f. Ex. gjentagne Behandlinger som ved Lovforslag, kvalificeret Majoritet eller lignende, som fordres i andre Forfatninger, udkræves; se som Exempel paa en saadan Beslutning: Folketingstid 6. Sess. 2 Saml. Sp. 2834, 2837, 3046, 3190; jfr Folketingets Forretningsorden § 22. Beslutningen bør indeholde en nøjagtig Angivelse af de Handlinger, for hvilke Tiltalen skal finde Sted, og Meddelelse derom bør uopholdelig gives Rigsrettens Formand. Samtidig bør en offentlig Anklager vælges; jfr Lov om Rigsretten 3 Marts 1852 § 18. Men naar nu en saadan Beslutning foreligger, og der derefter finder enten en Slutning af en Rigsdagssamling eller en Opløsning af Rigsdagen

eller af Folketinget Sted, opstaar det Spørgsmaal, hvilken Virkning disse Kjendsgjerninger øve paa den fattede Beslutning. Det kommer derved an paa, om man vil betragte denne som en afsluttet fuldfærdig Handling, hvis Virkning, naar den én Gang er fattet, vedvarer uden Hensyn til de nævnte Begivenheder; jfr Dr. K. Berlin: Opløsningsretten S. 424 flg; eller om man kun vil betragte den som det første Skridt til en Retsforfølgning, der først finder sin Afslutning ved Dommen; Tidsskr. f. Retsvdsk. 1895 S. 408. Da Folketinget ifølge Grl.'s § 14 »tiltaler« Ministrene, og denne Virksomhed ikke er afsluttet, før Dom er erhvervet, turde den sidste Betragtning være den rigtige, og Følgen deraf vilde da være den, at Forfølgningen maatte ophøre i det Øjeblik, Samlingen sluttes. Det kan ikke hjælpe, at der er beskikket en offentlig Anklager; thi denne er kun at anse som Folketingets Fuldmægtig, og kan ikke fungere i andre Tilfælde end Mandanten selv. Men i vor Rigsretspraxis er det dog uden Indvending antaget, at en Rigsretssag kan gaa frem, skjønt Rigsdagssamlingen er sluttet; Rigsretssag Nr. 2 og 3; og denne Sætning maa da støttes paa, at der i Bemyndigelsen ifølge Lov 3 Marts 1852 § 18 til at vælge en offentlig Anklager, hvis Virksomhed efter Forholdets Natur ikke er betinget af Folketingets Samværen, indeholdes en stiltiende Tilkjendegivelse af, at denne Fuldmægtig kan vedblive at fungere, selv efter at Mandanten er ophørt at være til; jfr ogsaa Lov 3 Marts 1852 § 9; men den deri indeholdte Forudsætning er dog ikke ubetinget forbindende, da den ogsaa kunde tænkes at sigte til de af Kongen anlagte Sager. Statuerer man det nævnte Resultat i Henseende til en Rigsdagssamlings Slutning, maa man vistnok gjøre det samme i Henseende til Folketingets Opløsning. Den Regel har fra gammel Tid været anerkjendt i Englands konstitutionelle Praxis; Mohl anf. V S. 248 Note 8; og er ligeledes anerkjendt i Norge for det Tilfælde, at en Valgperiode er udløben; jfr Beretning om Anklagen mod Statsraad Vogt S. 201—4. En enkelt Ministeransvarlighedslov, nemlig den hollandske, bestemmer vel, at Anklagen bortfalder, hvis ikke det nyvalgte Ting optager den; men andre statuere udtrykkelig den modsatte Regel; jfr den østerrigske Lov om Ministeransvarlighed 1867 § 26; og det turde ogsaa være indlysende, at denne sidste anbefaler sig fra et praktisk Synspunkt, idet man derved er sikret mod den formelle Mulighed, at et Ministerium ved fortsatte Opløsninger kan gjøre Anklagemyndigheden illusorisk. Er man først kommen ud over den nævnte Indvending, hentet fra Umuligheden af, at en Fuldmægtig kan fungere, hvor Mandanten ikke kan det, indses heller ikke, at der kan findes særlige Grunde, som lede til at besvare Spørgsmaalet anderledes ved en Opløsning end ved en Slutning. Den Mulighed foreligger vel, at selve den

Kjendsgjerning, som har fremkaldt Anklagen, gjøres til Opløsningsspørgsmaal, saa at Valgkampen kommer til at dreje sig derom, og de, der bifalde Foranstaltningen, vinde Sejer, saa at det nye Folketing misbilliger Anklagebeslutningen. Det er da mindre naturligt, naar Afgjørelsen i Mellemtiden er foregrebet derved, at Ministrene maatte være blevne dømte, men det vil dog kun ske, dersom de virkelig ere strafskyldige og der begaas da ikke nogen Uret imod dem, selv om Anklagen gaar frem. Det nyvalgte Folketing vil i saa Fald fra Retfærdighedens Synspunkt heller ikke have Krav paa andet end i Forening med Kongen at kunne benaade dem; jfr Tidsskr. f. Retsvidenskab 1908 S. 181.

Folketingets Anklagemyndighed omfatter, ligesom Kongens, Ministrenes »Embedsførelse«; jfr Grl.'s § 14. Tinget er følgelig udelukket fra at kunne sagsøge dem for almindelige borgerlige Forbrydelser, begaaede udenfor Embedsforhold. Med Hensyn til disse er den almindelige Anklagemyndighed kompetent ogsaa over for Ministrene, medens dens Beføjelse ifølge § 14; jfr § 69; er udelukket i Henseende til Forseelser i Embedsforhold. Som Følge heraf kan man for Ministrenes Vedkommende skjelne imellem det almindelige kriminelle Ansvar, som omfatter private Overtrædelser og gjøres gjældende af den almindelige Anklagemyndighed, og det »konstitutionelle« Ansvar med Hensyn til visse Overtrædelser, som udelukkende kan gjøres gjældende af Kongen og Folketinget. Til Fordel for denne udelukkende Kompetence kan navnlig paaberaabes Bestemmelsen i § 14 om Kongens Anklagemyndighed. Der kan nemlig ikke være Tvivl om, at Kongen som Regeringens Hoved selv uden en udtrykkelig Grundlovsforskrift maatte være berettiget til at sætte en Minister under Tiltale. Naar hans Beføjelse dertil desuagtet er udtrykkelig fremhævet i § 14, kan det ikke have anden Mening, end at Paragrafen vil give en udtømmende Forskrift om, hvem Anklagemyndigheden tilkommer. Kun maa herved erindres, at for saa vidt som man overhovedet i Henhold til Grundlovens § 72 tillægger private Borgere en Ret til at sagsøge Embedsmænd til Erstatning, hvorom nedenfor i Læren om Øvrighedsmyndighedens Grænser, kan denne Ret ikke antages udelukket ved Grl.'s § 14, der, som Ordet »tiltales« viser, nærmest kun har kriminel Forfølgning for Øje. Den private Borger vil derfor kunne gjøre sit Erstatningssøgsmaal mod Ministeren gjældende ved den ordinære Ret; jfr dog Nordisk Retsencyclopædi VI S. 470.

Fra Reglerne om Anklagemyndigheden gaa vi over til Grundlovens Bestemmelser om den Domstol, ved hvilken Søgsmaal, som gaa ud paa at gjøre Ansvar gjældende mod Ministrene for deres Embedsførelse, blive at anlægge og paadømme. I alle Lande har man ved Indførelsen af en konstitutionel Forfatning været enig om, at en Fravigelse fra de alminde-

lige Værnetingsregler her maatte finde Sted. At anlægge et saadant Søgsmaal som det ommeldte ved en almindelig Underret maatte være utilraadeligt, dels fordi en saadan underordnet Domstol ikke vilde kunne optræde med den fornødne Anseelse og Avtoritet overfor den muligvis endnu i Embede værende Minister, som maaske endog vilde have det i sin Magt at indstille paagjældende Dommer til Afskedigelse, dels fordi en saadan hos os kun af en enkelt Dommer beklædt Ret let kunde forudsættes at ville være ude af Stand til at magte de omfattende og vanskelige ej blot juridiske, men ogsaa politiske Kvæstioner, som under Sagen kunne være at paakjende. Ligeledes vilde det være utilraadeligt at lade de almindelige Regler om det kriminelle Værneting gjøre Udslaget i Henseende til Afgjørelsen af Spørgsmaalet om, hvilke Dommere der skulle dømme i Sagen. Baade Staten og den anklagede have i foreliggende Tilfælde Krav paa Tilvejebringelsen af den største Garanti for Sagens grundige og retfærdige Behandling, som kan og bør tilvejebringes ved Valget af en med talrige, dygtige og upartiske Medlemmer besat Domstol. Endvidere er der endnu en Grundsætning, som man overalt har været enig om, nemlig, at man ikke til Bedømmelse af de herhen hørende Sager bør indsætte nogen extraordinær Domstol eller Kommission, som vilde være at danne i hvert enkelt Tilfælde, efter at Beslutningen om Sagsanlæg er taget, en Fremgangsmaade, som benyttedes hos os under den ældre Forfatning; jfr f. Ex. i Griffenfeldts og Struensees Processer. En saadan Fremgangsmaade har, bortset fra andre Ulemper, den Fare, at man ved Valget af Medlemmer, hvad enten de valgtes af Regeringen eller af Repræsentationen, kunde lade sig paavirke af Hensynet til det attraaede Udfald af Sagen fremfor eller foruden Hensynet til vedkommende Personers Kvalifikationer. Dommernes Upartiskhed vilde da ikke være tilstrækkelig garanteret herved. En fast Domstol bør under alle Omstændigheder paakjende de ommeldte Sager. Men medens de forskjellige Stater for saa vidt have fulgt den samme Grundsætning, hersker der i øvrigt stor Forskjel i Henseende til Spørgsmaalet om Ordningen af vedkommende Domstol; jfr R. Kjellén: Studier rörande Ministeransvarigheten S. 151 flg. I England, hvor Overhuset tillige er den almindelige øverste Domstol for Riget, fungerer dette Hus ogsaa som Domstol i disse Sager. Paa Fastlandet, hvor Forholdet ikke er det, at den øverste Domstol falder sammen med Folkerepræsentationens første Kammer, er man ved Dannelsen af Rigsretten gaaet forskjellige Veje. Bortset fra de enkelte Stater, hvor den er dannet paa en særegen Maade; se den svenske Regeringsform 1809 § 102; den østerrigske Ansvarlighedslov 25 Juli 1867 § 16; hvorefter hver af Repræsentationens to Afdelinger vælger tolv uafhængige, retskyndige Statsborgere, der ikke maa være Medlemmer af Repræsentationen, af hvilke 24 Personer Rigsretten sammen-

sættes; jfr hos os Forslag i Rigsd. Tid. 1889—90 Tillæg A. Sp. 2671 og 3303; Folk. Tid. s. A. Sp. 1456; 1525; 3061; 3185; Rigsd. Tid. 1895—96 Tillæg A. Sp. 2487; Tillæg B. Sp. 2097; Folk. Tid. Sp. 65; 1633; Tidsskr. f. Retsvdsk. 1895 S. 397; er den dømmende Myndighed paa nogle Steder henlagt til Rigets almindelige øverste Domstol; se saaledes den belgiske Forfatning Art. 90; den prøjssiske Forfatning 1850 Art. 61; jfr i vor Forfatningshistorie kgl. Resol. 24 Marts 1848; hvorefter Højesteret midlertidig skulde være Ministrenes Forum, for saa vidt de bleve tiltalte for deres Embedsførelse. I andre Lande haves Exempler paa den dømmende Myndigheds Henlæggelse til første Kammer alene; jfr det franske charte 1830 Art. 47; den italienske Forfatning 1848 Art. 36; m. fl.; og endelig gives der Lande, som frembyde Exempler paa, at man har dannet Rigsretten ved en Kombination af begge de nævnte Elementer, nemlig Repræsentationens første Kammer sammen med Rigets øverste Domstol; jfr den norske Forfatning 1814 § 86; hvorefter Lagtingets Medlemmer sammen med Højesteret udgjøre Rigsretten. En tilnærmelsesvis lignende Ordning have vi ogsaa haft i vor Forfatningshistorie, nemlig i Grl. 18 Novbr 1863 § 60, der bestemte, at Rigsretten skulde bestaa af Landstinget sammen med 9 af Landsdelenes højeste Dommere. Derimod gav Grl. 5 Juni 1849 § 72 en anden Regel med Hensyn til Dannelsen af Rigsretten, idet den foreskrev, at Rigsretten skulde bestaa af et Udvalg dels af Højesteret; 8 Medl.; dels af Landstinget; 8 Medl.; jfr hermed Forfl. 2 Oktbr 1855; 2den midlertidige Bestemmelse. Den gjældende Grundlov giver endelig i saa Henseende i § 68 en Regel, der har læmpet Reglen i Grl. 1849, idet den bestemmer, at Rigsretten bestaar af de ordentlige Medlemmer af Landets øverste Domstol: Justitiarius og 12 Tilforordnede; jfr kgl. Resol. 10 Marts 1821. Man har herefter opgivet Bestemmelsen om kun at lade et Udvalg af Højesteret tiltræde Rigsretten, hvilken Forandring mest er begrundet i det upraktiske i at lade 13 Medlemmer vælge 8. Da kun de ordentlige Medlemmer ved Grundloven ere kaldede til Sæde i Rigsretten, ville de extraordinære Assessorer ikke kunne indtræde deri.

Af Hensyn til Beskaffenheden af de Sager, som blive at paadømme ved Rigsretten, er der dernæst i samme foruden det juridiske indført endnu et andet Element, som kan forudsættes at ville tilføre den den fornødne politiske Sagkundskab og Erfaring. Landstinget vælger nemlig et tilsvarende Antal Medlemmer ind i Retten, hvorved der paa den ene Side tilføres denne politisk sagkyndige Mænd, men paa den anden Side er afværget den Mulighed, at Landstingsmændene kunne øve en afgjørende Indflydelse paa Sagens Udfald. Til dette Øjemed har Grundloven særlig bestemt, at Antallet af de fra Landstinget valgte Medlemmer ikke kan blive større end Tallet af Højesteretsdommere; jfr nærmere Reglen i § 68 om, hvorledes der skal forholdes, naar noget Højesteretsmedlem

maatte have Forfald: Kan i et enkelt Tilfælde ikke det fulde Antal af den øverste Domstols ordentlige Medlemmer deltage i Sagens Behandling og Paakjendelse, fratræder et tilsvarende Antal af de af Landstinget sidst eller med mindst Stemmetal valgte Rigsretsmedlemmer. Hvis derimod et eller flere af de fra Landstingets Side valgte Medlemmer ere forhindrede i at fungere, fratræder dog ikke noget af Højesteretsmedlemmerne, men i saa Fald bliver Suppleringsvalg fra Landstinget nødvendigt; her vil da Bestemmelsen i Lov 3 Marts 1852 § 9 faa praktisk Betydning. Landstingets Valg af Rigsretsmedlemmer er efter Ordene i § 68 indskrænket til dets egne Medlemmer; jfr Udtrykket: blandt dets egne Medlemmer valgte Dommere. I denne Bestemmelse ligger utvivlsomt udtalt den Tanke, at vedkommende ikke blot paa den Tid, de vælges, skulle være Medlemmer af Landstinget, men ydermere, at de i det hele vælges i Kraft af deres Egenskab som Landstingsmænd og altsaa kun kunne være Medlemmer af Rigsretten, saa længe de ere Medlemmer af Landstinget; jfr Bestemmelsen i Grl.'s § 46 om Valg til Kommissioner. Den Tvivl, som man i denne Henseende fra flere Sider ytrede under Forhandlingerne om Lov 3 Marts 1852 med Hensyn til Fortolkningen af de lignende Udtryk i Grl. 1849 § 72; jfr Landstingstid. 1 Sess. Sp. 755 ff.; se ligeledes nogle Ytringer paa Rigsforsamlingen 1849 Sp. 2428, 2431—32; var derfor vistnok ganske ubeføjet. Nu stadfæster den gjældende Grl.'s § 68 indirekte Sætningen om, at deres Stilling som Rigsretsdommere ophører samtidig med deres Egenskab som Landstingsmænd gjennem den Undtagelse, som opstilles i Slutningsbestemmelsen. I Henseende til det der brugte Udtryk: »efter at der er rejst Sag for Rigsretten«, bemærkes, at dertil maa udkræves, at de i Lov 3 Marts 1852 § 18 nævnte Akter ere foregaaede, saa at Beslutningen om Anklage i Forbindelse med Valget af Anklager maa have fundet Sted samt Meddelelse herom være sket til Rigsrettens Formand. Der kunde være Spørgsmaal, om man ikke skulde kræve endnu mere, nemlig at Stævningen til Retten var forkyndt tiltalte; men en saadan Fordring er man ikke beføjet til at opstille. I foreliggende Fald handles der ej om en vis Virkning, som det, at der er rejst Sag, skal medføre over for Tiltalte, men om en vis Indflydelse, som vedkommende Kjendsgjerning skal øve paa selve den Stilling, som Rettens Medlemmer indtage, og her maa det være nok, at Retten ved Tilkjendegivelse af den besluttede Tiltale er kaldet til Virksomhed. Den nævnte Undtagelse fra Reglen om, at en Person ved Ophøret af hans Stilling som Landstingsmand ogsaa ophører at fungere som Medlem af Rigsretten, er i den anførte Grundlovsparagraf kun hjemlet i det Tilfælde, at en Opløsning af Landstinget maatte have fundet Sted, og vil derfor ikke kunne finde Anvendelse, naar den ordentlige Tid for Valget er udløben. Endnu maa mærkes den Bestemmelse i Grl.'s § 68,

hvorefter de Medlemmer af Rigsretten, som Landstinget vælger, have at fungere paa et vist Aaremaal, ligesom selvfølgelig Højesteretsmedlemmerne fungere, saa længe de ere i Retten. Den gjældende Grundlov har ved denne Bestemmelse vedkjendt sig det samme Princip, som alle vore tidligere Forfatningslove, nemlig at Rigsrettens Dommere ikke bør vælges blot for en enkelt Sag: jfr allerede Grl. 1849 § 72. Kun i et enkelt Tilfælde kan der i vor gjældende Ret endnu blive Tale om at vælge Dommere med en konkret Retssag for Øje, nemlig naar nogen af Landstinget valgt Rigsretsdommer maatte faa Forfald paa en Tid, da enten en Anklage er rejst eller i hvert Fald en Sag er i Færd med at anlægges, og Udfyldningsvalg derved nødvendiggjøres. Et Valg af nogle overtallige Rigsretsmedlemmer, der eventuelt kunde indtræde i de Medlemmers Sted, der maatte have faaet Forfald, hvorved ogsaa denne Mulighed vilde afskæres, kjender Grundloven og Rigsretsloven ikke; jfr derimod Forfl. 2 Oktober 1855, 2den midlertidige Bestemmelse. Hvad angaar det, at Fristen for Rigsretsdommernes Funktionstid for de af Landstinget valgte Medlemmers vedkommende er sat til 4 Aar, maa mærkes, at denne Tidsgrænse staar i Forbindelse med Reglen i Grl.'s § 39, hvorefter Halvdelen af Landstingets Medlemmer afgaar hvert 4de Aar. — Et Spørgsmaal, som under Forhandlingerne om Rigsretsl. 3 Marts 1852; jfr sammes § 10; Folketingstid. 3 Sess. Sp. 1294 ff.; fremkaldte Tvivl og Betænkeligheder, nemlig det, om Rigsretten nogen Sinde kunde sættes med et mindre Antal Dommere end det, hvoraf den efter Grl. skulde bestaa, maa for den gjældende Grundlovs vedkommende utvivlsomt besvares bekræftende. Grl.'s § 68, 2det Pkt., gaar selv ud fra, at det fulde Antal Højesteretsdommere og Landstingsmænd, hvoraf Rigsretten skal bestaa, ikke behøver at deltage i hver Slags Paakjendelse; derimod savnes en positiv Grænse for Antallet af Dommerne, med hvilke Rigsretten kan sættes, da den i Lov 3 Marts 1852 § 10 satte Grænse, 12, paa Grund af Antallets Forøgelse næppe længere kan gjælde.

Endnu maa mærkes den Bestemmelse i Grl.'s § 68, at Retten selv vælger sin Formand af sin egen Midte; jfr Rigsretsl.s § 4; hvilken Bestemmelse sigter til at garantere Rigsrettens selvstændige, baade af Regeringens og Repræsentationens Indflydelse uafhængige Ledelse. Med Hensyn til Rettens Organisation og Proceduren for samme henvises til Lov 3 Marts 1852; jfr Grundlovens 2den midlertidige Bestemmelse. Om dens Fredhellighed se Lov Nr 32, 25 Marts 1871 § 1.

Sagerne, som ved Rigsretten anlægges mod Ministrene, ere Straffesager; jfr Grl.'s § 14: »tiltales« og Lov 3 Marts 1852; der helt igjennem forudsætter dette. Ministrene ville da ogsaa efter Omstændighederne kunne dømmes til Embedsforbrydelse, naar deres Handlinger gjøre dem fortjente til en slig Straf, og paa den Maade ved Rigsretten dømmes

fra deres Post. Paa den anden Side er Rigsretten ikke indskrænket til at ikjende Straf af Embedsfortabelse, men kan ikjende enhver Art af Straf, hvormed Loven maatte belægge de Handlinger, for hvilke Ministrene ere tiltalte; jfr derimod R. Kjellén: Anf. V. S. 85; Tidsskr. f. Retsvdsk. 1895 S. 374; om den i flere andre Landes, navnlig i de nordamerikanske Fristaters Forfatning gjældende Regel, at Rigsretten kun kan dømme Ministrene fra Embedet. I Forbindelse med Straffen vil Rigsretten efter almindelige Regler ogsaa akcessorisk kunne paalægge Erstatningsansvar; Lov 3 Marts 1852 §§ 41; 79; 92; jfr C. Goos og H. Hansen: Grundtræk S. 59; og for saa vidt som Kongen eller Folketinget maatte ville nøjes med at sagsøge Ministrene til at give Erstatning uden at paastaa dem straffede, vil et sligt Søgsmaal formentlig ogsaa være at anlægge og kunne anlægges ved Rigsretten, navnlig da det jo ogsaa under en anlagt Straffesag vil være muligt, at Rigsretten frikjender Ministrene for Straf, men paalægger dem at udrede Erstatning, og det vilde da være en unaturlig Formalisme, om Søgsmaalet altid skulde formuleres som et Straffesøgsmaal. Men uafhængig deraf staar den private Borgers Ret til ved de almindelige Domstole at anlægge Søgsmaal mod Ministrene for Overskridelse af Øvrigheds Myndighedens Grænser i Henhold til Grundlovens § 72 og til under dette Søgsmaal eventuelt at faa sig Erstatning tilkjendt.

De foranførte Regler om Ministrenes Ansvarlighed og Maaden, paa hvilken det gjøres gjældende, finde selvfølgelig Anvendelse paa samtlige Ministre, ogsaa paa Ministeren for Island; men med Hensyn til ham er endnu at mærke, at Forfatningsloven for Island Nr 1, 5 Jan 1874 § 3 bestemte, at Ministeren skulde være ansvarlig for Forfatningslovens Overholdelse. I Stedet for denne Bestemmelse siger nu Forf. L. Nr 20, 3 Oktbr 1903 § 2, at Ministeren er ansvarlig for Regeringens Førelse, hvilket for saa vidt er en overflødig Udtalelse, som dette allerede er sagt i Grl.'s § 12. Forf. L. Nr 1, 5 Jan 1874 § 3 bestemte endvidere, at Altinget for sit Vedkommende gjør Ansvar gjældende mod Ministeren efter de Regler, som nærmere vilde blive at fastsætte ved Lov, og i Overensstemmelse hermed udtaler Forf. L. Nr 20, 3 Oktbr 1903 § 2, at Altinget kan rejse Anklage mod Ministeren for hans Embedsførelse efter de Regler, som fastsættes ved Lov, hvorefter der er udstedt en Lov Nr. 5, 4 Marts 1904 for Island om Ministerens Ansvarlighed, hvoraf mærkes Bestemmelsen i § 5, hvorefter der til Lovens Straf efter Omstændighederne kan føjes Straf efter almindelig borgerlig Straffelov; og § 7, hvorefter Altingets Paataleret er fortabt, naar den ikke er gjort gjældende inden 5 Aars Forløb; hvorhos Forf. L. Nr 1, 5 Jan 1874 § 12 bestemmer, at Kongen kan benaade og give Amnesti, uden, i ligefrem Strid med den danske Grundlov, at tilføje noget Forbehold i Henseende til Muligheden af Ministerens Benaadning. Forf. L. Nr 1, 5 Jan 1874 mdl.

Best. § 2 og Forf. L. Nr 20, 3 Oktbr 1903 § 13 bestemte dernæst, at, indtil den nævnte Lov var udkommet, de af Altinget mod Ministeren anlagte Sager skulde paadømmes af Rigets Højesteret efter de for samme gjældende Procesregler; men derefter er udstedt Lov Nr. 31, 20 Oktbr 1905 om Dannelsen af en Landret, der skal paakjende de Sager, som Altinget lader anlægge mod Ministeren i Anledning af hans Embedsførelse eller mod Landssekretæren i Anledning af hans Embedsførelse under hans Varetagelse af Ministerforretningerne paa eget Ansvar; jfr ovf S. 78. Herved fremkom en Dobbelthed i Reglerne om Ministerens Ansvar. Det kan nu gjøres gjældende mod ham af Kongen og ~~Ministeren~~ for Rigsretten og desuden af Altinget for Landretten.

Kongen og Folketinget kunne i Medfør af Grl.s § 14 anlægge Sag mod Ministeren for Island for hele hans Embedsførelse. Hvis Konsejlspræsidentens mindre klare Udtalelse i Anledning af den ovenfor S. 81 anførte Udtalelse af Kongen i Statsraadet; jfr Folketingstidende 1905—06 Sp 1122—1123 maatte være at forstaa paa den Maade, at Folketinget kun vilde kunne anlægge Sag mod Ministeren for en Handling vedrørende Rigets Anliggender, vilde dette være en grundlovsstridig Misforstaaelse. Altinget kan kun tiltale en Minister for hans Embedsførelse vedrørende de særlige islandske Anliggender; jfr Lov Nr. 5, 4 Marts 1904 §§ 1, 2 m. fl. For saa vidt han altsaa som Medlem af Statsraadet eller Ministerraadet eller paa anden Maade maatte have medvirket ved Beslutninger vedrørende Rigets almindelige Anliggender, kan Altinget ifølge den ved Lov 2 Jan 1871 og de særlige Forfatningslove dragne Grænse ikke rejse Tiltale, men vel for hans Virksomhed i Statsraad; jfr Forf. L. Nr 20, 3 Oktbr 1903 § 1; og Ministerraad i Henseende til de særlige islandske Anliggender. Men ved denne dobbelte Anklagemyndighed vil der uundgaaelig kunne tænkes at opstaa Konflikter, idet henholdsvis Kongen og Folketinget og Altinget, Rigsretten og Landretten kunne opfatte og bedømme Ministerens Embedsgjerning ud fra en forskjellig Opfattelse af Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget, f. Eks. naar Spørgsmaalet bliver, om Ministeren ved sin Handling har gjort Skaar i Landets Frihed eller Selvstændighed; jfr Lov Nr. 5, 4 Marts 1904 § 2 c. At den Mulighed kan foreligge, uden at der er anvist en Udvej til Konfliktens Løsning, er aabenbart en Abnormitet, som ikke kan være i Overensstemmelse med den rette grundlovsmæssige Ordning af Ministerens Ansvarlighed, og som da ogsaa kun er fremkommen ved, at den islandske Forfatningslovs herhenhørende Bestemmelser ere givne i Strid med de grundlovmæssige Forskrifter i §§ 14 og 69, der alene hjemle en Anklagemyndighed for Kongen og Folketinget og alene en Domsmyndighed for Rigsretten i de mod Ministrene for deres Embedsførelse anlagte Sager. I Lov 2 Jan 1871, der udsondrer et Indbegreb af særlige islandske Anliggender, er der ikke Tale om at give

Regler for disses Styrelsesmaade; det forudsættes kun i § 6, at den øverste Ledelse af dem er i Kjøbenhavn, og under Forhandlingen om Loven betragtedes det som en Selvfølge, at Ministeren for Islands særlige Anliggender var ansvarlig over for Rigsdagen; Landstingstidende 1868—69, Sp. 861; 1373; 1378; 1409; 1467; 1481. Det af Landsting og Folketing iøvrigt i forskjellig Skikkelse i Samlingen 1868—69 vedtagne Forslag til Lov om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget indeholdt derfor ogsaa en udtrykkelig Bestemmelse om, at den øverste Ledelse af Islands Anliggender skulde have sit Sæde i Kjøbenhavn og kun kunne overdrages til en af de for Rigsdagen ansvarlige Ministre; jfr Rigsdagstidende 1868—69, Tillæg B, Sp. 593; Landstingstidende 1868—69, Sp. 1481, 1843, 1852; Folketingstidende s. A., Sp. 5428. Naar denne Bestemmelse udgik i det i Samlingen 1870—71 vedtagne Lovforslag, der blev til Lov 2 Jan 1871, var det i Betragtning af, at det var unødvendigt i denne Lov at udtale noget om Nødvendigheden af de særlige islandske Anliggenders Styrelse ved en Minister og hans Ansvarlighed, hvorom Grundloven bestemte det fornødne. »Det er en Sætning, som er udtrykt i Grundloven, og som ikke behøver nogen Gjentagelse«, bemærkede Folketingets Udvalgs Ordfører angaaende Ministerens Ansvarlighed; Folketingstidende 1870—71, Sp. 194.

Det af Regeringen for Altinget i 1867 fremlagte Forslag til Forfatninglov for Island indeholdt en Bestemmelse om, at Ministeren er ansvarlig for Regeringens Førelse, og at hans Ansvarlighed bestemmes ved Lov. Rigsdagstidende 1868—69 Tillæg A Sp 1307; 1353. I Altingets Vedtagelse af Lovforslaget var her gjort den Forandring, at istedetfor Minister var sat Minister og Lokalregeringen. — Derimod kom Modsætningen mellem Regeringens og Altingets Opfattelse frem i 1869, da Regeringens Lovforslag bestemte, at Ministeren skulde være ansvarlig for Regeringens Førelse »overensstemmende med Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5 Juni 1849«, hvilken sidste Bestemmelse Altinget ikke vedtog; Aktstykker vedkommende den islandske Forfatnings- og Finanssag S. 15, 37, 38; 373. Under de efterfølgende Forhandlinger i Rigsdagen angaaende Lovforslaget om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget hævede der sig ogsaa Røster, lydende paa, at Reglerne om Styrelsen af og Ansvaret for Styrelsen af Islands særlige Anliggender maatte være en Sag mellem Kongen og Altinget, hvorom Bestemmelse hørte hjemme i den Islandske Forfatningslov; Landstingstidende 1869—70, Sp. 813; 839; jfr Sp. 841; hvorved man imidlertid oversaa, at Reglerne om de islandske Anliggenders Styrelse og Ansvaret for den alt vare givne ved Grundlovens Forskrifter om a l l e Rigets Anliggenders Styrelse og Ansvaret derfor i Grl.'s §§ 11, 12, 13.

Paa den Maade skete det da, at Forfatningslov 5 Jan 1874 og Tillægget til den i Lov Nr. 20, 3 Oktbr 1903 ikke blot indeholdt Regler om

de islandske Anliggenders Styrelse ved en Minister, overensstemmende med Grundloven, men ogsaa Regler om en Anklage og Domsmyndighed over ham i Strid med Grundloven. Omendskjønt nemlig Paabudet af en egen Minister for Styrelsen af de særlige Islandske Anliggender først er indført i Forfatningsloven, idet de forinden vare blevne styrede gjennem et islandsk Departement under en kongerigsk Minister, senest Justitsministeren jfr kgl. Resol. 10 Novbr 1848; Bkjgj. 31 Oktbr 1855 § 2; maa det dog vel fastholdes, at Beføjelsen til at træffe en saadan Bestemmelse om Udnævnelsen af en egen Minister for Islands særlige Anliggender udelukkende er at søge i Grl. § 13, ligesom Nødvendigheden af, at ogsaa Islands særlige Anliggender styres af en Minister er givet ved Grl.'s § 11, jfr 12; thi i § 11 maa alle Rigets Anliggender ikke blot forstaas om de Riget i dets Helhed, men ogsaa om de alle dets enkelte Bestanddele vedkommende Anliggender. Ligesom Kongen har den højeste Myndighed i dem, saaledes øver han den ogsaa gjennem en paa grundlovsmæssig Maade ansvarlig Minister. Ligesom derfor de kongerigske Ministre, under hvilke før 1874 Styrelsen af Islands særlige Anliggender henhørte, i Embedsanliggender vare grundlovsmæssig ansvarlige for Konge og Folketing og kun for dem, saaledes maa det samme grundlovsmæssig gjælde om den Minister, under hvem de nu ere henlagte, idet Kongen ikke kan udnævne nogen Minister uden i Henhold til Grundlovens § 13, og uden at han er undergivet de grundlovsmæssige Regler i Grl.'s §§ 11—16 og § 68. Naar da § 14 siger, at Kongen og Folketinget kunne tiltale Ministrene for deres Embedsførelse, og at Rigsretten paakjender de mod Ministrene for deres Embedsførelse anlagte Sager, saa er Meningen med denne Bestemmelse utvivlsomt ikke blot den, at Grundloven vil slaa fast, at Ministrene i hvert Fald skulle kunne tiltales og dømmes af disse Myndigheder uden at derved skal være udelukket, at Lovgivningsmagten eller endog i foreliggende Fald Kongen alene skal have Lov til at bestemme, at de alle eller dog enkelte af dem tillige skulle kunne tiltales og dømmes af andre Myndigheder. Meningen er fornuftigvis den, at de skulle kunne, men ogsaa kun kunne tiltales af Kongen og Folketinget. At Grl.'s § 14 udtrykkelig har medtaget Kongens Tiltalemyndighed, som ikke var nævnt i Grl. 5 Juni 1849, taler ogsaa afgjørende for, at Reglen om Tiltalemyndigheden skal være udtømmende, ligesom Reglen om Rigsrettens Domsmyndighed efter Ordene er det, og fra denne almindelige, for alle Ministre, givne Regel savnes der enhver Hjemmel til at Kongen paa egen Haand skulde kunne gjøre Undtagelse for nogen af dem, være sig for Ministeren for Islands særlige Anliggender, saaledes nu sket er i Forfatningsloven for Island, eller for nogen anden Minister. Hvis man herimod vilde henvise til, at Forfatningslov 2 Oktbr 1855 § 12 bestemte, at Ministrene kunde tiltales af Kongen eller Rigsraadet for deres Embedsførelse, og at de

dømtes af Monarkiets Rigsret, medens der ved Siden deraf dog ved Forfatningslovene for Hertugdømmerne Slesvigs og Holstens særlige Anliggender 15 Febr og 11 Juni 1854 § 15 var givet Stænderforsamlingerne en Ret til i Anledning af en provisorisk Lovs Udstedelse at rejse Tiltale mod Ministeren ved Appellationsretten, saa er herimod at bemærke, at Grl. 5 Juni 1849 med de deri givne Regler om Ministrenes Ansvarlighed ikke var blevne gjældende hverken for Slesvig eller for Holsten, og at Fællesforfatningen 2 Oktbr 1855 kun angik Monarkiets Fællesanliggender. Ved Siden deraf bestod Forfatningerne for Kongerigets og Hertugdømmernes særlige Anliggender, hvori frit kunde gives Regler om deres særlige Anliggender og disses Styrelse samt Ansvaret derfor; men Grl. 28 Juli 1866 er en Grundlov for Danmarks Rige, givende Regler for Styrelsen af hele Rigets, derunder indbefattet alle dets enkelte Bestanddeles Anliggender; og her vil da Lovgivningsmagten vel kunne udsondre visse Anliggender, vedkommende enkelte, særlig stillede Bestanddele af Riget, som disse Bestanddeles særlige Anliggender og i Henseende til Lovgivnings- og Bevillingsmyndighed i disse foreliggende indrømme Bestanddelene et vist, mere eller mindre omfattende Selvstyre; men ligesom den højeste Myndighed i disse Anliggender er hos Rigets Konge, saaledes kan ogsaa Kongemagten i de paagjældende Anliggender kun udøves gjennem en Minister, der som saadan er underkastet de om Ministrene givne grundlovsmæssige Regler, saaledes at Kongen ikke i Henseende til den paagjældende Minister har andre og videre gaaende Beføjelser, end i Henseende til dem alle, og følgelig heller ikke i Henseende til ham kan indføre en Anklage- og Domsmyndighed, som ikke finder Anvendelse i Henseende til andre Ministre. Vilde man herimod henvise til Reskr. 23. Septbr 1848, hvorefter de Grundbestemmelser, der med Hensyn til Islands særegne Forhold maatte være nødvendige for at ordne denne Landsdels forfatningsmæssige Stilling i Riget ikke skulle vedtages endeligt, førend efterat Islænderne i en egen Forsamling derom ere hørte; J. E. Larsen: Saml. Skr. I—1. S. 247, saa vilde de paagjældende Bestemmelser for Island som en Bestanddel af Danmarks Rige, jfr Lov 2 Jan 1871, kun kunne gives indenfor de ved Danmarks Riges Grundlov for hele Rigets øverste Styrelse dragne Rammer, deriblandt ogsaa den, der er draget ved de almindelige Regler om Ministrenes Ansvar. Ligesom herefter alle Ministre, som indsatte i Henhold til Rigets Grundlov, ere Rigsembedsmænd, udelukkende ansvarlige for Rigets Tiltale- og Domsmyndighed, saaledes vil deres Ansvar ogsaa kun kunne fastsættes ved en Rigslov, som Grl.'s § 12 ogsaa har for Øje, naar den bestemmer, at deres Ansvar fastsættes nærmere ved Lov i Overensstemmelse med, at Udtrykket Lov i Grundloven kun bruges om Love, udgaaede fra Rigets Lovgivningsmyndighed.

Femte Kapitel.

Om Kongemagtens Indhold.

§ 31. Indledende Bemærkninger.

Spørger man om Indholdet af den »Kongemagt«, som Grundlovens § 1 omtaler, svarer Grl.'s § 11: Kongen har med de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger den højeste Myndighed over alle Rigets Anliggender. Til nærmere Forstaaelse af denne Paragraf maa vi navnlig se hen til Grl.'s § 2, der ikke blot fremhæver Kongemagtens Grænser, men ogsaa dens positive Udstrækning ved at sige: Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene.

Med Hensyn til denne Forskrift kan først gjøres den almindelige Bemærkning, at den dog ikke indeholder en udtømmende Angivelse af Statsmagtens Funktioner; thi selv om vi ville indbefatte den grundlovgivende Myndighed efter Grl.'s § 95 under den lovgivende, er der et vist Indbegreb af kollegiale og repræsentative Beføjelser, der øves enten af hele Rigsdagen, dels i forenet Samling; Grl.'s §§ 8; 67; jfr Lov 11 Febr 1871; dels i særskilte Ting; Grl.'s §§ 4; 7; 10; 18; 21; 41; 50; eller af hvert Ting for sig; Grl.'s §§ 14; 26; 44—46; 54; 57; 60; 62; 64—66; 69; og som ikke falde ind under nogen af de nævnte Funktioner. Endvidere maa Forskriften ikke forstaas aldeles bogstavelig, men dens Betydning maa læmpes ved adskillige efterfølgende Forskrifter, navnlig i Grl.'s §§ 18 og 25, som dels tillægge Rigsdagen en Andel i den udøvende Magts Funktioner, dels inden for visse Grænser tillægge Kongen en selvstændig Lovgivningsmagt. Endelig forklares den nærmere ved en Række Grundlovsforskrifter, der dels udtale, at visse Anliggender henhøre under den lovgivende; Grl.'s §§ 9; 10; 12; 17; 19; 32; 33; 47; 48; 49; 50; 51; 58; 70; 71; 75; 78; 83; 91; 93; eller dømmende Magts Omraade; Grl.'s §§ 14; 68—69; 72; 86; 87; dels indeholde en Række Forskrifter angaaende Kongemagten, af hvilke nogle ordne Kongens Deltagelse i den almindelige Lovgivning; Grl.'s §§ 23; 24; medens andre tillægger ham et Indbegreb af Beføjelser; Grl.'s §§ 13—15; 17; 18; 19—22; 24; 26—28; 34; der maa betragtes som grundlovmæssig indbefattet under den udøvende Magts Indhold i enkelte bestemte Retninger. Spørge vi herefter, hvor vidt Kongemagtens Omraade er grundlovbestemt eller afhængig af den almindelige Lovgivning, maa Svaret lyde, at for saa vidt som de nævnte Grundlovsparagrafer have tillagt Kongen et Indbegreb af bestemte Beføjelser, ville disse selvfølgelig ikke kunne berøves ham uden paa den i Grl.'s § 95

bestemte Maade. Heller ikke vil den almindelige Lovgivningsmyndighed kunne bestemme, at et vist Anliggende skal være underlagt den lovgivende eller udøvende Magt, men at Kongen dog ikke skal have nogen Andel i Styrelsen deraf. Men derimod tilkommer det ganske vist Lovgivningsmagten inden for de i Grundloven dragne Grænser nærmere at bestemme henholdsvis den lovgivende, udøvende og dømmende Magts Omraade, og for saa vidt er Kongemagtens Omraade i Almindelighed middelbart lovbestemt og lovbegrænset. Spørge vi dernæst, hvor vidt Grundloven har bestemt Kongemagtens Omraade materielt eller formelt, maa vi svare: materielt, for saa vidt som de ovennævnte Paragrafer udtrykkelig fremhæve enkelte Kongen tillagte Beføjelser, men dog i Hovedsagen formelt; thi i Henhold til den almindelige Forskrift i Grl.'s § 2 maa vi besvare Spørgsmaalet om Kongemagtens Udstrækning og Grænser derhen, at Kongen ikke har nogen Andel i den dømmende, men derimod er Medindehaver af den lovgivende og Eneindehaver af den udøvende Magt. Disse Udtryk: lovgivende, udøvende og dømmende Magt ere imidlertid kun at anse som Rammer, der indeslutte et vist Indbegreb af Beføjelser, og ville vi have nærmere Rede paa Kongemagtens virkelige materielle Indhold, maa vi følgelig komme ind paa en nærmere Undersøgelse af, hvilke Beføjelser der indbefattes henholdsvis under den lovgivende, udøvende og dømmende Myndighed. Spørgsmaalet bliver da, om ikke denne Undersøgelse maatte forudskikkes paa dette Sted som Forudsætning og Udgangspunkt for den rette Erkjendelse af Kongemagtens Omraade og Grænser. Men dette Spørgsmaal maa dog formentlig fra et rigtigt systematisk Synspunkt besvares benægtende. Enhver maa indrømme, at Definitionen af den dømmende Myndighed, der paa dette Punkt kun kommer i Betragtning som liggende uden for Kongemagtens Omraade, har sin rette Plads andet Steds. Derimod kunde ganske vist paa Forhaand det Spørgsmaal rejses, om ikke den udøvende Magts Væsen og Omraade burde fremstilles her i Betragtning af, at Kongen er Eneindehaver af samme. Det følger imidlertid, som vi senere skulle se, af hele Væsensforholdet mellem den lovgivende og den udøvende Magt, at den sidstes Indhold ikke naturlig lader sig fremstille, medmindre en Bestemmelse af den lovgivende Magts Væsen og Omraade er gaaet i Forvejen, og det endelige Spørgsmaal bliver altsaa, om vi skulle optage Undersøgelsen deraf paa dette Punkt. Holck I S. 181 ff. har i sin Fremstilling besvaret Spørgsmaalet bekræftende, idet han indleder Afsnittet om Kongens Regeringsrettigheder med en Fremstilling af Kongens Deltagelse i den lovgivende Magt, der igjen begynder med en Undersøgelse af den lovgivende Magts Subjekt og Omraade. Men at dette fra et systematisk Synspunkt er urigtigt, lader sig ikke bestride; thi da Kongen kun er den ene Medindehaver af Lovgivningsmagten, medens Rigsdagen

er den anden, vilde man have ligesaa megen Føje til at sætte Fremstillingen af Lovgivningsmagten i Forbindelse med Rigsdagen som med Kongen, og til en vis Grad har Holck II S. 113 ogsaa erkjendt denne Sætnings Rigtighed; thi samtidig med, at han omhandler den almindelige Lovgivningsmyndighed under Afsnittet om Kongens, omhandler han den finanslovgivende Myndighed under Afsnittet om Rigsdagens Rettigheder; men det er dog aabenbart, at det ene er lige saa urigtigt som det andet. Den almindelige Lovgivningsmyndighed, hvis Subjekt er en Flerhed af Personer, kan ikke i Henseende til Væsen og Omraade fremstilles i Forbindelse med nogen enkelt af disse, men den bliver at gjøre til Gjenstand for en selvstændig Fremstilling, og det samme gjælder følgerigtigt om den udøvende Magt, hvilken Fremstillingsorden for denne sidstes vedkommende er saa meget mere korrekt, som ifølge det foran bemærkede den udøvende Magt dog ikke i sin fulde Udstrækning tilkommer Kongen alene, men Rigsdagen f. Ex. ifølge Grl.'s § 18 tager en vis Del i dens Udøvelse. I Henhold til, hvad der her er udviklet, vil derfor Spørgsmaalet om, hvilke Beføjelser der henhøre under den lovgivende, udøvende og dømmende Magt, blive afhandlet for sig nedenfor i Læren om Statsmagtens Funktioner. I Forbindelse henholdsvis med Kongen og Rigsdagen blive derimod at omtale:

I) de Beføjelser, der maatte tilkomme hver af dem, som ikke falde ind under den fælles lovgivende og den udøvende Myndigheds Omraade;

II) de Forskrifter, som ordne henholdsvis Kongens og Rigsdagens Deltagelse i den lovgivende Magt, hvortil af Hensyn til Sammenhængen for Kongens Vedkommende føjes Omtale af forskjellige til den udøvende Magt henhørende, men i Forbindelse med Lovgivningen staaende Beføjelser.

Den første Sætning har Betydning for Rigsdagens Vedkommende, der, som bemærket, er Indehaver af et Indbegreb af Beføjelser, der ikke falde inden for den nævnte Ramme, men er derimod uden Betydning i Henseende til Kongen, hvis hele statsretlige Virken ved Grl.'s § 13 er indbefattet under Ordene: lovgive og regere, hvilket sidste Udtryks Betydning i denne Forbindelse falder sammen med den udøvende Magt. Naar man har ment, at enkelte Beføjelser, saasom den særlige Myndighed over Kongehusets Medlemmer, skulde falde uden for samme, og dette i Praxis ogsaa er anerkjendt i Henseende til Uddeling af Ordener, for saa vidt som Udfærdigelser desangaaende ikke medunderskrives af nogen Minister, da have vi allerede ovenfor S. 45, 62, 111 fremhævet det urigtige deri. Derimod har den anden Sætning Betydning ogsaa for Kongens Vedkommende, idet Grundloven, som bemærket, ikke blot i §§ 23 og 24; jfr § 48; ordner Kongens Samvirken med Rigsdagen til endelige Loves Tilvejebringelse, men ogsaa i § 25 tillægger ham en Beføjelse til selv paa egen Haand at udøve en vis foreløbig Lovgivningsmyndighed. Denne sidste

maa fra et naturligt Synspunkt først granskes, forinden vi undersøge de forannævnte Artiklers Indhold.

§ 32. Om Kongens Myndighed til at give foreløbige Love.

Bestemmelsen herom indeholdes i Grl.'s § 25, som lyder: I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven og altid bør forelægges den følgende Rigsdag, jfr Forf. Lov Nr 1, 5 Jan 1874 § 11.

Grunden til og Øjemedet med den Myndighed, der her er indrømmet Kongen, trænger ikke til nøjere Forklaring. Den er simpelthen at anse som en Nødhjælp, idet man, naar en Nødvendighed for nye Loves Givelse opstaar under Forhold, hvor ikke samtlige Lovgivningsmagtens Faktorers Medvirkning kan haves, har givet den ene permanente Medindehaver Myndighed til at ordne Forholdet, indtil den samlede Lovgivningsmagt fatter Beslutning derom. Et historisk Tilknytningspunkt for denne Myndighed foreligger allerede fra Stændertiden, da Kongen undertiden, naar Stænderne ikke vare samlede, udstedte saakaldte provisoriske Anordninger, hvormed Meningen var at tilkjendegive, at han ansaa Anordningen for en saadan, over hvilken Stændernes Betænkning i Overensstemmelse med Adg 28 Maj 1831 § 4 burde indhentes, og som derfor ogsaa vilde blive dem forelagt, saa snart Lejlighed gaves, for at Kongen derefter kunde fatte Beslutning om dens videre Gyldighed; Bkgj. 4 Juli 1842 III 13; 7 Oktbr 1842 III 10. Men selvfølgelig vedblev dog Anordningen at gjælde, selv om Stænderne fraraadede den, saa længe Kongen ikke besluttede dens Ophævelse, og den havde for saa vidt i Virkeligheden en endelig Karakter. Ligeledes kan her mærkes, at der i Tidsrummet fra Rigsforsamlingens Sammentræden til Grundlovens Udstedelse gaves forskjellige provisoriske Forordninger, der behandledes i Overensstemmelse med Reglerne i den senere Grundlov 1849 § 30; se provis. Fdg 24 Marts 1848; jfr Lov 5 Juli 1850; provis. Fdg. 27 Maj 1848; jfr Lov- 14 Juni 1850. Grundlovsudkastet indeholdt dog ikke noget Forslag til den nævnte Grundlovsbestemmelse; men det indbragtes først af Grundlovsudvalget og var ikke Gjenstand for nogen hverken omfattende eller oplysende Debat; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1491—92, 1760—69, 2851—53, 3639. Den derefter vedtagne Bestemmelse i Grl. 1849 § 30 er uforandret gaaet over i den nugjældende Grundlov, som derimod ikke har taget Hensyn til den noget afvigende Forskrift i Grl. 18 Novbr 1863 § 59; jfr Forfl. 2 Oktbr 1855 § 56; der ogsaa hjemlede Kongen en Ret til at give foreløbige Love, som skulde være udstedte efter Ministerraadets Forslag og udtrykkelig er-

klæredes at skulle forelægges til Beslutning. Derhos fandtes der ved Siden af de anførte Bestemmelser om foreløbige Love i Forfl. 2 Oktbr 1855 § 54 og Grl. 18 Novbr 1863 § 58 en Udtalelse om Kongens Ret til administrativt at beslutte ikke bevilgede Udgifters Afholdelse, hvortil Grundloven ikke har noget tilsvarende.

Spørge vi om den foreløbige Lovs Begreb, lyder Svaret, at den for det første ikke er en Anordning, men en L o v. Overalt hvor Grundloven eller den almindelige Lovgivning benytter Udtrykket Lov; jfr Grl. §§ 17; 19; 50; m. fl.; maa derfor de foreløbige Love anses for indbefattede derunder, hvor ingen særlig Hjemmel til at gjøre Undtagelse fra Reglen kan paavises; og der maa ligeledes tillægges den foreløbige Lov alle de Loven som saadan tilkommende Retsvirkninger, saaledes at i Særdeleshed ogsaa Dommerne i Overensstemmelse med Grl.'s § 73 maa rette sig efter den, for saa vidt som ingen tilstrækkelige Grunde til i denne Henseende at behandle de foreløbige Love paa en fra andre afvigende Maade kunne paavises. Endelig vil ogsaa dens Betydning som Lov fremtræde derved, at den kan ordne Retsforhold, hvorom Bestemmelse ikke vil kunne træffes ved Anordning, og den vil heller ikke kunne ophæves ved en saadan, men kun, for saa vidt der bliver Spørgsmaal om dens Ophævelse fra Kongens Side, ved en ny foreløbig Lov — Endvidere maa fastholdes, at Loven kun er en Lov og kun har Gyldighed, for saa vidt den kan have den som saadan, ikke derimod en Lov og en Anordning, saaledes at den kan vedblive at have Gyldighed, for saa vidt den kan have det som Anordning, selv om den af Domstolene er erklæret for at være ugyldig som Lov, eller selv om dens Gyldighed som Lov er ophørt f. Ex. ved en Forkastelse af Rigsdagen; jfr derimod Dr. T. G. Jørgensen: Erstatning for Ejendomsafstaaelse S. 77. Ved Udstedelse som foreløbig Lov har Kongen villet have, at den skulde have Gyldighed som saadan. At den, hvis den ikke har eller ikke længere har Gyldighed som Lov, dog skulde gjælde som Anordning, er ikke sagt, og den kan derfor heller ikke kræves adlydt som saadan, tilmed da det jo umuligt kan forlanges af Undersaatterne, at de selv skulde kunne prøve dens Indhold og derefter afgjøre, hvilke Bestanddele af Lovens Indhold fremdeles skulde kunne gjælde som Anordning. Men dernæst er Loven kun en f o r e l ø b i g Lov, det vil sige en Lov, der kun er bestemt til at gjælde, indtil den samlede Lovgivningsmagts Faktorer paa sædvanlig Maade have fattet Beslutning om dens Indhold, hvortil Anledning skal gives dem ved Lovens Forelæggelse for Rigsdagen. Den retlige Virkning af denne Lovens foreløbige Karakter viser sig deri, at medens andre Love, bortset fra Ophøret paa Grund af en med deres eget Indhold given Begrænsning, kun kunne sættes ud af Kraft ved en ny Lov, der udtrykkelig eller stiltiende ophæver dem, kan en foreløbig Lov sættes ud af Kraft

1) ved en Beslutning af en enkelt Lovgivningsfaktor, dels Rigsdagens enkelte Ting, dels Kongen, og 2) ved en Beslutning af den samlede Lovgivningsmagt, som stadfæster den foreløbige Lov. Ved de anførte Ejendommeligheder adskille de foreløbige Love sig fra alle endelige Love, selv om de ere midlertidige ɔ: kun bestemte til at gjælde for et vist Tidsrum eller saa længe en vis Tilstand varer, eller indtil en vis Begivenhed indtræder, f. Ex. en endelig Lov gives; se Grundlovens midlertidige Bestemmelser; Lov 27 Maj 1856; 16 Apr. 1862; 27 Novbr 1863; 21 Marts 1864; Nr 105, 30 Juni 1881; og en Række Löve om midlertidige Indtægts- og Udgiftsbevillinger, saasom Lov 28 Marts 1853; m. fl.; eller saakaldte midlertidige Finanslove; Lov Nr 48, 1 Apr 1881; m. fl. En saadan midlertidig Lov kan vel være en foreløbig; Lov 8 Juli 1849; 12 Maj 1853; Nr 36, 12 April 1877; m. fl., men den kan ogsaa være endelig, idet den er given af Kongen og Rigsdagen, saaledes at den vedbliver at gjælde, indtil den ophæves paa almindelig Maade.

Med Hensyn til den foreløbige Lovs Gjenstand mærkes den Begrænsning, som er angiven i Grl.'s § 25 ved Ordene: som dog ikke maa stride mod Grundloven. Herefter er der ikke Tvivl om, at alle egentlige Grundlovsbestemmelser eller saadanne Forskrifter, som kun kunne gives paa den i § 95 foreskrevne Maade, ikke kunne gives ved foreløbig Lov; men derimod kan der rejses Tvivl i Henseende til de i Grundloven indeholdte Forskrifter, om hvilke det udtrykkelig er sagt, at de kunne ophæves eller forandres ved Lov ɔ: almindelig Lov; Grl.'s §§ 7; 8; 17; 19; 50. Holck I S. 201—2; jfr dog I S. 205; II S. 246 og Forfatteren af »Provisoriet efter gjældende dansk Statsret« S. 31 besvarer Spørgsmaalet derhen, at de ikke kunne ophæves eller forandres ved foreløbig Lov, idet det fremhæves, at ved Udtrykket »Grundloven« i § 25 maa forstaas det hele Indbegreb af Forskrifter, som indeholdes i den »Danmarks Riges gjennemsete Grundlov o. s. v. betitlede Forfatningslov, hvad enten de kunne forandres ved almindelige Love eller kun paa den i § 95 foreskrevne Maade og ved Udtrykket »stride imod« maa dernæst forstaas det samme som at ophæve eller forandre.

Til Bestyrkelse af den førstnævnte Paastand henvises til, at Udtrykket Grundlov ikke blot i Overskriften, men ogsaa i §§ 7; 17; 55; hvor der tales om at aflægge »Ed paa Grundloven«, maa forstaas som omfattende alle i Grundloven indeholdte Forskrifter, ogsaa dem, som kunne forandres ved almindelig Lov.

Det er imidlertid givet, at ved Udtrykket Grundlov paa de anførte Steder ikke kan forstaas den vedkommende Samling Forskrifter, betragtede som enestaaende hver for sig, men kun Summen af dem i deres indbyrdes Forbindelse og Sammenhæng. Et Exempel vil belyse dette. Det er saaledes Grundlov her i Riget, at Rigsdagen ifølge Grl.'s § 29 be-

staar af Folketing og Landsting, dog kun, indtil Forandring deri maatte være sket paa den i Grundlovens § 95 foreskrevne Maade; og ved at aflægge Ed paa Grundloven aflægges derfor ogsaa kun Ed paa § 29 i F o r b i n d e l s e med § 95. En anden Forstaaelse er utænkelig. Naar nu dette Begreb om »Grundlov« er givet, saa er det ogsaa givet, hvad det vil sige, at en Lov strider imod Grundloven. Det vil ikke sige, at den kommer i Strid med en eller anden i Grundloven indeholdt Forskrift og for sig betragtet; thi saa maatte jo en i Overensstemmelse med Grundlovens § 95 vedtagen Grundlovs Ændring siges at være en Grundlovsstridighed, og en af Kongen og Rigsdagen vedtagen Lov, hvorved Forskrifterne i Grundlovens §§ 7, 17, 19 og 50, ændredes, ligesaa. Men dette vil dog fornuftigvis Ingen paastaa, idet man tværtimod vel maa sondre imellem Bestemmelser, som ændre og ophæve Grundloven, og dem, som stride imod den; det sidste er nemlig kun Tilfældet med saadanne Bestemmelser, som tilsigte at ændre eller ophæve den p a a e n M a a d e, s o m d e n i k k e s e l v h j e m l e r, medens der under en modsat Forudsætning ikke foreligger nogen Strid, netop fordi »Grundloven« er en Helhed, og den nye Regel, selv om den strider mod en i Grundloven indeholdt Bestemmelse, isoleret betragtet, derfor dog ikke kan siges at stride imod Grundloven, naar en anden i samme indeholdt Bestemmelse netop hjemler den paagjældende Forskrifts Ophævelse paa den Maade, som sket er. Saa forandrer og ophæver den nye Lov ganske vist en i Grundloven indeholdt Forskrift, eller, om man vil, en Grundlovsforskrift, men den »strider ikke« imod Grundloven; jfr Nordisk Retsencyklopædi VI S. 217; Rigsraads Landstingstid. 1864—65 2den overord. Saml. Sp. 833.

At dernæst Ordet Lov i de paagjældende Grundlovsparagrafer ikke skulde kunne omfatte foreløbige Love, er en Paastand, som ikke er Gjendrivelse værd; jfr S. 161.

Naar man endelig endnu har gjort gjældende, at Ordene: »som stride imod Grundloven« i § 25 under Forudsætning af den anførte Fortolknings Rigtighed vilde komme til at staa overflødigt, idet den paagjældende Indskrænkning allerede følger af Grundlovens § 95, ifølge hvilken Grundlovsforskrifter udenfor de herомhandlede end ikke kunne forandres af Kongen og Rigsdagen i Forening end sige da af Kongen alene, da maa det herimod fastholdes, at den paagjældende Indskrænkning desuagtet faar sin gode Betydning. Var den anførte Tilføjelse ikke bleven optaget i Grundloven, vilde det være blevet et Spørgsmaal, som maatte være drøftet og besvaret, om Ordet Lov i § 25 udelukkede Ordet Grundlov; eller om det ikke tværtimod i Lighed med § 2 indbefattede det, saa at Reglen i § 95 maatte lide en Indskrænkning i Henhold til § 25, hvor et særdeles paatrængende Tilfælde forelaa, saa at under denne For-

udsætning en Grundlovsforskrift foreløbig kunde sættes ud af Kraft af Kongen alene, og da selvfølgelig ogsaa af Kongen og Rigsdagen i Forening. Denne tvivlsomme Granskning er man nu sparet for ved den skete Tilføjelse.

Til yderligere Støtte for denne Fortolkning maa fremhæves, at, hvis man gaar ud fra, at Tilføjningen for de egentlige Grundlovsforskrifters vedkommende staar ganske overflødig, saa vilde den altsaa alene faa Betydning for de uegentlige Grundlovsforskrifters vedkommende, og at den grundlovgivende Myndighed skulde have gjort sig den Ulejlighed for deres Skyld, kan dog paa ingen Maade have Formodningen for sig. At undgaa denne Følge ved at fortolke Tilføjelsen paa den Maade, at den ikke indeholder en materiel Begrænsning af den foreløbige Lovgivningsmagts Kompetence, men en processuel Forskrift om Domstolenes Beføjelse til at underkjende foreløbige Loves mulige grundlovstridige Forskrifter; jfr J. Nellemann: Civilprocessens almindelige Del S. 143; Holck I S. 205; II S. 246; lader sig formentlig heller ikke gjøre uden at komme i Strid med almindelige Fortolkningsregler.

Den Fortolkning af de anførte Ord i Grl.'s § 25, vi herved ere naaede til, kan i Korthed udtrykkes saaledes: Den foreløbige Lovgivningsmyndighed kan ikke give saadanne Forskrifter, hvis Udstedelse er forbeholdt den grundlovgivende Myndighed; men derimod indeholdes der ikke den mindste Hjemmel i Grl.'s § 25 for en videre gaaende Indskrænkning i den foreløbige Lovgivningsmagts Beføjelse, og lige saa lidt lader en saadan Indskrænkning sig udlede af nogen anden Grundlovsparagraf. Positivt kan derfor dens Myndighed siges at strække sig netop lige saa langt som den almindelige Lovgivningsmyndigheds. Det anførte Resultat er dog paa ingen Maade uomtvistet, idet der er et helt Indbegreb af Love, med Hensyn til hvilke man har rejst den Paastand, at de ikke grundlovmæssig skulde kunne udstedes som foreløbige, nemlig dels Finanslove, dels Tillægsbevillingslove. Hvad de første angaar, har jeg i »Grundloven og Folkets Selvstyrelse«; 1873; S. 51—53; behandlet Spørgsmaalet og besvaret de fremsatte Indvendinger i »Til Gjensvar«; 1873. Senere fremkomne Modskrifter: Om Udstedelse af provisoriske Finanslove. Af en Jurist 1883. Grundloven og Estrup. Af en Grundlovsven; 1884. I. F. Utke Damm: Statsretlige Betragtninger 1884; Den politiske Konflikt og Forliget 1894; Provisoriet efter gjældende dansk Statsret. Af en Jurist af den gamle Skole; 1886; have ikke tilført Drøftelsen nyt Stof af væsentlig Betydning, hvorfor jeg nøjes med at henvise til de foranførte Fremstillinger, hvortil kun føjes, at Grundlovens Giver, Kong Frederik VII, ikke var i Tvivl om sin Beføjelse til at udstede en foreløbig Finanslov, saaledes som et af ham i 1854 egenhændig nedskrevet Forslag, der

findes opbevaret i Rigsarkivet, udviser [1]). I Overensstemmelse hermed havde han ogsaa alt forinden i Henhold til Grundlovens § 30 ved foreløbig Lov 12 Maj 1853 forlænget den midlertidige Bevillingslov 28 Marts s. A., hvilken Forlængelse Rigsdagen nøjedes med at forbigaa i Tavshed; jfr Lov 17 Juli 1853; Rigsr. Folket. Tid. 2den overord. Saml. Sp. 844; 1064; 1094. Senere udstedtes en foreløbig Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling Nr 36, 12 April 1877; jfr Allerunderd. Forestilling 10 April s. A., Ministerial Tidende B S. 327—331; A. Reynaert: Histoire de la Discipline Parlementaire; Paris 1884; II S. 143—170; og endelig udstedtes en Række foreløbige Bevillingslove Nr 32, 1 April 1885; jfr Allerunderdanigst Forestilling 1 April 1885; Ministerial Tidende B. s. A. S. 133—136; Nr 15, 10 Febr og Nr 37, 26 Marts 1886; Nr 51, 1 April, Nr 158, 20 Oktbr 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; Nr 75, 1 April 1893; jfr C. Goos og H. Hansen: Grundtræk af den danske Statsret S. 203—213; hvorefter der igen den 1 April 1894 udstedtes en regelmæssig Finanslov, og begge Tingene den 2 og 3 April s. A. enedes om en Beslutning »for at forebygge lignende politiske Konflikter«; jfr Rigsdagstidende 1893—94 Tillæg A., Sp. 3461; 64. Tillæg C., Sp. 1315; 1331. Folketinget har dog vedblivende nægtet at anerkjende disse foreløbige Bevillingsloves Gyldighed og ved den forannævnte Beslutning forbeholdt sig sin Ret til at gøre Ansvar gjældende med Hensyn til dem; jfr Rigsdagstidenden 1893—94 Tillæg C., l. c.; ligel som det har nægtet at give Regeringen Decharge for de i Henhold til dem aflagte Statsregnskaber, medens derimod Landstinget for sit Vedkommende ikke har taget i Betænkning at gjøre dette sidste.

Det ovenfor S. 123 omtalte af Regeringen forelagte Forslag til Lov om Ministrenes Ansvar udtaler i § 7, at vedkommende Minister i Mangel af efterfølgende Godkjendelse kan drages til Ansvar, naar der opkrævedes Skat eller afholdtes Statsudgift, »der ikke havde saadan Hjemmel, som Grundlovens § 49 kræver«. Men derefter vilde det

---

[1]) Dette Forslag, der bærer den med en anden Haand paaskrevne Dagtegning 15 Oktbr 1854, altsaa skriver sig fra Konfliktstiden og uden Tvivl af Kong Frederik VII er overgivet til daværende Minister Tillisch, fra hvis Bo det igjen med andre Papirer er bleven afleveret til Rigsarkivet, lyder:

Forslag.

Rigsdagen kan dispenseres i en Maaned fra den 16de Oktober til 16de November, da den igjen sammenkaldes. Bliver den da ved at fremture paa samme Maade, opløses den og udskrives strax nye Valg, hvorpaa den strax er at indkalde til 1ste Februar 1855 og betydes den at være vor Villie, at den strax tager fat paa Finansloven, som maa være endt til 1ste April. I det Tilfælde, at Rigsdagen ej skulde være færdig med Finansloven, maa Rigsdagen dispenseres og en provisorisk Finanslov udgives.

være som et aabent Spørgsmaal, om den efterladte Hjemmel, Grdl.s § 49 kræver, kun kan være en endelig eller ogsaa en foreløbig Lov. Landstingets Udvalgs Flertal har i Samlingen 1907—08 istedetfor de i Anførselstegn satte Udtryk foreslaaet »i Strid med Grundloven«.

Spørgsmaalet er ikke af Folketinget indbragt til Afgjørelse for Rigsretten, ligesom det heller ikke har foreligget til Prøvelse ved Højesteret; derimod har det i Anledning af stedfundne Skattenægtelser foreligget for Fogedretter, naar Udpantningskjendelse begjærtes; og for saa vidt som de ikke have valgt den urigtige Udvej at omgaa Spørgsmaalet ved at erklære sig for inkompetente til at træffe en Afgjørelse, der formentlig henhørte under Rigsretten, have de afgivet Udpantnings Kjendelse; jfr U. f. R. 1889 S. 481. Adskillige af disse Udpantningsforretninger ere derhos blevne indankede for Overretterne, som have stadfæstet dem; U. f. R. 1886 S. 1136; 1887 S. 425; 1888 S. 278. Naar disse Domme altsaa gaa ud fra, at en foreløbig Finanslov ogsaa kan afgive Hjemmel for Skatternes Opkrævelse maa de forstaa Ordene i Grl.'s § 49: »Forinden Finansloven er vedtagen«, som »vedtagen af den finanslovgivende Myndighed«; være sig den endelige; Grl.'s § 2; jfr § 48; eller den foreløbige; jfr Grl.'s § 25; Grl. 5 Juni 1849, Indl.; Aab. Brev s. D.; Kong Frederik VII's Erklæring i Rigsforsamlingen 5 Juni 1849: »Jeg har idag v e d t a g e t Danmarks Riges Grundlov«; Love om Lønninger for Retsbetjente 19 Febr 1861 § 8; 1 Juli 1870 § 6; Lov 2 Jan 1871 § 2: en baade af Rigets almindelige og af Islands særlige Lovgivningsmyndighed v e d t a g e n Lov; jfr dog C. V. Nyholm: Statsforfatningsret S. 91, som siger, at »lige overfor en virkelig Nødstilstand maa undtagelsesvis selv det klareste Lovord vige«, Rigsr. Landst. Tid. 2den overord. Saml. 1864—65 Sp. 1058—60. J. N. Madvig: Om og i Anledning af Højesteretsdom af 15 Oktbr 1886 S. 30 flg; jfr nedenfor S. 189.

Det heromhandlede Spørgsmaal, hvor vidt en foreløbig Finanslov kan afgive Hjemmel for Skatternes Opkrævelse, er nu i Virkeligheden kun en anden Form for Spørgsmaalet om, hvor vidt en foreløbig Finanslov har Gyldighed som en egentlig Lov, der som saadan kan forpligte Borgerne. I Henseende til Udgifterne, som Ministrene selv kunne afholde, er Lovsformen uden videre Betydning; jfr III S. 90 flg. Med Hensyn til Spørgsmaalet om Ministrenes Ansvar kunne selvfølgelig ogsaa Omstændighederne, under hvilke Loven er bleven udstedt, dens Indhold m. v. komme i Betragtning; jfr C. V. Nyholm l. c. Men alle disse Kjendsgjerninger ere irrelevante i denne Sammenhæng, hvor vi kun hævde, at overhovedet foreløbige Finanslove gyldig kunne udstedes med Retsvirkning som saadanne. Et Eftersyn af de foranførte foreløbige Love viser, at ingen af dem formelt fremtræder som en foreløbig Finanslov, men alle overskrives: foreløbig Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling for Finansaaret, indtil

Finansloven er given. Denne Kjendsgjerning turde i og for sig være tilstrækkelig til at vise, at disse midlertidige Bevillingslove eller midlertidige Finanslove i Henseende til Muligheden af deres Udstedelse som foreløbige Love bør dele Skjæbne med Finansloven; derimod Holck II S. 127; jfr S. 121.

Efter Undersøgelsen om foreløbige Finansloves Grundlovmæssighed gaa vi dernæst over til at granske samme Spørgsmaal i Henseende til Tillægsbevillingslove. Muligheden af disses Udstedelse som foreløbige benægtes af Holck; II S. 137—139; jfr I S. 223—27; F. Utke Damm: Den politiske Konflikt og Forliget S. 122; under Henvisning til, at de ifølge Grundlovens § 49; jfr § 50; maa anses som Bestanddele af Finansloven og derfor ogsaa i den heromhandlede Henseende dele Skjæbne med den. Dette sidste forholder sig dog ingenlunde rigtigt. Det eneste Ord i Grundloven, som paa Forhaand kunde paaberaabes mod foreløbige Finansloves Tilstedelighed, er Ordet: »vedtagen« i Grl.'s § 49, hvis man forstaar dette som »vedtagen af Rigsdagen«, og selv under denne Forudsætning vil det da ingenlunde kunne siges, at en foreløbig Finanslovs Udstedelse i og for sig er utilstedelig, men kun, at Grundloven ikke betragter en saadan som afgivende Hjemmel for Skatters Opkrævelse. Og dette staar da i god Sammenhæng med den politiske Hovedbetragtning, der ligger til Grund for Bekæmpelsen af de foreløbige Finanslove, at nemlig »Bevillingsmyndigheden er den konstitutionelle Forfatnings Hjørnesten«; Holck II S. 123; eller bestemtere formuleret det politiske Tvangsmiddel til Indførelse af Folketingsparlamentarismen, som anses for hjemlet ved Grundloven; F. Utke Damm: Den politiske Konflikt og Forliget S. 8; 29; 44 Folketingsmænds Manifest, trykt 30 Juni 1870: »Folketinget har nemlig (efter 1866) ubeskaaren bevaret sin Hovedindflydelse paa den for Regeringens Førelse aldeles nødvendige Lov, Finansloven med tilhørende Bevillingslove. Denne grundlovmæssige Forret giver Folketinget Magt til at umuliggjøre enhver Regerings Bestaaen, som vil modsætte sig dets Bestræbelser og saaledes efterhaanden at indføre som Regel, at Regeringen til enhver given Tid repræsenterer de Anskuelser, som deles af Folketingets Flertal, hvilket med andre Ord er Gjennemførelsen af den parlamentaristiske Regjeringsform ɔ: Folketings Parlamentarismen. Denne Opfattelse af Øjemedet med Folketingets Andel i Bevillingsmyndigheden er urigtig, idet derefter Grundloven i §§ 2; 13 og 95; vilde have givet Regler, som den selv i §§ 48 og 49 havde anvist et Middel til ad en Omvej at gjøre illusoriske, hvilket ikke kan have Formodningen for sig. Bevillingsmyndigheden er tværtimod given, ikke for at Repræsentationen skal have det i sin Magt efter Behag at styrte Ministerier og hidføre anarkiske Tilstande, men for at den i Forening med de Ministre, som Kongen paa grundlov-

mæssig Maade har udnævnt, kan raadslaa og enes om den bedst mulige Ordning af Statshusholdningen. Men selv om man nu vilde erkjende den opstillede Sætning for rigtig, maatte det i hvert Fald fastholdes, at den kun vilde have Virkning for Finansloves ikke for Tillægsbevillingsloves Vedkommende. Ligesom nemlig Bestemmelserne angaaende Tillægsbevillingslove i Grl's § 49 ikke indeholde et eneste Ord, der kan paaberaabes mod Grundlovligheden af deres Udstedelse som foreløbige, saaledes har det paaberaabte Hovedmotiv for Utilladeligheden af foreløbige Finansloves Udstedelse heller ikke Gyldighed i Henseende til Tillægsbevillingslove. En Regering kan holde sig paa sin Post, selv om Repræsentationen nægter den de til Statsstyrelsen fornødne Midler, naar det anerkjendes, at den uden at komme i Strid med Grundloven kan udstede en foreløbig Finanslov, hvorimod det samme ikke gjælder, selv om den kan udstede foreløbige Tillægsbevillingslove; thi medens der ifølge Grl.'s §§ 48 og 49 kan regeres med en foreløbig Finanslov, kan der ikke regeres alene med foreløbige Tillægsbevillingslove. En Slutning fra Finanslove til Tillægsbevillingslove holder derfor ikke Stik; thi det politiske Synspunkt, som spiller en saa fremtrædende Rolle, hvor Talen er om de første, er kun af underordnet Betydning i Henseende til disse sidste; for deres vedkommende kan man i det væsentlige bortse fra almindelige konstitutionelle Betragtninger og blot holde sig til, at fornuftige Forvaltningsgrundsætninger kræve, at foreløbige Tillægsbevillingslove maa kunne gives, saa vist som der kan opstaa en Trang til Udgifters Afholdelse paa en Tid, da Rigsdagen ikke er samlet, og denne Trang maa kunne fyldestgjøres paa retlig Maade, hvis ikke Samfundet skal udsættes for uberegnelige Ulykker. Ja det kan vistnok paastaas, at der blandt alle mulige Love ikke findes nogen, for hvis Vedkommende den Nødhjælp, som Forskriften i Grl.'s § 25 yder, er saa praktisk som netop Tillægsbevillingslovene, og den Række Indvendinger, som Holck har rejst imod, at de skulde kunne gives som foreløbige, er kun lidet sigende. Naar han saaledes fremhæver, at Anvendelse af den foreløbige Lovs Form ikke er foreskreven for Afholdelse af Udgifter udenfor Finansloven og heller ikke har været anvendt i Praxis, da er med Hensyn til det første at mærke, at Grundloven overhovedet ikke har foreskrevet, at foreløbige Love skulle anvendes i noget Tilfælde, men den har indskrænket sig til at drage en negativ Grænse ved at sige, hvilke Bestemmelser der ikke skulle kunne træffes ved foreløbig Lov; naar Tillægsbevillingslove ikke findes deriblandt, maa den almindelige Regel følgelig ogsaa finde Anvendelse paa dem. I Praxis har man dernæst ganske vist undladt at benytte den foreløbige Lovs Form, men dog paa ingen Maade ifølge en Erkjendelse af, at Udgifter ikke skulde kunne afholdes uden i Henhold til en endelig Lov. Tværtimod har man afholdt Udgifter paa en endnu simplere Maade,

nemlig blot i Henhold til en kgl. Resolution eller endog uden en saadan; jfr nedenfor i Afsnittet om den finanslovgivende Myndighed. Men denne Kjendsgjerning kan ikke paaberaabes som Bevis for, at man ikke kunde have benyttet Lovsformen til samme Øjemed. Paa lignende Maade stiller Forholdet sig mellem de i Forfl. 2 Oktbr 1855 §§ 54 og 56 og Grl. 18 Novbr 1863 §§ 58 og 59 indeholdte Forskrifter om Udstedelse af foreløbige Love og om Afholdelse af ubevilgede Udgifter ved Beslutning af Kongen. De sidste tillade, at Udgifter forfatningsmæssig kunne afholdes, uden at Lovsformen iagttages, jfr Til Gjensvar S. 15—16[1]). Naar dernæst Holck fremhæver, at det vilde være unaturligt, om Regeringen ved at anvende denne Form kunde skaffe den paagjældende Udgift en større Fasthed og Sikkerhed, end den vilde have, hvis den blot var hjemlet ved en Beslutning af den udøvende Magt, saa rammer denne Bemærkning ikke blot Tillægsbevillingslove, men alle foreløbige Love. Regeringen kan ved Benyttelsen af Lovsformen skaffe sig Adgang til at udskrive Skatter, Mandskab o. s. v., som den ikke kunde udskrive i Anordnings Form. Hvorfor skulde den da ikke paa samme Maade kunne skaffe sig en Adgang, som ellers ikke staar den aaben, til at afholde Udgifter. Naar han endvidere fremhæver, at Forkastelse af en foreløbig Lov i mange Tilfælde, nemlig hvor der kun er Tale om en Udgift én Gang for alle, ikke vilde have nogen Betydning, da er det ogsaa et Argument, som rammer mange andre foreløbige Love, f. Ex. om Statslaans Optagelse, Domæners Afhændelse o. s. v., mod hvis Tilstedelighed dog ingen Indvending er rejst; og naar han yderligere gjør gjældende, at der ikke vilde opstaa nogen synderlig Usikkerhed, hvis man tillagde Forkastelsen af en foreløbig Tillægsbevillingslov en tilbagevirkende Kraft eller med andre Ord nægtede Kongen Ret til at give foreløbige Tillægsbevillingslove, idet Forholdet under den nævnte Forudsætning stiller sig paa samme Maade, som om Udgiften var afholdt i Henhold til en Anordning, da kunne vi heller ikke tiltræde denne Paastand; netop ved deslige Foranstaltninger, som gribe ind i Formuesfæren, vilde Mangelen af den fornødne Sikkerhed virke i højeste Grad forstyrrende. Hvilket uhyggeligt Resultat man naar til ved Holcks Opfattelse viser ogsaa hans Bemærkning II S. 139: »Da Grundlovens § 49 ganske almindelig foreskriver, at ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en Tillægsbevillingslov, indeholder Beslutningen om den uhjemlede Udgift, selv om denne er nok saa vel begrundet i Realiteten, og selv om det efter de foreliggende Forhold maa anses for Regeringens ubetingede

---

1) Naar en tilsvarende Bestemmelse ikke er optaget i Grundloven, er denne Udeladelse ingenlunde ensbetydende med, at »de provisoriske Bevillingslove« ere udstemte ved Grundlovens Revision, saaledes som Overretssagfører Byrdal: De udnævnte Landstingsmænd, S. 108, Note, paastaar.

Pligt at foretage den, en formel Ulovlighed«. Altsaa hvis en Nødvendighed for Udgiftens Afholdelse forelaa paa en Tid, hvor Rigsdagen ikke var samlet, skulde Regeringen være nødsaget til at forbryde sig enten paa den ene eller den anden Maade. At Grundloven skulde ville udsætte Ministrene for en slig Nødvendighed, kan dog umulig have Formodningen for sig. — Bortset fra Spørgsmaalet om de fornævnte Klasser af Love har der ikke været rejst og kan der næppe heller rejses nogen begrundet Tvivl om Udstrækningen af den foreløbige Lovgivningsmyndighed; særlig kan mærkes, at i Praxis ogsaa Udskrivningslove; forel. Lov 16 Jan og 9 Decbr 1861; 11 Febr 1864; og Skattelove; forel. Lov 28 Marts 1857; 15 Apr 1858; 19 Febr 1864; m. fl.; samt Love om Statsgjælds Stiftelse; forel. Lov 4 Juni 1864; 1 Aug 1870; dels i Henhold til Grl. 1849 § 30, dels i Henhold til de tilsvarende Bestemmelser i Forfl. 1855 og Grl. 1863 samt i den nu gjældende Grl.'s § 25 ere givne som foreløbige; Rigsr. Ldstgs Tid. 1864—65; 2den overord. Saml. Sp. 536; 830; 872.

Foruden at den foreløbige Lovs Indhold maa være holdt indenfor de foranførte ved Grl.'s § 25 dragne Grændser, maa det dernæst være saglig forsvarlig, saaledes at det er egnet til paa hensigtsmæssig Maade at fyldestgjøre en under den foreliggende Nødstilstand i Almenvellets Krav begrundet Trang til nye Lovregler, uden at derved andre berettigede Interesser, være sig Samfunds eller Enkeltmands, utilbørligen tilsidesættes. I modsat Fald vil de i Lovens Udstedelse medskyldige Ministre kunne drages til Ansvar ved Rigsretten for Misbrug af den foreløbige Lovgivningsmyndighed, jfr S 127.

§ 33. Fortsættelse.

Fra Undersøgelsen af de foreløbige Loves Gjenstand og Indhold gaa vi dernæst over til Fremstillingen af Betingelserne for deres Udstedelse.

Indehaveren af Lovgivningsmyndigheden er Kongen og enhver, der fører Regeringen i hans Sted, saasom Tronfølgeren, Rigsforstanderen eller Statsraadet; jfr Grl.'s §§ 7, 8 og Lov 11 Febr 1871; og den udøves i Overensstemmelse med Forskrifterne i Grl.'s §§ 13 og 15—16, men uden Rigsdagens samtidige Medvirkning. Da den saaledes er at anse som en Undtagelse fra den regelmæssige Ordning, er dens Udøvelse ogsaa kun hjemlet inden for snævrere Grændser, saaledes at Rigsdagens Ret ikke tilsidesættes videre, end Nødvendigheden byder. Som Følge heraf kræver Grl.'s § 25 for det første et særdeles paatrængende Tilfælde. I disse Ord ligger aabenbart, at Udstedelsen af vedkommende Lov ikke blot skal være hensigtsmæssig, men ligefrem nødvendig, idet Undladelsen af dens

Udstedelse vilde afstedkomme Fare og Tab for Staten, Samfundet eller de enkelte Borgere; jfr Foreløbig Lov om Ændring i Hærlovens Bestemmelser angaaende de militære Øvelser Nr 183, 24 Aug 1907; foranlediget af Hensyn til Høsten. Navnlig ville derfor saadanne Begivenheder som Fare for eller Udbrud af Krig; jfr forskjellige S. 163 og 171 citerede Exempler og forel. Lov 16 Juli 1855; 10 Maj 1861; 17 Decbr 1863; Handelskriser; Forel. Lov 29 Decbr 1857; Farsoter; Forel. Lov Nr 85, 12 Septbr 1884; Nr 150, 1 Septbr 1892; o. desl. frembyde særlig Anledning til at sætte den foreløbige Lovgivningsmagt i Bevægelse. Det samme gjælder efter Omstændighederne om ny opkomne Handelsartikler; Forel. Lov 5 Oktbr 1866. Ligeledes kan det vise sig, at ny opkomne Retsforhold nødvendiggjøre en ny Lovgivning for at værne om enkeltes berettigede Interesser; Forel. Lov Nr. 132, 25 Aug. 1871 om Udstedelse af extraordinære Hjemstedsbeviser. Endelig vil ogsaa Faren for indre Uroligheder kunne nødvendiggjøre Gjennemførelsen af visse Sikkerhedsforanstaltninger ved foreløbig Lov. Exempler herpaa frembyde de foreløbige Straffelove vedrørende Pressen Nr 224, 2 Novbr 1885 og Nr 100, 13 Aug. 1886; foreløbig Lov Nr 64, 5 Maj 1885 angaaende Salg af Vaaben m. m. og foreløbige Love Nr 215 og 216, 27 Oktbr 1885 angaaende Oprettelse af et Gendarmerikorps og Afholdelse af overordentlige Politiudgifter. Ordentligvis kan vel det paatrængende Tilfælde, som nødvendiggjør Lovgivningsmagtens Indskriden, forudsættes at være indtraadt, efter at Rigsdagen er sluttet; men den Omstændighed, at det allerede maatte have foreligget paa den Tid, da Rigsdagen var samlet, og en endelig Lov kunde være givet, hvilket imidlertid ikke er sket, fordi Regeringen har forsømt at foretage de dertil fornødne Skridt, kan dog ikke bevirke, at Udstedelsen af den foreløbige Lov bliver utilstedelig, og Ministeriet vil derfor ikke ifalde Ansvar for denne, men muligvis vel for sin Undladelse af i Tide at henvende sig til Rigsdagen. At paa den anden Side et af Rigsdagens Ting selv maatte have fremkaldt Nødstilstanden, f. Ex. ved at nægte Finansloven, udelukker ikke Muligheden af, at det særdeles paatrængende Tilfælde, som Grl's § 25 kræver, kan erkjendes at foreligge [1]). Lige saa klart er det, at hvis Uenighed mellem Tingene

[1]) Jfr Folketingforhdl. 1905—1906 Sp. 2410, hvor fhv. Konsejlspræsident J. H. Deuntzer udtaler: Lad os tænke os et andet Exempel f. Ex. det, at Landstinget — det er jo kun et Exempel, saa ingen kan blive fornærmet ved, hvad jeg siger — nægtede Finansloven, fordi det ikke vilde have noget at gjøre med det vedkommende Ministerium. Det siger som saa: Nej, det faar ingen Finanslov, vi nægter den. Det er altsaa et politisk Kampmiddel; som saadant kan en Finanslovnægtelse jo benyttes. Naar den saa udsteder provisoriske Finanslove, hvad skal man saa sige? Ja, Ministeren maa dog anse det for overvejende sandsynligt, at den sunde Fornuft vil komme til at herske ogsaa i det Ting, der nægtede Finansloven. Følgelig foreligger der ikke nogen Brøde.

maatte have umuliggjort Tilvejebringelsen af en paatrængende Lov, f. Ex. en Finanslov, i endelig Form, og de heller ikke have kunnet enes om Tilvejebringelsen af en midlertidig Finanslov, vil der ikke frembyde sig anden Udvej til med Bevarelse af den grundlovsmæssige Magtfordeling indtil videre at muliggjøre Statsstyrelsens forfatningsmæssige Fortsættelse end Benyttelsen af den foreløbige Lovgivningsmyndighed efter Grl's § 25; jfr Ministeriets Indstillinger angaaende de foreløbige Love 12 Apr. 1877 og 1 Apr. 1885; i Min. T. B. 1877 S. 327—31; 1885 S. 133—136.

Grl.'s § 25 fremhæver ikke nogen anden Følge af det paatrængende Tilfældes Indtræden end Muligheden af den foreløbige Lovs Udstedelse. Men ved Siden deraf maa mærkes, at der dog ogsaa kan frembyde sig et andet Alternativ, nemlig en overordentlig Rigsdags Indkaldelse efter Grl.s § 20. Vel siger denne kun, at Kongen k a n indkalde overordentlige Rigsdage, ikke at han nogen Sinde skal gjøre det; men dermed er Anerkjendelsen af en eventuel Forpligtelse dertil dog ikke paa nogen Maade udelukket, i det den paagjældende som enhver anden offentlig Myndighed er indrømmet Regeringen ikke for at anvendes efter Behag, men naar Nødvendighed udkræver det. Saaledes siger Grl.'s § 25 kun, at Kongen k a n udstede foreløbige Love, men der er ikke Tvivl om, at Regeringen ogsaa er forpligtet til at gjøre det, saaledes at Ministrene ville ifalde Ansvar, hvis der f. Ex. indtræffer Ulykker, som Regeringen kunde og burde have forhindret ved Hjælp af den foreløbige Lovgivningsmyndighed. Paa samme Maade er det klart, at Situationen kan blive saa betydningsfuld, og Lovene, som der er Tale om at give, saa skæbnesvangre, at det maa være en Pligt for Regeringen at indkalde Rigsdagen til en overordentlig Samling i Stedet for at ty til Beføjelsen efter § 25. Og selv om Nødvendigheden ikke tillader helt og holdent at oppebie Rigsdagens Sammentræden, vil det dog kunne blive en Pligt for Regeringen paa egen Haand at indskrænke sig til Iværksættelse af de nødvendigste Foranstaltninger, for at res saa vidt muligt kan være integra ved den samlede Lovgivningsmagts Sammentræden. I modsat Fald ville Ministrene, selv om de materielle Foranstaltninger maatte findes forsvarlige, udsætte sig for at drages til Ansvar for en formel Krænkelse af Rigsdagens Rettigheder, og naar de anklages for de trufne Foranstaltningers Uforsvarlighed, ville de ikke kunne høres med den Undskyldning, at de vare nødte til at handle paa egen Haand, da de tværtimod kunde og burde have søgt Rigsdagens Medvirkning. Hvor vidt i paakommende Tilfælde en slig Indkaldelse af en overordentlig Rigsdag bør finde Sted eller ikke, kan ikke afgjøres i Henhold til almindelige Regler, men maa bero paa et fornuftigt Skjøn over de konkrete Omstændigheder, og paa samme Maade maa det afgjøres, om selve den her omhandlede

Betingelse for den foreløbige Lovs Udstedelse, nemlig det særdeles paatrængende Tilfælde, in casu foreligger. Dette Skjøn maa foretages af Regeringen selv under Ministrenes Ansvar for Rigsretten. Derimod kan det ikke tilkomme Undersaatterne, naar de formene, at Regeringen misbruger sin Myndighed efter § 25 ved at udstede foreløbige Love uden Nødvendighed, at æske de ordinære Domstoles Afgørelse af Spørgsmaalet; thi det er klart, at hvis man indrømmede dem denne Ret til at vægre sig ved at efterleve Loven, indtil Domstolene havde kjendt dem forpligtede dertil, vilde hele Øjemedet med Foranstaltningen, som netop er paabudt af Øjeblikkets Nød og Trang, være udsat for at mislykkes. Situationen kræver derfor ubetinget, at det maa overlades Regeringen foreløbigen at besvare Spørgsmaalet om Lovens Nødvendighed paa eget Ansog Tilsvar. Hertil kommer endvidere, at Spørgsmaalet om, hvilken Lovforanstaltning en vis Situation udkræver, er et politisk, som maa afgjøres af en Lovgiver, ikke et juridisk, som kan decideres af en Dommer, for hvem det maaske end ikke vil være gjørligt at aabenbare samtlige de Motiver, der have bestemt Regeringens Handlemaade. En Overretsdom i U. f. R. 1886 S. 484 udtrykker sig i den Grad almindeligt, at det kunde synes, som om den vilde henvise Spørgsmaalet om alle Betingelserne for foreløbige Loves grundlovsmæssige Udstedelse til Afgjørelse ved Rigsretten; men det korrektere Synspunkt er fremhævet samme Steds 1886 S. 801 og 1887 S. 421; hvor det udtrykkeligt siges, at Spørgsmaalet om foreløbige Loves N ø d v e n d i g h e d maa forbeholdes Afgjørelse ved Rigsretten. Retsmidlet, hvorved den nævnte Grundlovsbestemmelses Overholdelse sikres, er følgelig Straffen, som rammer Overtræderen; men Ugyldighed indtræder ikke, fordi den nævnte Bestemmelse er overtraadt, og den har for saa vidt Karakteren af en lex imperfecta.

Foruden den anførte materielle Kjendsgjerning, Tilværelsen af det særdeles paatrængende Tilfælde, kræver Grundloven dernæst som formel Betingelse for Lovens gyldige Udstedelse, at Rigsdagen ikke er samlet. At denne Betingelse foreligger, naar Rigsdagssamlingen er sluttet, eller begge Tingene ere opløste, er givet. Er det ene Ting opløst, medens det andet Tings Møder ere udsatte, er ogsaa Betingelsens Tilværelse for saa vidt given, som ikke hele Rigsdagen er samlet; Grl.'s § 22. Dog har Grundloven aabenbart ikke haft dette Tilfælde for Øje, men kun tænkt sig, at Nødvendigheden er indtruffen i Mellemrummet mellem to Rigsdagssamlinger, da den siger, at Loven skal forelægges »den følgende Rigsdag«, hvilket Udtryk ikke passer i foreliggende Fald, da Rigsdagen, for hvilken Loven bliver at forelægge, til en vis Grad er den samme som tidligere; men der kan dog ikke være Tvivl om, at Analogien af dens Forskrift maa komme til Anvendelse i nævnte Tilfælde. Det samme maa gjælde, naar Rigsdagens Møder ere udsatte; Foreløbig Lov 27 Oktbr og 2 Novbr 1885;

U. f. R. 1887 S. 142; 170; 172; jfr S. 148, 152, 159; 221; i hvilket Tilfælde det ligeledes er den samme Rigsdag, der sammentræder efter Udsættelsen, for hvilken Loven bliver at forelægge. Med Hensyn til den her nævnte Betingelse er der ingen som helst Grund til at afvige fra den almindelige om Retssætninger gjældende Regel, nemlig at deres Overtrædelse medfører Ugyldighed. En foreløbig Lov, udstedt, medens Rigsdagen er samlet, vil være at anse som en retlig Nullitet, der som saadan ikke har Krav paa at adlydes af Borgerne og heller ikke, naar Spørgsmaalet forelægges Domstolene, bliver at anvende af dem; I S. 278 Note 2 har jeg gjort opmærksom paa, hvorledes dog principrigtig en modsat Anskuelse maatte hævdes af dem, der fastholde Sætningen om, at enhver Statsmyndighed selv maa bedømme sin Kompetence, for saa vidt ingen særlig Indskrænkning er gjort, da Indskrænkningen i § 72 kun angaar den udøvende Magt, men ingen Art af Lovgivningsmyndighed. Ikke desto mindre kan den her fremsatte Anskuelse vistnok anses for almindelig anerkjendt, og det kan i saa Henseende ikke engang være af Betydning, at Rigsdagen maatte have samtykket i Lovens Udstedelse som foreløbig, da et sligt Samtykke ikke kan forvandle det grundlovstridige til grundlovmæssigt. Ved at opstille den anførte Betingelse maa Grundloven være gaaet ud fra den Forudsætning, at en endelig Lov altid lod sig tilvejebringe, naar Rigsdagen var samlet, medens Nødstilfældet indtraf, idet alle Lovgivningsfaktorer i saa Fald maatte antages at ville og kunne enes om det fornødne, saaledes at der under denne Forudsætning ikke blev Brug for en foreløbig Lov. Men hvis denne Forudsætning brister, idet Regeringen og Tingene vel erkjende Nødvendigheden af, at derhandles i den foreliggende Situation, men ikke kunne enes om, hvad der bør gjøres, eller hvis et Ting, skjønt med fuld Erkjendelse af Nødvendigheden, dog vægrer sig ved at yde sin Medvirkning til en Lov, f. Ex. Finansloven, fordi det derved vil øve et forfatningsstridigt Tryk paa den frie Udøvelse af Kongens forfatningsmæssige Rettigheder, saa kan man dog ikke paa Grund af den anførte Kjendsgjerning fravige det klare Bud i Grl.'s § 25. Regeringen vil derfor selv i dette Tilfælde ikke kunne udstede nogen foreløbig Lov, saa længe Rigsdagen er samlet; men derimod vil den handle ikke blot i Overensstemmelse med Grundlovens Ord, men ogsaa med dens Aand, naar den i nævnte Fald slutter Samlingen og derefter gaar frem i Overensstemmelse med Grl.'s § 25; thi det er da klart, at denne Fremgangsmaade er den eneste, som med Bevarelse af den grundlovmæssige Magtfordeling er egnet til at afhjælpe den foreliggende Trang, der under den givne Situation netop ikke vilde kunne afhjælpes, saa længe Rigsdagen er samlet. Der er heller ikke nogen Fare forbunden med at indrømme Regeringen bemeldte Ret; thi enhver Misbrug deraf til Gjennemførelse af ufornødne eller skadelige Foranstaltninger vil paadrage Ansvar for

Rigsretten. Man kan ikke herimod indvende, at denne Garanti er utilstrækkelig; thi det er klart, at der ikke haves nogen anden at ty til i andre Tilfælde, f. Ex. hvis Ministeriet maatte vægre sig ved at medvirke til Udstedelsen af en foreløbig Lov, som dog maa erkjendes for uundgaaelig nødvendig, og der fremkommer saaledes netop ifølge den fremstillede Anskuelse den fuldkomneste Harmoni, idet Rigsretten i alle Tilfælde bliver det retlige Værn med Hensyn til Regeringens Brug eller Ikkebrug af den i Grl.'s § 25 givne Beføjelse. I Kraft heraf maa det uden al Tvivl erkjendes, at Udstedelsen af de ovenfor S. 172 nævnte foreløbige Love lige saa lidt ligger uden for Grundlovens Forudsætninger, som uden for dens Ord. Tværtimod stille Forholdene sig saaledes, at det, der ligger uden for Forudsætningen, er den Eventualitet, at Tingene ikke kunne enes, eller at et Ting vægrer sig ved at medvirke til en for nødvendig erkjendt Lov. Men naar ikke desto mindre denne af Grundloven ikke forudsatte Mulighed maatte blive til en Virkelighed, saa er det i fuldkommen Harmoni med Grundlovens Aand som med dens Ord, at Regeringen benytter Retten efter Grl.'s § 25 som den eneste mulige Udvej til at holde Styrelsen gaaende, indtil tidligere eller senere en Løsning af Konflikten maatte kunne tilvejebringes. Under alle Omstændigheder er det klart, at naar den grundlovmæssige Betingelse foreligger, at Loven er bleven udstedt, medens Rigsdagen ikke var samlet, saa maa den for saa vidt gjælde som Lov og anvendes af Domstolene; U. f. R. 1886 S. 483; saa at Spørgsmaalet kun kan blive, om og hvor vidt Ministrene have paadraget sig Ansvar ved dens Udstedelse under de givne Forhold.

Som en sidste grundlovmæssige Betingelse for foreløbige Loves Udstedelse maa endelig endnu erindres, at Loven bør betegne sig selv som en foreløbig eller i alt Fald paa anden Maade tilkjendegive, at den er udstedt i Henhold til Grl.'s § 25. Betegner den sig derimod som Anordning, er den at anse som ugyldig, og det samme gjælder, for saa vidt som den maatte betegne sig ikke som foreløbig Lov, men blot som Lov. Dette følger af Ordene i Grl.'s § 25, der udtrykkelig kun hjemle Kongen Ret til at udstede foreløbige Love, saaledes at en direkte eller indirekte Betegnelse af deres Karakter som saadanne maa foreligge, og man kan ikke herimod gjøre gjældende, at den paagjældende Betegnelse kun er en Form uden reel Betydning. Tværtimod udgjøre de foreløbige Love en egen Klasse, der materielt adskille sig fra de endelige derved, at de kun paalægge en Forpligtelse, der ophører efter andre Regler end den Forpligtelse, de endelige Love paalægge, og Henvisningen til Grundlovens Bestemmelse om dem har følgelig den reelle Betydning, at deri ligger en Tilkjendegivelse af, at Regeringen kun kræver den begrændsede Lydighed mod Paabudet, som Grundloven hjemler den Ret til at fordre, eller med andre Ord: den paagjældende Henvisning er ligefrem nød-

vendig for at forvisse de lovundergivne om, at der ved Forskriftens Udstedelse kun er Spørgsmaal om Udøvelse af Kongens forfatningsmæssige Ret, ikke om en bevidst eller ubevidst Tilsidesættelse af Grundlovens Forskrifter. Vel vil Spørgsmaalet derom klares, naar Rigsdagen samles, da det saa vil vise sig, om vedkommende Paabud forelægges den eller ikke; men det er givet, at de lovundergivne have et retfærdigt Krav paa ikke at være udsatte for denne Venten og Tvivl, om det, der kræves af dem, er berettiget eller ikke. De bør tværtimod kunne vægre sig ved at adlyde, saa længe det ikke er givet for dem, at ingen som helst Overskridelse af de forfatningsmæssige Grænser for Regeringens Myndighed er tilsigtet.

I Forbindelse med de anførte Forskrifter i Grl.'s § 25 om foreløbige Loves Udstedelse, skal endnu omtales en i Regeringens ovenfor S 123 nævnte Lovforslag om Ministrenes Ansvarlighed § 8 indført Regel vedrørende dem, lydende:

Udstedes en foreløbig Lov, uden at Tilfældet er særdeles paatrængende, eller paa en Tid, da Rigsdagen er samlet, eller af saadant Indhold at det strider mod Grundloven (jfr Grl.'s § 25) eller af saadan Beskaffenhed og under saadanne Omstændigheder, at de Ministre, som bære Ansvaret for dens Udstedelse, ved Foretagelsen af de Handlinger, hvorved de paadrage sig Ansvaret have vidst eller dog har maattet anse det for overvejende sandsynligt, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen eller, — hvis den foreløbige Lov efter sin Natur ikke krævede Stadfæstelse — at dens Udstedelse ikke kunde ventes billiget af Rigsdagen, er enhver af disse Ministre ifalden Straf« o. s. v.

Det er nu vel saa, at denne Ansvarsbestemmelse ikke formelt strider mod Grl.'s § 25, forsaavidt som den ikke opstiller en ligefrem Grændse for foreløbige Loves Udstedelse, men reelt gjør den det, forsaavidt som den opstiller en Grændse for foreløbige Loves a n s v a r s f r i e Udstedelse, dragen efter Hensynet til hvert enkelt Tings Ministeren bekjendte Opfattelse af Grundlovens Forskrifter angaaende de foreløbige Love. Exempelvis skal blot fremhæves, at hvis f. Ex. et Ting har vedkjendt sig den Mening, at en Finanslov ikke kan udstedes som foreløbig, saa maa det forventes at ville forkaste en foreløbig Finanslov, som forelægges det, uden Hensyn til, at efter Ministerens Mening, den sunde Fornuft maatte føre til et modsat Resultat, jfr ovfr S. 172; saa bliver Ministeren at straffe derfor uden Hensyn til, om ikke blot Regeringen, men ogsaa det andet Ting maatte have den modsatte Mening, og Rigsretten bliver nødsaget til at dømme i Henhold til Minister Ansvarligheds Loven uden Hensyn til, om Rigsretten selv ikke maatte anse Udstedelsen af en foreløbig Finanslov som grundlovstridig. Paa tilsvarende Vis vilde Forholdet stille sig, hvis Spørgs-

maalet blev om Tilværelsen af den Betingelse, at Rigsdagen ikke maa være samlet paa den Tid, da Loven udstedes. Hvis da det ene Ting har vedkjendt sig den Mening, at den anførte Betingelse ikke foreligger, hvor Rigsdagens Møder ere udsatte; jfr Dr. K. Berlin: Opløsningsretten, S. 413 Note, saa maa vedkommende Ting forventes at ville forkaste den under Mødernes Udsættelse udstedte Lov, og Rigsretten maa da, naar Folketinget anlægger Sag, dømme Ministeren, selv om den maatte mene, at Udstedelsen er sket grundlovmæssig. Paa tilsvarende Vis vil Sagen stille sig, naar Spørgsmaalet bliver om Forsvarligheden af den foreløbige Lovs Indhold. Havde et Ting i Forvejen forkastet et Forslag til Lov af et vist Indhold, maatte det ogsaa forudses at ville forkaste den efterfølgende foreløbige Lov af et tilsvarende Indhold, og Rigsretten maatte da dømme Ministeren uden alt Hensyn til, hvad den selv maatte mene om Indholdets Forsvarlighed. Kort sagt: da ingen Minister kan forudsættes at ville medvirke ved Udstedelsen af en foreløbig Lov, der kan forventes at ville paadrage ham Ansvar, og det derfor praktisk set vil komme an paa, under hvilke Betingelser en a n s v a r s f r i Udstedelse af en foreløbig Lov kan finde Sted, for hvilken Grændsen ved den anførte Bestemmelse i Ministeransvarligheds Loven er draget derhen, at ingen foreløbig Lov ansvarsfrit kan udstedes, som Ministeren maa forvente at se forkastet af et af Tingene, saa vilde Bestemmelsen i § 25 ved den i Forslag bragte Bestemmelse i Virkeligheden være udfyldt derhen, at Kongen, selv om alle de i Grl.'s § 25 krævede Betingelser forelaa, dog ikke kunde udstede saadanne foreløbige Love, om hvilke vedkommende Minister maatte vide eller dog anse det for overvejende sandsynligt, at de vilde blive forkastede af et af Tingene. Men en saadan Tilføjelse til en Grundlovsforskrift er selvfølgelig utilstedelig. Selv om man kunde gaa ud fra, at Tingene ved deres Afstemninger om Lovforslag altid lod de saglige Synspunkter være afgjørende, vilde det dog være urigtigt at lade et enkelts Tings Opfattelse være bestemmende for, om Ministeren ved den foreløbige Lovs Udstedelse var ifaldet Ansvar. Og hertil kommer, at Tingenes Afstemning efter Omstændighederne kan tænkes mere eller mindre bestemt ved et politisk Hensyn til, om Ministeriet er i Overensstemmelse med Tingets Flertal eller ikke. Der foreligger i vor politiske Historie endog Exempler paa, at Folketinget har forkastet Forslaget til Finanslov baade i 1873 og i 1886; jfr Folketingstidende 1873—74, 1ste Afd. Sp. 351 og Folketingstidende 1885—86 Sp. 185 for at umuliggjøre det daværende Ministerium Regeringens Fortsættelse; naar Ministeriet derefter udstedte en foreløbig Finanslov, maatte vedkommende Ting under de givne Forhold forventes at ville forkaste denne uden Hensyn til, om Finanslove overhovedet maatte kunne udstedes som foreløbige, og den paagjældende Bestemmelse i Ansvarlighedsloven, hvorefter Ministeriet vilde kunne drages

til Ansvar for Udstedelsen af en foreløbig Lov, f. Ex. en Finanslov, mod hvis Tilladelighed et af Tingene maatte forventes at ville udtale sig, vilde da blive et Middel, ved hvilket vedkommende Ting kunde faa et Ministerium dømt ved Rigsretten og fjernet fra sin Post uden alt Hensyn til, om de grundlovmæssige Betingelser for Udstedelsen efter Rigsrettens Formening maatte foreligge, og den derfor ikke kunde kende Ministeriet skyldig hverken i Grundlovsbrud eller i Misbrug af den foreløbige Lovgivningsmyndighed. Men et saadant politisk Kampmiddel i et enkelt Tings Haand bør en Ministeransvarlighedslov selvfølgelig ikke være, og Landstinget vedtog derfor heller ikke den anførte Bestemmelse, men vedtog i Samlingen 1906—1907 ved anden Behandling, følgende Affattelse af Lovforslagets § 8: Udstedes en foreløbig Lov uden at Tilfældet er særdeles paatrængende eller paa en Tid, da Rigsdagen er samlet eller er en foreløbig Lov af et Indhold, der strider mod Grundloven, eller hvorved i øvrigt Staten eller andre almene eller private Interesser retsstridig krænkes, straffes den eller de ansvarlige Ministre o. s. v. Og i Samlingen 1907—1908 har Landstings Udvalgets Flertal yderligere nøjedes med foreløbig at foreslaa følgende Affattelse af § 8: Udstedes en foreløbig Lov i Strid med Grundloven, straffes den eller de derfor ansvarlige Ministre o. s. v. Derimod vil den almindelige Regel om Ansvaret for Myndigheds Misbrug til Hinder for Statsmyndigheders forfatningsmæssige Virksomhed eller i øvrigt til Skade for Statens eller andre almene eller private Interesser, som er udtalt i Lovforslagets § 12; jfr ovenfor S. 127; ogsaa finde Anvendelse paa Misbrugen af den foreløbige Lovgivningsmyndighed. Spørgsmaalet, om Strafansvar ved Overskridelsen af de anførte Bestemmelser om foreløbige Loves Udstedelse og Indhold er paadraget, eller ikke, bliver da i alle Tilfælde at afgjøre ved Rigsrettens Dom, og det vilde selvfølgelig være ganske ubeføjet, om Rigsdagen eller endog det enkelte Ting vilde forbeholde sig selv Afgjørelsen deraf, saaledes som det i Virkeligheden vilde ske ved den ovenanførte Bestemmelse i § 8 i Regjeringens Lovforslag.

§ 34. Fortsættelse.

I Forbindelse med de foranførte Regler om Gjenstanden for den foreløbige Lov og Betingelserne for dens Udstedelse foreskriver Grl.'s § 25 dernæst, at den skal forelægges den følgende Rigsdag, hvorved maa forstaas den første efter Udstedelsen sammentrædende Rigsdag, hvad enten den maatte være ordentlig eller overordentlig; se foreløbige Love 16 Juli 1855; 4 og 28 Marts 1857; 31 Jan., 11, 13, 19, 24 Febr 1864 m. fl., der forelagdes de henholdsvis i 1855 og 1864 indkaldte overordentlige Rigs-

dage; jfr forel. Love 4 og 28 Marts 1857, der forelagdes et overordentligt Rigsraad; se derimod Kolonial Lov 27 Novbr 1863 § 4. Denne Forskrift er i fuldkommen Overensstemmelse med den foreløbige Lovgivningsmyndigheds foran fremhævede Egenskab som en Nødhjælp. Den exceptionelle Myndighed, som Øjeblikkets Trang har ført til at lægge i Kongens Haand, bør derfor ikke udstrækkes længere end absolut nødvendigt; men saa snart det kan ske, bør der gives Rigsdagen Lejlighed til at øve sin forfatningsmæssige Medvirkning ved Forholdenes Ordning.

Forskriften om Forelæggelsens Nødvendighed gjælder efter Ordlyden alle foreløbige Love; men i Praxis agtes en Forelæggelse til Beslutning dog ikke fornøden med Hensyn til saadanne Love, hvis Virksomhed allerede er fuldstændig ophørt inden Rigsdagens Sammentræden, idet med Hensyn til disse en simpel Forelæggelse til Efterretning for begge Rigsdagens Ting anses for tilstrækkelig; jfr Folketingstid. 1 Sess. Sp. 837; 1669—70; 1857—58 Anh. B Sp. 181; jfr nedenfor S. 185 og Forel. Lov 16 April 1857; jfr Bekgj. s. D. og Bekgj. 28 Decbr 1857, hvilken foreløbig Lov endog slet ikke synes at være bleven forelagt Rigsdagen. Er der forelagt Folketinget en foreløbig Lov, og Forelæggelsen ikke er sket til Beslutning, skal ifølge Forretningsordenens § 10 det staaende Udvalg for Forretningsordenen afgive Betænkning over Loven og kan derom gjøre Indstilling, hvis Tinget ikke beslutter at nedsætte et særligt Udvalg i dette Øjemed. Indstillingen undergives 2 Behandlinger i Tinget efter Reglerne for Lovforslags 1ste og 2den Behandling; Rigsdagstid. 1888—89 Till. A Sp. 3158.

I Henseende til Spørgsmaalet om, af hvem Forelæggelsen sker, erindres, at den skal ske af Regeringen. Dette er ikke udtrykkelig sagt i Grl.'s § 25, men forstaas af sig selv; jfr Grl.'s § 49, hvor det heller ikke er udtrykkelig tilføjet, at Forslaget til Finansloven skal fremlægges af Regeringen. Men et andet Spørgsmaal bliver saa, om den foreløbige Lovs Forelæggelse ogsaa kan ske ved privat Initiativ paa lignende Maade, som et Forslag til en Finanslov kan fremlægges ad den Vej. Derom er der delte Meninger, idet Folketinget har paastaaet Muligheden deraf; Folketingstid. 1885—86 Sp. 22; 92; 211; medens Regeringen har benægtet den, idet Konsejlspræsidenten den 12 Oktbr 1885 afgav den Erklæring i Folketinget, at Paabudet i Grundlovens § 25 om, at en foreløbig Lov altid bør forelægges den følgende Rigsdag, kun kan forstaas saaledes, at Kongen, der har udstedt den foreløbige Lov, bør lade den forelægge for den følgende Rigsdag. Forelæggelse af en foreløbig Lov i Medfør af Grundlovens § 25 kan derfor ikke ske ved nogen anden end ved Ministrene efter Kongens Bemyndigelse; H. R. D. i U. f. R. 1886 S. 861; 1887 S. 146.

Under alle Omstændigheder er det givet, at det private Initiativ ikke vilde kunne benyttes paa en saadan Maade, at det kommer i Strid

med den Regeringen tilkommende og paahvilende Forelæggelse af Lovene. Hvis man ved Siden deraf indrømmede det private Initiativs Ret til, naar og hvor det ønskede, at iværksætte Forelæggelsen, kunde dette føre til en fuldstændig Forvirring, idet Loven forelagdes og behandledes samtidig i hvert af Tingene; jfr den foreløbige Lov 5 Maj 1885, som den 8 Oktbr s. A. indbragtes ad privat Vej i Folketinget og den 9 s. M. af Justitsministeren i Landstinget, samt foreløbige Love 27 Oktbr og 2 Novbr 1885, der indbragtes samme Dag den 19 Decbr 1885 af Regeringen i Landstinget og ved det private Initiativ i Folketinget. Da Grundloven nu ikke kan antages at have villet hjemle Muligheden af slige Konflikter; jfr Grl.'s § 53; og Forelæggelsen af den foreløbige Lov maa paahvile Regeringen, saa vilde det private Initiativ under alle Omstændigheder kun kunne benyttes med Forbehold af Regeringens Ret, altsaa naar denne forsømte sin Pligt i Henseende til Forelæggelsen. Da denne Betingelse imidlertid vanskelig kan tænkes at foreligge, vilde det private Initiativs Anvendelse under alle Omstændigheder blive lidet praktisk. Men et yderligere Spørgsmaal bliver saa, om det selv med den anførte Begrænsning kan tilstedes, om det overhovedet kan benyttes til foreløbige Loves Forelæggelse. Herimod taler den Kjendsgjerning, at Regeringen ved selve Lovens Beskaffenhed som udstedt alene i dens Navn og under dens Haand og Segl maa have erhvervet en Raadighed over den, som kun i Kraft af en positiv Forskrift kan tillægges andre. Men en saadan Forskrift findes ikke, idet Grundlovens § 44 kun taler om, at ethvert af Tingene har Ret til at foreslaa og for sit Vedkommende vedtage Love. Det private Initiativ kan herefter vel benyttes til at indbringe Lovforslag, deriblandt ogsaa om den foreløbige Lovs Forkastelse; hvilket Lovforslag ved at blive vedtaget af Rigsdagen og stadfæstet af Kongen kan faa Lovskraft, saa at det f. Ex. kan ophæve en foreløbig Lov; jfr Folket. Tid. 10 Sess. S. 4028 flg.; Holck I S. 207; men sættes i Stedet for en foreløbig Lov, saa at dets Forkastelse kan sættes lig en foreløbig Lovs Forkastelse, kan det ikke. Imod denne Betragtning vil rimeligvis indvendes, at den slutter i en Formalisme, idet en Beslutning af et Ting af ganske samme Beskaffenhed og om ganske samme Lovindhold, faar en væsentlig forskjellig Retsvirkning, eftersom en Rigsdagsmand indbringer et Lovforslag af samme Indhold som Lovens, eller Regeringen forelægger denne. Men hertil er at svare, at Forskjellen dog ikke er aldeles vilkaarlig og reelt betydningsløs, idet den tværtimod forbeholder Regeringen den Handlefrihed i Henseende til Lovens Forelæggelse, som § 25 hjemler, og som man derfor ikke bør betage den uden tvingende Grunde, som ikke foreligge. Thi vel har man sagt, at den foreløbige Lovs Gyldighed hviler paa en Formodning om Rigsdagens Samtykke og derfor maa bortfalde, naar blot et enkelt Ting har nægtet sit Samtykke. Men denne Paastand

er i sig ubeføjet, da man dog umulig kan gjøre Lovens Gyldighed og Borgernes Lydighedspligt overfor den afhængig af en mere eller mindre usikker Formodning om Rigsdagens Stemning for eller imod Loven; derfor kan, som tidligere omtalt, ikke blot hele Rigsdagens Fraværelse, men ogsaa det enkelte Tings Vægring ved at udføre sin forfatningsmæssig nødvendige Gjerning, f. Ex. at forhandle og vedtage en Finanslov, hjemle Udstedelsen af en foreløbig Lov, i hvilket Tilfælde Lovens Udstedelse ikke er baaret af Formodningen om Rigsdagens Samtykke, da den efter Omstændighederne med alt overvejende Sandsynlighed kan forventes at ville blive nægtet af det ene Ting; jfr ovfr S 172; og ligesaa lidt kan da dens Gyldighed afbrydes ved, at et Ting har afgivet en Erklæring, hvoraf man med afgjort Sikkerhed kan slutte til, at det vil forkaste Loven, hvad enten denne Erklæring er udtrykt i Form af et Lovforslag eller i Form af en Beslutning, naar og saalænge Tinget dog ikke virkelig har afstemt over og forkastet selve den foreløbige Lov. Ganske vist vil Følgen af den antagne Sætning kunne blive den, at Regeringen og et Ting i Forening i ubestemt Tid kunne hindre, at foreløbige Love naa til det andet Ting, som derved indtil videre berøves sin Indflydelse paa Lovenes Ophør. Men denne Mulighed, som er en ligefrem Følge af Grundlovens Ord, kan ikke fjernes ad Fortolkningens Vej. Derimod have begge Rigsdagens Ting enedes om at raade Bod paa denne Mislighed ved en Bestemmelse i den ovfr S. 166 omtalte Beslutning, lydende: Ved Behandlingen af de af Regeringen i Medfør af Grl.'s § 25 for Rigsdagen forelagte foreløbige Love iagttages, at der, naar en saadan Lov ikke bliver forkastet af det Ting, for hvilket den er forelagt, gives det andet Ting Lejlighed til inden den paagjældende Rigsdagssamlings Slutning at træffe sin Afgjørelse med Hensyn til samme.

Forelæggelse for Rigsdagen sker ved Forelæggelse i et af Tingene; jfr Grundlovens § 23 og U. f. R. 1888 S. 1198.

I Almindelighed staar det Regeringen frit for at forelægge Loven, for hvilket Ting den selv vil. Undtagelse maa kun gjøres i Henseende til foreløbige Finanslove og Tillægsbevillingslove, som i Overensstemmelse med Grl.'s § 48 først blive at forelægge for Folketinget.

Et bestemt Tidspunkt for Forelæggelsen er ordentligvis ikke foreskrevet; dog maa Forskriften i Grl.'s § 48 iagttages med Hensyn til den foreløbige Finanslov, hvis Finanslovforslaget ikke alt forinden maatte have været forelagt Rigsdagen; men hvis det modsatte maatte have været Tilfældet, idet den foreløbige Finanslov f. Ex. er bleven udstedt, efter at en endelig forgjæves er søgt tilvejebragt, vil Paabudet i Grl.'s § 48 alt forinden være blevet fyldestgjort og kan derfor ikke anses som positiv gjældende med Hensyn til den foreløbige Lov; men Reglen vil med Hensyn

til den være den samme som med Hensyn til alle andre Love, saaledes at den ogsaa kan blive at forelægge paa et senere Tidspunkt; Folket. Tid. 1877—78 Sp. 17; 1885—86 Sp. 839; Landst. Tid. 1884—85 Sp. 65; m. fl.

Vi skulle nu undersøge Spørgsmaalet om Forelæggelsens retlige Betydning. Grl.'s § 25 nøjes med at bruge Udtrykket forelægge, og man kan derfor paa Forhaand spørge, om Forelæggelsen skal ske til Efterretning eller til Beslutning. Til Fordel for det første Alternativ kan paaberaabes, at Forfl. 2 Oktbr 1855 § 56 og Grl. 1863 § 59 udtrykkelig paabød, at Loven skulde forelægges til Beslutning, hvilke sidste to Ord ikke findes i Grundloven. Denne Kjendsgjerning vilde dog kun være af Betydning, dersom det maatte antages, at den gjældende Grundlov havde optaget de anførte Lovsteders Forskrift med Udeladelse af de fremhævede Ord; men dette er ikke Tilfældet, tværtimod har Grundloven aldeles ikke taget Hensyn til dem, idet den simpelthen har holdt sig til Grl. 5 Juni 1849 § 30 som sin Kilde, hvilken den har gjentaget uforandret; og da saaledes den grundlovgivende Myndighed maa forudsættes ganske at have bortset fra de senere Forskrifter, maa ogsaa Fortolkningen bortse fra dem, saaledes at Spørgsmaalet om Forelæggelsens Betydning ifølge Grl. 28 Juli 1866 § 30 i et og alt bliver at besvare paa samme Maade som Spørgsmaalet om dens Betydning ifølge Grl. 5 Juni 1849 § 30. For at der i begge de nævnte Grundlove ved Udtrykket »forelægges« maa underforstaas »til Beslutning« taler allerede selve den grundlovmæssige Brug af dette Ord i §§ 16; 50; 53; jfr dog §§ 23; 48; 95; der overalt ellers maa forstaas paa den nævnte Maade, og Formodningen maa derfor ogsaa være for, at Grl.'s § 25 vil have det forstaaet paa samme Maade. Dette Resultat, som saaledes stemmer bedst med Sprogbrugen, vinder dernæst en afgjørende Grund for sig, naar henses til, hvad der under den givne Situation maa være Øjemedet med Forelæggelsen. Thi antog man, at denne kun skete til Efterretning, da vilde Rigsdagen ikke derigjennem blive sat i Stand til at behandle Loven med den Virkning, at dens Gyldighed ophørte, naar blot det ene Ting havde forkastet den. Tværtimod vilde Loven vedblive at gjælde paa samme Maade som enhver anden Lov, indtil den samlede Lovgivningsmagt enedes om dens Ophævelse. Udtrykket: »foreløbig« Lov vilde herefter betegne ganske det samme som midlertidig eller en saadan, der vel var bestemt til eventuelt at afløses af en anden, men dog vedblev at være i fuld Kraft og Virksomhed, indtil en ny Lov tilvejebragtes paa almindelig Maade ved Samvirken af Kongen og Rigsdagen. Lovens Forelæggelse for Rigsdagen vilde da væsentlig kun have Betydning som en officiel Meddelelse til Rigsdagen om dens Udstedelse og Indhold, for

at Folketinget derefter kunde tage under Overvejelse, hvor vidt det maatte finde sig foranlediget til at sætte Ministrene under Tiltale eller ikke. Men dette vilde Folketinget dog meget vel kunne gjøre selv uden en saadan Meddelelse, da Loven allerede i Forvejen er kundgjort gjennem Lovtidenden, og i Virkeligheden vilde Meddelelsen derfor være en ren Form. Dette kan imidlertid ikke formodes at skulle være Meningen med Forelæggelsen, og heller ikke kan den anførte Forstaaelse af Udtrykket foreløbig Lov have Formodningen for sig. Som foran fremhævet, maa nemlig Forskriften i Grl.'s § 25 ved Siden af den almindelige Regel i § 2 betragtes som en Nødhjælp. Man maa under den givne Nødstilstand afvige fra den normale Ordning ved at give den enkelte Deltager i Lovgivningsmagten en Beføjelse til at optræde som Lovgivningsmagt, indtil den anden Deltager kommer til Stede og øver sin normale Medvirken. Men naar dette først er sket, er der ikke Grund til at udstrække denne fra Grundlovens almindelige, i dens § 2 klart tilkjendegivne Synspunkt abnorme Ordning længere. Tværtimod maa fra samme Øjeblik Reglen i Grl.'s § 2 indtræde i sin fulde Kraft, saaledes at Lovens videre Gyldighed bliver afhængig af den anden Deltagers Beslutning. Men er dette den med selve det foreliggende Forholds Beskaffenhed stemmende Ordning, som paa bedste Maade varetager baade Samfundets og Rigsdagens Ret, og Grundlovens Udtryk kunne forstaas i Overensstemmelse dermed, da kan der formentlig ikke være Tvivl om, at de ogsaa bør forstaas paa den Maade. Og der er saa lidt noget til Hinder for at gøre dette, at de tværtimod først under denne Forudsætning faa en rigtig begrebsmæssig Betydning. Ordet »foreløbig« staar da ikke længere som en i det væsentlige ørkesløs og vilkaarlig Betegnelse, der godt kunde være udeladt eller i alt Fald ombyttet med en anden, f. Ex. midlertidig; men dette Tillægsord betegner en Væsensforskjel ved de paagjældende Love, fremhæver dem som en ejendommelig Art i Modsætning til andre, idet de kun skulle gjælde, indtil den almindelige Lovgivningsmagt har fattet Beslutning om deres G i v e l s e som endelige Love, ikke indtil den fatter Beslutning om deres O p h æ v e l s e som saadanne.

Om selve Rigsdagens Behandling af Loven giver § 25 ikke nærmere Regler. Men hvad der ifølge § 52 gjælder om Lovforslag, at de ikke kunne vedtages endelig, forinden de have været behandlede 3 Gange af hvert Ting, maa formentlig analogisk anvendes paa den foreløbige Lov, da man for dens Vedkommende maa have samme Betryggelse for en gjentagen, velovervejet Beslutnings Tagen fra hvert Tings Side, inden den kan blive til endelig Lov. Ligeledes vil Loven eventuelt i Overensstemmelse med Grundlovens § 53 kunne blive at sende til endelig Drøftelse i et Fællesudvalg, og f o r s a a v i d t kan det da med Føje

siges, at den foreløbige Lov af Rigsdagen bliver at behandle i Lighed med Lovforslag, nemlig for at den kan blive til endelig Lov. Landst. Tid. 1849—50 Sp. 512—13; 839; Folk. Tid. 1876—77 Sp. 76—77. A. V. Scheel: Privatrettens almindelige Del I S. 248—49 fremhæver vel, at denne Behandling ikke er passende for en i fuld Gyldighed værende Lov; men der kan dog formentlig ikke være noget upassende i at følge selve Grundlovens Bud, som netop udtrykkelig lyder paa, at selve den foreløbige Lov skal »forelægges« Rigsdagen, og der kan heller ikke paavises nogen Retsgrund, som nøder til at fravige Ordene. En saadan vilde kun findes, dersom det kunde godtgjøres, at der vilde fremkomme Sammenstød mellem Lovens Væsen som saadan og dens formelle Behandling af Rigsdagen i Lighed med Lovforslag; men hvorledes de skulde kunne fremkomme, formaa vi ikke at indse. Paa den anden Side er der imidlertid ikke det mindste til Hinder for, at man vælger en anden Fremgangsmaade, idet man samtidig med at meddele Rigsdagen den foreløbige Lov forelægger et Forslag til Lov om dens Stadfæstelse eller nøjes med at forelægge et selvstændigt Lovforslag, hvis Indhold svarer til Indholdet af den foreløbige Lov, dog muligvis med de Lempelser, som ved nærmere Overvejelse eller under forandrede Forhold maatte være befundne hensigtsmæssige. I Praxis ere forskellige Fremgangsmaader fulgte. Man finder saaledes selve den foreløbige Lov alene forelagt Rigsdagen; Forel. Love 8 Juli; 29 Oktbr; 23 Decbr 1849; men denne Fremgangsmaade følges dog i Nutiden kun i Henseende til saadanne foreløbige Love, hvis Virken er ophørt ved Forelæggelsen; jfr Forel. Lov 10 Avg. 1868; 20 Juli 1869; 27 Juli; 17 Septbr 1870; Forel. Lov Nr 68, 15 April 1887 om Ophævelse af foreløbig Lov 5 Maj 1885; Forel. Lov Nr 109, 19 Juni 1888 om Ophævelse af forel. Lov 2 Novbr 1885.

I Forbindelse med selve Loven findes dernæst ogsaa forelagt særskilte Forslag til Lovens Stadfæstelse; Forel. Lov 29 Juli 1850; 25 Avg. 1851; 1 Septbr 1852; 6 Febr 1853; 16 Juli 1855; Landst. Tid. 1855—56 Sp. 46—48; 12 Decbr 1863; eller Loven foreslaas stadfæstet i et andet forelagt Lovforslag; Forel. Lov 17 Decbr 1849; jfr Lov om Krigsskat 15 Maj 1850 § 9; hvilket Forslag efter Omstændighederne tillige indeholder Forslag til Tillæg til Loven; Forel. Lov 5 Maj 1865; jfr Lov 16 Febr 1866; eller endelig er man gaaet den Vej, at man har forelagt et Lovforslag og i Forbindelse dermed forelagt selve den foreløbige Lov; Landst. Tid. 1855—56 Sp. 46—47; Folket. Tid. 1870—71 Sp. 64; Forel. Love 25 Avg.; 15 Septbr 1850; 19 Septbr 1857; 10 Maj 1861; 16 April; 6 Juni; 12 Juli 1862; 17 Decbr 1863; Nr 132, 25 Avg. 1871; eller i Anmærkningerne til Lovforslaget fremhævet, at ved Forelæggelse deraf sker Forelæggelse af den foreløbige Lov. En saadan Fremgangsmaade er f. Ex. fulgt i Henseende til de foreløbige Finanslove Nr 32, 1 April 1885; m. fl. Som

oftest findes da i Anmærkningerne tillige fremhævet Forslagets Overensstemmelse med selve den foreløbige Lov; forel. Love Nr 216, 27 Oktbr; Nr 224, 2 Novbr 1885; som individualiseres ved Henvisning til deres Nummer i Lovtidenden; Forel. Lov Nr 85, 12 Septbr. 1884; Nr 64, 5 Maj; Nr 216, 27 Oktbr 1885; Rigsdags Tid. 1885—86 Till. A. Sp. 1492; 1562. Men undertiden er der dog i Forslaget gjort enkelte Udeladelser; Forel. Lov 5 Oktbr 1866; Nr 100, 13 Avg. 1886; eller Tilføjelser; Forel. Lov Nr 54, 10 April 1874; Nr 85, 12 Septbr 1884; eller Ændringer i Loven; Forel. Lov 15 Septbr 1850; Nr 150, 1 Septbr 1892; Hvor Ændringerne i Forslaget ere væsentlige, bør dog Loven helst forelægges med; jfr foreløbig Bevillingslov Nr 36, 12 April 1877, der vel erklæredes for forelagt ved Fremlæggelsen af et i det væsentlige i Henhold til Lovens almindelige Forskrifter opgjort endeligt Finanslovforslag for hele Finansaaret; men som desuagtet i sin Helhed aftryktes i Lovens Anmærkninger og særskilt udsondredes derfra ved Folketingets Behandling og Afstemning; Rigsdags Tid. 1877—78 Till. B. Sp. 13 flg. En tilsvarende Behandling er derimod ikke vederfaret de efterfølgende Forslag til Bevillingslove, hvis Indhold var ganske stemmende med selve de foreløbige Love.

Medens nu altsaa vel samtlige de nævnte Forelæggelsesmaader findes benyttede uden Indsigelse fra nogen Side, maa det dog vel fastholdes, at Grundlovens § 25 efter Bogstaven kræver selve Loven forelagt, og at derfor ogsaa, selv om man vælger den Fremgangsmaade at fremlægge og behandle et tilsvarende Lovforslag, en Afstemning over dette som Surrogat for Loven maa have en tilsvarende Virkning som en Afstemning over Loven selv; jfr Landst. Tid. 1855—56 Sp. 46—47; Rigsdags Tid. 1877—78 Till. B. Sp. 13—14.

Om den mellem Tingene den 2 og 3 Apr. 1894 sluttede Overenskomst, hvorefter hvert Ting forpligter sig til, naar en foreløbig Lov er forelagt det, at sørge for, at den inden Samlingens Slutning oversendes til det andet Ting, henvises til den nedenfor III S. 55—56; jfr ovfr S. 166 og 181 givne Fremstilling.

§ 35. Fortsættelse.

Tilbage staar herefter at besvare Spørgsmaalet om Maaderne, paa hvilke den foreløbige Lovs Gyldighed ophører. Af det foran om dens Begreb bemærkede vil fremgaa, at Følgerne af dens Væsensforskjel fra de endelige Love ville fremtræde lige saa vel ved dens Ophør som ved dens Givelse. Først maa dog fremhæves, at den foreløbige Lovs Gyldighed kan ophøre paa samme Maade som en endelig Lovs, nemlig 1) i Kraft

af en ved dens eget Indhold given Begrænsning for dens Varighed, naar den kun er bestemt til at gjælde, saa længe en vis Tilstand varer, indtil en vis Begivenhed indtræder, indtil en endelig Finanslov er given; jfr forel. Lov Nr 36, 12 Apr. 1877; m. fl.; 2) ved Ophævelse. En formel Ophævelse af en foreløbig Lov kan ske ikke blot ved en endelig, men ogsaa ved en foreløbig Lov, der da kun bliver at meddele begge Rigsdagens Ting til Efterretning; jfr S. 180; Rigsd. Tid. 1870—71 Sp. 1681—1684; 1887—88 Till. A. Sp. Sp. 2421—26; 1888—89 Till. A. Sp. 3157—58. Derimod vil en kongelig Anordning ikke være i Stand til at ophæve den. A. V. Scheel: Privatrettens almindelige Del I S. 248—250 har dog hævdet den modsatte Sætning, idet han vel indrømmer, at det er en Uregelmæssighed, at en foreløbig Lov hæves ved en kongelig Anordning, men paa den anden Side gjør gjældende, at en foreløbig Lov dog i sit Væsen er en kongelig Anordning, der kun har en midlertidig Virkning som Lov og derfor har faaet Navn af foreløbig Lov. Denne Paastand er imidlertid ikke korrekt; thi det er aabenbart, at selv om man vil kalde den foreløbige Lov en Anordning med Lovskraft, maa dog den sidste Egenskab medføre, at den ikke kan hæves ved en Anordning uden Lovskraft, saa vist som man maa erkjende den almindelige Sætning, at en Anordning ikke kan hæve en Lov. Heller ikke kan til Støtte for Scheels Paastand gjøres gjældende, at det vilde være en tom Formalisme at nægte Muligheden af en foreløbig Lovs Ophævelse ad Anordningsvejen, da man derved kun vilde nøde Kongen til at kalde det Lov, som han ellers vilde kalde Anordning, og en saadan Navnebytning vilde være en ørkesløs Gjerning. Tværtimod maa det fastholdes, at Brugen af Udtrykket Lov har den betydningsfulde Følge, at Bestemmelsen bliver at forelægge Rigsdagen.

Imod den her forsvarede Mening har man dog paaberaabt sig Bkgj. 15 Marts 1858, sammenholdt med Forel. Lov 29 Decbr 1857, indeholdende et Tillæg til Lov 6 April 1855 § 2, som Exempel paa en Anordning, der har hævet en foreløbig Lov; men dette er strengt taget ukorrekt; thi Bekjendtgjørelsen »om Tilbagekaldelse af den Indenrigsministeren ved foreløbig Lov 29 Decbr meddelte Bemyndigelse« lyder i Virkeligheden kun paa, at den Indenrigsministeriet ved foreløbig Lov 29 Decbr f. A. tillagte Bemyndigelse ikke længere vil være at benytte. Men en saadan Erklæring om, at en Avtoritet ikke længere vil gjøre Brug af en ved Lov indrømmet Bemyndigelse, er ingenlunde det samme som en Ophævelse af selve Loven, der meddeler Bemyndigelsen; thi det er klart, at denne Bekjendtgjørelse ved Lejlighed kunde afløses af en ny, lydende paa, at Bemyndigelsen atter blev at benytte, og vedkommende Avtoritet vilde da kunne udøve den i samme Omfang som tidligere, uden at en ny Lov behøvede at gives, af hvilken Omstændighed klart nok fremgaar,

at den ældre Lov i Virkeligheden ikke var ophævet ved Bekjendtgjørelsen. Den daværende Regjering nærede ganske vist ikke denne Opfattelse, idet den ansaa selve Loven for ophævet ved Bekjendtgjørelsen, og den forelagdes derfor ogsaa i Overensstemmelse med Reglen om alt forinden Forelæggelsen ophævede foreløbige Love; Folket. Tid. 1857—58 Sp. 819; Landst. Tid. s. A. Sp. 103; C. Goos og H. Hansen: Grundtræk S. 148. Men den rigtige Opfattelse fandt dog sit Udtryk ved Indbringelse af et Forslag til Lov om Lovens Ophævelse; Rigsdags Tid. 1857—58 Till. A. Sp. 687; Folket. Tid. s. A. Sp. 1457; 4028 flg.; og naar man ikke fremmede dette Forslag, forklares dette tilstrækkelig ved, at man slog sig til Ro ved Regeringens Erklæring om, at den betragtede Bemyndigelsen som e n d e l i g tilbagekaldt ved den kongelige Resolution, saa at derefter Lovens formelle Ophævelse var uden praktisk Interesse. Senere findes ogsaa foreløbige Love under lignende Omstændigheder ophævede ved foreløbig Lov, ikke ved Anordning; jfr forel. L. Nr 68, 15 April 1887; Nr 109, 19 Juni 1888 m. fl. Som Følge heraf er Praxis i Virkeligheden ikke i Strid med den af os hævdede Anskuelse.

Vi gaa dernæst over til Fremstillingen af de Ophørsgrunde, der ere ejendommelige for den foreløbige Lov i Modsætning til den endelige. Som saadanne mærkes:

1) Undladelse af Lovens Forelæggelse for Rigsdagen. Denne Ophørsgrund er ikke ligefrem hjemlet i Grundloven, da § 25 udtrykkelig kun foreskriver, at Loven skal forelægges Rigsdagen uden at tilføje nogen Virkning af, at det ikke sker; men spørger man da, hvilken denne maa være, kan først fremhæves, at Undladelse af at forelægge Loven vil paadrage de vedkommende Ministre Ansvar. Yderligere maa imidlertid fastholdes, at den anførte Forskrift som Retsforskrift maa drage den almindelige Følge efter sig, at en Handlen i Strid dermed bliver virkningsløs, saaledes at det, som Bestemmelsen vil forhindre, hverken kan eller bør ske. Spørge vi, hvad dette er, lyder Svaret, at den anførte Forskrift netop er given, for at Loven ikke skal kunne gjælde ud over den førstkommende Rigsdagssamling efter dens Udstedelse, uden at Rigsdagen har faaet Lejlighed til at fatte Beslutning derom. Dette er en nødvendig Følge af det tidligere udviklede almindelige Synspunkt for den foreløbige Lovgivningsmyndighed, ifølge hvilken Kongen kun bør kunne lovgive alene, saa længe Nødvendigheden byder det. Men denne Sætning vilde blive betydningsløs, hvis Regeringen ved Ikkeopfyldelse af sin grundlovmæssige Forpligtelse til at forelægge Loven for Rigsdagen kunde skaffe den en vedvarende Gyldighed. Her maa det derfor hedde: qui contra legem præceptivam agit, nihil agit, saaledes at Lovens Gyldighed bortfalder, saa snart Betingelsen for dens vedvarende Gyldighed, nemlig Forelæggelse for Rigsdagen, ikke er bleven opfyldt. Da der imidler-

tid, som tidligere bemærket, i Almindelighed ikke er foreskrevet nogen Frist for Lovens Forelæggelse, vil Forskriftens Ikkeopfyldelse først være given, naar Forelæggelsen ikke er sket, inden Rigsdagssamlingen er sluttet.

Naar den foreløbige Lov vel er bleven forelagt Rigsdagen, men den ikke er bleven Gjenstand for endelig Behandling i Tingene, enten for en Vedtagelse eller Forkastelse, er det under Forhandlingerne i Rigsdagen gjentagne Gange blevet gjort gjældende, at Loven taber sin Gyldighed ved Rigsdagens Slutning. Sætningen er navnlig bleven udtrykt saaledes, at en foreløbig Lov aldrig kan overleve en Rigsdagssamling, med mindre den er bleven billiget af Rigsdagen; Folket. Tid. 1857—58 Sp. 2588—89; Anh. B. Sp. 181—82; 1858—59 Sp. 4030; 4034; 1862—63 Sp. 46—48; 939—40; 942—43; Landst. Tid. 1857—58 Sp. 97; 1861—62 Sp. 147; 150; 1862—63 Sp. 533—35; Anh. B. Sp. 19—20. J. N, Madvigs Pjece ovfr S. 167. Men denne Sætning kan ikke begrundes; thi naar man paastaar, at den i Grl.'s § 25 givne Forskrift om, at den foreløbige Lov skal forelægges Rigsdagen, allerede i og for sig fører til det paastaaede Resultat, da er dette en ubeføjet Slutning. Af Forskriften om Forelæggelse følger nemlig, som bemærket, med logisk Nødvendighed ikke andet, end at en foreløbig Lov ikke kan overleve en Rigsdagssamling, med mindre den er bleven forelagt Rigsdagen, saaledes at denne derved har faaet Adgang til at stemme om den. Men naar dette er sket, haves der ikke i Grundlovens Ord mindste Hjemmel for at opstille yderligere Betingelser for dens vedvarende Gyldighed. For at den bestridte Paastand kunde finde en Støtte i Ordene, maatte de nødvendigvis have lydt paa Andet og mere, end blot det, at den foreløbige Lov skal forelægges den følgende Rigsdag. Man har ganske vist for den modsatte Mening paaberaabt sig Udvalgets Erklæring i Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1761, gaaende ud paa, at den foreløbige Lov altid maatte forelægges den umiddelbart følgende Rigsdag, u d e n h v i s B e k r æ f t e l s e L o v e n b o r t f a l d t. Men man har her som i andre den foreløbige Lovgivningsmyndighed vedrørende Spørgsmaal gjort sig skyldig i den Hovedfejl, at man har ræsonneret, ikke fra, hvad der virkelig staar i Grundloven, men tværtimod fra, hvad der vel er bleven sagt under Forhandlingen, men i k k e e r b l e v e n o p t a g e n i G r u n d l o v e n s T e x t. Naar denne netop i k k e indeholder den anførte Tilføjning, men nøjes med positivt at kræve Forelæggelsen, er den anførte Sætning følgelig heller ikke grundlovmæssig. Ligesaa lidt kan man til Støtte for den anførte Sætning gjøre gjældende, at Loven overfor Rigsdagen bliver at behandle som et Lovforslag, saa at den ved Samlingens Slutning deler Skjæbne med disse, som ikke ere blevne til Love, nemlig at de bortfalde; jfr Provisoriet S. 76. I en saadan Udstrækning kan Jævnføringen mellem Love og Lovforslag umulig bygges alene paa Ordet »forelægges«, men kun for saa vidt som Forelæggelsen

ikke kan virke ud over den enkelte Samling og derfor ligesom ved Lovforslag maa gjentages, naar Lovens Skjæbne ikke bliver afgjort i den første Samling. Og lige saa lidt kan Sætningen grundes paa selve den foreløbige Lovs Væsen og Øjemed, da en Granskning deraf tværtimod vil vise, at den efter Omstændighederne ogsaa bør kunne have Virkning ud over Rigsdagssamlingen. Sæt f. Ex., at Rigsdagen maatte være saa optagen af andre vigtigere Arbejder, at den ikke faar Tid og Lejlighed til at hellige den foreløbige Lov fornøden Opmærksomhed, saa bør det samme Nødhjælpssynspunkt, der har ført til Anerkjendelsen af den foreløbige Lovgivningsmyndighed, opretholde Lovens Gyldighed ud over Rigsdagssamlingen. Imod den her opstillede Sætning kan man ikke paakalde Hensynet til Rigsdagens forfatningsmæssige Ret, der formentlig vilde udsættes for Fare ved samme. Thi det er klart, at enhver saadan Fare er afværget ved Rigsdagens Ret til at faa Loven forelagt og den dermed følgende Adgang til at forkaste den. Benytter den sig ikke af denne Ret, maa det, da Vedtagelsen ikke haster, idet Loven foreløbig allerede er gjældende Lov, snarere formodes, at Rigsdagen ikke finder noget at bemærke mod Loven, men i det Væsentlige er fornøjet med den og derfor heller ikke finder Anledning til at gjøre den til Gjenstand for særlig hurtig Behandling. Dens vedvarende Gyldighed kan derfor saa langt fra siges at stride imod Rigsdagens formodede Vilje, at den snarere maa antages at stemme dermed. Under alle Omstændigheder er det ogsaa klart, at den her bestridte Anskuelse kun vilde afgive en ringe Betryggelse for Rigsdagens Ret, i Fald den maatte anses for truet fra denne Side; thi, som foran bemærket, er det klart, at hvis Samlingen skulde gaa hen, uden at Tingene fattede nogen Beslutning om Loven, medens den samme Nødstilstand fremdeles var til Stede, maatte det ikke blot være Regeringens Ret, men endog dens Pligt, naar den tidligere foreløbige Lovs Gyldighed bortfaldt ved Rigsdagssamlingens Slutning, at udstede en ny. Herimod kunde ikke paaberaabes den Sætning, at Nødstilstande, der allerede forelaa, medens Rigsdagen var samlet, ikke kunne berettige til Udstedelse af en foreløbig Lov; thi, som tidligere omtalt, erkjende vi ikke denne Sætnings Gyldighed. Efter Ordene fordrer Grundloven nemlig som Betingelse for den foreløbige Lovgivningsmagts Anvendelse 1) et særdeles paatrængende Tilfælde, 2) at Rigsdagens Medvirkning til de i den Anledning nødvendige Foranstaltninger skal søges indenfor det i § 25 fastsatte Tidsmaal; men har Regeringen gjort sin Pligt i saa Henseende og desuagtet ikke naaet Maalet, idet Rigsdagen ikke har kunnet eller villet yde sin Medvirkning til Lovens Gjennemførelse, da er det Regeringens Pligt og Ret, saa vidt det forfatningsmæssig er den muligt, at handle paa egen Haand under Ansvar for Rigsretten, og da ogsaa, naar den sidst i Grl.'s § 25 krævede Betingelse foreligger, nemlig 3) at Rigs-

dagen ikke er samlet, paa egen Haand at træffe de fornødne Foranstaltninger; jfr Forel. Lov 5 Maj 1865; Rigsdags Tid. 1865—66 Till. A. Sp. 701. Herimod kan ikke indvendes, at Rigsdagen ikke kan forventes at ville samtykke i Loven; thi Sætningen om, at en foreløbig Lov retsgyldig kun skulde kunne udstedes, hvor Rigsdagen kan formodes at ville billige den, have vi alt ovenfor S. 172 og 175 gjendrevet, hvortil endnu kan føjes, at man dog umulig kan lade Borgernes Lydighedspligt mod den foreløbige Lov være afhængig af en saa uvis Fremtids Begivenhed som Rigsdagens tilkommende Behandling af Loven. Godkjender man den her fremsatte Betragtning, er det klart, at Sætningen om Lovens Bortfalden ved Rigsdagssamlingens Slutning ikke vil have anden reel Betydning end at være til overflødigt Besvær, idet den vil nødsage Regeringen til en Gjenudstedelse af Loven efter Rigsdagens Slutning, som kunde og burde være sparet den; jfr den med det her forsvarede Resultat stemmende H. R. D. 15 Oktbr 1886 i U. f. R. 1887 S. 142; 170; 172.

Forudsat dernæst, at den foreløbige Lov er bleven behandlet, men Behandlingen ikke er ført til Ende i begge Tingene, kan der formentlig i Henhold til den foregaaende Udvikling ikke være Tvivl om, at Loven vedbliver at gjælde som saadan, altsaa som foreløbig Lov, der vedblivende maa forelægges Rigsdagen. Vel kan man herimod indvende, at Grl.'s § 25 kun kræver, at Loven skal forelægges den følgende Rigsdag, men dette er sket under Forudsætning af, at Lovens Skjæbne vilde blive afgjort paa den. Sker det ikke, maa Forelæggelsen gjentages, indtil Øjemedet med samme er opnaaet; jfr Forskriften om Finanslovforslagets Fremlæggelse i Grl.'s § 48. Der staar kun, at dette Forslag skal fremlægges paa hver ordentlig Rigsdag. Men fører denne ikke Behandlingen til Ende, maa det eventuelt fremlægges i en overordentlig Rigsdagssamling.

Er Behandlingen paa Rigsdagen saa ført til Ende, og Loven er bleven vedtaget i hvert af Tingene henholdsvis i forskjellig Skikkelse, vil Resultatet af denne Situation med Sikkerhed kunne udledes af den anførte Betragtning. Hvert af Tingene vil hævde den foreløbige Lovs Gyldighed som saadan; men Uenigheden drejer sig om den endelige Lov, som skal afløse den; den ønsker hvert af Tingene tillagt en forskjellig Skikkelse. Følgen er da den, at den foreløbige Lov vedblivende maa gjælde som saadan og vedblivende forelægges for Rigsdagen, indtil det maatte lykkes Tingene at komme til Enighed om den endelige Lovs Indhold. Naar det er gjort gjældende, at en saadan uoverensstemmende Vedtagelse skulde medføre den foreløbige Lovs Bortfalden, da er dette en for vidt dreven Konsekvens af Lovens Behandling som Lovforslag. En foreløbig Lov skal forelægges og kan ikke blive til en endelig Lov uden ved at vedtages af Rigsdagen overensstemmende med Reglerne om Lovforslag, altsaa ved overensstemmende Beslutninger efter mindst tre Behand-

linger af begge Tingene. Naas dette Resultat ikke, er Loven ikke bleven en endelig Lov; den er vedbleven at være en foreløbig Lov og maa følgelig i Lighed med et Lovforslag forelægges paany for en følgende Rigsdag; Nordisk Retsencyklopædi VI S. 221; men at og hvorfor dens Egenskab som foreløbig Lov skulde være bortfalden ved en Vedtagelse, om end uoverensstemmende, af begge Ting, indses ikke. Den Følge, at Loven vedbliver at gjælde som foreløbig, indtil man er enedes om en endelig, maa ogsaa antages netop at stemme med begge Tings formodede Vilje; thi vilde noget af dem bringe Lovens Gyldighed som foreløbig til Ophør uden Hensyn til, om man havde en endelig Lov at sætte i Stedet for den, kunde dette Maal paa den nemmeste Maade naas ved i Stedet for at vedtage Loven med Ændringer simpelthen at forkaste den; C. Goos og H. Hansen: Grundtræk S. 147.

Ere Tingene dermed blevne enige om Loven, og den derefter i den vedtagne Skikkelse er bleven sendt til Statsraadet, maa Kongen i alle Tilfælde have Lov til at betænke sig indtil næste Rigsdagssamling, om han vil stadfæste Loven, eller ikke; thi vel gjælder Reglen i Grl.'s § 24 om den Frist, inden hvilken Kongen gyldigen kan stadfæste et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag efter Bogstaven ikke om foreløbige Loves Stadfæstelse; men da der mangler enhver Regel om Tiden, inden hvilken den af Rigsdagen vedtagne foreløbige Lov skal være stadfæstet, maa man paa dette ulovbestemte Forhold kunne anvende Analogien af den forudsætningsvis udtalte Regel om Lovforslags Stadfæstelse i § 24, forsaavidt som Kongen maa have Tiden indtil næste Rigsdagssamling til Overvejelse, om han vil stadfæste den foreløbige Lov, eller ikke, og at Stadfæstelse gyldig kan ske inden den næste Rigsdags Samling. Men et andet Spørgsmaal er det, om den ligefremme Regel i Grl.'s § 24 angaaende Lovforslag ogsaa kan anvendes paa den foreløbige Lov, saaledes at den er bortfaldet, hvis Kongen ikke har stadfæstet den inden næste Rigsdags Samling, eller om den til Trods for Stadfæstelsens Udeblivelse vedbliver at gjælde som foreløbig Lov, der da som saadan igen bliver at forelægge den følgende Rigsdag, hvilken sidste Mening hævdes i Nordisk Retsencyklopædi VI S. 221. Derimod bemærker Holck: Statsforfatningsret I S. 227, jfr Rigsdagstidende 1857 § 8, Till. B. Sp. 181—182, at den foreløbige Lov bortfalder, naar den efter at være vedtaget med Ændringer af Rigsdagen ikke stadfæstes af Kongen.

Imod den førstanførte Menings Rigtighed kan straks rejses den formelle Indsigelse, at det er selve den foreløbige Lov der i den Skikkelse, hvori den er vedtaget af Rigsdagen forelægges for Kongen; og naar han da nægter at stadfæste den, saa maa den være bortfalden. Men herimod maa dog siges, at han kun har nægtet at stadfæste den som endelig Lov, hvilket ikke udelukker, at han vedblivende vil have, at den skal

gjælde som foreløbig Lov. Det kan nemlig tænkes, at Kongen har forelagt den foreløbige Lov med Ændringer og Tilføjninger, hvorved han selv viser, at han ikke vil have den foreløbige Lov stadfæstet som endelig Lov, men dog indtil videre lade den gjælde som foreløbig, da han ikke har ophævet den.

At Kongen ikke skulde ville stadfæste den af Rigsdagen vedtagne foreløbige Lov som endelig, kan dog vanskelig tænkes, hvor Loven er bleven vedtagen af Rigsdagen i ganske den samme Skikkelse, hvori den er bleven forelagt af Kongen, hvilket forklarer, at Holck paa foranførte Sted kun taler om Lovens Bortfalden ved Ikkestadfæstelse, efter at den er vedtaget af Rigsdagen med Ændringer. Er dette sket, kan det meget vel antages, at Kongen ikke vil stadfæste den foreløbige Lov i den vedtagne Skikkelse som endelig Lov, men derimod foretrækker at lade den foreløbige Lov vedblivende gjælde i dens oprindelige Skikkelse og saa forelægge den paany i den efterfølgende Samling for gjennem nye Forhandlinger med Rigsdagen om muligt at søge den vedtaget i en mere fyldestgjørende Skikkelse. Hvad dernæst Rigsdagen angaar, kan der foreligge forskellige Muligheder. Det kan være, at Ministrene under Forhandlingen ikke have fremhævet, at Loven ikke vilde blive stadfæstet, hvis de paagjældende Ændringer vedtoges, og Rigsdagen har da aldeles ikke haft Lejlighed til at overveje, om den for denne Mulighed vilde foretrække at forkaste den, saa at man ikke fra dens Vedtagelse af Ændringerne kan slutte, at den vilde foretrække, at Loven helt bortfaldt, hvis den ikke maatte blive stadfæstet med de vedtagne Ændringer. Eller ogsaa kunne Ministrene under Forhandlingen udtrykkelig have erklæret, at Loven ikke vilde blive stadfæstet, hvis Ændringen vedtoges. Og hvis det da havde været Tingenes Vilje, at Loven helt skulde bortfalde, hvis den ikke maatte blive stadfæstet med de vedtagne Ændringer, saa havde de kunnet give denne Vilje Udtryk ved paa Forhaand at forkaste Loven, der efter Regeringens Erklæring netop ikke kunde ventes stadfæstet i den vedtagne Skikkelse. Naar de dog ikke have gjort dette, men vedtaget den med Ændringer, saa kan man af deres Afstemninger kun slutte, at den foreløbige Lov maa ændres for at kunne ventes vedtaget som endelig Lov, men ikke, at de, hvis disse Ændringer ikke indføres i den foreløbige Lov, heller ikke ville have den som foreløbig. Disse Betragtninger føre altsaa til den Erkjendelse, at i foreliggende Fald ere Regeringen og Rigsdagen vel ikke enige om den endelige Lov, der skal afløse den foreløbige; men ingen af dem har paa den anden Side afgjort erklæret sig imod, at den foreløbige Lov indtil videre skulde kunne vedblive at gjælde som saadan, hvorfor dette da ogsaa vedblivende maa være Tilfældet. Herfor taler yderligere, at naar Rigsdagen ikke har forkastet, men stemt for den foreløbige Lov, om end med Ændringer, saa maa den, ligesom

Regeringen forudsættes at have erkjendt, at der virkelig vedblivende er Trang til en foreløbig Lov, og at man derfor maa foretrække at have en saadan fremfor helt at mangle den. Men denne sidste Følge, som hverken Regering eller Rigsdag kunne forudsættes at tilsigte, vilde dog indtræde, hvis Kongens Undladelse af at stadfæste den foreløbige Lov inden næste Rigsdagssamling bevirkede, at den bortfaldt; thi da Rigsdagen ved Fristens Udløb var samlet, vilde Kongen ikke paany kunne udstede en foreløbig Lov, der kunde gjælde, indtil Kongen og Rigsdagen enedes om den endelige. Skulde Savnet afhjælpes, maatte derfor Kongen, naar han ikke vilde stadfæste den udstedte foreløbige Lov i den af Rigsdagen vedtagne Skikkelse, inden den følgende Rigsdagssamling udstede en ny foreløbig Lov, der kunde træde i Stedet for den første, som jo vilde bortfalde ved Rigsdagens nye Sammentræden. Men dette synes dog at være en højst ufornøden Ulejlighed, som Antagelsen af Sætningen om den foreløbige Lovs Bortfalden overensstemmende med Reglen i Grl.'s § 24 vilde volde. Paa den anden Side vil den modsatte Antagelse vel medføre, at den foreløbige Lov kan vedblive at gjælde, selv efter at Rigsdagen paany er samlet; men da den ogsaa skal forelægges for den, og det altsaa fremdeles staar i hvert Tings Magt at bringe den ud af Verden ved at forkaste den inden Samlingens Slutning, saa synes denne Følge ikke fra et konstitutionelt Synspunkt at frembyde afgjørende Betænkelighed. Antages dette Resultat for den Mulighed, at den foreløbige Lov er vedtaget med Ændringer, maa det imidlertid ogsaa gjælde, hvor Loven er bleven vedtaget uforandret, og Stadfæstelsen derefter udebliver. Dette vil jo kunne tænkes at ske, naar Forholdene have forandret sig efter Rigsdagssamlingens Slutning, saa at der ikke mere er Brug for Loven. Kongen kan da ikke simpelthen sætte den ud af Kraft ved at undlade at stadfæste den inden næste Rigsdagssamling; men han maa til dette Øjemed ophæve den ved en ny foreløbig Lov, der som saadan bliver at forelægge den følgende Rigsdag, dog kun til Efterretning; jfr ovfr S. 180.

2) Den foreløbige Lovs Forkastelse. Medens den Omstændighed, at Rigsdagen forholder sig passiv overfor den forelagte Lov i Henhold til det foran bemærkede ikke vil bevirke Ophøret af dens Gyldighed, gjælder en modsat Regel, naar blot et af Tingene har stemt for dens Forkastelse. Dette er en nødvendig Følge af den tidligere fremhævede Sætning, at Grundlovens Bud om Forelæggelse i § 25 viser, at Loven i Henseende til Rigsdagens Beslutnings Tagen om den skal behandles som et Lovforslag, og af den tidligere fremhævede Betragtning af den foreløbige Lovgivningsmyndighed som en Nødhjælp, ifølge hvilken Kongens Vilje kun gjælder som Lov, indtil Rigsdagens Beslutning er indhentet; men naar denne Eventualitet er indtraadt, maa dens forfatningsmæssige Medbestemmelsesret ifølge § 2 medføre, at Intet længere kan gjælde som

Lov imod dens Vilje. En modsat Ordning vilde mangle Grund, idet den vilde medføre en uforklarlig Fravigelse af Hovedreglen i Grl.'s § 2. Paa dette Punkt viser sig da en Hovedforskjel mellem de foreløbige og de endelige Love, idet disse vedblive, indtil Konge og Rigsdag blive enige om deres Ophævelse, hvorimod allerede et enkelt Tings Forkastelse kan ophæve den foreløbige Lovs fortsatte Gyldighed. Selvfølgelig vil det til dette Øjemed være nødvendigt, at en virkelig grundlovmæssig Behandling af og Afstemning om den af Regeringen forelagte Lov eller dens Surrogat efter de for Lovforslag gjældende Regler er gaaet i Forvejen. En Resolution, hvorved et Ting udtaler sin Misbilligelse af den, eller deslige, vil lige saa lidt i dette som i andre Tilfælde kunne sættes lige med en Forkastelse af selve den gyldig forelagte Lov. Men naar den angivne Betingelse er fyldestgjort, er det ogsaa ligegyldigt, paa hvilken Maade og i hvilken Form Forkastelsen er udtalt.

Et Spørgsmaal bliver det dog herefter endnu, hvornaar en slig Forkastelse kan siges at foreligge. Dette er utvivlsomt Tilfældet, naar Tinget har stemt mod Forslagets Vedtagelse som Lov; men hvorledes stiller Sagen sig, hvis Lovforslaget vedtages med Ændringer? For at anse enhver Ændring som værende lig med en Forkastelse kunde man paaberaabe sig, at den viser, at Tinget kun billiger Loven, naar den faar et vist ændret Indhold, og følgelig maa siges at misbillige den, saaledes som den foreligger. Men dette Ræsonnement vilde være urigtigt; thi Ændringen viser, som alt bemærket S. 193, kun, at Tinget ikke vil, at den i den givne Skikkelse skal blive til e n d e l i g Lov, hvorimod det muligvis meget vel kan gaa ind paa, at den vedbliver at have f o r e l ø b i g Gyldighed, saaledes som den foreligger. Dette vil tilstrækkelig klart indlyse af den Kjendsgjerning, at selve det af Regeringen forelagte Udkast, som foranført, vil kunne indeholde visse Tilføjninger til og Ændringer i den foreløbige Lov, hvorved Regeringen selv viser, at den kun er fornøjet med Loven i den foreliggende Skikkelse som foreløbig, hvorimod den skal modtage visse Ændringer, inden den kan antages som endelig. At ogsaa Tingenes Mening med mulige Tilføjninger og Ændringer maa opfattes paa samme Maade, bliver saa meget mere rimeligt, naar man ser hen til den Følge, som vilde indtræde, hvis enhver Tilføjelse af Ændringsforslag opfattedes som en Forkastelse. En saadan vilde nemlig ikke medføre, at den givne Lovregel afløstes af en bedre; men indtil videre vilde den kun bevirke, at enhver Lovregel bortfaldt, og dette Resultat vilde være alt andet end tiltalende, da under de givne Forhold en Lovregel maa forudsættes at være paatrængende nødvendig, hvilket ogsaa vedkommende Ting maa forudsættes at anerkjende, da det i modsat Fald simpelthen kunde forkaste Loven. Tilføjelse af

blot formelle Ændringer eller af saadanne, der blot ere af underordnet Betydning, vil derfor under ingen Omstændigheder kunne betragtes som en Forkastelse af Loven fra Tingets Side; men denne Betragtning vilde i alt Fald først være hjemlet, hvis Ændringerne vare af mere principiel Natur. Ogsaa i dette Tilfælde vilde man imidlertid ikke kunne lade en foreløbig Vedtagelse af en Ændring virke som en Forkastelse. Denne Virkning vilde kun kunne tillægges dens endelige Vedtagelse ved en sidste Afstemning, og selv en saadan endelig Vedtagelse kan der dog ikke tillægges den anførte Betydning, da derefter Spørgsmaalet om Lovens fortsatte Gyldighed eller Ophøret af den vilde komme til at bero paa et ofte tvivlsomt Skjøn, som Borgerne maatte foretage paa deres egen Regning og Risiko. Men deraf kan det ikke forsvares at lade deres Lydighedspligt afhænge. Saalænge vedkommende Ting vedtager Loven, om end med nok saa indgribende Ændringer, maa det derfor antages at ville holde den i Kraft som foreløbig Lov, hvorimod Ændringerne kun vedrøre den endelige Lov, der skal afløse den; C. Goos og H. Hansen: Grundtræk S. 147.

Naar i Overensstemmelse med det foregaaende en Forkastelse af Loven i et Ting har fundet Sted, kunde det vel synes, at dens Gyldighed maatte ophøre strax i samme Øjeblik, da det vilde være en Fiktion endnu at lade den gjælde for Resten af den Dag, paa hvilken Forkastelsen har fundet Sted. En saadan Fiktion kan ikke opstilles uden positiv Hjemmel; men en saadan foreligger formentlig ogsaa, idet der ved Spørgsmaalet om Loves Gyldighed kun tages Hensyn til hele Dage. Det fremgaar af, at der ved Loves Stadfæstelse af Kongen kun angives Dagen, men ikke Timen, da den har fundet Sted. I Lov 25 Juni 1870 § 3 hedder det, at Loven træder i Kraft Ugedagen efter den Dag o. s. v. Det maa følgelig antages, at Loven i alle Tilfælde træder i Kraft med en vis Dags Begyndelse, og naar det f. Ex. i Finansloven 8 Novbr 1877 hedder, at denne Lov træder i Kraft den Dag, da den af Kongen stadfæstes, maa den gjælde fra samme Dags Begyndelse. Men saa maa ogsaa en Forkastelse forudsættes at skulle virke fra Begyndelsen af en Dag, og Spørgsmaalet er da kun, om Dagen skal være den samme eller først den følgende Dag. Det sidste maa vistnok antages som Følge af, at Loven én Gang har haft Gyldighed for den Dag, paa hvilken Forkastelsen sker, og naar Dagen regnes som en Helhed, maa den vedblive, saa at Forkastelsen først kan faa Virkning fra den følgende Dag. Denne Sætning er ogsaa anerkjendt i Praxis, idet den foreløbige Finanslov 12 April 1877 forkastedes den 7 Novbr 1877, og den midlertidige Lov først udkom den 8 Novbr. Paa den anden Side maa imidlertid fastholdes, at Lovens Gyldighed uden videre bortfalder med selve Slutningen af den Dag, da Forkastelsen finder Sted. Denne Anskuelse deles dog ikke ganske af A. V. Scheel: Privatrettens

almindelige Del I S. 250. Han gjør nemlig gjældende, at Forkastelsen vel har godtgjort, at den foreløbige Lov ikke skal have fortsat Gyldighed; men da den ved sin Kundgjørelse er traadt i Virksomhed som Lov, og Undersaatterne, der skulle rette sig efter den, ikke ere pligtige til at kjende Forhandlingerne paa Rigsdagen, maa det anses for rigtigst, at der foranlediges en Lov, hvorved den foreløbige Lov ophæves, eller at denne i alt Fald i Henhold til Rigsdagens Beslutning tilbagekaldes ved en kongelig Anordning. Vi ere enige med Holck I S. 217, i at denne Udtalelse er alt andet end klar; men nærmest synes Meningen dog at være den, at den stedfundne Forkastelse ikke kan og bør ytre sin Virkning overfor Borgerne, forinden den er bleven kundgjort. Men fordrer man en slig Kundgjørelse i dette Tilfælde, synes man lige saa fuldt at maatte kræve den, hvor Lovens Gyldighed ophører, fordi den ikke er bleven forelagt Rigsdagen. Thi ere Borgerne ikke pligtige at kjende Forhandlingerne paa Rigsdagen, ere de heller ikke pligtige at vide, om Loven er bleven forelagt eller ikke og er det ikke sket, bør det følgelig ogsaa kundgjøres dem; men i intet af disse Tilfælde kunne vi dog anse en slig Kundgjørelse for nødvendig, om den end for Borgernes Skyld kan være ønskelig. Som en afgjørende Indvending mod at fordre den kan vel ikke anses den Kjendsgjerning, at det derefter vilde staa i Regeringens Magt at forhale Forkastelsens Virkning ved ikke at kundgjøre den; thi Grl.'s § 24 har ikke taget i Betænkning at sige: Kongen befaler Lovens Bekjendtgjørelse, skjønt Regeringen derved faktisk faar det i sin Magt at forhale Lovens Ikrafttræden. Midlet imod en slig Misbrug af den grundlovsmæssige Beretligelse ligger i Ministeransvarligheden, som vilde kunne gjøres gjældende, dersom Forkastelsens Kundgjørelse maatte blive utilbørlig forsinket. En afgjørende Indvending mod Paastanden er det derimod, at den ikke yder nogen virkelig Begrundelse for saaledes i en vis Retning at lempe, hvad Forfatteren selv erkjender for Forkastelsens umiddelbare Følge. Thi det eneste Motiv til en saadan Lempelse, nemlig Hensynet til Borgerne, er ikke tilstrækkelig. Det er vel korrekt, som Scheel paastaar, at Borgerne ikke i Almindelighed ere pligtige til at følge Forhandlingerne paa Rigsdagen; men paa den anden Side er der noget, hvortil de efter Omstændighederne ere forpligtede, nemlig til selv at undersøge og forvisse sig, om de Kjendsgjerninger eller Tilstande, saa som Krigstid og desl., til hvilke Indtrædelsen eller Ophoret af en Lovs Gyldighed er knyttet, ere komne til Stede eller atter bortfaldne. Men ganske den samme Pligt og heller ingen anden paahviler dem i Henseende til den foreløbige Lov. Ophoret af dens Gyldighed er ifølge Grundlovens øvrige Forskrifter betinget af dens Forkastelse i Rigsdagen. Derom ere Borgerne tilstrækkelig paamindede ved dens Benævnelse som foreløbig og Forskriften om dens Forelæggelse for Rigsdagen, og som Følge heraf maa de være pligtige

at følge dens Skjæbne og forvisse sig om, hvor vidt den Begivenhed, til hvilken Ophøret af Lovens Gyldighed er knyttet, er indtraadt, ganske ligesom Tilfældet kan være med andre Begivenheder. Vil man fastholde den af Scheel opstillede Paastand i Henseende til Nødvendigheden af at kundgjøre den foreløbige Lovs Forkastelse, maa den derfor nødvendigvis drage den yderligere Følge efter sig, at alle de Tilstandes og Kjendsgjerningers Indtræden og Ophør, til hvilke en Lovs Gyldighed kan være knyttet, bør være Gjenstand for offentlig Bekjendtgjørelse; men denne Sætning opstiller dog Scheel ikke selv, idet han tværtimod udtaler, at Loven uden videre bortfalder ved den paagjældende Eventualitets Indtræden; Privatrettens almindelige Del I S. 152; og at Lovgivningen heller ikke vedkjender sig Sætningen, fremgaar til Overflødighed af, at den i enkelte Tilfælde udtrykkelig har erklæret, at der vil udgaa officiel Bekjendtgjørelse om en vis Tilstands Ophør; Lov 12 Marts 1864 § 3; men en saadan udtrykkelig Erklæring vilde være unødvendig, hvis den overalt maatte forudsættes som nødvendig. Vi fastholde derfor, at den foreløbige Lov i Tilfælde af Forkastelse ophører at gjælde med selve den Dag, da Forkastelsen finder Sted. Derom turde der heller ikke være Tvivl i Praxis; jfr Rigsd. Tid. 1877—78 Till. B. Sp. 14; 22; Folket. Tid. 1893—94 Sp. 5104 flg.

3) Den foreløbige Lovs Gyldighed bortfalder endelig ogsaa i formel Forstand, naar den afløses af en endelig Lov. Thi selv om begge Loves Indhold er fuldstændig overensstemmende, er det dog klart, at Lovens Gyldighed nu hviler paa et andet Grundlag end tidligere, idet den er bleven en endelig i Stedet for en foreløbig Lov. At denne Forandring ikke er en blot Navneforandring, viser sig deri, at der er knyttet andre Retsvirkninger til den endelige end til den foreløbige Lov. Tidligere kunde Forskriftens Gyldighed ophæves ved en Beslutning af et enkelt Ting. Nu er denne Mulighed ikke længere til Stede. Derfor kan der være Tale om at stadfæste en foreløbig Lov, medens der ikke kan være Tale om Stadfæstelse af en endelig, og derfor kan man sige, at en endelig Lovs Udstedelse bevirker en foreløbig Lovs Ophør. Dog bevirker Ombytningen først, at den foreløbige Lov bortfalder fra det Øjeblik, den endelige Lov træder i Kraft. Det følger af, at der ellers vilde opstaa et lovløst Mellemrum, hvis Tilværelse ingenlunde kan antages stemmende med Lovgivningsmagtens Vilje, som selv har erkjendt Nødvendigheden af en Lov og indtil videre har erklæret sig tilfreds med Indholdet af den foreløbige; Rigsd. Tid. 1857—58 Tillæg B. Sp. 181—83; Forel. Lov Nr 132, 25 Avg. 1871; Lov Nr 37, 9 Marts 1872 § 6; jfr dog Jur. Ugeskr. 1851 S. 490.

Samtidig med, at den endelige Lov formelt ophæver den foreløbige, viser Betydningen af den endelige Lovs Tilstedekomst sig i den Kjends-

gjerning, at den foreløbige Lovs Indhold, der er gaaet over i den endelige, har varig Gyldighed, saa længe indtil denne bortfalder paa den for Love i Almindelighed bestemte Maade; og fremdeles vil den formelle Stadfæstelse have en endnu videre gaaende Betydning, idet den ogsaa vil indeholde en Godkjendelse af den foreløbige Lovs Udstedelse under de Omstændigheder, under hvilke den skete; Folket. Tid. 1877—78 Sp. 118; 248. Enhver Tvivl om, hvor vidt de grundlovmæssige Betingelser derfor forelaa, har Lovgivningen erklæret for ophævet derigjennem, at den stadfæster Loven, og hvis Folketinget bagefter vilde anklage Ministrene, da vilde de anklagede kunne møde med den Indsigelse, at der gjennem Lovens Stadfæstelse er sket en Abolition af Forseelsen idet Lovgivningsmagten har erklæret, at hvilke Fejl og Forseelser, der end fra først af maatte være begaaede ved dens Udstedelse, skulle de dog anses som ikke længere existerende, saaledes at de ikke mere i nogen Henseende kunne drage Virkning efter sig og navnlig heller ikke længere begrunde en Straffedom over Ministrene. Hvis derfor den lovgivende Magt vil nøjes med at billige den foreløbige Lovs Indhold uden tillige at billige dens Udstedelse som foreløbigs, bør den ikke indlade sig paa at meddele en formelig Stadfæstelse deraf, men i paakommende Tilfælde nøjes med at vedtage en selvstændig Lov. Er dennes Indhold i Overensstemmelse med den foreløbige, vil Regeringen selvfølgelig ikke kunne drages til Ansvar derfor; men derimod vil Spørgsmaalet om Udstedelsesmaadens Grundlovmæssighed og Forsvarlighed fremdeles være ladt fuldstændig aabent. Paa den Maade gik man frem med Hensyn til foreløbig Lov 12 Maj 1853; jfr Lov 17 Juli s. A.; og foreløbig Lov Nr 36, 12 April 1877; jfr Lov Nr 119, 8 Novbr s. A. Stadfæstes ikke selve den foreløbige Lov, men kun dens Indhold; jfr Lov 9 Juni 1850; maa Virkningen deraf opfattes paa samme begrænsede Maade.

§ 36. Fortsættelse.

Naar den foreløbige Lovs Gyldighed paa de forskjellige i foregaaende Paragraf omhandlede Maader er ophørt, bliver Spørgsmaalet om Virkningen deraf. Er den ved Stadfæstelsen gaaet over til at blive en endelig Lov, er der ikke Tvivl om, at dens Bestemmelser, der ere optagne i den endelige Lov, vedblive at have Gyldighed. Hvor derimod nogen af de andre Ophørsgrunde foreligge, som medføre, at Loven ikke blot ophører at have Gyldighed som saadan, men at ogsaa de Bestemmelser, som den indeholder, sættes ud af Kraft, dér bliver Virkningen den samme, som naar ellers en Lovforskrift ophører at gjælde, nemlig at den ikke mere kan afføde Retsvirkninger for Fremtiden; men de Retsvirkninger, den

i tidligere Tid har affødt, vedblive uforandrede. Derfor bliver dens Bortfalden uden Betydning i Henseende til Ordningen og Bestemmelsen af de Retsforhold, der maatte være stiftede efter den Dag, paa hvilken den er ophørt er gjælde; men alle de Retsforhold, der i Henhold til den ere stiftede forinden, ville forblive upaavirkede af dens Ophør. — I Almindelighed synes ogsaa Holck at gaa ud fra denne Regel som en given Sag, idet han ikke drøfter Spørgsmaalet om Virkningen med Hensyn til samtlige de andre Ophørsgrunde, saasom Lovens Ikke-Forelæggelse for Rigsdagen, Ophævelse ved en ny foreløbig Lov o. s. v. Kun for det Tilfælde, at Loven maatte være bleven forkastet i Rigsdagen, rejser han I S. 219 ff. det Spørgsmaal, om der ikke maa gjøres en Undtagelse fra Reglen, gaaende ud paa, at Loven, naar en slig Forkastelse finder Sted, betragtes som slet ikke havende existeret, saaledes at ikke blot fremtidige Virkninger deraf ere udelukkede, men at den end ikke faar Virkning i Henseende til den forud liggende Tid, idet Betingelsen herfor, nemlig Lovens Godkjendelse af Rigsdagen, ikke er indtraadt. Betydningen af denne Sætning viser sig i, at alle de Retshandler, der maatte være indgaaede i Henhold til Loven i Tidsrummet mellem dens Udstedelse og Forkastelse, ikke have nogen retlig Gyldighed. Kreditbeviser, som maatte være udstedte, ere uden Kraft og Gyldighed over for Statskassen; Domæner, som maatte være afhændede i Henhold til Loven, tilhøre fremdeles Staten; Skattebetalinger, som maatte have fundet Sted, f. Ex. i Henhold til en foreløbig Finanslov, ere at anse som skete til en inkompetent Person, saaledes at de kun ville kunne tages i Betragtning, for saa vidt de virkelig ere komne Statskassen til gode. Har Loven ogsaa paalagt selve Skatten, kunne de stedfundne Betalinger efter Forkastelsen tilbagefordres. Har Loven under en økonomisk Krise løst den bundne Rentefod, ville alle Kreditorer, der have oppebaaret højere Renter i Henhold til den, efter dens Forkastelse kunne tiltales for Aager.

Ifølge den her fremsatte Opfattelse af Forkastelsens Virkning kan man ikke sige, at Bestemmelsen i Grl.'s § 25 bliver uden al retlig Betydning. Hvis denne Paragraf ikke existerede, og Regeringen i paakommende Tilfælde alene var anvist paa at benytte sin Anordningsret, vilde den ikke kunne udføre adskilligt af det, som den nu kan, saasom udskrive Skatter, Mandskab o. s. v. Det er nemlig klart, at hvis Regeringen uden Hjemmel i Grl.'s § 25 anordnede slige Paalæg, vilde ingen være retlig forpligtet til at adlyde dem, og ethvert Forsøg paa at fremtvinge Opfyldelsen vilde strande paa Grl.'s §§ 72 og 73, i Henhold til hvilke Domstolene vilde frikjende den, der vægrede sig ved at efterkomme Regeringens Befalinger. Grl.'s § 25 har derfor under alle Omstændigheder den Betydning, at Regeringen i Henhold til den kan udstede Anordninger

med Lovgivningsindhold, som Borgerne ere pligtige til at efterkomme, indtil Rigsdagen har kjendt dem ugyldige. Den Betydning, der efter denne Opfattelse tilkommer Paragrafen, vil belyses nærmere ved Henvisning til en Analogi. Man kunde tænke sig, at vor Ret havde opstillet den Regel, at Brugen af Ordet »foreløbig« i en af Regeringen udstedt Anordning under alle Omstændigheder skulde efterleves af Borgerne, indtil Domstolene havde kjendt den ulovlig; jfr Grl.'s §§ 72 og 87; men naar dette var sket, maatte Anordningen betragtes som lidende af en oprindelig Ugyldighed, saaledes at enhver materiel Retspligt, som i Henhold til den var paalagt, saa vel som enhver formel Rettens Tvang, der i Henhold til den var øvet mod nogen, maatte anses som retlig ugyldig o. s. v. Paa samme Maade kunde det paa Forhaand paastaas, at den grundlovgivende Myndighed ved Bestemmelsen i Grl.'s § 25 vel havde paalagt Borgerne foreløbig at adlyde de kgl. Befalinger, selv om de vare af Lovgivningsindhold, men saaledes, at disse Paalæg kun kunde have Virkning, indtil Rigsdagen havde besluttet deres Ugyldighed, hvorefter Paalægene bleve at anse som havende været og værende retlig betydningsløse.

Men medens den anførte Opfattelse altsaa vel, som paavist, tillægger Bestemmelsen i Grl.'s § 25 en vis retlig Betydning, er det dog paa den anden Side vist, at den hverken tillægger den en tilstrækkelig eller en fornuftig Betydning, idet den tværtimod lægger langt mindre ind deri, end baade dens Ord og dens Øjemed udkræver. Da nemlig den paagjældende Lov, naar den forkastes af Rigsdagen, slet ikke skal have nogen som helst Retsvirkning, er det indlysende, at den fra det angivne Synspunkt, om end alle de grundlovmæssige Betingelser for dens Udstedelse foreligge, dog i og for sig betragtes som et Retsbrud, en Kompetenceoverskridelse, som der vel positivt er blevet tillagt den i og for sig abnorme Virkning, at den indtil videre kan forpligte Borgerne, men som i øvrigt ligesom ethvert andet Retsbrud udkræver en efterfølgende Billigelse af den almindelige Lovgivningsmagt for at kunne miste sin retsstridige Karakter. Udebliver denne Billigelse, idet Rigsdagen nægter at godkjende Loven, maa den betragtes som et Retsbrud, selv om den nok saa meget er udstedt i Overensstemmelse med Forskriften i Grl.'s § 25, og denne Opfattelse maatte da ogsaa føre til, at Rigsretten ubetinget vilde have at dømme Ministrene for det af dem ved Udstedelsen begaaede formelle Lovbrud uden Hensyn til Besvarelsen af det materielle Spørgsmaal, om Udstedelsen har været en Nødvendighed eller ikke. Denne Opfattelse af Ansvaret for Lovens Udstedelse stiller Ministrene for saa vidt ganske, som om § 25 ikke havde existeret; thi hvis Regeringen under denne Forudsætning havde udstedt en Anordning med Lovgivningsind-

hold, vilde de ogsaa være blevne befriede for Ansvar ved Lovgivningsmagtens Ratihabition af Udstedelsen.

Men spørger man saa, om det Resultat, man derved naar til, stemmer med Ordene i Grl.'s § 25, da maa det bestemt benægtes. Naar denne Paragraf nemlig siger, at Kongen i særdeles paatrængende Tilfælde, naar Rigsdagen ikke er samlet, kan udstede foreløbige Love, da er det klart, at der herved er tillagt Regeringen en bestemt Ret, ved hvis Udøvelse inden for de grundlovmæssige Grænser den paa ingen Maade kan paastaas at have gjort sig skyldig i noget Retsbrud, for hvilket den skulde trænge til at faa Rigsdagens Tilgivelse. Opfattelsen kommer derfor paa dette Punkt i den bestemteste Strid med selve Grundlovens Ord ved at erklære det for Forfatningsbrud, som i og for sig er en fuldkommen forfatningsmæssig Virksomhed. Og dernæst er det klart, at et virkelig fornuftigt Øjemed med Paragrafen ikke kan paavises fra den anførte Opfattelses Synspunkt; thi det vilde i og for sig være en Abnormitet, om Grundloven havde villet tvinge Borgerne til at lyde en Forskrift, som bag efter kan blive erklæret for ugyldig. Hvilke Resultater i Strid med al sund Fornuft og Retfærdighed vilde derhos ikke fremkomme ved, at alle Sager, der bragtes for Retten inden den foreløbige Lovs Forkastelse, maatte paadømmes i Henhold til den, alle derimod, som indbragtes efter Forkastelsen, maatte paadømmes uafhængig af Loven. Ligesaa vilde der opstaa uløselige Vanskeligheder der, hvor Paalæget allerede var opfyldt, og det skete ikke kunde omgjøres, f. Ex. Mandskab i Henhold til Grl.'s § 25 var blevet indkaldt og holdt til Tjeneste i længere Tid før Forkastelsen. Som tidligere paavist, vilde imidlertid Retsvirkningen af § 25 fra det foranførte Synspunkt netop vise sig i deslige Forhold ved, at Regeringen sattes i Stand til at øve en i og for sig retsstridig Tvang, hvis Virkninger i Tilfælde af, at det skete ikke godkjendtes, vilde vise sig uoprettelige. Men en saadan Ordning vilde være ligefrem meningsløs.

Vilde man herimod henvise til Grundlovens Brug af Ordet foreløbig i Grl.'s § 87, hvorefter Foreninger foreløbig kunne forbydes, og Forbudet altsaa faar en foreløbig Virkning, indtil det maatte blive underkjendt ved Dom, hvoref'er det er at anse som retsstridig fra først af, da er herimod at erindre, at her er Spørgsmaal om et administrativt Forbud, der skal forelægges for en Domstol, som derefter netop skal afgjøre Spørgsmaalet om dets Gyldighed eller Ugyldighed. Men Rigsdagen er ingen Domstol, der skal paakjende den foreløbige Lovs G y l d i g h e d, men kun den anden Deltager i Lovgivningsmagten, der skal fatte Beslutning om den foreløbige Lovs f o r t s a t t e Gyldighed som endelig Lov. Heller ikke kan Brugen af Ordet foreløbig i Grl.'s § 72, hvor der ogsaa er Tale om Øvrighedsbefalingens efterfølgende Paakjendelse af en Dom-

stol, paaberaabes imod den grundlovmæsig udstedte foreløbige Lovs ubetingede Gyldighed indtil det Tidspunkt, da den ophører at gjælde ved Forkastelse eller lign.

Spørger man derimod, hvad der da har været det fornuftige Øjemed med Forskriften i Grl.'s § 25, lyder Svaret: Den grundlovgivende Myndighed har derved villet sætte Regeringen i Stand til, selv om Rigsdagen ikke er til Stede, ɔ: ikke kan eller ikke vil fremme Arbejdet, at kunne møde Øjeblikkets Krav paa Gjennemførelse af visse Foranstaltninger uden derved at gjøre sig skyldig i formelle Retsbrud, der som saadanne ubetinget maatte paadrage Ministrene Ansvar, hvis ikke Rigsdagen fritog dem derfor. Havde § 25 ikke existeret, vilde nemlig Regeringen kun have haft Valget imellem at undlade Gjennemførelsen af Foranstaltninger, som dog vare absolut nødvendige for at afværge Ulykker fra Samfundet eller at tilfredsstille dettes berettigede Krav ved at gjøre sig skyldig i et formelt Retsbrud, der alene som saadant vilde være i Stand til at paadrage Ministrene Ansvar, selv om de trufne Foranstaltninger vare nok saa fornuftige og nødvendige. Med andre Ord kan denne Sætning ogsaa formes derhen, at Regeringen under den nævnte Forudsætning ikke vilde være sikker paa eventuelt at se sin Færd bedømt af en saadan baade sagkyndig og upartisk Domstol, som Rigsretten afgiver; men Afgjørelsen vilde være henlagt til en politisk Forsamling, i hvilken Regeringen, hvis Flertallet er i Oppositionen, langt fra vil være sikker paa at finde en billig eller endog blot retfærdig Bedømmelse af sit Forhold. Tværtimod kan det endog paastaas, at Regeringen under den anførte Forudsætning ikke vilde kunne fyldestgjøre Samfundets Krav uden at overgive sig paa Naade og Unaade i sine politiske Modstanderes Vold, saaledes at Ministrenes Skjæbne vilde afhænge af deres Forgodtbefindende. Men et saadant Resultat strider mod enhver fornuftig Politik, og det strider mod Retfærdighedens Krav, som byder, at der skal sikres enhver en fri og upartisk Bedømmelse af sine Handlinger. En fornuftig og retfærdig Ordning kræver nemlig, at til enhver Tid det, som Samfundets Velfærd fordrer, bør kunne iværksættes paa fuldkommen lovlig Maade, og at den, der har truffet de paagjældende Foranstaltninger, ser sit Forhold prøvet og afgjort paa retlig Maade. Dette Resultat kan og vil naas efter vor Fortolkning af Grl.'s § 25, ifølge hvilken Regeringen inden for de i den fastsatte Grænser har en selvstændig Ret til at udstede foreløbige Love, saaledes at Rigsdagen vel kan forkaste Loven, men ikke kan erklære selve Udstedelsen for retsstridig. Staar det saaledes fast, at Rigsdagen ikke har denne sidstnævnte Myndighed, med andre Ord, at der ikke kan tillægges dens Forkastelse af Loven tilbagevirkende Kraft, er det ogsaa givet, at den forfatningsmæssig udstedte Lov trods For-

kastelsen maa erkjendes at have været gyldig, og de Virkninger, som den har affødt, inden Forkastelsen fandt Sted, maa derfor ogsaa staa aldeles uberørte af denne, som derimod kun ophæver Lovens fremtidige Gyldighed.

For saa vidt Holck I S. 220, som et muligt Argument mod dette Resultat endnu fremhæver, at den foreløbige Lov er grundet paa Formodningen om Rigsdagens Billigelse, og at dens Virkning derfor maa bortfalde, naar denne udebliver, da er dette intet Steds sagt i Grundloven, og af det tidligere S. 191 bemærkede vil fremgaa, at vi ingenlunde kunne erkjende den anførte Sætnings Rigtighed. Naar Nødvendigheden af en vis Lov, f. Ex. en Finanslov eller lignende, foreligger under de i § 25 forudsatte Omstændigheder, er Regeringen baade berettiget og forpligtet til at benytte den Myndighed, som den paagjældende Paragraf indrømmer den, og naar dette er sket paa en i og for sig forsvarlig Maade, vil Regeringen være angerløs uden Hensyn til, om Rigsdagen, den Gang Udstedelsen foregik, kunde forventes at ville billige eller misbillige den. Den anførte Sætning er derfor kun rigtig, for saa vidt som det i og for sig altid maa formodes, at Rigsdagen vil billige en nødvendig Foranstaltning, der er iværksat paa behørig Maade; men naar man ikke lægger andet og mere ind deri, er Sætningen ogsaa betydningsløs. Til yderligere Støtte for den her forsvarede Mening kan endnu fremhæves, at der er en Række Love, der ifølge Grl.'s § 25 utvivlsomt kunne udstedes som foreløbige, og med Hensyn til hvilke denne Udstedelse overhovedet kun faar Betydning under Forudsætning af den her forsvarede Menings Rigtighed. Dette gjælder om alle de foreløbige Love, der gaa ud paa Iværksættelse af en enkelt Foranstaltning f. Ex. Optagelse af Statslaan, Udstedelse af Kreditbeviser, Afhændelse af Domæner, Afholdelse af Udgifter o. s. v. Praxis kan derfor ogsaa siges at have erkjendt Rigtigheden af vor Anskuelse derved, at saadanne foreløbige Love, hvis Virkning allerede er fuldt afsluttet inden Rigsdagens Sammentræden, som tidligere omtalt, kun forelægges til Efterretning. Dermed kan Rigsdagen nemlig kun nøjes under Forudsætning af, at den ikke ved sin Forkastelse kan erklære de paagjældende Love for at have været fra først af retsstridige og dermed berøve dem enhver Virkning; thi i modsat Fald vilde den aabenbart ogsaa med Hensyn til deslige Love have Interesse i en formelig Forelæggelse til Behandling.

For saa vidt Holck, skjønt han i øvrigt er enig i det her forsvarede Resultat, dog gjør en Undtagelse fra Reglen i Henseende til Udgiftslove, er der ingen Grund til særlig at dvæle ved dem; thi i Henhold til det foran udviklede vil det være tilstrækkelig klart, at denne Sætning vil gjøre Udstedelsen af de paagjældende Love til en retlig betydningsløs Akt,

eller, med andre Ord, være det samme som en Nægtelse af, at Kongen gyldig kan udstede foreløbige Udgiftslove; men denne urigtige Paastand have vi tidligere udførlig gjendrevet.

Samtidig med, at vi i Henhold til det anførte fastholde, at de Virkninger, som den foreløbige Lov har affødt, inden den Kjendsgjerning, som bevirker Ophøret af dens Gyldighed, indtræder, forblive uberørte af den paagjældende Kjendsgjerning, maa imidlertid paa den anden Side fastholdes, at fra samme Dag ophører ogsaa dens videre Retsvirkning. Hvis f. Eks. Mandskab maatte være blevet udskrevet i Henhold til en foreløbig Lov, og den ikke bliver forelagt Rigsdagen, ville Lovens Retsvirkninger være forbi med Rigsdagssamlingens Slutning, saaledes at de mødte værnepligtige fra dette Øjeblik af ikke længere retlig kunne holdes under Fanerne. Paa samme Maade gaar det med foreløbige Love, som hjemle højere Renters Tagelse, Kreditbevisers Udstedelse, Skatters Betaling o. desl. Fra det Øjeblik, Loven er forkastet, maa derfor ikke flere Skatter kræves, Kreditbeviser udstedes, Renter tages o. s. v.

Til Slutning maa vi endnu gjøre et Par Bemærkninger med Hensyn til Holcks Besvarelse af Spørgsmaalet, om Regeringen kan udstede en ny foreløbig Lov, efter at den tidligere udstedte er traadt ud af Kraft. Han siger nemlig dertil, at det vel kan ske, dog at det, naar Loven har tabt sin Gyldighed ved Rigsdagens Forkastelse, vel maa fastholdes, at den paatrængende Nødvendighed, der skal kunne retfærdiggjøre Lovens Gjenudstedelse, ikke kan begrundes ved en Paaberaabelse af de Omstændigheder, der under Forhandlingerne om den forkastede Lov have foreligget Rigsdagen til Bedømmelse, men kun ved senere opstaaede Forhold. Vi kunne ikke erkjende Rigtigheden af dette Forbehold. Det er grundet paa den urigtige Forstaaelse af Ordene i Grl.'s § 25, som om de lød: i særdeles paatrængende Tilfælde, hvilke Rigsdagen ikke forud har frakjendt Egenskaben som paatrængende, kan o. s. v. Men denne sidste Tilføjelse mangler i § 25, og man er paa ingen Maade berettiget til at underforstaa den. Tværtimod maa man fastholde, at Skjønnet om Udstedelsens Nødvendighed altid maa tilkomme Regeringen selv under Ansvar for Rigsretten, og Rigsdagens Skjøn vil kun være af Betydning i Henseende til Afgjørelsen af, hvor vidt den selv vil vedtage eller forkaste den udstedte Lov. Fastholder man ikke dette Resultat, føres man uundgaaelig tilbage til den tidligere forkastede Sætning, at det er Rigsdagen, som har at skjønne over Lovens gyldige Udstedelse og derfor ogsaa maa kunne gjøre den virkningsløs fra Begyndelsen af. Ved at følge den af Forfatteren opstillede Anskuelse gjør Loven endog et enkelt Ting til suveræn Dommer over, om det, der udkræves til Fyldestgjørelse af Samfundets Vel, ja til selve Statens Bestaaen, f. Ex. Bevillingen af

Indtægter og Udgifter, skal kunne ske eller ikke ske. Hvis et Ting f. Ex. skulde finde det ønskeligt, at ingen Finanslov vedtoges, vilde Regeringen ikke have det i sin Magt at bøde paa det Anarki, som denne Beslutnings Udførelse vilde afstedkomme, idet Nødvendigheden har foreligget Rigsdagen, men ikke er bleven godkjendt af den. Det vilde imidlertid være i Strid med andre Grundlovsforskrifter, om man vilde tillægge det enkelte Ting en slig suveræn Myndighed. Hvad Mening vilde der f. Ex. være i, at Grl.'s § 95 havde omgjærdet Grundlovens Bestaaen med særlige Garantier, naar det enkelte Ting dog ifølge Grl.'s § 49 vilkaarlig kunde skabe et Anarki? Og Kongens Myndighed til at afskedige Ministre ifølge Grl.'s § 13 vilde kun blive af rent formel Natur, naar hvert af Tingene ved at nægte Finansloven kunnet fremtvinge deres Afskedigelse. Derfor maa det fastholdes, at ingen enkelt Lovgivningsfaktor har Ret til at vægre sig ved at medvirke til Udstedelse af Love, som ere uundværlige for Statens Bestaaen og Samfundets Velfærd. Dem bør Regeringen ikke kunne forhindre, og Ministrene vilde derfor ifalde Ansvar for Embedsmisbrug, i Fald de raadede Kongen til ikke at stadfæste en saadan Lov, eller for Forsømmelse af deres Embedspligt, i Fald de eventuelt undlod at benytte den Myndighed, som Grl.'s § 25 tillægger Regeringen til at raade Bod paa Nøden. Tingenes Medlemmer kunne vel ikke paa denne Maade drages til Ansvar for Nægtelsen, men derimod maa Regeringen være beføjet til saa vidt muligt at afværge de fordærvelige Virkninger deraf ved Benyttelsen af sin foreløbige Lovgivningsmyndighed. Heri er der aldeles intet betænkeligt, thi Adgangen til Rigsretten afgiver Værnet mod enhver Misbrug af Myndigheden ved dens Anvendelse i ikke virkelig paatrængende Tilfælde eller paa en i og for sig uforsvarlig Maade.

§ 37. Om Kongens Medvirkning ved den almindelige Lovgivning.

Foruden at Kongen ifølge Grl.'s § 25 har en Ret til paa egen Haand at give foreløbige Love, er han ifølge Grl.'s § 2 Medindehaver af den almindelige Lovgivningsmyndighed eller af Myndigheden til at give endelige Love. Blandt de ham med Hensyn dertil tilkommende Beføjelser kunne mærkes:

1) Forslagsretten eller det saakaldte Initiativ, der er hjemlet ved Grl.'s § 23, hvorefter Kongen for Rigsdagen kan lade fremsætte Forslag til Love. Dette Initiativ omfatter samtlige Love uden Undtagelse, saaledes at de alle kunne forelægges; men med Hensyn til enkelte, saa som

Forslaget til Finansloven efter Grl.'s § 48 (og de foreløbige Love efter § 25 vil Forelæggelsen endog være en formel Pligt, hvilket derimod aldrig gjælder om det private Initiativ efter Grl.'s § 44. Fremsættelsen vil ordentligvis i Medfør af Grl.'s § 59 ske mundtlig gjennem Ministrene; men de almindelige Udtryk i § 23 udelukke dog ikke Muligheden af, at Forelæggelsen kan ske skriftlig.

Den retlige Betydning af, at der er indrømmet Kongen den nævnte Ret, er, at Rigsdagen ikke kan nægte Ministrene Adgang til at fremsætte Forslag f. Ex. ved i Forretningsordenen at bestemme, at de kun kunne fremsættes efter forud indhentet Samtykke af Tinget. Derimod afføder Bestemmelsen ingen formel Forpligtelse til at behandle og endnu mindre til at vedtage dem.

Forinden Lovforslaget forelægges, bliver det at behandle i Overensstemmelse med Grl.'s §§ 15 og 16. Forelæggelsen kan i Almindelighed ske, i hvilket af Tingene Regeringen selv maatte vælge; kun med Hensyn til Finanslove og Tillægsbevillingslove er der i § 48 gjort den Indskrænkning, at de først skulle behandles i Folketinget, og det samme maa ifølge Analogi gjælde om Efterbevillingslove.

2) Stadfæstelsesretten. Kongens Samtykke udfordres ifølge Grl.'s § 24 til at give en Rigsdagsbeslutning Lovskraft. Saa længe det ikke er meddelt, kan Beslutningen ikke blive til Lov, hvor mange Gange den end maatte være bleven vedtagen af Rigsdagen. Dette udtrykkes fra gammel Tid paa den Maade, at Kongen har et absolut Veto, hvilket Udtryk imidlertid er mindre heldigt, for saa vidt som det derefter kunde synes, som om Kongens Virksomhed kun var af negativ Natur, rettet paa at hindre Lovens Givelse i Stedet for, at hans positive Medvirkning i alle Tilfælde maa udkræves til Loves Tilblivelse. Samtykket kan først meddeles, efter at Rigsdagsbeslutningen er kommen i Stand derved, at Lovforslaget er blevet behandlet og vedtaget i begge Ting paa forfatningsmæssig Maade, og Nødvendigheden af dets Meddelelse bortfalder ikke, selv om Rigsdagen har vedtaget Lovforslaget uforandret i den Skikkelse, hvori det er forelagt af Regeringen; thi i Kongens Samtykke til Forelæggelsen ligger ikke videre, end at han giver sit Minde til, at Rigsdagen tager Forslaget under Behandling. Først naar dette er sket, opstaar Spørgsmaalet om dets endelige Billigelse. Naar et Lovforslag er vedtaget af Rigsdagen, sendes det derfor af Formanden i det Ting, der sidst har haft Sagen til Behandling, til Konsejlspræsidenten, hvorefter det i Overensstemmelse med Grl.'s § 15; jfr § 16; af vedkommende Minister bliver at forelægge Kongen i Statsraadet med Indstilling om enten at stadfæste det eller nægte dets Stadfæstelse. En saadan Forelæggelse og Indstilling maa det i alle Tilfælde være vedkommende Ministers Pligt at foretage. Derimod staar

det Kongen frit for, om han vil meddele Stadfæstelsen eller ikke. En anden Sag er, at der efter Omstændighederne kan foreligge en politisk Nødvendighed for at meddele Stadfæstelsen. Selvfølgelig bliver Lovforslaget at stadfæste i den Skikkelse, hvori det er vedtaget af Rigsdagen. I modsat Fald er Stadfæstelsen uden Hensyn til, om Afvigelsen er mere eller mindre væsentlig, retlig betydningsløs, og i Erkjendelse heraf maa vi være enige med Holck i, at Kongen, naar f. Ex. en Stadfæstelse maatte være meddelt paa en afvigende Text, uden Hensyn dertil til enhver Tid inden næste Rigsdagssamling kan stadfæste Lovforslaget i dets rigtige Affattelse. Denne Sætning maa fastholdes som ikke ganske upraktisk med Hensyn til det Tilfælde, at Lovforslaget af en Fejltagelse maatte være blevet stadfæstet i en Redaktion, der ikke stemmer med den af Rigsdagen vedtagne. Hvor en Lovtext er bleven stadfæstet, som indeholdt en Række Trykfejl, har man dog anset det for tilstrækkeligt, at Justitsministeriet i Lovtidenden henledede Opmærksomheden paa en Række indløbne Trykfejl, jfr Bekjg. Nr. 257, 20 Decbr 1892; Bentzon: Retskilder S. 332. — Naar Holck I S. 192 dernæst udtaler, at Samtykket maa meddeles udtrykkeligt, haves der ingen Hjemmel til at kræve dette. Tværtimod, da der ikke er krævet nogen bestemt Meddelelsesmaade, maa ethvert virkeligt Samtykke være tilstrækkeligt, hvorimod den blotte Tavshed ikke er nok. At dette ogsaa er Holcks Tanke, viser sig i, at han til Fordringen om det udtrykkelige Samtykke knytter den Bemærkning, at Kongen ved intet at foretage med Hensyn til det af Rigsdagen vedtagne Lovforslag kan bevirke, at det ikke bliver til Lov. Men skjønt man altsaa vel kan nøjes med et virkeligt om end stiltiende Samtykke, ville dog Betingelserne for Tilværelsen af dette sidste vanskelig kunne tænkes at foreligge, hvorfor man fra et praktisk Synspunkt gjerne kan bortse derfra og nøjes med Fordringen om et udtrykkeligt Samtykke.

Har Kongen ikke stadfæstet et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag inden næste Rigsdagssamling, anses det som bortfaldet. Denne Forskrift fandtes ikke i Grundloven 1849; men i Praxis antoges det dog alt før den gjældende Grundlovs Udstedelse, at Kongens Samtykke for at have Gyldighed maatte være meddelt inden Rigsdagens næste ordentlige Sammenkomst; jfr Holck I S. 194; Rigsraadets Landstingstidende 2den overord Saml. 1864—65 Sp. 611; Folketingstid. Sp. 1223. Grundlovens positive Forskrift har yderligere forkortet Fristen for det Tilfælde, at en overordentlig Samling maatte blive indkaldt i Mellemtiden. En Tilsidesættelse af den givne Forskrift maa bevirke, at Stadfæstelsen anses som retlig betydningsløs. Er Stadfæstelsen derimod forinden gyldig meddelt, kan dens Virkning ikke hæves ved en Tilbagekaldelse, da Rigsdagsbeslutningen ifølge Grl.'s § 24 ved selve Stadfæstelsen har faaet Lovskraft.

3) Udfærdigelse af Loven maa i Henhold til Grl.'s § 13 ske paa den Maade, at den forsynes med Kongens Underskrift og en eller flere Ministres Medunderskrift. I nogle Tilfælde sker det dog, at en Lov som gjør Ændringer i en ældre Lov, bemyndiger ikke blot Kongen, jfr. f. Ex. Lov Nr 12, 1 Febr 1901 og Nr. 16, 7 Febr 1901; Lov Nr. 62 og 63, 29 Marts 1904, men efter Omstændighederne ogsaa vedkommende Minister, Bekjgj Nr. 58, 19 Apr 1890, til at samle begge Loves Indhold i en ny Lov og udfærdige denne i eget Navn.

Med Hensyn til Udfærdigelsen er endvidere at mærke, at der til den af Rigsdagen vedtagne Lovtext føjes Efterlevelses Befalingen: Hvorefter alle vedkommende sig have at rette. Den forekommer i alle Love, kun med en enestaaende Undtagelse i Henseende til midlertidig Finanslov Nr. 119, 8 Novbr 1877, ved hvilken i Hastværket dens Tilføjelse er bleven glemt.

4) Bekjendtgjørelse. Ifølge Grl.'s § 24 befaler Kongen Lovens Bekjendtgjørelse. Holck bemærker I S. 195, at det kan omtvistes, om denne Kongens Myndighed skal betragtes som en Deltagelse i den lovgivende Magt eller som en Gren af hans udøvende Magt, hvilket atter vil afhænge af, om Kundgjørelsen betragtes som et Moment i selve Lovens Begreb, saa at denne aldrig forpligter, før den er bleven kundgjort, eller om selv den utinglæste Lov i Mangel af anden Bestemmelse forbinder den, der bevislig kjendte den. Vi kunne imidlertid ikke indrømme den paastaaede Omtvistelighed, da der formentlig haves positiv Hjemmel for at paastaa, at en Lov foreligger allerede fra det Øjeblik, da Lovgivningsmagtens eller Rigsdagens og Kongens overensstemmende Vilje paa formelt gyldig Maade har lagt sig for Dagen. Det fremgaar af selve Grl.'s § 24, der kun kræver Kongens Samtykke, for at en Rigsdagsbeslutning kan faa Lovskraft, og af Grl.'s § 95, hvorefter en Grundlovsbeslutning, naar den efter at være behandlet paa den i Paragrafen foreskrevne Maade stadfæstes af Kongen, er Grundlov. Af denne Udtryksmaade fremgaar, at ifølge den grundlovgivende Myndigheds Opfattelse en Lov begrebsmæssig foreligger, saa snart blot Lovgivningsmagtens paa gyldig Maade udtalte Beslutning foreligger, hvorimod der ikke haves mindste Hjemmel til at paastaa, at en Bekjendtgjørelse skulde udkræves til samme Øjemed. Om Lovens Bekjendtgjørelse kunde der jo endog i og for sig slet ikke være Tale, medmindre Loven selv forelaa i Forvejen. Men naar man deraf, at Loven er til inden Bekjendtgjørelsen, vil slutte, at Lovens Indhold ikke kan være en Befaling, fordi den uden nogen Kundgjørelse ikke er nogen Befaling og altsaa ingen Lov, saa er denne Slutning urigtig. Loven kan godt være en af Lovgivningsmagten formuleret Befalings Indhold, som saa imidlertid for at forpligte dem, hvem den er rettet til, maa være

kundgjort for dem til Efterlevelse. Spørgsmaalet om Lovens Bekjendtgjørelse er en Bestanddel af Kongens lovgivende Virksomhed, kan derfor med afgjort Sikkerhed besvares derhen, at den ikke er det, idet Lovgivningsvirksomheden allerede er afsluttet med Stadfæstelsen og Udfærdigelsen. Bekjendtgjørelsen maa følgelig betragtes som en Anvendelse af Kongens udøvende Magt; men lige fuldt omtale vi den paa dette Sted, da den staar i naturlig Forbindelse med selve Lovgivningsmyndigheden.

Naar Grl.'s § 24 siger, at K ö n g e n befaler Lovens Bekjendtgjørelse, er dermed givet, at kun Kongen med Retsvirkning kan befale den. En Bekjendtgjørelse, iværksat af Rigsdagen eller et enkelt Ting eller af en Minister, uden at han først havde indhentet Befaling af Kongen, vilde følgelig ikke kunne have de Virkninger, der knytte sig til den gyldige Bekjendtgjørelse, men være retlig betydningsløs. Derfor er det mindre rigtigt, naar f. Ex. Indfødsretsloven 19 Marts 1898 er kundgjort paa Island af Indenrigsministeren ved Bekjgj. Nr. 13, 11 Maj 1898, uden at det udtrykkeligen siges at være sket ifølge kongelig Befaling.

Naar det dernæst hedder: Kongen b e f a l e r Lovens Bekjendtgjørelse, er Meningen dermed ikke, at det er overladt Kongens Forgodtbefindende at iværksætte Bekjendtgjørelsen, naar det maatte passe ham; men den høflige indikative Form skjuler her, som paa saa mange Steder, et »skal« eller »har at« befale. Det vilde aabenbart være en Unaturlighed, om en Lov efter at være vedtagen og stadfæstet forblev henliggende uden at kundgjøres, hvorved Lovens Virkning hindredes. Derfor maa den uopholdelige Bekjendtgjørelse ifølge selve Grl.'s § 24 være en Pligt for Regeringen, hvis Tilsidesættelse vil paadrage den Minister, hvem Skylden for Forsinkelsen paahviler, Ansvar.

Naar det endvidere siges: Kongen befaler L o v e n s Bekjendtgjørelse, da indbefattes under det fremhævede Ord alle Slags Love, baade Grundlove, almindelige Love og foreløbige Love.

Naar det endelig hedder: Kongen befaler Lovens B e k j e n d t g j ø r e l s e, maa mærkes, at Grundloven vel har paabudt en Bekjendtgjørelse af den, men ikke har foreskrevet nogen bestemt Bekjendtgjørelsesmaade, hvilken det ogsaa vilde være unaturlig at slaa grundlovmæssig fast. Bestemmelsen maa derfor udfyldes med et underforstaaet: paa den Maade, som den til enhver Tid gjældende Ret hjemler, saaledes at den almindelige Lovgivningsmyndighed paa dette Omraade har frie Hænder i Henseende til sine Forskrifters Affattelse. Om den tidligere almindelige Kundgjørelses Maade ved Tinglæsning, der endnu finder Anvendelse paa de dansk-vestindiske Øer; jfr D. L. 1—3—7; Fdg 8 Oktbr 1824, henvises til V. Bentzon: Retskilderne S. 29 flg. Ved Lov 25 Juni 1870 om Udgivelse af en Lovtidende og en Ministerialtidende skete imidlertid

en Forandring i den tidligere bestaaende Ordning. Ifølge Lovens § 3 er den tidligere foreskrevne Tinglæsning af Love og Anordninger bortfalden fra 1 Jan, 1871, og fra samme Tidspunkt er der ifølge Loven § 1 ved Regeringens Foranstaltning bleven udgivet en Lovtidende; jfr Adg 24 Septbr 1870 og for Færøerne Lov Nr. 51, 1 April 1896; for Island Lov Nr. 15, 24 Aug. 1877; Nr. 13, 18 Septbr 1891; V. Bentzon: Anf. V. S. 45—46. Der er saaledes paabudt Kundgjørelses Maader af Lovene for alle Rigets Omraader; men ikke for de udenrigske Omraader, paa hvilke de der bosatte Danske ere underkastede dansk Jurisdiktion. Her er man altsaa bleven staaende ved den antikverede Ordning i det højeste at kundgjøre Lovene for de Embedsmænd, der skulle anvende dem, og kanske endda ikke for dem; thi Tillægs Instrux Nr. 180, 1 Septbr 1895 § 5 forudsætter, at Konsulen, naar han i Henhold til Lov Nr. 35, 15 Febr 1895 skal sidde til Doms over de Danske, muligvis ikke selv kjender dansk Ret. Ifølge den anførte Lov § 12 kan Konsulen tillige udstede almindelige Anordninger angaaende Politiforhold, der sigte til at kundgjøre, hvad der er at iagttage i Forhold til Landets Love og Regering; jfr f. Ex. Pat. 3 Febr 1860, Art. 2; og for Overtrædelse af hans i disse indeholdte Paabud fastsættes Straf af Bøder, dog ikke over 50 Kr. Ifølge Tillægs Instruxen 1 Septbr 1895 § 3 skulle disse Politiforskrifter bekjendtgjøres ved Opslag i de paagjældende danske Konsulater. Men for deslige Opslags forbindende Kraft mangler Lovhjemmel.

I Lovtidenden indføres i Henhold til Lovens § 2 alle Love m. m., og denne Offentliggjørelse er ifølge Lovens § 3 den bindende Bekjendtgjørelsesform. Derhos træder Loven ikke længere, som tidligere, i Kraft, saa snart blot Bekjendtgjørelsen har fundet Sted, men først Ugedagen efter den Dag, da det Nummer af Lovtidenden, hvori den bekjendtgjøres, er udgivet, hvorfor hvert Nummer skal angive den Dag, da det udgives. Skulde en saadan Betegnelse mangle, ville derfor de i samme Nummer optagne Love ikke kunne anses som retlig bekjendtgjorte. Ugedagen betegner den Dag i den efterfølgende Uge, der svarer til den, paa hvilken Nummerets Udgivelse har fundet Sted, og i Overensstemmelse med det tidligere bemærkede gjælder Loven fra samme Dags Begyndelse. Dette er den almindelige Regel, som finder Anvendelse paa enhver Lov, der ikke selv indeholder en særlig Bestemmelse om sin Bekjendtgjørelse og Ikrafttræden, og den almindelige Betydning af Lov 25 Juni 1870 kan derfor udtrykkes saaledes, at i Henhold til den enhver Lov, bliver at udfylde med følgende Tilføjelse: Denne Lov offentliggjøres i Lovtidenden og træder i Kraft Ugedagen herefter. Men denne Udfyldning finder kun Sted, hvor den enkelte Lov ikke indeholder en herfra afvigende Be-

stemmelse, idet den enten, som navnlig vil være Tilfældet ved store Reformlove, sætter en længere Frist; jfr f. Ex. Sølov og Skibsregistreringslov Nr 56 og 57, 1 April 1892; eller en kortere; jfr den midlertidige Finanslov 8 Novbr 1877 § 2; som bestemte, at den traadte i Kraft paa den Dag, da den stadfæstedes af Kongen. Det samme gjælder ogsaa om en Række Finanslove; jfr Finanslov Nr 33, 29 Marts 1878; Lov om Tillægsbevilling Nr 40, 30 Marts 1878; der ved deres Overskrift forkynde sig som gjældende for Finansaaret, altsaa fra 1 April, hvorfor en udtrykkelig Undtagelse fra Reglen ikke findes tilføjet i Slutningen; jfr derimod foreløbig Lov Nr. 36, 12 April 1877, der traadte i Kraft den 16 s. M.

Ifølge Lov 25 Juni 1870 § 3 er det givet, at Kundskab til den i Lovtidenden indførte Lov ikke forpligter Nogen, før den for dens Ikrafttræden bestemte Dag er kommen. Og skulde Loven være bleven indført i Lovtidenden, vil der heller ikke være Tvivl om, hvorledes Forholdet stiller sig, hvis Loven ikke indeholder nogen særlig Bestemmelse om Tidspunktet for sin Ikrafttræden, men kun slutter med at sige: Hvorefter alle Vedkommende sig have at rette. Derimod kan Tvivl rejses, hvor den sætter en særlig Frist for sin Ikrafttræden, og den ved Fristens Indtræden f. Ex. af en Forglemmelse ikke maatte være bleven indført i Lovtidenden.

Vi komme da her til Granskningen af det almindelige Spørgsmaal: Hvilken er Betydningen af Lovens Bekjendtgjørelse? Men for at naa til Besvarelse deraf maa vi først undersøge: Hvad er selve Loven? Vi forudskikke her den Bemærkning, at vi derved kun tænke paa de Love, der kunne betegnes som saadanne i materiel Forstand, idet de indeholder Retsforskrifter; jfr nedenfor III S. 6 flg; men bortse fra dem, der kun kaldes saaledes i formel Forstand som Følge af, at de ere blevne til paa den for Loves Givelse foreskrevne Maade og forsaavidt behandles i Lighed med de reelle Love ogsaa i Henseende til Bekjendtgjørelsen.

Den ældre Opfattelse af Loven, som vi finde f. Ex. i F. C. Bornemanns samlede Skrifter III S. 74 var da den, at Loven indeholdt en Befaling. Som Følge heraf er det ingenlunde afgjørende i Henseende til Spørgsmaalet om de lovundergivnes Efterlevelsespligt, at Lovens Indhold er bleven dem bekjendt, og den lovbefalede Bekjendtgjørelse har derfor ingenlunde blot den Betydning, at den skaber en Formodning for de lovundergivnes Kjendskab til Loven, der erstatter den virkelige Kundskab, som A. S. Ørsted paastaar; jfr Haandbog I S. 264, Eunomia II S. 243. Er Loven det formulerede Indhold af en Befaling, saa kræves til, at den kan være forpligtende, endnu at den er rettet til vedkommende eller kundgjort for ham paa en saadan Maade, at det er eller dog maatte være ham be-

vidst, at det er en Kundgjørelse til Efterlevelse. En hvilken som helst Kundskab om Loven, erhvervet paa en hvilken som helst Maade, er ingenlunde tilstrækkelig hertil. Bogtrykkeren f. Ex., der faar Loven leveret til Trykning, faar den ingenlunde meddelt til Efterlevelse. Derfor maa der være en Bekjendtgjørelses Maade, om hvilken de lovundergivne have en lovhjemlet Vished for, at den og ingen anden er en Kundgjørelse til Efterlevelse, for at de ved den kunne forpligtes til Lydighed mod Loven. Paa den Maade naar man ud fra Erkjendelsen af Lovens Egenskab som Befaling til at kræve Nødvendigheden af en Bekjendtgjørelse til Efterlevelse; og da Loven som saadan er bestemt til at binde et ubestemt Antal Personer, kan Bekjendtgjørelsen kun bestaa i en Offentliggjørelse af Loven, hvorved alle Vedkommende faa Adgang til at gjøre sig bekjendt med den. En saadan Offentliggjørelse af Loven er da en Bekjendtgjørelse til Efterlevelse: Skal der ved Siden deraf findes andre Meddelelsesmaader, som skulle være en Kundgjørelse til Efterlevelse for den enkelte, maa Loven ogsaa udtrykkelig hjemle dem denne Egenskab og Virkning, da de ellers ikke kunne være i Besiddelse af den. Men en saadan Ordning, der kun vilde afstedkomme Uvished og Usikkerhed i de lovundergivnes Retsstilling, kan Lovgivningsmagten ikke antages at ville indføre.

En nyere Opfattelse af Loven gaar derimod ud paa, at Loven i sit Væsen er en Udtalelse af Statsmagtens Beslutning om, hvad den i paakommende Tilfælde vil hævde som Ret, at Loven altsaa i sit Væsen er en Norm for Rethaandhævelsen; jfr C. Goos: Alm. Retslære I S. 95. V. Bentzon: Retskilder S. 25; 39. Denne Statsmagtens Beslutning kunde da vel bringes til Anvendelse, saa snart den blot var bragt til de retshaandhævende Myndigheders Kundskab, og i ældre Tid skete det ogsaa, at Loven ikke kundgjordes for selve de lovundergivne; jfr hos os Kongeloven, der i Begyndelsen alene kundgjordes for Kongen som dens enevældige Haandhæver, og først offentliggjordes ved kgl Befaling 4 Septbr 1709, samt Lovgivningen per rescripta principis, der kun meddeltes de vedkommende Myndigheder, som skulde udføre og haandhæve dem; men dog erkjendes det, at denne Fremgangsmaade er uforsvarlig, idet Loven forud bør være kundgjort for alle de lovundergivne, for at de kunne vide, hvilken Behandling der i paakommende Tilfælde vil blive dem til Del af de retshaandhævende Myndigheder, og indrette deres Handlemaade derefter.

Denne Kundgjørelse bør da ogsaa i Kraft af Lovens almindelige Egenskab være offentlig, og Lovgivningen maa yderligere hjemle en bestemt Form fra den som avtentisk Kilde til Oplysning om de vedtagne Normer, for at ikke de lovundergivne skulle kunne være i Tvivl

om Kundgjørelsens Paalidelighed og derved nødes til at anstille Undtagelser desangaaende samt være udsatte for at vildledes af urigtige Meddelelser. En avtentisk Kundgjørelse for enkelte ved Siden af den almindelige Kundgjørelse vil der da af de ovenfor anførte Grunde heller ikke under denne Forudsætning være nogen fornuftig Grund til at hjemle. Man naar da paa denne Maade til væsentlig samme Resultat i Henseende til Kundgjørelsens Nødvendighed og Iværksættelsesmaade samt Virkning som Betingelse for Lovens Ikrafttræden. Kun er der den Forskjel, at ifølge den førstnævnte Opfattelse Kundgjørelsen sker til Efterlevelse, ifølge den anden Opfattelse til Efterretning, og det har derfor ligefuldt sin Interesse for at faa det rette Syn paa Kundgjørelsens Betydning at komme paa det rene med, hvilken den rette Opfattelse af Lovens Væsen er, i Særdeleshed da dens Opfattelse som en Norm for Retshaandhævelsen har begyndt med helt at fornægte Kundgjørelsens Nødvendighed.

Det skjønnes nu ikke rettere, end at Retten først og fremmest er en Norm for Samfundslivet eller for de lovundergivnes Væren og Virken i deres indbyrdes Forhold overfor hinanden og overfor Samfundet. Derfor er det naturligt, at Loven som Retsnorm umiddelbart henvender sig til de lovundergivne, paabyder dem, hvad de kunne eller skulle gjøre, hvorledes de skulle gaa frem, hvis der rejses Tvist om, hvad Loven byder, og om dens Bud ere overtraadte, hvilke Myndigheder der skulle afgjøre Tvisten, samt hvad de retshaandhævede Myndigheder skulle gjøre og vedommende lovundergivne følgelig maa finde sig i som Følge af deres mulige retstridige Forhold. I Modsætning hertil gaar den anden Opfattelse ud fra den Betragtning, at Retten er Gjenstand for Haandhævelse ved ydre Magt. Derfor er Loven en Norm for Retshaandhævelse eller en Udtalelse af, hvad de retshaandhævede Myndigheder i paakommende Tilfælde skulle haandhæve som Ret. Saa er det overladt til de lovundergivne derfra at slutte sig til, hvad de skulle gjøre eller lade, for i paakommende Tilfælde at faa Medhold hos de retshaandhævede Myndigheder. I Overensstemmelse hermed siges det, at Lovene ikke altid eller blot i Reglen indeholde Befalinger til Undersaaterne om at gjøre eller undlade noget, men at de allerfleste Love kun indeholde Udtalelser om, hvad Statsmagten under visse faktiske Forudsætninger vil hævde som Ret, og dette gjælder bl. a. om saa godt som alle privatretlige Love. D. L. 5—5—1 f. Ex. befaler ikke direkte Undersaatterne at foretage eller undlade noget, men bestemmer blot, at under visse faktiske Betingelser, der kunne foreligge, selv om hverken Ejeren eller Besidderen kjende Hævdsinstitutet, vil Staten anerkjende Ejendomsret for stiftet ved Hævd. Andre Exempler findes i Lovene om Betingelserne for Kontrakters Gyldig-

hed, i Arvelove, i D. L. 5—2—30 og 31's Bevisregler, i Reglerne om Straffens Udmaaling eller Udstaaelse eller om Erstatningens Størrelse. En Befaling hører altsaa ikke med til Lovens nødvendige Indhold; jfr V. Bentzon: Anf. Værk S. 25.

Hertil er nu at bemærke, at en Befaling ikke blot kan gaa ud paa at den lovundergivne skal gjøre eller undlade noget, men ogsaa paa, at han skal finde sig i noget, f. Ex. Straf: Dernæst kan den yderligere gaa ud paa, at han skal v æ r e noget, f. Ex. indfødt, ægte Barn o. s. v. og at Befalingen dernæst kan være baade direkte og indirekte. Naar saaledes en Befaling, gaaende ud paa, at en lovundergiven Person skal have en vis Beføjelse, er kundgjort for alle, følger deraf, at alle andre Personer maa begrænse deres Handlefrihed i tilsvarende Omfang. Endelig er det ogsaa en Selvfølge, at Loven indeholder en Befaling, selv om den udtrykker sig indikativisk i Stedet for imperativisk, idet den f. Ex. siger, at noget er eller sker, hvilket ingenlunde er en Meddelelse om noget uafhængigt af Loven bestaaende eller foregaaet, men et Paabud om, at noget i Kraft af Loven skal være eller foregaa. I Henhold til de anførte Betragtninger vil der formentlig ikke være noget i Vejen for at tillægge ogsaa privatretlige Lovbestemmelser Egenskaber af Befalinger. Naar saaledes D. L. 5—2—30 siger at Ægtebørn tage Arv, Ægtebørn ere de, o. s. v., da er Meningen i Virkeligheden: Barn skal arve, naar o. s. v. Ægtebørn s k a l være jfr D. L. 5—2—33: Ægtebørn skal det og holds for o. s. v. Naar D. L. 5—1—1 siger, at enhver e r pligtig til at holde, hvie han o. s. v. er Meningen med »er« ogsaa her : »s k a l v æ r e« pligtig o. s. v., ligesom det udtrykkelig siges i D. L. 5—1—2, at alle Kontrakter o. s. v. s k u l l e holdes. I Overensstemmelse hermed indeholder ogsaa D. L. 5—5—1 en Befaling, naar den siger, at hvis Gods og Ejendom nogen har besiddet under de i Artiklen angivne Betingelser, beholder han o. s. v., idet beholder her kun er et indikatviisk Udtryk for det imperativiske skal han beholde o. s. v.; eller, som det i Korthed kan udtrykkes: Det Gods skal han være Ejer af; jfr D. L. 5—5—5. Skulde den forhenværende og nuværende Ejer være uvidende om denne Lovens Befaling, er det ikke dens Skyld, da det i Fdg 23 Juni 1683 er kundgjort ved Tinglæsning, at a l l e U n d e r s a a t t e r i Danmark i alle Maader skal forholde sig efter denne Lovbog, og enhver Ejer altsaa ved D. L. 5—5—1 har faaet Paalæg om, hvad han skal gjøre for at beholde sin Ejendom, og tillige Paalæg om at lade Eftermanden beholde den, naar de lovhjemlede Betingelser foreligge. Denne i Lovbudet indeholdte Befaling afføder Virkning i en Flerhed af Retninger, idet den gaar ud paa, at den, der har vundet Hævd paa Ejendom, skal indtage den Retsstilling, der tilkommer en Ejer, baade i Henseende til Rettigheder og Pligter. Deri

ligger først direkte, at han selv skal have fri Adgang til at øve den Raaden over Godset, som Loven hjemler en Ejer; men Loven indeholder dernæst indirekte et Paalæg om, at andre skulle lade Plads aaben for denne hans Raaden, og en Erklæring om, at de maa finde sig i, at Ejeren som saadan øver Nødværge imod dem i Henhold til D. L. 6—12—1 og senere Lovbestemmelsen, hvis de lægge Hindringer i Vejen for den lovhjemlede Udøvelse af hans Ejendomsraadighed, saavel som at Domstolene skulle haandhæve den, der har erhvervet Hævd, i hans Raaden som Ejer, hvis nogen anden ad Rettens Vej vil fravinde ham Ejendommen eller med Magt har sat sig i Besiddelse af den. Paa den anden Side viser Virkningen af Befalingen, gaaende ud paa, at den, der har hævdet, skal være Ejer og indtage Retsstillingen som saadan, sig ogsaa i den Retning, at han skal være undergivet alle en Ejers Forpligtelser som saadan, have Ansvar for Tingen, betale Skatter o. s. v. Opfyldes hans Forpligtelser som saadan ikke, skulle Domstolene eventuelt dømme ham og Fogden gjøre Exekution hos ham som Ejer. Paa den Maade indeslutter altsaa Loven, der befaler, at en Person under givne Betingelser skal være Ejer, i sig Forudsætningen for en Række Befalinger baade til Ejeren selv og til andre private Personer og offentlige Myndigheder. Paa tilsvarende Maade forholder det sig med alle de Love, der befale, at en Person under givne Betingelser skal være i Besiddelse af en vis retlig Egenskab som indfødt, Arving e. lign. Kun skal tilføjes, at denne Lovens Befaling i alle Tilfælde er at forstaa med den Begrænsning, at Egenskaben kun skal tilkomme den paagjældende Person saa længe, indtil de Kjendsgjerninger indtræde, der igjen medføre dens Fortabelse, idet en anden Lov befaler, at ved disse Kjendsgjerningers Indtræden Egenskaben igjen skal være ophørt. Hvilke disse Kjendsgjerninger ere, kan være forskjelligt i de forskjellige Tilfælde. Egenskaben som indfødt f. Ex. kan vedkommende Person ikke endelig skille sig af med ved en derpaa rettet Viljeserklæring men kun ved Naturalisation i et andet Land eller for Kvinders Vedkommende ved Giftermaal med en Fremmed o. s. v. Derimod stiller Forholdet sig anderledes i Henseende til Egenskaben som Ejer og Arving. Disse Egenskaber kan vedkommende Ejer og Arving selv bringe til at ophøre dog kun ved at foretage de dertil sigtende Handlinger og paa den Maade, som Loven foreskriver, f. Ex. ved at overdrage eller abandonnere Ejendom eller fragaa Arv og Gjæld, idet Loven under disse Omstændigheder befaler, at Egenskaben med de deraf flydende Retsvirkninger baade for vedkommende Person selv og for andre private Personer og offentlige Myndigheder skal være ophørt.

Paa lignende Maade stiller Forholdet sig, hvis Loven f. Ex. opstiller visse Betingelser for Ægteskabs Indgaaelse. Naar f. Ex. Fdg 30 Apr

1824 paabyder Præsterne at paase visse Betingelsers Tilværelse, forinden de foretager Vielsen, saa er dermed indirekte givet de paagjældende Brudefolk et Paalæg om at forsyne Præsten med de fornødne Beviser for de paagjældende Betingelsers Tilstedeværelse, for at de kunne opnaa Ægteskab. Opstiller Loven visse Skilsmissegrunde indeholdes deri en Befaling til den, der vil vedblive at nyde sin Ægteskabsret, at han skal afholde sig fra visse Handlinger, og en Befaling til Dómstolene om, hvis Ægtefællen overtræder disse Forbud, og den anden Ægtefælle i den Anledning søger Ægteskabet ophævet, at tage denne Begjæring til Følge; o. s. v.

Naar Talen dernæst er om Love, der ikke tillægge Personen en vis Egenskab, men derimod paalægge ham at foretage eller undlade noget, er vel disses Egenskab som Befalinger uomtvistelig; men paa samme Maade forholder det sig med Lovene om Straffens Udmaaling eller Udstaaelse og om Erstatningens Ansættelse. De udfylde Befalingen om, at en Person under givne Betingelser skal lide en Straf eller yde en Erstatning, ved en Befaling, som vedkommende Myndigheder have at fuldbyrde, om at udmaale Straffen eller Erstatningen efter visse nærmere Regler eller ved en Befaling til vedkommende administrative Myndigheder om at lade Afsoningen af Straffen foregaa paa en nærmere bestemt Maade. Endvidere indeholde Love om Straffes Udstaaelse en Befaling til vedkommende domfældte om at underkaste sig den Behandling, som de vedkommende Myndigheder til dette Øjemed underkaste ham, saaledes at han drages til Ansvar, hvis han f. Ex. modsætter sig Straffens Udførelse. Paa samme Vis stiller Forholdet sig f. Ex. med Hensyn til Bevisreglen i D. L. 5—2—31. Loven paabyder her de forskjellige Parter som Betingelse for Rettighedens Anerkjendelse at føre et vist Bevis hvorefter vedkommende Domstol eventuelt maa foretage det til et sligt Bevis's Optagelse fra dens Side fornødne o. s. v. Jeg fastholder derfor, at Loven i sig selv som saadan indeholder en Befaling til alle vedkommende om at efterleve dens Forskrifter, og at derfor den udtrykkelig derpaa lydende Slutningsbestemmelse i vore Love ikke har reel Betydning, men kun er en Tydeliggjørelse af Lovens virkelige Indhold og Mening, hvorfor der heller ikke kan rejses nogen begrundet Indvending mod den bestaaende Praxis, hvorefter den ikke vedtages af Rigsdagen, men tilføjes af Kongen og vedkommende Minister paa egen Haand.

Naar herefter Loven er en Befaling til de lovundergivne, saa følger deraf ogsaa, at der maa foregaa en Offentliggjørelse af Loven, som er lovhjemlet at være en K u n d g j ø r e l s e t i l E f t e r l e v e l s e af den for alle vedkommende, hvilken Offentliggjørelse nu ifølge Lov 25 Juni 1870 sker ved Lovens Indførelse og Kundgjørelse i Lovtidenden, som

Loven § 3 derfor ogsaa kalder den b i n d e n d e B e k j e n d t g j ø r e l s e s f o r m.

Denne Forstaaelse af Udtrykket »bindende Bekjendtgjørelsesform« i Lov 25 Juni 1870 er i fuld Overensstemmelse med Udtalelsen i Landstingets Udvalgs Betænkning lydende: »Udvalget har været enigt om at tilraade Udgivelse af en Lovtidende, der skal tjene til den Offentliggjørelse af Love og Anordninger, hvorved disse paa bindende Maade bekjendtgjøres t i l E f t e r l e v e l s e«. Derfor er Loven, naar den er offentliggjort i Lovtidende, forpligtende for alle og derhos forpligtende fra Ugedagen efter, at dette er sket, medmindre Loven selv sætter en længere eller kortere Frist for sin Ikrafttræden; men forinden Offentliggjørelsen i Lovtidende er den ikke bindende for nogen, selv om vedkommende maatte være bleven vidende om Lovens Stadfæstelse i Statsraadet; jfr V. Bentzon: Retskilder S. 43 flg.

Denne Sætning faar da sin Betydning i Henseende til Love i materiel Forstand, det er saadanne, der indeholde Retsforskrifter; jfr nedenfor III S 6 flg, medens den er uden videre Betydning i Henseende til de blot formelle Love, det er de under Iagttagelse af de for Loves Givelse gjældende Regler udstedte, i deres Væsen administrative Forskrifter, f. Ex. Finanslove og andre Love, forsaavidt som de blot give vedkommende Minister Bemyndigelse til at træffe visse administrative Foranstaltninger; thi dem vil han da kunne iværksætte eller dog paabegynde, naar Loven blot er bleven stadfæstet, selv om den endnu ikke maatte være kundgjort i Lovtidende.

Imod den foranførte Sætning, at Loven ikke forbinder nogen, forinden den er kundgjort i Lovtidenden, har man især henvist til kgl. Resol. 27 Maj 1813 i Kanc. Skr. 3 Juni s. A. jfr V. Bentzon: Retskilder S. 131.

Denne Resolution vil besvare Spørgsmaalet, om Anordninger og Befalinger have forbindende Kraft i og for sig selv eller først faa den ved Tinglæsningen, og besvarer Spørgsmaalet bekræftende for det første Alternativs Vedkommende, dog paa Betingelse af, at vedkommende lovundergivne har faaet Kundskab om dem.

Under Forhandlingerne om Lov 25 Juni 1870 udtalte A. F. Krieger i Landstinget; jfr Landstingstidende 1869—70 Sp. 256, at denne Resolution maatte anses som bortfalden ved Grundlovens Udstedelse, idet den deri udtalte Anskuelse ikke blot var falsk i sit inderste Væsen, men ogsaa uforenelig med en konstitutionel Regeringsform; thi det, som det kom an paa, var ikke det, at man vidste, at Loven var stadfæstet af Kongen, men derimod, fra hvilken Tid det er Lovgivningsmagtens Vilje, at denne Lov skal gælde som Lov. Imidlertid turde Krieger dog ikke paastaa, at denne Mening var almindelig anerkjendt, og selv har han heller

ikke anført Grunde for den. Tværtimod maatte Resolutionen vistnok vedblivende have Gyldighed og derhos have praktisk Betydning, saa længe Reglen om Lovenes Kundgjørelse ved Tinglæsning gjaldt, hvorfor Fdg 8 Oktbr 1824 ogsaa udtrykkelig kun udtalte, at Tinglæsning vedblev at være den almindelige og for alle forbindende Bekjendtgjørelsesform for Love og Anordninger.

Det Resultat, hvortil Resolutionen naaede, finder sin naturlige Forklaring i den da gjældende Kundgjørelsesform for Love og Anordninger ved Tinglæsning, der kun skete paa en enkelt af Ugens Dage, som endda kunde være forskjellig i de forskjellige Jurisdiktioner. Dermed var det allerede givet, at en samtidig Ikrafttræden af Loven i alle Jurisdiktioner ikke kunde finde Sted. Men endnu værre var det, at man heller ikke indenfor den enkelte Jurisdiktion kunde lade Loven træde i Kraft paa en hvilken som helst Dag for alle vedkommende, men først maatte oppebie den ordinære Retsdag; thi vel overvejedes i 1813, da Spørgsmaalet opkom, den Mulighed, om man ikke kunde lade Loven læse ved Extraret; men med Føje gjordes det gjældende, at dette ikke var en antagelig Udvej; thi selv om man kunde forlange af Borgerne, at de søgte Ting den ordinære Retsdag for at høre, om Love tinglæstes, kunde man ikke forlange, at de skulde møde saa at sige hver Søgnedag for den Mulighed, at Extraret blev holdt, og Love læste paa dem. Men paa den anden Side kunde der komme til at foreligge en Nødstilstand, som medførte, at Loven forinden Tinglæsningen maatte kunne sættes i Kraft overfor enkelte, der ellers vilde kunne optræde og handle paa en Maade, som Lovgivningen ansaa det for en Velfærdssag at forbyde. Under Diskussionen om den kgl. Resol. 27 Maj 1813, hvor Kammeradvokat Schønheyder holdt paa Sætningen om, at Loven overhovedet først kunde træde i Kraft ved Tinglæsningen, gjorde A. S. Ørsted imod ham gjældende, at et saadant Princip vilde føre til, at Toldvæsenet maatte være uberettiget til at standse en Indførsel, der var i Strid med et det til Hænde kommet Indførselsforbud, naar og saa længe dette endnu ikke var læst til Tinge, og denne Indvending saa Schønheyder sig ikke i Stand til at imødegaa; men nødtes derved til at opstille en Sondring mellem Love, der angik det offentlige Vel, og dem, der angik Borgernes indbyrdes Forhold, som gjorde hele hans Standpunkt uholdbart. Følgen blev da ogsaa, at A. S. Ørsteds Anskuelse sejrede, og Resolution 27 Maj 1813 udstedtes og kundgjordes i Canc. Prom. 3 Juni 1813. At der i Tinglæsnings Tiden kunde blive Spørgsmaal om en speciel Meddelelse til Efterlevelse gjennem de vedkommende offentlige Myndigheder, f. Ex. Toldvæsenet, forud for Tinglæsningen, er ogsaa anerkjendt af Højesteret, jfr H. R. T. 1860, S. 921.

Manglerne ved Tinglæsningen som lovbefalet Kundgjørelsesform fremhævedes ogsaa af A. S. Ørsted selv, der tillige erkjendte, at den fuldkomne Kundgjørelsesform efter Nutidens Forhold maatte være Lovenes Indrykken i en avtentisk Lovtidende; Eunomia II S. 241. Denne Reform er nu bleven gjennemført ved Lov 25 Juni 1870. Ifølge den sker Lovenes bindende Kundgjørelse nu ved deres Offentliggjørelse i Lovtidende, og derfor vil Resolutionen i Virkeligheden have tabt sin Betydning; thi vel siger den ganske almindeligt i sin Begyndelse, at bevislig Kundskab til Loven forpligter til at adlyde den, men saa tilføjes en nærmere Angivelse af de forskjellige Maader, paa hvilke den Kundskab tænkes tilvejebragt: »hvad enten den fremvises in originali eller i sædvanlig trykt Form eller i et offentligt, autoriseret Blad eller ogsaa officielt meddeles af de af os beskikkede Øvrigheder og Autoriteter«. I alle disse Tilfælde kræves det da, at selve Loven er præsenteret, hvilket ogsaa forudsættes i Resolutionens efterfølgende Bestemmelse, hvor der tales om, at »den, der kan fremvise Vor allerunderdanigste Anordning eller Befaling for en Rettighed, der tilkommer ham, tilvisse ikke kan nægtes at være i Besiddelse af den og maa kunne gjøre samme gjældende mod enhver, som han kan overbevise om saadan Vor Anordning eller Befalings Tilværelse.« At saaledes et Eksemplar af den utinglæste Lov skulde præsenteres den, der skulde adlyde den, saa at man ikke kunde nøjes med en simpel Paastand, være sig fra en Embedsmands eller en privat Porsons Side om, at Loven var udstedt for at kræve den efterkommet, var ogsaa ganske i sin Orden.

Hvad nu først angaar Fremvisningen af Loven in originali, da maa den for at kunne begrunde en Pligt til at adlyde den være en Fremvisning til Efterlevelse; men derom vil der ikke blive Tale, idet den utrykte Lov ifølge den normale Tingenes Gang vil blive overgivet til Sætning, Trykning, Udgivelse og Forsendelse m. v.; men ingen, som paa den Maade maatte faa den i Hænde og derigjennem faa Kundskab til dens Indhold, vil selv have faaet den fremvist til Efterlevelse eller, saalænge Lov 25 Nov 1870 bestaar, selv have Beføjelse til at fremvise den til Efterlevelse for andre. Fra Lovens Kundgjørelse ved Fremvisning in originali til Efterlevelse kan man derfor bortse.

For saa vidt dernæst Resol 7 Maj 1813 taler om Lovens Fremvisning i et offentligt autoriseret Blad, turde det være et Spørgsmaal, hvad den egentlig har tænkt sig ved Udtrykket »autoriseret«, som ikke findes andetsteds i Datidens Lovgivning, hvor der ellers kun nævnes privilegerede Blade. Men hvad der i Nutidens Lovgivning forstaas ved et autoriseret Blad ses af Lov Nr. 10, 23 Januar 1903 om Udgivelse af en Statstidende,

i hvis § 1 der tales om, at der i Statstidende skal indrykkes de retlige og andre offentlige Kundgjørelser, der ifølge Lovgivningen skulle optages i »Berlingske Tidende« og i de ved kgl. Bevilling hertil autoriserede Blade udenfor Kjøbenhavn, hvorhos der i § 3 siges, at alle Bevillinger, der meddele andre Blade Autorisation til Optagelse af de foran nævnte Kundgjørelser, bortfalde, og i Slutningen tilføjes, at den til Optagelse i de autoriserede Blade hidtil knyttede Retsvirkning indtræder fremtidig ved Offentliggjørelse i Statstidende. Ligeledes mærkes her Udtrykket i Lov Nr. 51, 1 April 1896 § 1 om den til Optagelse af offentlige Bekjendtgjørelser paa Færøerne autoriserede Tidende og Lov Nr 61, 16 Nov 1907 for Island om Udgivelse af en offentlig Bekjendtgjørelsestidende § 1. Et autoriseret Blad er herefter et saadant, der ikke blot er bemyndiget til at optage visse Kundgjørelser, men i hvilket de paagjældende Bekjendtgjørelser skulle være optagne, for at de kunne siges at være rettelig og behørig kundgjorte med forpligtende Virkning; og naar Resol. 27 Maj 1813 taler om Lovens Forevisning i et offentlig autoriseret Blad, saa kan man derved ifølge Nutidens legale Sprogbrug kun tænke paa Lovtidende som det til Loves Bekjendtgjørelse autoriserede Blad. Naar endvidere Resol. 27 Maj 1813 forudsætter, at Kundskab til Loven kan være erhvervet ved, at den fremvises i sædvanlig trykt Form, saa tænkes derved uden Tvivl paa Kvartudgaven, i hvilken Lovene tryktes og udsendtes til Tinglæsning; men i Nutiden kan derved kun tænkes paa Trykning i Lovtidende, som er den Form, hvori Lovene sædvanlig trykkes. En Forevisning i Ministerialtidende eller i et andet Blad vilde ingenlunde kunne siges at være en Forevisning af Loven i sædvanlig trykt Form og derfor ikke kunne fyldestgjøre den kgl. Resolutions Fordring. Naar endelig endnu Resolutionen forudsætter, at Kjendskab til Loven erhverves derved, at den officielt meddeles af de af os allernaadigst beskikkede Øvrigheder og Autoriteter, da vil en saadan Meddelelse, der virkelig kan siges at være »officiel«, saa længe Lov 25 Juni 1870 gjælder, ogsaa kun kunne siges at være sket, naar Loven er meddelt i et Aftryk af Lovtidenden. At man saaledes ved en nærmere Granskning af Ordlyden i den kgl. Resol. 27 Maj 1813 kan komme til det Resultat, at Loven i Nutiden for at være forbindende maa være trykt i Lovtidenden, forklares naturligt ved, at den Modsætning, som Resolutionen væsentlig havde for Øje, var Modsætningen mellem Offentliggjørelse ved Trykning og Offentliggjørelse ved Tinglæsning. Den første Form havde Resolutionen ikke noget imod og erkjendte tværtimod den derigjennem erhvervede Kundskab til Loven for fyldestgjørende; men den er saa ved den nærmere Omtale af den kommen til at bruge Udtryk, der i Nutiden ikke passe paa enhver Art af Trykning, men netop kun paa Trykningen i Lov-

tidenden, hvilken Udtryksmaade vel skyldes den Omstændighed, at Lovgiveren selv havde en Følelse af, at den Meddelelse af Loven, som skulde forpligte til Efterlevelse, maatte være en saadan, der til en vis Grad adskiller sig fra andre Meddelelser, og at han derfor mere eller mindre bevidst er kommen til at bruge en tilsvarende Betegnelse for den.

For saa vidt man endnu mod dette Resultat maatte henvise til den historiske Kjendsgjerning, at Indførelse i Lovtidenden har afløst Tinglæsningen, og at man derfor ikke kan tillægge Lovens Indførelse i Lovtidende en videre gaaende Betydning end selve Tinglæsningen til at forbinde Almenheden, medens andre Meddelelsesmaader nok kunne være forpligtende overfor den enkelte, saa er dette Argument formentlig heller ikke afgjørende. Man maa nemlig herved ikke overse, at Lov 25 Juni 1870 § 2 ikke blot har ophævet den tidligere foreskrevne Tinglæsning af Love og Anordninger og i Stedet for sat Offentliggjørelse i Lovtidende, men om Retsvirkningen af den har den ogsaa indsat en anden Betegnelse end den tidligere om Tinglæsningen brugte. Denne sagdes i Fdg 8 Oktbr 1824 at være den almindelige og for alle forbindende Bekjendtgjørelsesform for Love og Anordninger. Dette samme Udtryk, som ogsaa var benyttet i Udkastet til Loven og lod Plads aaben for den i kgl. Resol. 27 Maj 1813 udtalte Sætning, at der kunde findes andre Meddelelsesmaader, som ikke vare en almindelig og for alle forpligtende Bekjendtgjørelse, men kun saadanne, der forpligtede de enkelte, til hvem de særskilt rettedes, blev imidlertid ændret under Forhandlingerne i Landstinget og i Stedet for sattes, at Offentliggjørelse i Lovtidende blev den bindende Bekjendtgjørelsesform. Og denne Ændring er uden Tvivl indført med Forsæt, netop for at undgaa den tidligere om Tinglæsningen brugte Udtryksmaade som den almindelige for alle forbindende Bekjendtgjørelsesmaade; thi A. F. Krieger, der aabnede Debatten om Loven i Landstinget, udtalte sig, som foran S. 218 omtalt, afgjort imod Rigtigheden af den i kgl. Resol. 27 Maj 1813 opstillede Sætning om den bevislige Kundskabs Evne til at erstatte Manglen af Lovens Tinglæsning. Derfor ansaa han det for meget vigtigt, at der i Lovforslaget valgtes et andet Udtryk end det gamle: den almindelige og for alle forbindende Bekjendtgjørelsesform, ved Siden af hvilket man hidtil havde fastholdt den gamle Teori, at der ogsaa kunde findes en anden for de enkelte forbindende Bekjendtgjørelse af den stadfæstede Lov eller Befaling, som altsaa skulde adlydes[1]). Saa foreslog da Landstingsudvalget med A. F. Krieger som Ordfører Lovforslagets herhenhørende Udtryksmaade ændret derhen, at Lovenes og Anordningernes Offentliggjørelse gjennem Lovtidende blev den bindende

---

[1]) Landtingstidende 1869—70. Sp. 257.

Bekjendtgjørelsesform. Fra et praktisk Synspunkt kan der heller ikke rejses afgjørende Indvendinger mod Ordningen. Naar Loven dog ifølge kgl. Resol. 27 Maj 1813 skal fremvises eller officielt meddeles for at kunne forlanges efterlevet, og den, for at dette kan ske overfor andre end ganske enkelte, dog maa trykkes, saa ses det ikke, at det vil være videre besværligt og tidsspildende at trykke Loven i Form af et Nummer af Lovtidenden og saa præsentere dette for vedkommende. Midlertidig Finanslov Nr. 119, 8 Novbr 1877, der traadte i Kraft den Dag, da den erholdt kongelig Stadfæstelse, blev vedtaget og stadfæstet sent paa Dagen og dog trykt i Lovtidende endnu samme Dag; jfr ogsaa foreløbig Lov Nr 132, 25 Aug 1871. Skulde der indtræde Nødstilfælde, i hvilke man maatte telegrafere i Stedet for at skrive, f. Ex., hvor der øjeblikkelig skal paabydes Karantæne for Rejsende fra en vis By, eller Kvægs Indførsel fra et vist Sted skal forbydes, da maa Lovgivningen paa Forhaand kunne udruste Administrationen med Beføjelse til at kunne gribe ind med Paabud eller Forbud, jfr f. Ex. Lov om yderligere Foranstaltninger mod Indførelse af asiatisk Kolera Nr. 84, 1 April 1893, Lov om smitsomme Sygdomme hos Husdyrene Nr. 105, 14 April 1893 § 14, og skulde dette ikke være sket, faar man trøste sig ved den Sætning, der her som i mange Tilfælde maa være den yderste Tilflugt, at Nød bryder Lov.

§ 38. Om Kongens Ret til at meddele Bevillinger og gjøre Undtagelser fra Lovene.

Reglen herom haves i Grl.'s § 27, som bestemmer: Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gjennem vedkommende Regeringsmyndigheder, saadanne Bevillinger og Undtagelser fra Lovene, som enten ifølge de før 5 Juni 1849 gjældende Regler ere i Brug, eller hvortil Hjemmel indeholdes i en siden den Tid udgiven Lov.

Naar vi behandle denne Beføjelse paa dette Sted, sker det i Kraft af den samme Betragtning, i Henhold til hvilken vi i forrige Paragraf have talt om Kongens Bekjendtgørelse og Fuldbyrdelse af Loven, idet Bevillingsmyndigheden er en Funktion, der staar i naturlig Forbindelse med Kongens Deltagelse i den lovgivende Magt, om end den i og for sig er en Anvendelse af hans udøvende Magt. Dog er Spørgsmaalet, om den, i alt Fald i alle Tilfælde, kan betragtes som saadan, ingenlunde uomtvistet. Vel synes der fornuftigvis ikke at kunne rejses Tvivl om de Bevillinger, der meddeles med Hjemmel i selve Lovene; thi naar en Lov overdrager Kongen en Beføjelse til at gjøre visse Undtagelser fra den, vil vel ingen tvivle om, at han udøver denne Beføjelse lige saa vel som enhver anden,

der ved Lov maatte overdrages ham, som Indehaver af den udøvende Magt. Derimod har der været Tvivl med Hensyn til de Bevillinger, der i Medfør af Grl.'s § 27 gives i Henhold til den før 5 Juni 1849 bestaaende Ordning, idet Overretsdomme i Jur. Ugeskr. 1861 S. 339 og 771 have udtalt, at i alt Fald nogle Bevillinger kunne være at anse som leges speciales. Det er vanskeligt paa Forhaand at se, hvorledes en Adskillelse skulde kunne gjøres imellem de Bevillinger, der vare at anse som Love, og dem, der vare at anse som Anordninger. Det nærmest liggende Grundlag for en saadan vilde vel være at søge i, om Bevillingen meddeltes umiddelbart af Kongen eller middelbart af Regeringens Organer, idet de sidste under ingen Omstændigheder ville kunde opfattes som Love, men kun som Forvaltnings-Handlinger, og dette maa gjælde, selv om de udstedes at Ministerierne ad mandatum, da det hører til Begrebet om en Lov, at den udgaar umiddelbart fra Lovgiveren selv. Men naar de anførte Domme ikke fastholde denne Grænse, idet de tvært imod til leges speciales henregne ikke blot Bevillinger, givne umiddelbart af Kongen, men ogsaa saadanne, som ere meddelte ad mandatum af Justitsministeriet, bliver det umuligt at opstille nogen Sondring. For at betragte Bevillingsmyndigheden efter Grl.'s § 27 som en Anvendelse af den udøvende Magt har man paaberaabt sig den historiske Udvikling hos os; jfr Nellemann: Civilproc. alm. Del, 3 Udg. S 68; men denne Grund turde ikke være tilstrækkelig, thi vel er det saa, at der er et vist Indbegreb af Bevillinger, nemlig alle de, som Kongen meddelte middelbart gjennem Kollegier og Overøvrigheder, om hvilke man kan sige, at de historisk ere betragtede som Forvaltningsanliggender; men med Hensyn til dem, som han vedblivende selv meddelte, savnes der formentlig den fornødne Hjemmel til at sige, at han mere meddelte den som Indehaver af den udøvende Magt end i følge Kongelovens Art. 3 som Lovgiver. Hjemmelen for, at Bevillingerne ere at henføre under Kongens udøvende Magt, maa derimod søges i selve Grundloven. Thi vel maa det indrømmes, at det, hvor ingen positiv Undtagelse er gjort, kun kan tilkomme Lovgivningsmagten selv at gjøre Undtagelser fra Loven; men paa den anden Side er der selvfølgelig intet til Hinder for, at Beføjelsen dertil inden for et vist Omraade overdrages den udøvende Magt, og en saadan Beføjelse er netop tilstaaet den ved Grundloven. Den grundlovmæssige Ordning af Lovgivningsmagtens Udøvelse er ifølge § 2; jfr § 25; at den kun foreløbig er hos Kongen alene, men endelig hos Kongen og Rigsdagen. Hvis Retten til at gjøre Undtagelser fra givne Love af den grundlovgivende Myndighed var bleven betragtet som en Bestanddel af den lovgivende Magt, kunde det følgelig ogsaa kun være overladt Kongen at give dem foreløbig; men dette er ikke sket; tvært imod er det ved Grl.'s § 27 overladt Kongen inden for visse Grænser at

meddele Bevillingerne e n d e l i g, og dermed er da tillige givet, at han meddeler dem ikke som Lovgiver men som Indehaver af den udøvende Magt.

Det samme Resultat vil man ogsaa naa til ved at fastholde, at ifølge Grl.'s § 2 al den Magt og Myndighed, der er tillagt Kongen alene, maa antages at være tillagt ham som Indehaver af den udøvende Magt. Undtagelser fra denne Regel maa vel statueres i Henseende til den foreløbige Lovgivningsmyndighed efter § 25, da det dér udtrykkelig hedder, at Kongen kan give foreløbige Love; men i Henseende til Grl.'s § 27 foreligger ingen tilsvarende Nødvendighed, da, som bemærket, en Beføjelse til at gjøre Undtagelser fra Lovene meget vel positivt kan være tillagt den udøvende Magt, og her maa derfor Hovedreglen fastholdes. Spørgsmaalet om, hvor vidt man betragter de i Henhold til Grl.'s § 27 meddelte Bevillinger paa den ene eller den anden Maade, er ikke uden praktisk Betydning. Den vil vise sig, naar Talen bliver om Domstolenes Forhold til de givne Bevillinger. Ere disse at anse som udgaaede fra den udøvende Magt, vil der i Grl.'s § 72 haves en positiv Hjemmel for, at Domstolene kunne afgjøre, hvor vidt den udøvende Magts Grænser ere overskredne ved deres Meddelelse. Betragter man dem derimod som leges speciales, mangler enhver positiv Afgjørelse af Spørgsmaalet om Domstolenes Stilling over for dem, og Besvarelsen deraf maa da blive i Overensstemmelse med Besvarelsen af det almindelige Spørgsmaal om Domstolenes Forhold over for Love. Naar Holck I S 250 bemærker, at man formentlig under alle Omstændigheder kan tillægge Domstolene en Beføjelse til at afgøre Spørgsmaalet om Bevillingernes Grundlovmæssighed uden Hensyn til, hvorledes dette Spørgsmaal besvares for Lovenes Vedkommende, ere vi derfor ikke enige i denne Betragtning. Fra vort Synspunkt er Afgjørelsen paa den førstnævnte Maade en given Sag.

Med Hensyn til den heromhandlede Bevillingsmyndigheds Historie mærkes, at der ved Kgl. 14 Novbr 1665 Art. 3 tillige med selve Lovgivningsmagten var overgivet Kongen en Myndighed til at undtage, hvem han vilde, fra Lovens almindelige Befaling. Da Grl. 5 Juni 1849 § 2 henlagde Lovgivningsmagten til Kongen og Rigsdagen i Forening, kunde denne ubegrænsede Dispensationsmyndighed ikke vedblive for Kongen; men paa den anden Side kunde man heller ikke ganske undvære den, idet der efter Omstændighederne vil være en Mulighed for, at Lovens almindelige Regel under givne Forhold kan virke ubilligt, og at der derfor maa kunne gives Dispensation, til hvis Meddelelse det midlertid vilde være en Urimelighed i hvert enkelt Tilfælde at sætte Lovgivningsmagten i Bevægelse. Den udøvende Magt maa derfor have en vis Beføjelse til at indrømme Undtagelser; Vanskeligheden fremtræder kun ved Afgræns-

ningen deraf. For de fremtidig givne Loves Vedkommende var dog denne Vanskelighed ikke stor, idet Loven selv kunde hjemle og paa den anden Side drage Grænsen for Dispensationernes Meddelelse, saaledes som den fandt det nødvendigt. Med Hensyn til de efter 1849 udstedte Love kan Dispensation fra deres Bud kun meddeles i det Omfang, hvori de selv maatte tillægge enten Kongen eller vedkommende Ministerium eller anden Myndighed en Beføjelse dertil; se f. Ex. Lov 6 April 1855 § 2; Bygningslov 12 April 1889 § 72; Lov Nr 55, 27 Marts 1903 § 1; jfr Bekg Nr 3, 2 Jan 1904; m. fl. Denne Sætning gjælder selv for det Tilfælde, at en ny Lov maatte gives angaaende et Forhold, med Hensyn til hvilket en Bevillingsmyndighed tidligere har været øvet. Denne vil fremtidig kun kunne øves, naar og for saa vidt den ny Lov maatte hjemle den, dog med Undtagelse af det Tilfælde, hvor den ny Lov kun maa antages principielt at ville slaa den tidligere bestaaende Retstilstand fast, saaledes at foruden Principet ogsaa Undtagelserne medtages. Exempelvis kan saaledes fremhæves, at Grl.'s § 70 siger, at den dømmende Myndigheds Udøvelse kun kan ordnes ved Lov; men desuagtet udelukker den ikke Muligheden af, at der tremdeles kan indrettes extraordinære Retter i det tidligere hjemlede Omfang. Vanskeligere stiller Forholdet sig i Henseende til Undtagelser fra ældre Lovbud. Disse indeholde nemlig som oftest ikke selv nogen Udtalelse om, hvor vidt der kunde dispenseres fra dem, og man kunde følgelig ikke med Hensyn til dem lægge det anførte formelle Kriterium til Grund. Ganske ophæve Bevillingsmyndigheden kunde man derhos heller ikke, da der derved vilde være fremkommet Lakuner i den bestaaende retlige Ordning, i hvilken den siden 1660 uddannede Bevillingspraxis var indføjet som integrerende Bestanddel, da man paa mangfoldige Retsomraader havde ladet den ældre Ordning bestaa, skjønt den ikke længer fandtes tidssvarende, idet man i Stedet for at reformere den havde hjulpet paa den ved Bevillinger, af hvilke der derfor ikke blot fandtes saadanne, som meddeltes af Kongen selv efter en specialis causæ cognitio, men ogsaa andre, som vare aldeles kurante, saaledes at de meddeltes paa Anfordring og kunde faas udleverede ikke blot hos Kollegierne, men efter Omstændighederne ogsaa hos Øvrighederne; jfr Fdg 20 Febr 1717; 23 Maj 1800; Resol. 4 Juli 1800; Fdg. 23 Marts 1827; Resol. 25 Maj 1844; m. fl. For en ikke ringe Del var derfor adskillige Retsomraader, saasom Familie- og Arveretten, Nærings- og Landboretten samt Processen ordnede ved et Bevillingssystem, som man ikke kunde ophæve uden at gjenindføre en fuldstændig forældet Retstilstand. Paa den anden Side maatte der imidlertid af forfatningsretlige Hensyn sættes en vis Grænse for Bevillingernes Meddelelse, og derfor formuleredes Grl. 1849 § 32 derhen, at Kongen fremdeles skulde kunne meddele de Be-

villinger, som efter de hidtil gjældende Regler vare i Brug. I Overensstemmelse hermed har Grl. 1866 § 27 bestemt, at Kongen fremdeles kan meddele Bevillinger, som efter de før 5 Juni 1849 gjældende Regler ere i Brug. En Selvfølge er det dog, at denne Forskrift til en vis Grad kun er at anse som en Slags Overgangsbestemmelse, da det under Enevælden udviklede Bevillingssystem strakte sig betydeligt ud over den Grænse, som maa fastholdes, naar Retsstatens Princip, der saa vidt muligt kræver faste Lovregler, skal gjennemføres. Efterhaanden, som Ordningen af de paagjældende Retsomraader reformeres ved nye Love, vil derfor ogsaa mere og mere Bevillingsmyndigheden indskrænkes, idet Bevillingerne, som foranført, da kun ville kunne meddeles, for saa vidt den nye Lov selv maatte hjemle det, uden Hensyn til den forinden dens Udstedelse herskende Bevillingspraxis. Paa adskillige Omraader ere deslige Reformer allerede gjennemførte, saa som navnlig i Henseende til Næringsvæsenet; Lov 29 Decbr 1857,; 23 Maj 1873; jfr paa Patentvæsenets Omraade Patentlov 1 April 1894; paa Landborettens Omraade mærkes Love 19 Febr 1861; 9 Marts 1872; Nr. 93, 6 April 1906; men den ved Grl.s § 74 bebudede Reform paa det processuelle Omraade er endnu ikke gjennemført, og processuelle Bevillingers Meddelelse sker derfor indtil Lov om Rettens Pleje 16 Juni 1908 træder i Kraft, som før 1849.

Undersøge vi nærmere den forfatningsmæssige Udstrækning af og Grænserne for den i § 27 hjemlede Myndighed, omfatter den Meddelelse af Bevillinger og Undtagelser fra Lovene. Bevillinger ere saadanne Beslutninger, som gaa ud paa at tillægge en Person en uden for Loven liggende Begunstigelse enten ved at tillægge ham en Ret, som en almindelig Lov ikke hjemler, eller fritage ham for en Forpligtelse, som Loven paalægger, hvilke sidste Bevillinger som oftest gaa under Benævnelsen Dispensationer. Som Exempler paa deslige Bevillinger kunne nævnes Dispensationer ved Ægteskaber i Henseende til de forbudne Grader, Vielsesmaaden m. m., Koncessioner, Bygningstilladelser, Tilladelse til visse Dispositioner over Jordegods henhørende til Len og Stamhuse samt andre Ejendomme, processuelle Oprejsningsbevillinger m. fl. Men foruden disse Bevillinger hjemler Paragrafen ogsaa en Beføjelse til at gjøre Undtagelser fra Lovene eller til at beslutte en fra den almindelige Regel afvigende Ordning i et enkelt Tilfælde, uden at denne dog kan siges at være truffen til Bedste for bestemte Personer, men derimod i det offentliges Interesse, som f. Ex. naar en Undersøgelseskommission er bleven nedsat i en Straffesag. Bortset fra det Tilfælde, at der findes en særlig Lovhjemmel derfor, kunne de paagjældende Bevillinger og Undtagelser kun meddeles, for saa vidt som de have været i Brug ifølge de før 5 Juni 1849 gjældende Regler. Man maa

herefter lægge Mærke til, at Grundloven ikke har indskrænket sig til at sige, at Kongen kan meddele saadanne Bevillinger, som ere blevne meddelte før Grundloven; men ved Ordene: ere i Brug, kræves der, at de skulle være meddelte oftere og vedblivende, saaledes at den Omstændighed, at Bevillingen er meddelt en enkelt Gang og i længst forsvunden Tid, ikke er tilstrækkelig, og endnu mindre vil det være tilstrækkelig, naar der blot bestod en Adgang til Bevillingens Erhvervelse, men selve Meddelelse deraf dog ikke har fundet Sted. Omvendt kommer det ikke i Betragtning, at en Lov har erklæret, at en vis Bevilling »aldeles ikke kunde ventes«, naar den desuagtet virkelig er bleven meddelt: Fdg 15 Juni 1817 §§ 3; 4; jfr U. f. R. 1871 S 685; 1873 S 1102; 1878 S 257; 1880 S 1122; 1881 S 704. Foruden denne aktuelle Meddelelse maa yderligere kræves, at den skal have været hjemlet ved en gjældende Regel. Det er ligegyldigt, om denne udtrykkelig er bleven udtalt i en Lovbestemmelse eller kun stiltiende gjennem Praxis; hvad der under alle Omstændigheder maa kræves, er, at den enkelte Bevilling fremtræder som Udtryk for en Regeringsgrundsætning, ikke som en saadan, der er meddelt som en personlig Begunstigelse i det enkelte Tilfælde uden at være bestemt ved saglige Hensyn og derfor ogsaa uden at skulle drages til Følge i Fremtiden.

Det er let forklarligt, at Grundloven har draget Grænsen paa den anførte snævrere Maade som Følge af, at det vilde have været alt for vanskeligt at blive staaende ved den Fordring, at Bevillingen blot skulde være meddelt en enkelt Gang, da ingen vilde have kunnet indestaa for, hvilke Begunstigelser Regeringen ved enkelte Lejligheder maatte have givet. I Modsætning til deslige enkeltstaaende Tilfælde akcentuerer Grundloven Bevillingens regelmæssige Meddelelse. Den derved dragne Grænse er imidlertid i og for sig noget ubestemt og kan jævnlig volde Tvivl navnlig med Hensyn til Bevillinger, der i Tiden før 1849 kun ere blevne meddelte enkelte Gange. Strængt taget vil vel en saadan enkelt Meddelelse ikke tilfredsstille Grundlovens Krav; Ind. M. Skr. 17 Jan 1852 med Anm.; men paa den anden Side synes der dog i enkelte praktiske Afgjørelser at røbe sig en Tilbøjelighed til, naar Bevillingen i og for sig ikke er af nogen extraordinær Natur, at lade det være nok med enkelte Præcedenser; Reskr. 29 Juli 1850; jfr Arkiv f. Retsvidenskab III S 356; Jur. Ugeskrift 1851 S 611—15; 1857 S 849. En Overretsdom 2 Decbr 1867; Ugeskr. f. R. 1868 S 169; har afgjort det Spørgsmaal, om en Bevillingsret, omfattende en vis Art Retsforhold, kan finde Anvendelse paa senere opkommende under samme Art faldende Forhold. Kvæstionen angik nemlig Gyldigheden af en Oprejsningsbevilling paa Adgangen til at appellere en i Henhold til Lov 23 Jan 1862 afsagt Kjendelse angaaende Størrelsen af et Tiendevederlag. Lovens § 4 bestemmer, at de afsagte Kjendelser maa paaankes henholdsvis inden 6 Uger og 6 Maaneder, uden at Oprejs-

ningsbevilling omtales. Men Dommen statuerede desuagtet, at den meddelte Bevilling var gyldig, og vi skjønne heller ikke andet, end at denne Afgjørelse maa erkjendes for rigtig. Thi det er klart, at Indholdet af den Regel, i Henhold til hvilken Oprejsningsbevillingen meddeles, ikke lyder paa, at den kan meddeles paa bestemte Kjendelser af bestemte Retter o. s. v.; men den gaar overhovedet ud paa, at de administrative Myndigheder kunne meddele Oprejsning paa Appelfrister, saaledes at den ogsaa maatte omfatte senere opkomne Kjendelser og Domstole, saafremt de paagjældende Love ikke selv maatte læmpe den almindelige Regel, saaledes som Tilfældet er med Lov om Sø- og Handelsretten 19 Febr 1861 § 53; jfr. Lov 11 Apr 1890 § 8. Rigtigheden af denne Sætning vil blive indlysende, naar man tænker sig, at en ny Lov forandrer de bestaaende Appelfrister, være sig ved at indskrænke; Lov 11 Apr 1890 § 7; eller udvide dem. Da kunde det ikke antages at være Meningen med en slig Forandring, at det hele tidligere bestaaende Oprejsningsinstitut dermed uden videre skulde være ophævet. Tvært imod maatte Reglerne derom være bestaaende i Forbindelse med de ny ligesom med de ældre Frister. — Som en anden Anvendelse af den Sætning, at det gjælder om ikke at fatte Reglens Indhold for snævert, kan dernæst mærkes, at naar der foreligger et vist Indbegreb af ensartede Bestemmelser, f. Ex. angaaende Stipendiers og Beneficiers Nydelse, af hvilke der dog faktisk kun er bleven dispenseret fra enkelte, kan man paa ingen Maade sige, at de øvrige skulde være at anse som indispensable. Tvært imod maa man i et saadant Tilfælde være enig med Praxis, naar den har opfattet de givne Dispensationer som Udtryk for den almindelige Grundsætning, at det hele Indbegreb af Forskrifter maatte betragtes som dispensable; jfr H. Matzen: Kjøbenhavns Universitets Retshistorie I S 67; ligesom med Hensyn til Ægteskabs Ophævelse ved Bevilling; J. Nellemann: Skilsmisse ved kgl. Bevilling S 84. Paa den anden Side kan erindres, at medens der vel er givet kgl. Bevilling for at faa en ved Højesteret paakjendt Straffesag, ved hvilken Tiltalte var domfældt, undergivet ny Paakjendelse ved samme Ret; U. f. R. 1886 S 924; vilde det ligge ganske udenfor Bevillings Omraadet at faa en Straffesag, i hvilken der var givet Frifindelsesdom, undergivet fornyet Prøvelse ved samme Ret, ligesom ogsaa Bevilling til en civil Sags fornyede Foretagelse ikke vilde kunne gives. Den foranførte Grænse for Bevillingsmyndigheden er, som Holck fremhæver, kun sat for Bevillinger, som meddeles af Kongen enten umiddelbart eller middelbart. Derfor kan paa Forhaand rejses Tvivl, om ogsaa de Bevillinger, der meddeles af Embedsautoriteter i eget Navn, ere indbefattede under Grl.'s § 27. Vi skjønne dog ikke rettere, end at en saadan Tvivl vilde være ubeføjet, idet de paagjældende Bevillinger meddeles af Kongen gjennem vedkommende Regjeringsmyndigheder, hvilket noksom fremgaar af Holcks egen

Bemærkning om, at det til enhver Tid staar Kongen frit for at overlade visse Bevillingers Meddelelse til Ministeren eller underordnede Organer; kgl. Resol. 16 Septbr 1893; medens han omvendt kan forbeholde sig selv eller Ministeriet Meddelelse af dem, som tidligere Overøvrigheden har uddelt. Thi det maa dog anses som en Selvfølge, at Bevillingen ikke i nogen Henseende skifter Karakter ved en saadan Forandring, men hele Forskjellen er kun, at den derefter uddeles middelbart i Stedet for umiddelbart eller omvendt.

Endelig maa endnu erindres, at Bevillingers Meddelelse i alle Tilfælde er en Naadessag, saaledes at den Private ikke i Tilfælde af, at Regeringen maatte nægte Bevillingens Meddelelse, kan faa sig den tilkjendt ved Dom. Om den statsretlig gyldig har kunnet meddeles, og om de faktiske Forudsætninger, til hvilke dens Meddelelse er knyttet, virkelig have foreligget, vil det være Domstolenes Sag at afgøre. Er Bevillingen gyldig meddelt, medfører den en virkelig Ret for Modtageren, som han kan gjøre gjældende ved Domstolene, for saa vidt ikke Bevillingen selv maatte henvise Stridsspørgsmaalets Afgjørelse til Ministeriet; Cirk. 25 Maj 1824; jfr Lov 11 Febr 1863 § 3. Dog er dette kun en Ret, som Ministeriet derved har forbeholdt sig, ikke en Forpligtelse, som det har overtaget, og det vil derfor eventuelt i Stedet for selv at afgjøre Tvisten kunne henvise Bevillingshaveren til Domstolene. Endelig angaar Ministeriets Fortolkningsret kun saadanne Tilfælde, i hvilke der spørges om Bevillingshaverens Forhold til det offentlige, men ikke saadanne, i hvilke der er Tale om hans Forhold til andre private; J. U. 1851 S 579.

Bevillingens Gyldighed vedbliver, indtil den ophører paa almindelig Maade, være sig fordi Tidsrummet for dens Gyldighed er udløbet, eller fordi en Forbrydelse deraf har fundet Sted, for saa vidt en saadan i enkelte Tilfælde kan ske. Spørgsmaalet, om den paa Bevillingen støttede Ret er forbrudt, bliver i Almindelighed at afgjøre ved Dom; dog vil det ogsaa ved Øvrighedsresolution kunne bestemmes, at Bevillingen skal være forbrudt, naar Bevillingen selv indeholder tilstrækkelig Hjemmel dertil; Næringsl. 29 Decbr 1857 § 51 b; Lov om Pantelaanere 21 Juni 1867 § 1; Holck I S 250.

Anm. I Forbindelse med det forannævnte Indhold af den kongelige Myndighed kan endelig endnu nævnes den særlige Lovgivningsmyndighed, der ifølge Forfl. 5 Jan. 1874; jfr Lov Nr 20, 3 Oktbr 1903, øves af Kongen i Forbindelse med Altinget i de særlige islandske Anliggender; jfr Lov 2 Jan 1871; saa vel som den Anordningsmyndighed, han i Forening med de vestindiske Øers Kolonialraad udøver paa de vestindiske Øer i alle Anliggender, som udelukkende vedrøre Forhold inden for Øernes Grænser; jfr. Koloniall. 27 Novbr 1863 § 1; men herom nøjes vi med at henvise til det i 1ste Del bemærkede.

Andet Afsnit.

Om Rigsdagen.

§ 39. Indledende Bemærkninger.

Ordet Rigsdag kan tages i forskjellig Betydning. Det omfatter altid et Indbegreb af Rigsdagsmænd, men Forskjellen fremkommer ved, at disse Rigsdagsmænd enten kunne være samlede paa forfatningsmæssig Maade eller ikke samlede.

Som Betegnelse for Rigsdagsmænd, der ikke ere samlede, møde vi det i Grl.'s § 19, hvor det hedder, at Kongen sammenkalder en ordentlig Rigsdag hvert Aar. Udtrykket ordentlig Rigsdag er imidlertid mindre korrekt, da de Rigsdagsmænd, der sammenkaldes, ikke danne en ordentlig Rigsdag, men en saadan først fremkommer, naar de efter Indkaldelsen ere traadte sammen. Det korrekte Udtryk vilde derfor være, at Kongen indkalder Rigsdagen til en ordentlig Samling eller Sammenkomst, saaledes som det ogsaa siges i Grl.'s § 20, der bestemmer, at Kongen kan indkalde Rigsdagen til overordentlige Sammenkomster. Under Udtrykket Rigsdag indbefattes her samtlige Rigsdagsmænd; jfr Indkaldelsesbrevene f. Ex. Aabent Brev Nr. 168, 15 Juni 1906, hvorved samtlige Rigsdagens Medlemmer indkaldtes til Møde den 16 Juli s. A. Her betegner da Rigsdagen Indbegrebet af samtlige Rigsdagsmænd udenfor deres forfatningsmæssige Samling eller Sammenkomst.

En tilsvarende Betydning af Ordet Rigsdag møde vi i Grl.'s § 41, hvor det hedder, at den ordentlige Rigsdag sammentræder den første Mandag i Oktober, medmindre o. s. v. Her er det ogsaa de enkelte Rigsdagsmænd, der sammentræde og derved danne den ordentlige Rigsdag.

Det korrekte Udtryk vilde da ogsaa her have været, at Rigsdagen, ɔ: Rigsdagsmænd, sammentræde til en ordentlig Samling. Men der er en Forskjel mellem Betydningen af Udtrykket Rigsdag, hvor den saaledes sammentræder af egen Drift, i Modsætning til, hvor den indkaldes, idet Indkaldelsen udgaar til samtlige Rigsdagsmænd, medens det ingenlunde er givet, at samtlige Rigsdagsmænd deltage i Sammentrædet ifølge Grl.'s § 41, selv om de alle have Ret til at gjøre det. Paa den Mulighed var allerede Montesquieur opmærksom, hvorfor han vilde nægte de lovgivende Forsamlinger en Ret til selv at træde sammen, idet han erklærede, at naar ikke alle Medlemmer mødte, kunde man ikke vide, om Forsamlingen var ude eller inde. Den Vanskelighed er man imidlertid i Forfatninger kommen ud over, idet man i de fleste af dem har krævet Tilstedeværelsen af et vist Antal som nødvendig til at danne den forfatningsmæssige Forsamling. Dette er ogsaa Tilfældet ifølge vor Grundlov, hvis § 61 bestemmer, at intet Ting kan fatte en Beslutning, naar ikke over Halvdelen af dets Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen: jfr om den forenede Rigsdag Grl.'s § 67, hvorefter der til at den forenede Rigsdag kan fatte en Beslutning udkræves, at over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen. Da det nu, for at Rigsdagen kan komme til Existens som forfatningsmæssig, handledygtig Forsamling, udkræves, at den er konstitueret, jfr Dr. K. Berlin: Opløsningsretten, S. 47, Note 10, eller sat, som Grundlovens § 48 udtrykker det, hvortil fordres, at den har valgt Formand m. m., og dette Valg ikke kan foretages, uden at over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen, saa er det altsaa givet, at til den ordentlige Rigsdags Sammentræden i Medfør af Grundlovens § 41 udkræves Nærværelsen af over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer. Saa mange maa derfor have været til Stede ved den Lejlighed; at flere, ja efter Omstændighederne alle have været nærværende, er muligt, men ikke sikkert. Det er derfor ingenlunde givet, at alle Rigsdagsmænd sammentræde som ordentlig Rigsdag; men Antallet af dem kan ligge mellem en over Halvdelen af hvert Ting og samtlige Medlemmer.

Den anførte Betydning af Udtrykket Rigsdag som Betegnelse for Indbegreb af Rigsdagsmænd uden for Samlingen er dog ikke den sædvanlige. Almindelig forstaar man ved Udtrykket den paa grundlovmæssig Maade til Udførelsen af sin grundlovmæssige Gjerning dannede og ordnede Forsamling af Rigsdagsmænd, jfr Grl.'s § 21, 23, 25, 42, 43, 48 m. fl. Denne Betydning af Udtrykket foreligger saaledes overalt, hvor Grundloven omtaler Rigsdagen som forfatningsmæssig forhandlende og besluttende i Rigets Anliggender, jfr Grl.'s § 2, 4, 10, 18, 21 m. fl.

Men spørger man saa, hvor mange Rigsdagsmænd der omfattes af Udtrykket Rigsdag i denne Sammenhæng, saa maa erindres den foran omtalte Regel i Grl.'s § 61 og § 67 om Antallet af Medlemmer der bør være til Stede og deltage i Afstemningen for at fatte en gyldig Beslutning. Naar det hedder, at »Rigsdagen« holder Møde og blot forhandler uden at fatte nogen Beslutning, kan Antallet af Rigsdagsmænd, som har dannet denne Rigsdag have været ubestemt ringe; men har »Rigsdagen« fattet en Beslutning, maa mindst en over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer have været til Stede og deltaget i Afstemningen, medens det selvfølgelig er meget muligt, at flere have givet Møde. Men Udtrykket Rigsdag omfatter altsaa ogsaa i denne Betydning ligesom i Grl.'s § 41 et i og for sig ubestemt Antal Rigsdagsmænd. Kun Grænsen, indenfor hvilke Antallet maa ligge, er given, idet den nemlig ligger mellem en over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer og samtlige Rigsdagsmænd.)

Efter saaledes at have gjort Rede for de forskjellige Betydninger, hvori Udtrykket Rigsdag forekommer, og hvad der kan indbefattes derunder, gaa vi da over til nærmere at omtale Rigsdagen i Betydning af den grundlovmæssig dannede og med et omfattende Indgreb af politiske Beføjelser udrustede Forsamling, hvis Medlemmer Grundloven betegner som Rigsdagsmænd, jfr § 56, 57, 58 og 62.

Ved Siden af den naturlige Forskjel mellem Kongen som Enkeltmand og Rigsdagen som Forsamling gjør sig ogsaa mellem disse to politiske Myndigheder fra en Flerhed af Synspunkter væsentlige Forskjelligheder i deres Væren og Virken gjældende.

1) Kongen er Statsmagtens vedvarende Indehaver; Rigsdagen fører derimod ikke nogen vedvarende Tilværelse, idet kun den ordentlige Rigsdag ifølge Grl.'s § 41 har en forfatningsmæssig Ret til selv at træde sammen og ifølge Grl.'s § 19 at være sammen i to Maaneder af Aaret; uden for dette Tidsrum er dens Tilværelse afhængig af Kongens Samtykke.

2) Kongen har ifølge Grl.'s § 11 den almindelige Myndighed i alle Rigets Anliggender, for saa vidt ingen Indskrænkninger deri kunne paavises. Rigsdagen har ifølge Grl.'s § 2 i Almindelighed Andel i Udøvelse af den lovgivende Myndighed; paa andre Omraader tilkommer der den ikke anden og større Beføjelse, end Grundlovens eller den almindelige Lovgivnings positive Bud eller Analogi maatte hjemle.

3) Kongen repræsenterer en Form for den politiske Styrelse, der kan betegnes som den monarkiske eller Statsstyrelse i snævrere Forstand ɔ: en Ledelse af de offentlige Anliggender ved Mænd, hvis Livsopgave Deltagelsen i den politiske Styrelse er. Den forudsætter derfor et Indbegreb af Mænd, der ere særlig forberedte og uddannede til at udføre

offentlige Hverv. Med andre Ord: Den politiske Styrelse sker under denne Form væsentlig gjennem et Indbegreb af Embedsmænd og kan derfor ogsaa betegnes som et embedsmæssigt eller bureaukratisk Styrelsessæt.

I Modsætning hertil staar den anden Form for Styrelsen, hvis Afføding Rigsdagen kan siges at være, nemlig Selvstyrelsen, som sker ved Personer, der have deres Hovedhverv inden for det borgerlige Samfund og kun akcessorisk tage Del i Styrelsen af de politiske Anliggender, saaledes som det regelmæssig vil være Tilfældet med Medlemmerne af de politiske Forsamlinger.

Det er klart, at hver af disse Styrelsesformer har sin berettigede Plads inden for Statsstyrelsen. Embedsorganismen tilfører denne det alsidige Overblik over Samfundsforholdene, indgaaende Kjendskab til den bestaaende Ordning og dens historiske Udvikling og den Fortrolighed med Forretningsformer, som ingen politisk Ledelse kan undvære. Paa den anden Side tilfører det korporative Organ Statsmagten det Indblik i det borgerlige Samfunds Forhold i alle dets forskjellige Forgreninger og Lag saavel som den dermed følgende Kjendskab til dets Forhold og Trang, som er Forudsætning for, at den øverste Styrelse paa behørig Maade kan varetage sit omfattende Hverv i Henseende til Samfundsledelsen.

Paa det her fremstillede Princip, Foreningen af Stats- og Selvstyrelsen, kunne i Almindelighed den nyere Tids indskrænket-monarkiske Forfatninger siges at være byggede. Derved bestemmes ogsaa naturligen Omraadet og Grænsen for det korporative Organs Medvirkning ved Statsstyrelsen. En Forsamling, allermest en saa stor Forsamling som Rigsdagen, er ikke egnet til at forvalte. Dens Virksomhed maa derfor indskrænke sig til at overveje og beslutte om de almindelige Regler for Styrelsen i Overensstemmelse med Samfundets Tarv og Interesse. Paa dette Omraade bør dens Vilje under normale Forhold for saa vidt respekteres, som intet bør kunne blive til endelig Lov imod dens Vilje, hvorimod den paa den anden Side ikke bør kunne paatvinge Regeringen Love, ved hvilke denne fra et samfundspolitisk Synspunkt nærer Betænkelighed. Gjennemførelsen deraf i det enkelte maa derhos under alle Omstændigheder være overladt Monarken, og i Overensstemmelse hermed har ogsaa Grl.'s § 2 i Almindelighed begrænset Rigsdagens Myndighed til at tage Del i den lovgivende Magt, medens den udøvende i dens Helhed er overladt Kongen.

I daglig Tale saavel som i videnskabelige Fremstillinger, Holck II S. 1, finder man jævnlig Rigsdagen betegnet som Folkerepræsentation,

Spørge vi, om denne Betegnelse er grundlovmæssig hjemlet, maa svares, at Grundloven vel paa et enkelt Sted i § 39 taler om repræsentative Forsamlinger, under hvilke ogsaa Rigsdagen er indbefattet, men som en officiel Betegnelse paa denne sidste bruges dette Udtryk dog intet Steds. Naar Holck bemærker, at den Andel i Statsmagten, som i det konstitutionelle Monarki tilkommer Folket, under de nuværende Samfundsforhold ikke umiddelbart kan udføres af dette, men kun gjennem en Repræsentation, hvilken Repræsentation hos os er Rigsdagen, der paa Folkets Vegne udøver de dette som en Helhed tilkommende forfatningsmæssige Rettigheder, da maatte man efter denne Fremstilling tro, at det var Folket ɔ: Vælgerne, som var Subjektet for de paagjældende Rettigheder, og at Rigsdagen kun var Organet, hvorigjennem Folket udøvede dem. Men denne Opfattelse er fra et retligt Synspunkt uhjemlet; thi i hele Grundloven er der ikke paa et eneste Sted, end ikke i Grl.'s § 95, Tale om »Folket« eller om Rigsdagen som »Organ« for Udøvelsen af »Folkets« Rettigheder; tvært imod er det overalt; jfr Grl.'s §§ 2 og 50 m. flg.; Rigsdagen selv, der betegnes som Indehaver af de Rettigheder, den udøver, og i § 56 hedder det udtrykkelig, at Rigsdagsmændene ene ere bundne ved deres Overbevisning og ikke ved nogen Forskrift af deres Vælgere. Disse ere saaledes vel beføjede til at vælge de paagjældende Medlemmer; men dermed er ogsaa deres Beføjelse forbi, idet Rigsdagsmændene, naar de først ere valgte, kunne og skulle beslutte og handle aldeles selvstændigt, og hvad de paa grundlovmæssig Maade beslutte, er gyldigt uden Hensyn til, om det har Flertallet af Vælgernes Bifald eller ikke, ligesom disse ikke kunne tilbagekalde Valget af en Rigsdagsmand inden Valgperiodens Udløb, fordi hans Holdning paa Tinge ikke længere maatte tiltale dem. Naar man i Almindelighed taler om, at en enkelt Rigsdagsmand ikke blot repræsenterer sin Valgkreds, men hele Folket, da vil dette derfor i Virkeligheden kun sige, at han ikke i Nutiden som i Fortidens Stænderforsamlinger; jfr Dr. K. Berlin: Opløsningsretten, S. 238 flg.; er sine Vælgeres Fuldmægtig, men har en selvstændig Ret til at være medbesluttende angaaende hele Folkets Anliggender, saa langt som Rigsdagens forfatningsmæssige Beføjelse strækker sig, og saa længe hans Beskikkelse varer. Rigsdagen maa derfor indenfor de grundlovmæssig dragne Grænser for dens Myndighed fra et retligt Synspunkt erkjendes for den suveræne Medindehaver af Statsmagten, ikke som det blotte Organ for Vælgernes Udovelse af deres Rettigheder. En anden Sag er, at Vælgerflertallet ved Valg af Rigsdagsmænd kan tage Hensyn til, om Kandidaten samstemmer i Anskuelser med det og, da han kun vælges paa Aaremaal, ved nyt Valg atter kan skille sig af med ham, dersom hans politiske Holdning ikke

har vundet dets Bifald. Særlig faar dette Betydning for Folketingets Vedkommende, i hvilket der kun findes folkevalgte Medlemmer, for hvilke Valgperioden derhos kun er tre Aar.

Ved Rigsdagens Benævnelse som Folkerepræsentation betones Modsætningen til de ældre Stænderforsamlinger, saaledes som de existerede hos os før Enevældens Indførelse. Da var det de ved fælles Livsgjerning, Interesser og Retsstilling indadtil forbundne og indbyrdes adskilte Samfundsklasser eller Stænder, Adel, Gejstlighed, Borgere samt en Tid lang Bønderne, som vare i Besiddelse at et virkeligt Selvstyre, idet de hver for sig gjennem deres Fuldmægtige, som vare bundne ved de dem meddelte Fuldmagter, forhandlede og besluttede om de forefaldende politiske Anliggender, saasom Valg af Konger, Bevillinger af Skatter o. s. v. Da senere Provinsialstænder indførtes, vare de vel ikke længere Stænderforsamlinger i den her nævnte Betydning, idet de middelalderlige Stænder ikke hver for sig vare repræsenterede deri, men nye Valgkorporationer vare dannede paa Grundlag af den senere Tids sociale Udvikling, og samtlige Deputerede forhandlede og stemte under ét; men Valgene af dem foregik dog som Klassevalg paa den Maade, at visse Samfundsklasser, nemlig Kjøbstadborgere, Sædegaardsejere og mindre Landejendomsbesiddere valgte hver for sig, saaledes at den valgte, for at følge den almindelige Sprogbrug, ikke repræsenterede samtlige Vælgere inden for et vist Distrikt, men kun en vis Klasse iblandt dem.

Naar man i Modsætning til disse Stænderforsamlinger taler om en Folkerepræsentation, tænkes derved paa en Forsamling, som er dannet derved, at de enkelte Vælgerkorporationer ere blevne sammensatte ikke af en Samling af Personer, henhørende til bestemte Samfundsklasser, men derved, at man har forenet det hele Indbegreb af Individer, som ere knyttede til et vist Territorium uden alt Hensyn til Stand og Stilling. I Modsætning til Stænderne som Betegnelse for et Indbegreb af Enkeltmænd, der ere tænkte samlede og sondrede i visse Klasser efter deres sociale og tidligere ogsaa retlige Ligheder og Uligheder, betegnes ved Folket et Indbegreb af Enkeltmænd, som ere forenede ved at henhøre til et vist politisk Samfund og derigjennem sondrede fra alle uden for staaende, men uden alt Hensyn til den indre Forbindelse og Adskillelse, der maatte bestaa imellem dem i Henseende til Livsgjerning, Dannelse, Formue o. s. v. — I følge denne Sprogbrug udkræves, for at en Forsamling kan være berettiget til Benævnelsen Folkerepræsentation, at Forfatningen, i Henhold til hvilken den er dannet, hjemler a l m i n d e l i g, l i g e Valgret, saaledes at hver myndig, uberygtet, i videste Forstand vederhæftig Mand kan udøve den uden Hensyn til Stand og Formue,

og ingen enten direkte eller indirekte har flere Stemmer end den anden. I og for sig er der noget urigtigt i denne Udtryksmaade, for saa vidt som Folket dog bestaar af andre end Vælgere, i Særdeleshed saa længe Kvinderne endnu ere udelukkede fra at være Vælgere. Derfor har ogsaa Agitationen for Kvinders politiske Valgret udviklet sig i en stigende Grad og er bleven indført i den nye Forfatning for Storfyrstendømmet Finland, hvor Kvinderne baade nyde politisk Valgret og Valgbarhed. Men saa langt var den politiske Udvikling endnu ikke naaet i 1849, og derfor blev Grundloven 5 Juni s. A. staaende ved Anerkjendelsen af Grundsætningen om, at Rigsdagen skulde dannes ved almindelig lige Valgret for Mænd, i hvilken Grundsætning den derhos gjorde visse Indskrænkninger, for saa vidt som den krævede 30 Aars Alderen for Udøvelse af Valgret og udelukkede Mænd, der stod i private Tjenesteforhold uden at have egen Husstand, fra Valgret. Men medens de paa Forskjellen i Retsstillingen byggede Sondringer indenfør Befolkningen ere ophævede; jfr Grl.'s § 91, 92, 93, er der vedblivende sociale Forskjelligheder, byggede paa Forskjel i Samfundsstilling, Ejendomsforhold og Næringsvej m. m., og disse sociale Forskjelligheder afføde ogsaa forskjelligartede Interesser og deraf flydende Krav til den retlige Ordning. Men naar da den almindelige lige Valgret lægges til Grund for Rigsdagens Dannelse, vil den talrigste Samfundsklasse faa Flertallet og derigjennem beherske hele Samfundet, saaledes at de mindre talrige, men derfor ikke mindst betydende Klasser inden for Samfundet ere udelukkede eller dog saa godt som udelukkede fra at repræsenteres, naar og saa længe Valget kun foregaar paa almindelig Maade inden for Enmands Valgkredse. Man behøver i saa Henseende kun at henvise til Forskjellen mellem Byerhverv og Landbrug og Forholdet mellem deres Repræsentation i Folketinget. Denne Ulempe har man ogsaa haft Øje for i forskjellige Lande, i hvilke Folkerepræsentationen er dannet paa Grundlag af almindelig Valgret. Ifølge den norske Forfatning er der saaledes fastslaaet et bestemt Forhold mellem Repræsentanter for Land og By, der udgjøre henholdsvis 76 og 38; jfr B. Morgenstjerne: Den norske Statsforfatningsret S. 275. I Belgien er man gaaet en anden Vej, idet man der har tillagt de enkelte Vælgere et forskjelligt Stemmetal, fra 1 til 3 Stemmer, saaledes at de, der have ydet en vis Skat, ere Indehavere af en vis Ejendom eller Indtægt, faa én, og den, der har bestaaet visse Examiner eller beklædt visse Embedsposter, faar to Tillægsstemmer. Medens Grundloven 5 Juni 1849 bestod, viste da ogsaa Erfaringen, at den paa den udstrakte, lige Valgret for Mænd dannede Rigsdag, i hvilken kun Valgbarheden og Valgmaaden for henholdsvis Landsting og Folketing vare forskjellige, fik en mere og mere ensidig Sammensætning af Land-

borepræsentanter i Lighed med det nuværende Folketing, og ved Grundlovsforandringen i 1866 gjennemførtes da den Reform, hvorved Landstinget sammensattes paa et andet Grundlag.

Rigsdagen bestaar nemlig ifølge Grl.'s § 29 af Folketing og Landsting. Grundloven har saaledes opstillet det saakaldte Tokammersystem, der alt var indført ved Grundloven 1849; jfr derimod Valglov 7 Juli 1848; Fdg 26 Juli 1854 og Forfl. 2 Oktbr 1855. Øjemedet med samme er ikke blot at tilvejebringe en større Garanti for Sagernes grundige og alsidige Overvejelse, naar de paa den Maade undergives en dobbelt Behandling i hver Afdeling for sig; men Tvedelingen har dernæst, som alt foran antydet, det yderligere Formaal at værne om de mindre talrige Samfundsklassers Interesser. Dette er navnlig Tilfældet med vor nugjældende Grundlov, ifølge hvilken Kjøbstadborgerne og de højstbeskattede Vælgere paa Landet kunne gjøre en særegen videregaaende Indflydelse gjældende ved Valgene til Landstinget, end Tilfældet er ved Valgene til Folketinget, hvor i Særdeleshed Valgmaaden i Enmandskredse udsætter dem for slet ikke at blive repræsenterede i Forhold til deres Antal. Ved Tokammersystemet muliggjøres det derimod, at ikke blot en eller flere enkelte Samfundsklasser, men alle Samfundslag kunne føle sig repræsenterede i Rigsdagen, som først paa den Maade bliver en virkelig Folkerepræsentation.

Tokammersystemet er gjennemført med megen Konsekvens i vor Forfatning; navnlig maa det mærkes, at der ikke med Hensyn til Love nogen Sinde bliver Spørgsmaal om en saadan Fællesafstemning, som andre Forfatninger f. Ex. den svenske og den norske hjemle, og heller ikke om en saadan Afgjørelse i Fællesudvalg, som var foreskreven ved Grl. 18 Novbr 1863 § 56; idet der efter Grl.'s § 53 vel finder en Forhandling Sted i et Fællesudvalg, naar et af Tingene forlanger det, men Afstemning finder Sted i hvert Ting for sig. Selvfølgelig er det ikke i Strid med bemeldte Princip, at hvert af Tingene for sig øver de kollegiale Rettigheder f. Ex. efter Grl.'s §§ 54, 66, der tilkomme det som selvstændig ordnet Forsamling. Heller ikke er der Grund til som egentlige Undtagelser fra Reglen at opstille de Forskrifter, der hjemle det enkelte Ting en Beføjelse til at indhente visse Oplysninger, udtale en vis Anskuelse o. s. v.; Grl.'s §§ 45; 46; 64; saa længe der ikke er Spørgsmaal om, at det kan træffe Beslutninger, hvis væsentlige Formaal er at forpligte udadtil. Derimod maa man ganske vist som egentlige Undtagelser anerkjende Bestemmelserne i Grl.'s §§ 14 og 68, der hjemle et af Tingene en Ret til henholdsvis at sætte en Minister under Tiltale og vælge Dommere til Rigsretten, og i Grl.'s § 8; jfr Lov 11 Febr 1871, og Grl.'s § 67; der bestemme, at visse Afgjørelser kun kunne træffes af Rigsdagen i en forenet Samling. Men da denne Sammentræden

af begge Ting danner en Undtagelse fra Reglen, kan den kun finde Sted, hvor enten en positiv Bestemmelse eller dens Analogi hjemler den. 209

Første Kapitel.

Om Rigsdagens Dannelse.

I. Om Folketingets Dannelse.

§ 40. Antal af Medlemmer. Adkomst til at tage Sæde i Tinget. Valgkorporationer.

Ifølge Grl.'s § 32; jfr Grl. 1849 § 37; er Antallet af Folketingets Medlemmer ikke bestemt én Gang for alle, men sat i et vist Forhold til Indbyggerantallet, saaledes at der skal være et Medlem for omtrent 16,000 Indvaanere. Hvert enkelt Medlem tager Sæde i Henhold til Valg, og Valgkorporationerne ere dannede paa et territorialt Grundlag eller udgjøre saakaldte Valgkredse, inden for hvilke de valgberettigede vælge én iblandt dem, der have stillet sig til Valg. Valget foregaar saaledes i Enmandskredse paa almindelig Maade. Et i Landstinget fremsat Forslag om Indførelse af Forholdstal-Valg i større Kredse blev forkastet; jfr. Oversigt over Forhandlingerne i Landstinget 1906—07, S. IV. Den nærmere Afgrænsning af Valgkredsene er sket ved Valgloven 12 Juli 1867 og Lov Nr. 225, 24 Decbr 1894 om en midlertidig Omfordeling af Folketingsvalgkredsene, jfr Lov Nr. 16, 7 Febr 1901; og den Loven vedføjede Fortegnelse over Kongerigets Valgkredse, som med Færøerne; jfr Lov Nr. 27, 2 Marts 1903 udgjøre 114 i Tallet. De ere ordnede paa den Maade, at henholdsvis Kjøbenhavn, Aarhus, Odense og Amterne, Kjøbstæder med Undtagelse af de nævnte, samtlige andre derunder medindbefattede, ere delte i flere eller færre Valgkredse. Paa Grund af det fastsatte Forholdstal mellem Antallet af Indvaanere og af Folketingets Medlemmer vil til sine Tider, hvor Forholdet i en væsentlig Grad forandres, en Omfordeling være nødvendig, hvormed vil følge en tilsvarende Forøgelse af Folketingets Medlemsantal. Da en saadan fortsat Forøgelse imidlertid er lidet ønskelig, forsøgte Regjeringen at gjennemføre en Grundlovsændring, og Folketinget vedtog et Forslag dertil, hvorved Folketingsmedlemmernes Antal fastsattes til mindst 124, højst 132; men Forslaget bestemte tillige, at Valgkredsene skulde fordeles med omtrent samme Størrelse paa Grundlag af Indbyggertal under Hensyn ogsaa til Vælgertal og Befolkningstæthed, hvorved de tættere bebyggede Om-

raader vilde forurettes, og dels som Følge heraf dels som Følge af, at Konseilspræsidenten ikke vilde udtale sig om, hvor vidt den Opløsning af Landstinget, som Forslagets Vedtagelse vilde medføre, ogsaa vilde ramme de udnævnte Medlemmer af Landstinget, forkastedes det af Folketinget vedtagne Lovforslag i Landstinget, og et Forslag til en ny Valglov, der opfylder Grundlovens Bud, kan nu ventes fremsat; jfr Oversigt over Rigsdagens Forhandlinger i Samlingen 1905—06, S. III, 1906—07 S. IV.

§ 41. Valgret og Valgbarhed til Folketinget.

Reglerne om Valgret til Folketinget ere givne i Grl.'s § 30; jfr Grl. 1849 § 35; 1863 § 21; Valglov Nr. 16, 7 Febr 1901 §§ 1—6, Lov for Færøerne Nr. 27, 2 Marts 1903 §§ 2—7, Strfl. 10 Febr. 1866 § 114; jfr A. Krieger: Fremstilling af de gjældende Regler om Valgene til Rigsdagen; Kjøbenhavn 1897; som dog ikke har kunnet medtage den nye Valglovs Regler. Betingelserne for Valgrettens Indehavelse ere dels positive, dels negative.

De positive Betingelser ere, 1) at vedkommende er Mand, 2) at han har Indfødsret; jfr i Henseende til de Mænd, der ere fødte før 7 Apr 1898, Indfødsretten 15 Jan 1776 §§ 1 og 9, og med Hensyn til senere fødte Lov Nr. 59, 23 Marts 1908, §§ 1 og 2; med Hensyn til naturaliserede Grl.'s § 51 og Lov Nr. 59, 23 Marts 1908 § 4. De naturaliserede ville først kunne udøve Valgret fra den Dag, da de have faaet Bevis fra Indenrigsministeriet for inden den lovbefalede Tid af et Aar fra Indfødsretslovens Ikrafttræden at opfylde den i Lovene stillede Betingelse at være løste fra deres undersaatlige eller statsborgerlige Forhold til den fremmede Stat. Ind. M. Skr. Nr. 216, 7 Juni 1893. Indfødsretten maa dernæst ikke være suspenderet i Medfør af Lov Nr. 5, 25 Marts 1871 § 1. Da ifølge denne Lovs § 2 de indfødte indtræder i Nydelsen af deres Rettigheder som saadanne under de i Loven anførte Betingelser, ville de selvfølgelig ogsaa i saa Fald kunne udøve politisk Valgret. Derfor er der ikke noget i Vejen for, at danske indfødte, naturaliserede som nordamerikanske Borgere før 7 Apr 1898, genindtræde i Nydelsen af deres Indfødsret og derved af Valgretten overensstemmende med Reglen i Lov 25 Marts 1871 § 2; jfr Patent Nr. 25, 18 Marts 1873. Derimod vil det samme ikke gjælde, naar vedkommende danske er bleven naturaliseret i Nordamerika efter 7 Apr 1898; thi i saa Fald gjælder om ham Reglen i Lov Nr. 59, 23 Marts 1908, § 5, at han ved Naturalisationen har mistet sin danske Indfødsret, og at han ifølge Traktat med Amerika i Patent

25 Marts/18 Marts 1873 Art. 3 skal anses for at have opgivet sin Naturalisation som amerikansk Borger, hvis han er vendt tilbage til Danmark uden Hensigt til at vende tilbage til Nordamerika og derefter har opholdt sig her i Riget i to Aar, er kun en international Aftale, der medfører, at Amerika ikke kan nedlægge Indsigelse imod, om Danmark igjen maatte ville anerkjende ham som Indfødt. Men selvfølgelig kan en saadan Opgivelse af Retten ifølge Naturalisation mellem Staterne indbyrdes ikke indvirke paa vedkommendes statsretslige Stilling, idet den lovhjemlede Følge af den stedfundne Naturalisation ikke kan ophæves ved vedkommendes Erklæring om, at han vil opgive sin erhvervede Naturalisation. Den har fundet Sted, Virkningen deraf er indtraadt, og Indfødsretten er fortabt, saaledes at den kun kan gjenerhverves i Overensstemmelse med Lov Nr. 42, 19 Marts 1898 § 4. Om Suspension af Indfødsretten i Medfør af Lov Nr. 42, 19 Marts 1898 § 7 vil der ikke blive Tale, efter at bemeldte Bestemmelse er ophævet ved Lov Nr. 57, 23 Marts 1908.

3) At vedkommende Mand har haft fast Bopæl et Aar i den Valgkreds eller Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaar; jfr Grl.'s § 30 d og Valglovens § 6, som tilføjer, at den, som har fast Bopæl paa flere Steder, selv bestemmer, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjældende. Der er ifølge Ordene ikke noget til Hinder for, at vedkommende indføres paa Valglisten i flere Valgkredse, dog at han kun maa øve sin Valgret i en af dem under Ansvar efter Strfl.'s § 113. Udtrykket Stad har Hensyn til Kjøbenhavn, Aarhus og Odense, hvilke ere delte i flere Valgkredse, saaledes at Flytning fra en Valgkreds til en anden i dem ikke kommer i Betragtning, medens det samme ellers kun kan gjælde om Flytning i Aarets Løb fra et Sted i Valgkredsen til et andet; Ind. M. Skr. 26 Febr 1902. Paa Frederiksberg, der rigtignok er delt mellem flere Valgkredse, men dog ikke kan betegnes som Stad, undtagen i visse Retninger; jfr Lov Nr. 69, 7 April 1899 § 1, kan den tilsvarende Regel vistnok ikke analogisk anvendes, da det maa falde ind under den gjældende Hovedregel; jfr dog A. Krieger: Anf. V. S. 21. Naar det kræves, at vedkommende skal have fast Bopæl i et Aar i den paagjældende Valgkreds eller Stad, kan det aabenbart ikke være Meningen, at det er tilstrækkeligt, at han en Gang i Fortiden har boet et Aar paa vedkommende Sted, og heller ikke, at han har boet der i flere Tidsrum, der tilsammentagne udgøre et Aar; men Meningen maa selvfølgelig være, at han uafbrudt har været bosat i vedkommende Valgkreds eller Stad i det Aar, der naar op til det kritiske Tidspunkt. Ordene i Grl.'s § 30 vilde nu nærmest føre til at anse selve Valgdagen som saadant Tidspunkt, saaledes at den, som paa Valgdagen var flyttet bort fra Kredsen, var udelukket, selv om han fornylig i et helt Aar havde haft Bopæl sammesteds. Men vende vi os til

Valgloven, vil det ses, at dens Regler ikke stemme med denne Opfattelse. Ifølge Valglovens § 10 skulle nemlig de Personer, som inden første April opfylde Betingelsen i Henseende til Bopæl ɔ: have haft Bopæl i et Aar i vedkommende Valgkreds eller Stad; jfr Grl.'s § 30, d; optages paa Valglisterne; og naar en Person saaledes en Gang rettelig er optagen paa disse, vil han ikke blive udslettet, selv om han i det Tidsrum, for hvilket Valglisterne gjælde, mister en Valgretsbetingelse, f. Ex. flytter ud af Valgkredsen; jfr Valglovens § 14; men han vil først blive udeladt, naar nye Valglister affattes. Som Følge heraf vil den paagjældende, naar der foretages Valg indenfor det nævnte Tidsrum, være at betragte som den, der opfylder den omtalte Betingelse i Henseende til Bopælen i den gamle Valgkreds.

Fremdeles bestemmer § 10, at de, der endnu ikke paa den Tid, da Valglisterne affattes, opfylde Bopælsbetingelsen, men kunne ventes at ville opfylde den i Løbet af det Aar, for hvilket Valglisterne skulle gjælde, blive at opføre paa en særskilt Liste, og blive stemmeberettigede, saafremt de i n d e n Valgdagen opfylde den nævnte Betingelse. Ogsaa paa dette Punkt findes altsaa en Lempelse derved, at det kræves, at hin Betingelse skal være opfyldt inden Valgdagen, medens det i og for sig maatte være nok, at den var opfyldt paa selve denne.

Kunne nu disse Valglovens Regler komme i Betragtning over for det, som Grundlovens Ord føre til? Dette kan antages, forsaavidt Grundloven maa have villet henholde sig til Valgloven med Hensyn til den nærmere Gjennemførelse af sin Bestemmelse, paa det første Punkt; jfr hvad nedenfor i større Almindelighed vil blive bemærket om Valglovens Forhold til Grundloven.

(Ifølge Grl.'s § 30 d. maa man desuden for at kunne stedes til Valgret opholde sig i den paagjældende Valgkreds paa den Tid, Valget foregaar. Derfor kan den, der paa Valgtiden opholder sig paa et fremmed Sted, ikke her udøve Valgret; Holck II, S. 11; men han kan derimod ifølge Ordene begive sig fra sit nuværende Opholdssted hen til den Valgkreds, i hvis Valglister han staar opført, og der udøve Valgret, hvad enten han endnu har bevaret sin faste Bopæl i Valgkredsen eller fraflyttet den, saa at hans Ophold i samme kun er rent forbigaaende. Fordringen om Opholdet i Valgkredsen paa den Tid, Valget foregaar, faar derfor alene Betydning som et Paabud om, at Valgretten skal udøves personlig og ikke kan øves ved Fuldmægtig.)

4) Vælgeren maa have fyldt sit 30te Aar; jfr Grl.'s § 30, Valglovens § 1. Paa den anden Side stiller Grundloven ingen positive Betingelser i Henseende til Indtægts- eller Skattecensus saa lidt som til Trosbekjendelse.

De negative Betingelser for Valgret ɔ: Kjendsgjerninger, som berøve den paagjældende hans Valgret, ere:

1) Berygtethed. Naar Grl.'s § 30 fordrer, at Vælgeren skal være uberygtet, er det klart, at Betegnelserne berygtet og uberygtet i og for sig ere saa lidet bestemte, at man trænger til en nærmere Bestemmelse af Omraadet og Grænserne for samme, for at de kunne blive praktisk anvendelige i Retsforhold. Sprogbrugen, som har uddannet sig i det private Liv, udstrækker undertiden Betydningen af Ordet berygtet saa vidt, at blot umoralske Handlinger kunne kvalificere en Person til denne Betegnelse; men et saa vidt og elastisk Begreb kan ikke bruges i Retsforhold. Endvidere er den almindelige Sprogbrug ikke nøjeregnende i Henseende til Beviset for Berygtethed. En Persons Rygte kan angribes alene ved Mistanke om, at han har begaaet vanærende Handlinger, ja endog ved usandfærdig Omtale; jfr Fdg 5 Marts 1734 § 8. Det er klart, at man ikke kan forsvare at berøve en Person en Ret, saasom den politiske Valgret, uden at have Kjendsgjerninger at holde sig til, som enten konstatere hans Skyld eller i alle Tilfælde give grundet Anledning til Mistanke om, at han er skyldig i et Forhold, som maa medføre Udelukkelse fra Rettighedens Udøvelse. Ved Anvendelse i Retslivet maa derfor Berygtethed renses fra det løse og ubestemte, som efter Sprogbrugen klæber ved samme, fæstnes til bestemte Grænser, støttes paa bestemte Kjendsgjerninger. For saa vidt Lovgivningen nu ikke har foretaget denne nærmere Fixering af Begrebet gjennem positive Fastsættelser i begge Retninger, maa det tilfalde de retsanvendende Avtoriteter i hvert enkelt Tilfælde efter et Skøn at afgjøre, hvilken Udstrækning Lovgiveren i hvert Tilfælde, hvor han har brugt Udtrykket berygtet, kan forudsættes at have villet give det. Men en Undladelse af at yde de retsanvendende Avtoriteter en Vejledning ved de mødende Tilfældes Afgjørelse vil være uheldig; thi den rette Avtoritet, hvem det efter Forholdets Natur tilkommer at træffe en Afgjørelse, støttet paa legislative Hensyn, er Lovgivningsmagten. Dette har vor Lovgivning ogsaa erkjendt, idet den vel intet Steds har givet en almindelig Definition af Ordet berygtet, men dog i enkelte Retninger, hvor Spørgsmaalet er praktisk, navnlig i ældre Bestemmelser om politisk og kommunal Valgret, har tilføjet en nærmere Forklaring. De ældre Forfatnings- og Valglove opstillede ikke blot den almindelige Fordring, at vedkommende Vælger skulde have et uplettet Rygte, men de præciserede ogsaa denne Fordring nærmere ved at fremhæve visse Klasser af Personer, der ikke kunde antages at fyldestgjøre den og derfor skulde udelukkes fra Valgret; Fdg 15 Maj 1834 § 3 Nr. 1; Fdg 8 Marts 1843 § 4 Nr. 1; Lov 7 Juli 1848 § 7 a; Fdg 28 Septbr 1849 § 3 a; 24 Oktbr 1837 § 6; 1 Jan. 1840 § 11; 13 Avg. 1841 § 4. Men en saadan nærmere Be-

stemmelse af Begrebet har Grundloven ikke givet; den har nøjedes med at opstille Fordringen om Uberygtethed, hvilket er en naturlig Følge af, at Grundloven er en Grundlov, hvad de tidligere Love ikke vare, da det vilde være unaturligt at optage saadanne specielle Bestemmelser, som fastsatte Grænser for Begrebet Berygtethed og Uberygtethed i Grundloven, saa at de kun kunde forandres paa grundlovmæssig Maade. Da Grundloven saaledes ikke har fixeret Begrebet, er dets Bestemmelse overladt den almindelige Lovgivning; den maa det tilkomme at afgrænse Omraadet efter dens eget fornuftige Skjøn, og man kan følgelig ikke møde dens Fixering deraf med Bemærkning om, at den er grundlovstridig. Det er saaledes urigtigt, naar A. V. Scheel: Personret S. 375 taler om, at Valgloven som almindelig Lov ikke kan indeholde en Forklaring, der gjør Indskrænkning i Grundloven, og naar Holck II S. 20 taler om, at Valglovens Bestemmelser her maa vige for Grundlovens. Saa rigtige som de anførte Bemærkninger om Forholdet mellem Grundloven og almindelige Love abstrakt taget ere, saa urigtigt er det at fremsætte dem her, hvor Striden mellem Grundloven og almindelige Love aldeles ikke kan fremkomme. For at dette skulde kunne ske, maatte det nemlig være en Forudsætning at Grundloven var gaaet ud fra et bestemt Begreb om, hvad der skal forstaas ved Uberygtethed, mod hvilket en almindelig Lovs Fastsættelse af Grænsen derfor ikke kunde komme i Betragtning, for saa vidt den stred imod samme. Men dette er ikke saaledes. Grundloven har hverken udtrykkelig afgrænset Begrebet eller stiltiende henholdt sig til et andet Steds fra givet Begreb, idet den ikke kan have holdt sig til den i den almindelige Lovgivning forudsatte Opfattelse deraf. En almindelig Bestemmelse deraf for alle Tilfælde indeholder Lovgivningen ikke, og skulde Grundloven have villet holde sig til Loven, maatte den nærmest have holdt sig til de tidligere Lovbestemmelser, der særlig angaa Uberygtethedens Betydning i politiske Forhold; men havde den villet slaa dem fast, maatte den have optaget Indholdet i sig, hvilket den ikke har gjort. At dette ikke er sket, er et Bevis imod, at den har villet henholde sig til dem.

Staar det saaledes fast, at Grl.'s § 30 ikke selv har villet bestemme Betydningen af Udtrykket uberygtet og heller ikke har villet henholde sig til en anden Steds given Bestemmelse, medens en saadan dog efter Forholdets Beskaffenhed maa erkjendes og er erkjendt at være fornøden, saa vil det dermed være givet, at det er overladt den almindelige Lovgivning at bestemme Begrebet. Selv om Lovgivningsmagten maatte fastsætte Grænserne derfor paa en mindre rigtig Maade, drage dem saaledes, at Personer udelukkes fra at anses som berygtede, der dog efter almindelig Opfattelse burde betragtes saaledes, vilde det vel være en uheldig,

men dog formel lovlig Brug af den Lovgivningen indrømmede Myndighed. Har Grundloven nemlig først givet Lovgivningsmagten Myndighed til at bestemme Udtrykkets Indhold nærmere, kan ingen gjøre Indsigelser mod den Maade, hvorpaa Lovgivningsmagten har røgtet sit Hverv, og derfor kan man heller ikke indvende noget imod, at Loven har defineret Udtrykket uberygtet paa en Maade, der afviger fra den Betydning, som i bedre Overensstemmelse med almindelig Opfattelse er tillagt Udtrykket andre Steder, tilmed da det maa erkjendes, at Grænserne efter Forholdets egen Beskaffenhed kunne drages forskelligt paa de forskellige Steder, idet der f. Ex. kan stilles strængere Fordringer til Uberygtethed hos en Dommer end hos en Vælger.

Naar og saa længe den almindelige Lovgivningsmyndighed ikke har opfyldt det Hverv, der er overladt den ved Grundloven, og nærmere har forklaret Ordet uberygtet, vilde da, som før bemærket, de retsanvendende Avtoriteter være henviste til at fastslaa Grænsen i Overensstemmelse med Lovgivningens formodede Vilje, som maatte udledes af de i Lovgivningen foreliggende Data, udfyldte ved den almindelige Forstaaelse af Ordet; især vilde da de paagjældende Myndigheder være henviste til at hente Vejledning fra de ældre Love, der særlig definere Begrebet Uberygtethed som Betingelse for Valgrets Udøvelse; og herfor vilde det ikke være en Hindring, at disse Love ikke ere optagne i Grundloven, da deraf kun følger, at den grundlovgivende Myndighed ikke har villet fæstne dem som Grundlovsbestemmelser, men ikke, at den har misbilliget dem; tvært imod, saa længe nye Bestemmelser ej forelaa, maatte Lovgivningsmagten formodes at fastholde de en Gang udtalte Anskuelser, da de omhandlede Love ikke ere positivt ophævede, men have ophørt at gjælde paa Grund af de Institutioners Ophør, hvortil de vare knyttede. Men nu er Forholdet saaledes, at vi ikke ere henviste til at finde den almindelige Lovgivnings formodede Vilje, da der foreligger en Udtalelse fra Lovgivningsmagten, hvorved den i et vist Omfang har villet fastslaa Betydningen af Ordet uberygtet i Grundloven, og saa langt som Grænserne for Begrebet derved ere dragne, maa de retsanvendende Avtoriteter være pligtige at følge dem. Den nævnte Lovbestemmelse er Valglovens § 2. Efter at § 1 har gjentaget Grl.'s § 30 første Stykke, siger § 2, at ingen kan anses som uberygtet, der ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, jfr Lov øm Valgene paa Færøerne Nr. 27, 2 Marts 1903 § 3; Kolonial Lov 27 Novbr 1864 § 18; og til § 2 henvises saa senere ved en Parentes i Valglovens § 7. Ganske det samme Forhold, som finder Sted mellem Grl. 1866 og Valglov 1867, bestod ogsaa mellem Grl. 1849 og Valglov 16 Juni s. A., hvilke Love udkom næsten samtidig fra den samme Lovgivningsmyndighed. Dette

Forhold styrker yderligere vor tidligere Paastand om, at Grundloven maa antages at have villet henvise Ordets Forklaring til den almindelige Lovgivning, særlig Valgloven, og vi have da saa meget mere Ret til særlig at lægge Vægt paa en Udtalelse i denne Lov.

Det første Spørgsmaal, som kommer frem, er: hvor vidt kan man paastaa, at den nævnte Paragraf i Valgloven har villet fortolke Ordet uberygtet i Grl.'s § 30? Vi ere enige med Holck II S. 14 i, at man ikke kan opfatte denne Valglovens Bestemmelse saaledes, at den i ingen Henseende har villet definere Ordet, men kun villet fremhæve som en Kjendsgjerning, at de Personer, den nævner, ikke skulle anses som uberygtede, medens den ellers lader det staa hen, om der er flere af samme Sort, til hvilket Spørgsmaals Besvarelse den ej indlader sig paa at give nogen Vejledning, thi Paragrafen vilde under denne Forudsætning staa overflødigt, idet ikke let nogen vilde betvivle, at de Personer, som Paragrafen nævner, fra Lovgivningens Synspunkt maa være berygtede, medens Tvivlen netop opstaar for de Personers vedkommende, der falde uden for Paragrafens Omraade, f. Ex. de, der ere tiltalte, men ikke dømte, de, der tidligere ere blevne frifundne for videre Tiltale, o. s. v. Endvidere vilde Henvisningen i Valglovens § 7 til § 2 blive uforklarlig, naar disse Forskrifter i ingen Henseende skulde afgive en Regel for Udtrykkets Forstaaelse. Derimod ses ej, hvad Holck vil udlede deraf, at Udkastet til Valglov 16 Juni 1849 havde et Tillæg til det øvrige Indhold saalydende: »eller som vitterligen er hengiven til saadanne Laster eller bevisligen har udvist et saadant Forhold, der maa stemple ham som uværdig til enhver ærekjær Mands Agtelse«, hvilket blev udslettet; Beretningen om Rigsforsamlingen Sp. 38; 3593 ff. Det forekommer os, at denne Omstændighed hverken gjør fra eller til i saa Henseende; det eneste, der kan siges, er, at man ikke kan paaberaabe sig den som et Argument mod at tillægge Paragrafen det ovennævnte Øjemed i alt Fald til en vis Grad at fixere Betydningen af Ordet. — Medens vi for saa vidt kunne være enige med Holck, ere vi ikke enige i den Betragtning, at Valglovens § 2 kan antages overalt udtømmende at have villet definere Ordet uberygtet, saa at man uden videre skulde kunne gjøre en Modsætningsfortolkning gjældende og sige: alle de Personer, der ikke efter Paragrafens Ord ere udelukkede fra at anses som uberygtede, maa antages at være det eller, med andre Ord, enhver, der ikke efter Paragrafen er stemplet som berygtet, maa anses for uberygtet og altsaa valgberettiget, Først er der nemlig ikke noget i Paragrafens Affattelse, som kunde hjemle Paastanden om, at den skulde afgive Berettigelsen for en Modsætningsfortolkning; den siger ikke: som uberygtet bliver at anse enhver, der ej ved Dom er funden skyldig, og heller ikke siger den: som berygtet bliver at anse o. s. v., Affattelser

som vilde støtte den ovennævnte Opfattelse af Paragrafens Øjemed; men den indskrænker sig til at sige, at ingen er uberygtet, der ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, og ifølge denne Affattelse er intet til Hinder for at antage, at ogsaa andre end de Personer, som Paragrafen fremhæver, vilde kunne udelukkes fra at anses som uberygtede. Heller ikke andet Steds fra kan man hente nogen saadan Hindring, navnlig ikke derfra, at Paragrafens Forskrift under en modsat Forudsætning ikke vilde have nogen Mening; thi Paragrafen faar al fornøden Betydning, selv om man ikke indskrænker de berygtede Personers Klasse til dem, Paragrafen udtrykkelig fremhæver, men ogsaa medtager dem, der efter Lovgivningens egen Opfattelse maa sættes i Klasse med de i Paragrafen fremhævede Personer. Opgaven bliver da at se 1) hvilke Personer der efter Valglovens Udtryk ere berygtede; 2) hvilke der fra Lovgivningens Synspunkt kunne stilles sammen med disse, og som derfor heller ej ere uberygtede. Efter Besvarelsen af disse Spørgsmaal have vi tillige i Henhold til det ovenfor bemærkede modsætningsvis besvaret Spørgsmaalet om, hvilke Personer der i Grl.'s § 30 maa hen regnes til uberygtede.

Valglovens Udtryk »Handling« kan efter Bogstaven omfatte baade strafbare og ikke strafbare Handlinger. Ligesom nu Udtrykket »ved Dom« ikke vel kan passe paa ikke strafbare Handlinger, saaledes maa det anses for en Kjendsgjerning, at Lovsproget ved Udtrykket »Handling« sigter til strafbare Handlinger; jfr Lov 3 April 1868, som i § 1 taler om den, der ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, og siger, at han efter udstaaet Straf, eller naar Straffen er eftergivet, kan faa Æresoprejsning; jfr §§ 2, 4, 6: »Straffedom«. Til Overflødighed bestyrkes det anførte ved, at de ovenfor S. 243 anførte Lovbestemmelser om Betingelserne for den politiske Valgret, som dog i fleer Retninger stillede strængere Fordringer til den, hvem Valgretten skulde tilkomme, end Grundloven, kun udelukkede en Person paa Grund af forbryderske Handlinger. Ligeledes maa her mærkes, det foran S. 246 omtalte Tillæg til Valglovens § 2, som blev udslettet. Endvidere erindres, at nyere Love ved Siden af dem, der ved Dom ere fundne skyldige i en i den offentlige Mening vanærende Handling, nævne Personer, der vitterlig have ført et Levned, som i det almindelige Omdømme vækker Forargelse; jfr Lov om Menighedsraad Nr. 86 15 Maj 1903 § 4, Lov om Alderdomsunderstøttelse Nr. 91, 23 Maj 1902 § 1; ifølge Lov om Hjælpekasser Nr. 125 4 Maj 1907 kan endelig den ikke anses som uberygtet, der har Erhverv ved Utugt, eller som i Løbet af de sidste 5 Aar har været anset med Straf for saadant Erhverv. — Valglovens § 2 stiller ingen Betingelse i Henseende til Alderen, hvori Personen har begaaet vedkommende Forbrydelse, men selv

om ingen udtrykkelig Udtalelse i Lovgivningen herom forelaa, maatte det dog anses for utvivlsomt, at Valgloven for saa vidt maatte forstaas i Overensstemmelse med de i Straffelovgivningen opstillede almindelige Grundsætninger om den særlige Maade, hvorpaa Børns Forbrydelser ifølge Strfl.'s § 36 betragtes, og at man altsaa i Henhold hertil vilde have Ret til en indskrænkende Fortolkning af Valgloven, saa at man undtog de af Personer under 15 Aar begaaede Forbrydelser, selv om disse i øvrigt henhørte til dem, der kunne betegnes som vanærende i den offentlige Mening. Nu har Sætningen fundet en positiv Hjemmel i Lov 3 April 1868 § 6. Derimod vilde man vist ikke uden en bestemt Hjemmel kunne opstille en lignende Indskrænkning i Valglovens Forskrift med Hensyn til Forbrydelser, begaaede af en Person mellem 15 og 18 Aar. Den Omstændighed, at Straffelovens § 37 ser slige Personers Forbrydelser i et mildere Lys, vilde dog næppe berettige til at sige, at den ikke vilde give dem Virkning i Henseende til vedkommendes Ærerettigheder. Nu har imidlertid Lov 1868 ogsaa her hjemlet en delvis Indskrænkning af Dommes Retsvirkning ved at bestemme, at Straffedomme, der overgaa Personer mellem 15 og 18 Aar, ikke skulle indskrænke de Rettigheder, der betinges af uplettet Rygte, for saa vide Straffen ej overstiger Rottingslag eller Fængsel paa sædvanlig Fangekost; men denne Bestemmelse fremtræder ogsaa som en positiv Tilføjelse til den tidligere gjældende Ret; jfr Udtrykket: ligesom Straffedomme o. s. v. ikke medføre nogen Indskrænkning, saaledes skal det samme ogsaa gjælde o. s. v. I øvrigt maa mærkes, at der ved Affattelsen af den sidste Bestemmelse er indløbet en Fejl, da det efter Bogstaven kræves, at Dommen for ikke at virke skal være overgaaet den paagjældende mellem det 15de og 18de Aar, saa at der altsaa ikke lægges Vægt paa Handlingens Tidspunkt, men paa Dommens.

Lov Nr. 129, 1 April 1905 § 16 bestemmer nu, at de om Straffen for og Paatale af Lovovertrædelser, begaaede af Personer mellem 15 og 18 Aar gældende Lovbestemmelser, udvides til ogsaa at gjælde om Overtrædelser begaaede i Alderen mellem 14 og 18 Aar; men da Loven ikke taler om Virkningen af Domme for Forbrydelser, begaaede mellem 15 og 18 Aar, og ikke siger, at de derom gjældende Bestemmelser ogsaa skulle gjælde for Domme, afsagte for Forbrydelser begaaede i Alderen mellem 14 og 15 Aar, maa Reglen i Lov 3 April 1868 § 6 foreløbig bestaa uforandret, saa at Domme, afsagte for Forbrydelser, begaaede mellem det 14de og 15de Aar, vedblivende ikke medføre Indskrænkning i den paagjældendes Æresret.

Den Forbrydelse, hvori vedkommende har gjort sig skyldig efter Opnaaelsen af det omtalte Alderstrin, skal dernæst for at kunne stemple ham som berygtet, være en saadan, der anses som en i den offentlige Mening vanærende. Hvornaar dette kan siges at være Tilfældet, afgjøres

i hvert Tilfælde ved et Skjøn af den Avtoritet, hvem Spørgsmaalet foreligger til Afgjørelse. Dette Skjøn vil kunne være af vanskelig Natur, og de forskjellige Avtoriteter, som ville have at bedømme Forbrydelsens Virkning i denne Henseende, ville derfor ogsaa kunne naa til indbyrdes afvigende Resultater. Det kan saaledes tænkes, at en Domstol, som havde at afgjøre Spørgsmaalet om en Persons Uberygtethed som Betingelse for Valgret, til- eller frakjendte ham denne efter sit Skjøn over Forbrydelsens Karakter, medens derimod Folketinget eller Landstinget, som efter Grl.'s § 54 skal afgjøre Spørgsmaalet om Uberygtethed som Betingelse for Valgbarhed, kom til et modsat Resultat. Mod slige Uoverensstemmelser er der fra et formelt juridisk Synspunkt intet at indvende; men de ere dog mindre heldige, for saa vidt som de egne sig til at forvirre den almindelige Bevidsthed, og det turde derfor i alle Henseender have været at foretrække, om vor Lovgivning ikke havde ladet Spørgsmaalet bero paa de retsanvendende Myndigheders Skjøn i det enkelte Tilfælde, men havde givet mere alsidige Regler desangaaende paa Grundlag af den almindelige Opfattelse af Ordets Betydning. Som et Tilfælde, hvor Spørgsmaalet om en Forbrydelses Evne til at udelukke fra Valgret til Rigsdagen har foreligget Domstolene, mærkes Højesteretsdom i U. f. R. 1877 S. 538. Det er der statueret, at den i Strfl.'s 226 omhandlede Forbrydelse, Indgivelse af aabenbart falsk Klagemaal, maatte anses som en i den offentlige Mening vanærende Handling, og at vedkommende, som havde gjort sig skyldig i den, ikke kunde anerkjendes som valgberettiget til Rigsdagen. Paa samme Maade har Folketinget opfattet den nævnte Forbrydelse i et Tilfælde, hvor der var Tale om dens Indflydelse paa en Persons Valgbarhed; jfr Folketingstid. 1872—73 Sp. 21, 447—54, 1565—68, 571—79, 1758—87; Till. B. Sp. 3—14, 39—44. Se endvidere U. f. R. 1886 S. 354, hvor det er statueret, at en Bestillingsmands Modtagelse af Ducører fra Personer, hvis Forhold han skulde kontrollere, var en i den offentlige Mening vanærende Handling; U. f. R. 1889 S. 631; hvorefter en Dom for Majestætsfornærmelse er vanærende. En yderligere Vejledning til Afgjørelse af, hvorvidt en Handling anses som vanærende i den offentlige Mening, haves i de administrative Afgjørelser af, om Bevilling til Æresoprejsning behøver at meddeles for den, eller ikke. Jfr A. Krieger: Anf. Skr. S. 6—7 Ind.-M. Skr. Nr. 141, 1 Juni 1898; Nr. 363, 26 Novbr 1902 Ind.-M. Skr. Nr. 304, 10 Aug. 1903 Nr. 489, 17 Decbr. s. A.

Selv bestemmer Valglovens § 2, at den vedkommende skal være funden skyldig ved Dom; derfor vil det, naar der er Spørgsmaal om en Persons Valgret, ikke være nok til at stemple ham som berygtet, at han er sat under Tiltale for en Forbrydelse, selv om denne hører til dem,

Paragrafen nævner. For saa vidt er Grundloven mildere i sine Fordringer end de tidligere Lovbestemmelser, der ogsaa udelukkede den, som kun var anklaget, men ikke dømt; jfr ogsaa Næringslov 29 Decbr 1857 § 2 Nr. 3; heller ikke er den, som er frifunden, om end kun for videre Tiltale, udelukket fra Valgrettens Udøvelse, hvilket ogsaa er statueret i en Overretsdom i Jur. Ugeskr. 1852 S. 859; men dette Spørgsmaal om Betydningen af Frifindelse for videre Tiltale vil snart kun have en historisk Interesse, da Lov 3 April 1868 § 5 har bestemt, at fremtidig ingen Dom maa lyde derpaa. Med Hensyn til den afsagte Dom bemærker Holck II S. 13, at det næppe er nødvendigt, at den gaar ud paa Straf eller, med andre Ord, er afsagt under en til Strafs Lidelse anlagt Sag. Han mener saaledes f. Ex., at den, som har sagsøgt en anden paa Grund af Beskyldninger for vanærende strafbare Handlinger, men har tabt Sagen, fordi sagsøgte førte Bevis for Beskyldningernes Sandhed, maa falde ind under Valglovens § 2. Imod denne Betragtnings Rigtighed kunde man vel paaberaabe sig, at Ordene: ved Dom er funden skyldig, ikke passe paa den Dom, der ikke lyder paa, at vedkommende selv findes skyldig, men derimod paa, at en anden Person frikjendes; dertil kommer den praktiske Vanskelighed, at de retsanvendende Myndigheder, hvor en saadan Frifindelsesdom som den nævnte forelaa, maatte gaa ind paa en nærmere Undersøgelse af Sagens Beskaffenhed og selve Frifindelsesgrunden; men en saadan Undersøgelse synes de med Rette at kunne anse som sig uvedkommende, idet de blot have at holde sig til det ved Dommen statuerede Resultat. Men lige fuldt maa man billige Holcks Betragtning, dog med Bemærkning om, at Spørgsmaalet vil være upraktisk, idet der ordentligvis, naar Beskyldning for en i den offentlige Mening vanærende, strafbar Handling er fremsat, vil blive anstillet offentlig Undersøgelse og Udfaldet deraf enten vil føre til Sags Anlæg, som da vil slutte med en Domfældelse eller en Frifindelse, eller til, at Beskyldningen findes ugrundet, saa at der ikke anlægges Sag, og i saa Fald bør den heller ikke kunne influere paa Personens Valgret. Derimod har det praktisk Betydning, hvad Holck bemærker om, at Dommens Virkning i denne Retning ikke suspenderes ved Appel og heller ikke ophører, fordi vedkommende benaades. Ved Dom i U. f. R. 1888 S. 1135 er det statueret, at den omhandlede Virkning indtræder, naar blot det Forhold, hvori vedkommende er funden skyldig, er vanærende i den offentlige Mening, uden at der kræves, at Straf ved Dommen er idømt.

Efter Valgloven maatte Virkningen af en afsagt Straffedom i denne Retning være bestandig; men dette forandredes ved Lov 3 Apr 1868; jfr for Island Lov 12 Marts 1870; for de vestindiske Øer Fdg 8 Jan 1887; som bestemmer, at den, som ved Dom er funden skyldig i en i den offent-

lige Mening vanærende Handling, efter udstaaet Straf eller Benaadning, naar der er hengaaet et vist, i Loven nærmere bestemt Antal Aar, kan erholde Æresoprejsning, som ophæver alle de Følger, der i Lovgivningen ere knyttede til den af Dommen flydende Indskrænkning i hans Æreret, og herunder maa ogsaa indbefattes vedkommende Doms Virkning til at udelukke ham fra Valgret. Det samme gjælder, naar nogen har været tiltalt for en i den offentlige Mening vanærende Handling og ikkun er bleven frifunden for videre Tiltale. Om Betingelserne og Indskrænkningerne samt Formerne, hvorunder Æresoprejsning meddeles, mærkes Forskrifterne i Lovens §§ 2—4.

Til Lov 3 Apr 1868 er senere tilkommet Lov Nr 49, 13 Apr 1894; jfr for Island Lov Nr 24, 6 Novbr 1897; om Æresoprejsning uden Bevilling, hvorefter den, der forste Gang er bleven straffet for en i den offentlige Mening vanærende Handling, hvis Straffen ikke har været højere end Fængsel paa Vand og Brød, indtræder i den fulde Besiddelse af de samme Rettigheder, som ellers opnaas ved Æresoprejsning efter Lov 3 Apr 1868, dersom der er hengaaet mindst 10 Aar efter Dommens Afsigelse, og vedkommende i det nævnte Tidsrum har opholdt sig her i Landet; jfr Justitsm. Skr Nr 235, 18 Juli 1901; og ikke i den Tid paany har været tiltalt eller straffet for en saadan Handling; jfr Justitsm Skr Nr 397, 16 Oktbr 1903; Lov for Island Nr 24, 6 Novbr 1897. Om den herefter opnaaede Æresoprejsning kan han forlange en skriftlig Erklæring udstedt af Stedets Politimester uden Betaling. I Lov Nr 129, 1 Apr 1905 § 21 bestemmes det, at hvis den ved en betinget Straffedom idømte Straf ikke kommer til Fuldbyrdelse, betragtes den som udstaaet ved Dommens Afsigelse, og de til Æresoprejsning knyttede Følger indtraadte uden Æresoprejsnings Meddelelse.

Efter at vi saaledes have bestemt det Indbegreb af Personer, som direkte falde ind under Valglovens Forskrift, opstaar det næste Spørgsmaal: Findes der Personer, som kunne stilles i Klasse med de i Valgloven nævnte. Dette er Tilfældet for de Personers Vedkommende, som ere dømte til at miste deres Ære, selv om en saadan Dom er overgaaet dem for en Forseelse, som den offentlige Mening ikke regner til de vanærende; thi den Dom, hvorved Statens Domsmyndighed erklærer en Person for vanæret i Henhold til et Paalæg, som selve Lovgivningsmagten har meddelt, maa overalt paa Retsomraadet sættes i Klasse med den Dom, som den offentlige Mening fælder. Loven og Dommen maa i det væsentlige netop siges at gaa ud paa at bestemme, at vedkommende Person, selv om han ikke virkelig har gjort sig skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, dog i Retsforhold skal behandles, som om hans Forbrydelse havde denne Karakter. Valglovens § 2 vil derfor være at udfylde ved de Love,

der paalægge Ærens Tab som Straf, paa lignende Maade som Indfødsretten ved Love om Indfødsrets Meddelelse, saaledes at de paagjældende Handlinger i Følge disse Love stilles ved Siden af dem, som Paragraffen omhandler, selv om det ikke er Tilfældet i Følge den almindelige Opfattelse af Handlingernes Beskaffenhed. Med denne Betragtning stemme ogsaa Udtrykkene i forskjellige Lovbud, ved hvilke Ærens Tab er bleven foreskrevet som Straf; saaledes mærkes D. L. 6—21—2: »da bør den, det sagt haver, at være en L ø g n e r« ɔ: ikke anses som en Person, der selv har troet paa sine Beskyldningers Sandhed, men som en saadan, der har fremsat usande Sigtelser, vidende om deres Usandhed, og derfor som en æreløs Person. Videre mærkes Udtrykket i Fdg 17 Marts 1741 om Dueller, hvor det i § 6 hedder, at al Udfordring til Duel o. s. v. skal agtes og holdes for en i n f a m Gjerning, saa at den, som overbevises om at have udfordret nogen til Duel, skal dømmes at lide paa sin Ære og agtes uværdig til at komme i noget hæderligt Samkvem; m. fl. Rigtigheden af denne Betragtning, hvorefter en Lovbestemmelse, der efter Bogstaven kun angaar dem, som ere behæftede med naturlig Vanære, dog ogsaa nødvendigvis maa finde Anvendelse paa dem, der ere dømte fra deres Ære, godtgjøres yderligere klart, naar man ser hen til andre Lovbud, navnlig til Lov 3 Apr 1868. Denne Lov siger kun, at den, som ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, kan faa Æresoprejsning. Bogstavelig omfatter den altsaa ikke dem, som maatte være dømte fra Æren, naar denne Dom ikke er overgaaet dem for en Forbrydelse, som den offentlige Mening stempler som vanærende, men f. Ex. for Injurier i Henhold til D. L. 6—21—2 eller for Udfordring til en Duel i Overensstemmelse med Fdg 17 Marts 1741 § 6; men det vilde dog være meningsløst, om en saadan Person var udelukket fra at kunne faa Æresoprejsning, naar andre Personer, som have forset sig paa en langt værre Maade, kunne opnaa den; og dernæst var det netop Meningen ved Udstedelsen af den omtalte Lov ogsaa at give de fra tidligere Tid med infamia juris behæftede Personer Adgang til Gjenerhvervelse af deres Ærerettigheder. Paa Grund af denne Betragtning vil man kunne opfatte Lovgiverens Tanke saaledes, at den, som ved Dom har mistet sin Ære, skal anses, som om han havde begaaet en i den offentlige Mening vanærende Handling, og at følgelig de Forskrifter, der ere givne om Personer, som have gjort sig skyldige i et saadant Forhold, ogsaa komme til Anvendelse paa hin, selv om de ikke bogstavelig maatte være givne om ham. Denne almindelige Grundsætning maa da ogsaa komme til Anvendelse ved Fortolkningen af Valglovens § 2. Naar man saaledes medregner de Personer, der ere dømte fra Æren, blandt de berygtede, sker det ikke, som Holck siger, fordi Valglovens Forskrift paa dette Punkt maa vige for Grundlovens, men fordi

Valglovens Forskrift maa udfyldes ved de Love, der straffe visse Personer med Ærens Tab. En Selvfølge er det dog, at den nævnte Analogi kun kan opstilles, hvor nogen er dømt til fuldstændig at miste Æren; jfr. A. V. Scheel: Personret 2 Udg. S. 353, 354 ff.; derimod vil den mindre, almindelige Vanære og den mindre, særlige Vanære; jfr A. V. Scheel: Personret 2 Udg. S. 353, 356, 358; ikke kunne medføre nogen Virkning i denne Henseende. Heller ikke kan nogen anden Straf end Æresstraf have lignende Virkning som denne, netop fordi ingen anden Straf medfører, at vedkommende retslig skal anses, som om han havde gjort sig skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling. Selv om en Person er dømt til Strafarbejde og altsaa udelukket fra at tjene i Hæren; jfr Lov 6 Marts 1869 § 3; samt udelukket fra at faa Borgerskab; Næringslov 29 Decbr 1857 § 2 Nr 3 og § 11; vil han dog ikke kunne anses for udelukket fra Retten til at vælge og vælges til Rigsdagen, naar Straffen ikke er paalagt for en Forbrydelse, som falder ind under Valglovens § 2; jfr f. Ex. Strfl.'s § 198. Endnu mindre kan der være Spørgsmaal om, at en Person er udelukket fra Valgret, fordi han er dømt til Tab af Embede, hvilken Omstændighed ogsaa efter de før citerede ældre Lovbestemmelser var en Udelukkelsesgrund, naar ikke Embedsforbrydelse har fundet Sted paa Grund af et Forhold, der maa anses for vanærende for den paagjældende f. Ex. paa Grund af svigagtig Omgang med betroede Midler o. s. v. Da Æresstraf efter Straffelovene 10 Febr 1866 og Nr 68, 7 Maj 1881 ikke længere idømmes, vil det omhandlede Spørgsmaal nu kun være praktisk med Hensyn til dem, som efter den ældre Straffelovgivning ere dømte til Ærens Tab uden i Overensstemmelse med Lov 3 Apr 1868 at have faaet Æresoprejsning.

Paa anførte Maade maa saavel Indbegrebet af de Personer, der falde ind under Valglovens § 2, som ogsaa Indbegrebet af dem, der i Følge andre Love maa stilles lige med disse, blive at bestemme.

Denne Opfattelse vil ogsaa være at lægge til Grund ved Fortolkningen af den samme Bestemmelse, for saa vidt den er gjentaget i andre Lovbestemmelser navnlig Lov Nr. 27, 2 Marts 1903 § 3; Lov 27 Novbr 1863 § 18; jfr § 19, Nr 1, som gjentage Valglovens Forskrift samtidig med Fordringen om Uberygtethed; Forf. for Island Lov 5 Jan 1874 § 17; jfr § 18; der kræver uplettet Rygte og Lov om Valgene til Altinget Nr 22, 3 Oktbr 1903 § 2, der i Tilslutning dertil siger: Som uberygtet kan ingen anses, der ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling, medmindre han har faaet Æresoprejsning. Naar Holck i den Omstændighed, at den omhandlede Forskrift i Valglov 16 Juni 1849 § 2 paa denne Maade er gjentaget i senere Lovbestemmelser, ser et positivt Datum for Rigtigheden af den i Valgloven givne Fortolkning, indses det dog ikke, hvilken Betydning man skulde tillægge dette Datum; thi den oven-

nævnte Opfattelse af Valglovens Øjemed med den omhandlede Forskrift vil, som paavist, staa fast uden Hensyn til slige Gjentagelser, og paa den anden Side vilde selv nok saa mange Gjentagelser kun kunne vise, hvorledes den almindelige Lovgivning vil have Ordet »uberygtet« fortolket, men de vilde være betydningsløse i Henseende til det afgjørende Spørgsmaal, om Grundloven har tilladt den almindelige Lovgivningsmagt at opstille en bindende Fortolkning paa dette Punkt. At man heller ikke kan slutte noget deraf, at Valgloven af 1867 uforandret gjentager Forskriften i Valgloven af 1849, fremhæver Holck selv samme Steds under Henvisning til den begrænsede Opgave, Lovgivningen havde sat sig ved Valglovens Gjennemsyn; jfr Rigsdagstid. ord. Saml. 1866—67 Till. B. Sp. 1405.

2) Privat Tjenesteforhold. I Følge Grl.'s § 30 kan Valgretten ikke øves af nogen, der uden at have egen Husstand staar i privat Tjenesteforhold. Her bliver først Spørgsmaal om, hvad der forstaas ved Udtrykket: privat Tjenesteforhold. Offentligt Tjenesteforhold f. Ex. som personel Kapellan er selvfølgelig udelukket fra at falde ind under Ordene; Indenrigsm. Skr Nr 58, 6 Marts 1877. Ordenes Omraade har iøvrigt jævnlig været drøftet i Praxis; jfr Domme i Ugeskr. f. Retsv. 1874 S. 595; 1875 S. 1065; 1877 S. 739; 1878 S. 251; 252; med Hensyn til voxne Sønner, som bo hjemme hos Forældrene og deltage i Arbejdet paa deres Gaard, uden at der dog er oprettet nogen Kontrakt desangaaende. De først anførte Domme have frakjendt deslige Personer Valgretten, medens de sidstnævnte opstille det modsatte Resultat, hvilket ogsaa er antaget i en Højesteretsdom 14 Marts 1881; U. f. R. 1881 S. 608; jfr 1877 S. 739; 1878 S. 251; 1895 S. 403; og dette maa ubetinget billiges; thi ligesom man ikke i øvrigt i nogen Henseende kan henregne Børn, der bo hjemme hos Forældrene, til Tjenestefolk og behandle dem i Overensstemmelse med de om de sidste gjældende Regler eller deres Analogi, saaledes maa det samme gjælde i Henseende til Spørgsmaalet om deres Valgret.

I Rigsdagssamlingen 1874—75 indbragtes et Forslag til Lov indeholdende en avtentisk Fortolkning af Udtrykket privat Tjenesteforhold; og Spørgsmaalet blev da, hvor vidt en saadan Fortolkning var grundlovmæssig tilstedelig; et Mindretal i det nedsatte Udvalg besvarede Spørgsmaalet benægtende; Rigsdagstid. Till. B. Sp. 221 ff.; og denne Besvarelse maa anses for korrekt; thi Forholdet stiller sig ikke i Henseende til dette Begreb saaledes som i Henseende til Begrebet uberygtet, at det i Følge Lovgivningens egen Erkjendelse trænger til en nærmere Begrænsning. Udtrykket Tjener, Tjenestefolk, er tvært imod et saadant, som forekommer paa mangfoldige Steder i Lovgivningen; D. L. 1—9—14; 5—14—37; m. fl.; og anvendes i Retslivet i Overensstemmelse med Sprogbrugen og den almindelige Retsbevidstheds Opfattelse af Ordets Betydning.

Til denne almindelige Betydning maa derfor ogsaa Grundloven antages at have henholdt sig. Selvfølgelig er herved ikke udelukket Muligheden af, at den almindelige Lovgivning nærmere kan bestemme det almindelige Begreb om privat Tjenesteforhold ved at fæstne den almindelige Retsbevidstheds Opfattelse deraf, og for saa vidt den maatte give en saadan almindelig Bestemmelse af Begrebet, lydende paa, at Ordene privat Tjenesteforhold, hvor de forekomme i Retsforhold, skulle forstaas paa en nærmere bestemt Maade, vilde denne Definition ogsaa være at lægge til Grund ved Forstaaelsen af Begrebet i § 30; men vilde den almindelige Lovgivning avtentisk fortolke Ordets Betydning særligt med denne Paragraf for Øje uden Hensyn til, om Definitionen maatte være i Overensstemmelse med den almindelige Opfattelse deraf, saaledes at man muligvis fik én Forstaaelse deraf i og en anden uden for politiske Valgretsforhold, saa vilde denne Definition ikke være bindende, men maatte lades upaaagtet af Domstolene. Spørge vi i øvrigt, hvad der falder ind under Begrebet Tjenesteforhold, maa Svaret lyde, at dets Tilværelse forudsætter en virkelig, være sig udtrykkelig eller stiltiende, Retshandel, gaaende ud paa, at en Person for længere eller kortere Tid skal stille sin Arbejdskraft til Raadighed for en anden; Rigsdagstid. 1874—75 Till. B. Sp. 222—24; uden Hensyn til, hvad Slags Virksomhed han skal udføre; jfr U. f. R. 1888 S. 473, medmindre denne kun er en Bibeskæftigelse, der udføres for Tidsfordriv; jfr Dom i U. f. R. 1889 S. 1192; der statuerer, at et Hospitalslem, der for at have noget at bestille havde paataget sig at passe Hospitalsforstanderens Køer, hvorfor denne gav ham 20 Kr. halvaarlig, ikke kunde anses som staaende i privat Tjenesteforhold. Forholdet skal derhos vedvare i længere Tid; Lov 10 Maj 1854 § 10; jfr dog U. f. R. 1894 S. 528; men det kan godt vedvare paa ubestemt Tid; U. f. R. 1888 S. 473; eller i Kraft af en stiltiende daglig Fornyelse; U. f. R. 1894 S. 528. Da Paragrafen bruger Udtrykket Tjenesteforhold, maa ikke blot Tyende men ogsaa tjenende Personer af de højere Klasser falde ind under Undtagelsen; Beretn. om Rigsforsamlingens Forhandlinger 1848—49 S. 3023; 3159; jfr derimod Valgloven 28 Sept 1849 § 3 e. Det private Tjenesteforholds Virkning bortfalder igjen, naar den paagjældende har egen Husstand, hvilket maa antages at være Tilfældet, naar han har Familie, selv om han tillige med den har Bolig og faar Kost og Løn hos Husbonden; U. f. R. 1893 S. 871; og endvidere ifølge Praxis med enhver, der ikke nyder Underhold af Husbonden, men selv sørger for samme. Som Følge heraf vil f. Ex. en Forvalter, Gartner, Svend o. s. v., selv om han ikke er gift, kunne være valgberettiget; se U. f. R. 1889 S. 1213; hvor det er statueret, at en Gartner, der nød Fribolig og havde frit Brændsel, men selv sørgede for sit Underhold, idet han efter Kontrakt med Avlsfor-

valteren fik Kosten hos denne, havde egen Husstand; U. f. R. 1893 S. 871; jfr derimod U. f. R. 1892 S. 669. Faar en ugift Svend Kost og Logi hos Mesteren ifølge en indgaaet Overenskomst mod et bestemt Vederlag, saaledes at Kost og Logi ikke er beregnet som en Del af Vederlaget for hans Arbejde, har Praxis dog statueret, at vedkommende Svend ikke kan anses som havende egen Husstand; U. f. R. 1894 S. 528; jfr A. Krieger: Anf. Værk S. 10—13.

3) Ifølge Grl.'s § 30 er dernæst en Person udelukket fra Valgretten naar han nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergiven eller tilbagebetalt. I Henhold til Lovgivningens almindelige Regler; jfr Lov Nr 67, 9 Apr 1891 § 34; kan kun den Understøttelse komme i Betragtning, som af det almindelige Fattigvæsen er ydet den Vedkommende efter det fyldte 18de Aar. Valglovens § 4 fortolker denne Forskrift nærmere derhen, at der ved Udtrykket: Fattigvæsen, er sigtet til det almindelige Fattigvæsen, hvis Understøttelse ydes til Opfyldelsen af det almindelige Paabud i Grl.'s § 84, og som drager en Forringelse i Retsstillingen efter sig. Dette er i Overensstemmelse med den Forstaaelse af Ordet, som ogsaa den grundlovgivende Myndighed har forudsat. Derfor er Bestemmelsen ikke anvendelig paa den fri Understøttelse, som ydes af Hjælpekasserne, der have afløst de Fattiges Kasse; jfr Lov Nr 125, 4 Maj 1907, eller paa Alderdomsunderstøttelsen efter Lov Nr 96, 23 Maj 1902; eller paa den, der ydes af Legater og Stiftelser; U. f. R. 1889 S. 1192; eller iøvrigt som Hjælp uden for Fattighjælpen; U. f. R. 1891 S. 1386; eller i Henhold til Love, som samtidig med at paabyde en vis Understøttelse, foreskrive, at den ikke skal have Virkning som almindelig Fattighjælp; Fattiglov Nr 67, 9 Apr 1891 § 44, Kap. VI. Lov Nr 43, 31 Marts 1900 §§ 16 og 25; Nr 75, 3 Apr 1900 § 4; Nr 35, 20 Marts 1901; jfr Hammerichs Lovlexikon, Tillægsbind under »Fattigforsørgelse«; Indenrigsm Skr Nr 91 6 Marts 1902; Lov Nr 71, 11 Apr 1901 § 18, Nr 92, 23 Maj 1902, Nr 117, 27 Maj 1908.

Virkningen af Fattigunderstøttelses Modtagelse med Hensyn til Valgretten bortfalder, naar den tilbagebetales eller eftergives, U. f. R. 1888 S. 1199; jfr Fattiglov 9 April 1891 § 35; ifølge hvilken Eftergivelse kan finde Sted, hvis Vedkommende ikke har modtaget Fattighjælp i Løbet af det sidste Aar. Spørger man, hvor vidt den almindelige Lovgivning vilde kunne læmpe det anførte Paabud, maa fremhæves, at der ikke vilde være noget til Hinder for en Forskrift, lydende paa, at modtagen Fattighjælp efter en vis Tids Forløb ikke længere skal kunne afføde Virkning som saadan; thi en saadan Forskrifts Betydning vilde da være at sætte lig med en lovbestemt Eftergivelse af Understøttelsen, som ogsaa er paabudt i Fattiglov 9 Apr 1891 § 35, hvorefter en Person, som tidligere har

modtaget Fattighjælp, hvis han ikke har modtaget nogen saadan i de sidst forløbne fem Regnskabs Aar til sig selv eller til dem, hvis Forsørgelse helt eller delvis paahviler ham, kan fordre Hjælpen eftergivet, hvis han ikke er under Tiltale for en i den offentlige Mening vanærende Handling eller ikke er bleven dømt for en saadan uden at have faaet Æresoprejsning, og Fattigbestyrelsen paa hans Opholdssted derhos ikke skjønner, at han har Evne til at tilbagebetale Understøttelsen uden at komme til at mangle det fornødne til sit og sines Underhold. Derimod vilde det uden Tvivl være stridende imod Grl.'s § 30, om en Lov bestemte, at modtagen Fattighjælp, skjønt den vedblivende i anden Retning havde Virkning som saadan, dog efter en vis Tids Forløb ikke længer skulde kunne udelukke den paagjældende fra Valgretten.

4) Fra Valgretten udelukkes endelig i Følge Grl.'s § 30 c den, som er ude af Raadighed over sit Bo. Medens vi have anerkjendt, at Grundloven maa antages at have villet overlade den almindelige Lovgivning nærmere at bestemme dens Forskrift i § 30, for saa vidt angaar Fordringen om Uberygtethed, stiller Forholdet sig anderledes med Hensyn til denne Undtagelse, idet Udtrykket: »at være ude af Raadighed over sit Bo«, er et juridisk Udtryk, hvis Bemærkelse er fastsat saa vel ved den legale som ved den videnskabelige Sprogbrug. Til den maa Grundloven antages at have villet holde sig, og det kan ikke antages, at den skulde have villet overlade den almindelige Lovgivning at fastsætte, hvad der skal forstaas derved. Der er lige saa lidt Grund til at antage dette om det nævnte som om andre lignende Udtryk i Grundloven. En avtentisk Fortolkning af samme kan derfor kun gives af den grundlovgivende Myndighed; men saa længe den ikke foreligger, maa det anses overladt de retsanvendende Avtoriteter efter almindelige Fortolkningsgrundsætninger at finde Betydningen af Udtrykket, og det er saa langt fra, at den almindelige Lovgivnings Definition kan binde Fortolkeren, at tvært imod Lovgiverens Definition maa kritiseres og rettes efter Hensyn til det ved Fortolkningen vundne Resultat. Her kunne vi derfor ikke blive staaende ved Valglovens § 5, men maa først fortolke Udtrykket uafhængigt af den og derpaa se, om Valglovens Bestemmelse er korrekt.

Hvilke ere de Personer, om hvem det i Henhold til Lovgivningens Forstaaelse af dette Udtryk kan siges, at de ere ude af Raadighed over deres Bo? Derhen høre først Personer, hvis Bo er under Fallitbehandling. Fallittens Virkning med Hensyn til vedkommendes Valgret udtales ogsaa i Valglovens § 5; jfr Valglov 16 Juni 1849 § 5; som ligeledes nævnede Opbud, der imidlertid er bortfaldet ved Lov 30 Decbr 1858 § 5. Virkningen af Fallit maa i denne Henseende regnes fra dens Begyndelse; jfr Konkurslov 25 Marts 1872 § 50; ligesom den ogsaa maa bortfalde ved

Fallitbehandlingens Ophør; jfr samme Lovs §§ 121, 133; I. H. Deuntzer: Den danske Skifteret, S. 520—21.

Men Fallenten er ikke den eneste, som falder ind under det nævnte Udtryk. Ifølge Skiftelov Nr 155, 30 Novbr 1874 §§ 58 og 64 kan ogsaa Manden efter Omstændighederne sættes ud af Raadigheden over Boet; og efter den almindelige juridiske Sprogbrug er ogsaa den, der er underkastet Arrestforfølgning efter D. L. 5—3—18; jfr 1—24—26; ude af Raadighed over sit Bo; jfr Pl. 8 Juni 1787: som uvederhæftige ere satte ud af Raadighed over deres Gods; Pl. 27 Novbr 1839 Præmiss. og § 1: Namsdomme med flere Handlinger, der betage en Person Raadighed over hans Gods; Fdg 15 Maj 1834 § 3 Nr 3: underkastet nogen Retsforfølgning, der betager ham Raadighed over alt sit Gods; Fdg 8 Marts 1843 § 4 Nr. 3; 28 Sept 1849 § 3 c. Navnlig er det et afgjørende Bevis for Lovgivningens Opfattelse af Udtrykkets Betydning, at Lovene dér, hvor de ikke ville medregne Personer, som ere under Arrestforfølgning efter D. L. 5—3—18, men kun Personer under Fallit, ikke bruge Udtrykket »ude af Raadighed over sit Bo«, men udtrykkelig nævne Fallit; jfr saaledes Lov om Sø- og Handelsretten 19 Febr 1861, der i § 4 som Betingelse for at en Mand skal kunne vælges til Dommer i Sø- og Handelsretten kræver, at vedkommende ikke er ude af Raadighed over sit Bo, men senere i § 6 kun foreskriver, at han skal udtræde som Medlem af Retten, hvis hans Bo kommer under Fallitbehandling. Det er her klart, at Loven med Flid har valgt de paagjældende Udtryk for at stille strængere Fordringer for Indtrædelse som Medlem i Retten end for Forbliven deri. Ligeledes mærkes Valglov 7 Juli 1848 § 7 c, samt endelig Grl. 5 Juni 1849 § 40, der kun udelukker den fra Valgbarhed til Landstinget, hvis Bo er under Fallit. Efter det anførte maa det anses for utvivlsomt, at Grundloven ved ikke at nævne Fallit, men bruge det Udtryk, som Sprogbrugen i Almindelighed giver en videre Bemærkelse, har villet udelukke de Personer fra Valgret, som ere undergivne den omhandlede Forfølgning; og naar Valgloven ikke medtager slige Personer blandt Undtagelserne, maa dennes Forskrift derfor rettes efter Grundlovens.

Paa den anden Side bliver det et Spørgsmaal, om ikke Valgloven lægger mere ind i Udtrykket: ude af Raadighed over sit Bo, end Grundloven kan antages at have villet lægge ind deri. Valglovens anførte Paragraf bestemmer nemlig, at Valgret ikke kan udøves af den, der er under Værgemaal. Efter den Forbindelse, hvori dette Udtryk er sat med Bestemmelsen om den, hvis Bo er under Fallit, kan det næppe betvivles, at Valgloven ogsaa har betragtet den umyndiggjorte som en Person der er ude af Raadighed over sit Bo og derfor udelukket fra Valgret. Men det kan ikke uden nærmere Undersøgelse afgjøres, om denne Opfattelse

virkelig stemmer med Grundlovens Mening. Det maa nemlig i Almindelighed erkjendes, at Lovgivningen ordentligvis sondrer mellem Umyndighed paa den ene og Uraadighed paa den anden Side; jfr Pl. 10 Apr 1841 og flere ovenfor citerede Lovbestemmelser. Efter den Forstaaelse af det paagjældende Udtryk i Grundloven, som er den almindelige, vilde da den, som er sat under Værgemaal, ikke falde ind under Udtrykket: »ude af Raadighed over sit Bo«, og det vilde for saa vidt være korrekt ogsaa her at se bort fra Valglovens Bestemmelse som stridende mod Grundloven; men dette Resultat tør dog næppe fastholdes; thi det maa erkjendes, at Lovsproget trods Adskillelsen undtagelsesvis sammenblander begge Begreber. Udtrykket Fuldmyndighed maa saaledes i Fdg 15 Maj 1834, § 3 Nr 3 efter Sammenhængen sigte til Besiddelse ej blot af fuld Habilitet eller Myndighed, men ogsaa af Kompetence til at raade over sit Gods, ligesom Pl. 10 Apr 1841 udtrykkelig betegner den umyndiggjorte som den, der er ude af Raadighed over sit Gods; jfr Præmisserne: da det er tvivlsomt, om de Øvrighedsresolutioner, hvorved en forhen myndig Person gjøres umyndig,..... for ubetinget at sætte Personen ud af Stand til med Retsvirkning at raade over sit Gods o. s. v.; § 1: iagttages, hvad Pl. 1839 har foreskrevet for at sætte den Paagjældende ud af Stand til at udøve Raadighed over de faste Ejendomme; § 4: naar han udøver en ham ej længer tilkommende Raadighed over sit Gods; og da saaledes Lovgivningen erkjender, at ogsaa Umyndighed indbefattes under Uraadighed i videre Forstand, maa denne Bemærkelse af Ordet her foretrækkes, skjønt den er sjældnere. Dels vilde det være mærkeligt, om Grundloven ikke positivt havde udelukket den umyndiggjorte fra Valgret, og dels maa ogsaa Valglovens tidligere fremhævede Forhold til Grundloven indeholde et stærkt Bevis for, at Grundloven har villet bruge et flertydigt Udtryk i den Bemærkelse, Valgloven har givet det, selv om den er sjældnere, naar den dog forekommer. Iøvrigt har dette Spørgsmaal om, hvor vidt den Umyndiggjorte indbefattes under det anførte Udtryk i Grundloven, ikke stor praktisk Interesse; thi selv om Grundloven ikke udtrykkelig udelukkede ham, maatte han dog antages at være stiltiende udelukket. Grundloven udelukker ikke udtrykkelig sindssyge eller aandssvage Personer fra Valgret, men maa dog have forudsat, at vedkommende Persons Sindstilstand skal være normal, saa at han kan handle fornuftigt, for at han kan stedes til Valgrets Udøvelse; men hvorledes skal det være konstateret, at Vedkommende mangler den forudsatte Betingelse? Den Avtoritet, som affatter Valglister, vil ikke kunne gaa frem efter eget Skjøn, men det maa være embedsmæssig godtgjort, at den vedkommende ikke paa egen Haand kan handle tilstrækkelig fornuftigt i Retsforhold, inden han kan udelades af Valglisterne, og dette Faktum vil da være

konstateret derved, at den Paagjældende efter D. L. 3—17—1 som en, der ikke kan være sin egen Værge, er sat under andres Værgemaal. Inden en saadan Umyndighedserklæring foreligger, vil ingen Avtoritet have Ret til at udelukke en Person af Valglisterne, fordi han mangler de nødvendige aandelige Egenskaber, og er han optaget paa Valglisten og giver Møde for at afgive sin Stemme, kan Listeføreren ikke vægre sig ved at tage imod den; men er Umyndighedsdekretet afgivet, saa maa vedkommende Myndighed efter selve Forholdets Natur være berettiget til at forbigaa ham uden Hensyn til, af hvilke speciellere Grunde Umyndiggjørelsen maatte være iværksat.

Vi komme saa til det Spørgsmaal, der ogsaa frembyder sig ved denne Bestemmelse, hvorvidt andre Personer end de, der omfattes af Bestemmelsens Ord eller, med andre Ord, andre Personer end de, der ere umyndiggjorte, eller hvis Bo er under Fallit eller Arrest, kunne behandles i Analogi med samme Bestemmelse. Holck II S. 23—24 er noget betænkelig ved at fravige Valglovens Fortolkning af Grundlovens herhen hørende Udtryk og medtage dem, der ere under Arrest, men han kommer dog til det Resultat, at det vist kan forsvares at gjøre det, saa meget mere som man i hvert Fald næppe kan følge Valglovens § 5 efter dens bogstavelige Indhold. Det synes navnlig utvivlsomt, mener han, at Fledføringen, der intet Bo har, og hvis Uselvstændighed i formueretlig Henseende er større end Fallentens, er udelukket fra Valgret. Her maa vi modsige ham. Forfatteren indrømmer, at Ordene: »ude af Raadighed over sit Bo« ikke passe paa Fledføringen, for saa vidt han intet Bo har, og der er næppe heller Exempel paa, at Lovgivningen har brugt de anførte Udtryk paa en saadan Maade, at Fledføringen er indbefattet derunder. Skal der da være Tale om at anvende denne Grundlovsforskrift paa ham, vil det ikke kunne ske ligefremt, men kun ved Analogi; men for det første er Anvendelsen deraf efter den Maade, hvorpaa Grl.'s § 30 er affattet, overhovedet utilstedelig, da Paragrafen maa antages udtømmende at ville opregne Undtagelserne fra dens almindelige Bud, og selv bortset herfra ere dernæst Betingelserne for Analogi ikke til Stede. Vel er Fledføringen nemlig stillet saa uselvstændig i økonomisk Henseende, at der kunde være Grund til at nægte ham Valgret. Men det kan ikke ske ved analogisk Anvendelse af en Grundlovsforskrift, navnlig fordi Bestemmelserne om de undtagne Personer i § 30 ere affattede med saa liden Omtanke, at de afføde besynderlige Anomalier f. Ex. derved, at hjemmeværende ugifte Sønner uden selvstændigt Erhverv have Valgret, som de tabe i det Øjeblik, de afslutte Kontrakt om Tjeneste hos Faderen eller Moderen. Med saadanne Besynderligheder for Øje, som ikke kunne fjernes ved Analogisering, kan man heller ikke nære Betænkelighed ved at anerkjende

Fledføringens Valgret. Hertil kommer den Kjendsgjerning, at Fledføringen ikke saaledes som Fallenten eller den, der er under Arrestforfølgning, har gjort sig skyldig i en Undladelse af at opfylde pekuniære Forpligtelser og heller ikke af den Grund kan stilles i Klasse med den, der er ude af Raadighed over sit Bo.

I Forbindelse med det anførte maa endnu mærkes Strfl. 10 Febr 1866 § 114, ifølge hvilken den, som sælger sin Stemme ved Valg til de lovgivende Forsamlinger, forbryder sin Valgret, første Gang for et Tidsrum af 5 Aar, anden Gang for bestandig; jfr. C. Goos: Strafferettens specielle Del III, S. 148. Holck rejser en Tvivl, som vi ikke kunne andet end dele, om, hvorvidt denne Forskrift er grundlovmæssig. Den Grund, der i Straffelovens Motiver anføres for Bestemmelsen, at en Færd af denne Beskaffenhed bør anses som en Handling, der maa gjøre vedkommende uværdig til Medborgeres Agtelse og som saadan ogsaa paavirke hans Valgret, er næppe afgjørende i retlig Henseende; og det er ogsaa klart, at Forskriften fra dette Synspunkt i det mindste maa anses for overflødig; thi falder vedkommende ind under Valglovens § 2, saa er Strfl.'s § 114 overflødig, og falder han ikke ind derunder, saa er Straffelovens Forudsætning ukorrekt, og saa bliver det et Spørgsmaal, om ikke Bestemmelsen er grundlovstridig. Naar Forfatteren til Fordel for Bestemmelsens Grundlovmæssighed paakalder Hensynet til, at den anbefaler sig fra et politisk Synspunkt, da er denne Bemærkning uden Betydning, naar det gjælder om at se den fra et retligt Synspunkt. Derefter maa det ene komme an paa Rigtigheden af den anden Bemærkning, at der næppe i Grundloven ligger nogen Hindring for, at Valgretten som enhver anden Ret kan rammes af Straffeloven som Følge af et strafbart Forhold. Men herimod maa fastholdes, at Borgernes grundlovmæssige Rettigheder ikke kunne forbrydes udenfor de Tilfælde, i hvilke Grundloven selv enten har bestemt eller dog forudsat, at de skulle kunne forbrydes. Nu har Grl.'s § 30 imidlertid ved at opstille de negative Valgretsbetingelser selv givet en udtrykkelig Regel om, i hvilke Tilfælde en Person skal miste den ham ellers tilkommende Valgret, saaledes ved at modtage Fattigunderstøttelse, ved at komme ud af Raadighed over sit Bo, ved at blive berygtet eller, efter Valglovens nærmere Bestemmelse af dette Begreb, ved at domfældes for en i den offentlige Mening vanærende Handling. Hvis Straffeloven ligefremt havde erklæret, at Salg af Stemme ved Valgene skulde høre til de i den offentlige Mening vanærende Handlinger, og at den paagjældende Person derfor mangler den i Grundloven opstillede Fordring om Uberygtethed, vilde den i Overensstemmelse baade med Grundloven og Valgloven have kunnet udelukke ham fra Valgret. Men da den ikke har dristet sig til at udtale denne

Sætning, om end den, som bemærket, i sine Præmisser har hentydet dertil, saa vil den ikke kunne naa dette Resultat; thi Grundlovens Regel om Udelukkelse fra Valgret maa nødvendigvis i Henhold til det før anførte forudsættes at skulle være udtømmende i den Forstand, at kun Personer, der gaa ind under Reglen, kunne udelukkes fra Valgret, og derefter ville kun saadanne Forbrydelser, der stemple den vedkommende som berygtet, kunne berøve ham Valgret. Det vil følgelig være i Strid med Grundloven, at give Forbrydelser, der hverken af Lovgivningen eller af den almindelige Bevidsthed opfattes som henhørende til den omtalte Klasse, Indflydelse paa Valgretten. Derfor maa fastholdes, at lige saa lidt som en Person for ethvert Misbrug af Friheden kan fradømmes denne, lige saa lidt kan en Person paa Grund af Valgrets Misbrug fradømmes denne, naar han ikke ved samme Handling kommer ind under en af de Undtagelsesklasser, som Grl.'s § 30 omtaler; men det gjør den heromhandlede Forbrydelse vistnok ikke, da den dog kun indeholder et enkelt, mere fremtrædende og haandgribeligt Exempel paa, hvad der vistnok jævnlig finder Sted, at uvedkommende og uberettigede Motiver indvirke paa Afstemningen. Og under alle Omstændigheder vilde det under en modsat Forudsætning være utilladeligt, at vedkommende for første Gang begaaet Overtrædelse kun mister Valgretten for 5 Aar. I Overensstemmelse med, hvad før er bemærket om Domstolenes Forhold overfor grundlovstridige Love, maa vedkommende derfor have Ret til ved Dom at faa sig optaget paa Valglisterne, selv om han efter Strfl.'s § 114 er udeladt paa samme.

Med Hensyn til Betingelserne for Valgbarhed til Folketinget mærkes Grl.'s § 31; jfr Valglovens § 7; ifølge hvilke de i det foregaaende nævnte negative Betingelser ogsaa gjælde i Henseende til den. Derimod ere de positive Betingelser for Valgbarheden mindre strænge, for saa vidt som der kun kræves, at den paagjældende Mand skal have fyldt sit 25de Aar, og han heller ikke behøver at have haft fast Bopæl i et Aar i vedkommende Valgkreds eller Stad for at kunne vælges.

§ 42. Valgperioder. Valgkredse. Valgbestyrelser.

Medlemmerne af Folketinget vælges ifølge Grl.'s § 33 paa tre Aar. I Løbet af denne Tid er det stedfundne Valg bindende, saaledes at Vælgerne ikke kunne tilbagekalde det Rigsdagsmanden givne Mandat. Derimod kan dets Virkning ophæves inden den nævnte Frists Udløb derved, at den valgte selv nedlægger sit Mandat eller dør eller mister sin Valgbarhed; Grl.'s § 58; jfr § 30. Ligeledes kan Regeringen bringe Valgets Gyldighed

til at ophøre ved inden den nævnte Frist i Overensstemmense med Grl.'s § 22 at opløse Folketinget. Naar almindelige Valg foregaa, gjælde samtlige Valg fra den almindelige Valgdag, selv om et enkelt Valg af særlige Grunde maatte være afholdt paa en senere Dag, dog med den Læmpelse, at Tidspunktet, naar de almindelige Valg foregaa mellem 1ste Oktober og 31te December, regnes fra den først nævnte Dag; Valglovens § 88; hvilken Forskrift er given for at hindre, at Valgperioden udløber midt i en Rigsdagssamling, hvis Varighed Valgloven altsaa har forudsat at skulle vare højst 3 Maaneder fra den første Mandag i Oktober. Forsaavidt almindelige Valg maatte være udskrevne forinden Valgperiodens Udløb gjælde de dog først fra denne; jfr Dr. K. Berlin: Anf. Værk S. 206 Note. Bliver et Udfyldningsvalg nødvendigt, medens Valgperioden løber, gjælder det nye Valg for saa lang Tid som den, i hvis Sted den nyvalgte indtræder, vilde have haft tilbage; Valglovens § 89.

Valgkredsene vare fra først af ordnede tilnærmelsesvis i Overensstemmelse med den i Grl.'s § 32 opstillede Grundsætning; jfr nu Valglov Nr 16, 7 Febr 1901 § 22 og den samme vedfojede Fortegnelse; saaledes at Kjøbenhavn og hvert af Amterne, dog paa sine Steder med Overspringelse af Amtsgrænserne, er inddelt i en Flerhed af Valgkredse: Med Undtagelse af de ovenfor S. 239 nævnte Bykredse i Kjøbenhavn, Odense og Aarhus omfatte Kredsene baade Kjøbstæder og Landet under ét, og det eneste Fortrin, der er indrømmet de først nævnte, er, at Valgstedet er henlagt til en Kjøbstad, for saa vidt en saadan findes i Valgkredsen.

For hver Valgkreds er der dernæst dannet en Valgbestyrelse, bestaaende af Udsendinge fra samtlige de til Valgkredsen hørende Kommuner, valgte af Kommunalbestyrelserne blandt disses egne Medlemmer, dog med Undtagelse af Kjøbenhavn, hvor Valgbestyrelserne ere sammensatte paa en egen Maade; Valglovens §§ 23 og 27. Valgbestyrelsen vælger en Formand, hvis Stemme gjør Udslaget; jfr Valglovens §§ 24, 27, 28, 35, 36, 40, 42. Om Valgbestyrelsens Forretninger henvises til det følgende. Her skal blot fremhæves, at Forberedelserne med Hensyn til Valgene ikke paahviler den, men — uden for Kjøbenhavn — de for Valgstedets Kommune valgte Medlemmer; Valglovens § 24; for Kjøbenhavns vedkommende henvises til Valglovens § 27; jfr § 19. Med Hensyn til Valget paa Færøerne se Valglovens § 46 og Lov Nr 27, 2 Marts 1903 §§ 9 flg.

§ 43. Valglister.

Disse Lister foranstaltes optagne en Gang hvert Aar; Valglovens § 10; uden for Kjøbenhavn af vedkommende Kommunalbestyrelse og i

Kjøbenhavn af en af Kommunalbestyrelsen valgt Komite; Valglovens §§ 8, 19; jfr med Hensyn til Færøerne, Valglovens § 46 og Lov Nr 27, 2 Marts 1903 § 12 flg. For Kjøbenhavn, Frederiksberg, Odense og Aarhus Kommuner affattes Valglisten særskilt for hver under en særlig Valgkreds henlagt Del af Kommunen. Hvor et Landdistrikt er henlagt under et Kjøbstadssogn uden at have eget Forstanderskab ɔ: Sogneforstanderskab eller nu Sogneraad; jfr Valglovens § 8; henregnes det for saa vidt til Kjøbstaden, at Valglisten føres af Kommunalbestyrelsen og Distriktets Beboere have Stemmeret i vedkommende Kjøbstad; jfr Landtings-Tid. 1886—87 Sp. 43; Indenrigsm Cirk Nr 154, 21 Aug 1888; H. R. D. i U. f. R. 1890 S. 864; Vælgerne behøve ikke at begjære sig optagne paa Listen, men det er de nævnte Myndigheders Sag i Embedsmedfør at opføre dem alle efter Bogstavfølge med Angivelse af Navn, Alder, Livsstilling og Bopæl; Valglovens § 9. I Kjøbenhavn omdeles en særlige Liste til Indtegning af valgberettigede Beboere samtidig med Mandtalslisten; A. Krieger: Anf. Værk S. 22. I Forbindelse med Hovedlisten bliver at føre en Tillægsliste over dem, som i Løbet af det Aar, for hvilket Listerne gjælde, kunne forventes at have fyldt det 30te Aar eller at have boet den fastsatte Tid i Valgkredsen; Valglovens § 10. De paa denne Liste opførte Mænd kunne dog ifølge Valglovens § 21 kun stemme med, dersom de i n d e n V a l g d a g e n have opfyldt Betingelserne med Hensyn til Alder eller Bopæl. Udtrykket: inden Valgdagen er i Strid med de almindelige Regler om Alderens Beregning, til hvilke Grundloven maa antages at have henholdt sig, naar den i § 30 kræver, at Vælgeren skal have fyldt sit 30te Aar; A. V. Scheel: Privatrettens almindelige Del II S. 88—90; og Bestemmelsen bør derfor ikke være bindende for Valgbestyrelsen, der tværtimod bør medtage enhver, som paa selve Valgdagen fylder 30 Aar; dog vil den ikke kunne paadrage sig Ansvar ved at undlade det, og Rekursen til Domstolene vil være uden Betydning for den paagjældende, da den først vil kunne foregaa efter Valgenes Iværksættelse. Listerne efterses og berigtiges hvert Aar i de sidste 14 Dage af Februar og fremlægges til almindeligt Eftersyn i de første 8 Dage af Marts; Valglovens §§ 10, 11, 12; Holck II S. 30. Inden 3 Dage fra Udløbet af den Tid, hvori Valglisterne ligge fremme, skal enhver, som mener, at han selv uden Føje er udeladt eller en anden uden Føje optaget, skriftlig fremsætte sin Paastand desangaaende, ledsaget af en kort Begrundelse; Valglovens § 13. Den fremsatte Paastand foretages i et offentligt Møde af Kommunalbestyrelsen eller i Kjøbenhavn af Udvalget for Valglisterne; Valglovens § 14; U. f. R. 1890 S. 643; § 19. I Mødet kunne Dokumenter fremlægges og Vidner føres. Afgjørelse sker ved Kjendelse, som tilføres Forhandlingsprotokollen, hvorefter Listerne

underskrives. Gaar Kjendelsen ud paa, at vedkommende skal optages eller forblive paa Listerne, er Sagen dermed endelig afgjort; men gaar den ud paa at nægte vedkommende Valgret, kan Sagen fordres afgjort ved Dom efter Formen for Gjæsteretsbehandling, saaledes at Sagen anlægges mod Kommunalbestyrelsen, som faar en Sagfører beskikket af det offentlige, medens begge Parter i første Instans ere fri for at betale Retsgebyrer og bruge stemplet Papir; Valglovens § 20; jfr § 14. Endelig bestemmer Valglovens § 20 in fine, at naar den vedkommende opnaar Dom for at være valgberettiget, skal han optages paa Valglisten, saa snart han foreviser en Udskrift af Dommen. Betydningen af denne Bestemmelse maa være den, at Kommunalbestyrelsen maa være pligtig til at efterkomme Dommen, selv om denne af Kommunalbestyrelsen bliver appelleret, med andre Ord, at Appellen ikke har suspensiv Virkning; Indenrigsm Skr Nr 305, 18 Novbr 1890. Dette gik man ogsaa ud fra i Rigsforsamlingen; jfr Forhandlingerne Sp. 3420; hvor der endog var Tilbøjelighed til at forstaa Bestemmelsen saaledes, at den udelukkede Appel fra Kommunalbestyrelsens Side, hvilket sidste imidlertid ikke kan antages. Det lader sig ogsaa let forklare, at Lovgiveren kan have villet, at Underrettens Dom, hvorved Valgret tillægges nogen, foreløbig skal tages til Følge, uanset at den appelleres, efter som Valglisterne affattes for ét Aar ad Gangen, og den paagjældende vil være udsat for ikke at have Nytte af Søgsmaalet, hvis han skulde lide Ophold i sin Rets Nydelse, indtil hans Valgberettigelse var anerkjendt af Højesteret. Valglisterne underskrives af Kommunalbestyrelsens Formand, som derhos ifølge Valglovens §§ 15—18 og 25—26; jfr Lov 10 Decbr 1852; ufortøvet skal indsende en bekræftet Gjenpart deraf til Formanden for Valgstedets Kommunalbestyrelse, hvilken Forpligtelses Opfyldelse det paahviler Amtmændene at paase.

Listerne gjælde fra 1 April til 31 Marts i det paafølgende Aar, saaledes at samtlige i Aarets Løb forefaldende Valg iværksættes paa Grundlag af dem. Foretages der flere Gange Valg i Løbet af samme Aar, og Valglisterne en Gang ere benyttede ved navnlig Afstemning, skal Kommunalbestyrelsen ifølge Valglovens § 21 holde en bekræftet Afskrift rede til at benyttes ved senere Valg.

Spørge vi om Listernes retlige Betydning, mærkes, at Optagelse paa dem er en nødvendig Betingelse for Valgrettens Udøvelse, saaledes at en Mand, hvis Navn ikke staar paa dem, ikke kan øve sin Valgret, selv om den grundlovsmæssig maatte tilkomme ham, og omvendt er Optagelse paa de endelig afsluttede Lister tilstrækkelig til at hjemle Beføjelse til at udøve Valgret, selv om den paagjældende i Virkeligheden mangler de fornødne grundlovmæssige Kvalifikationer. At den anførte

Betydning af Valglisterne er i Overensstemmelse med Valglovens Opfattelse af deres Væsen og Øjemed, kan ikke være tvivlsomt. Allerede Bestemmelserne i Valglovens §§ 12—14; jfr § 19; angaaende Listernes Fremlæggelse til offentligt Eftersyn og Indsigelsers Fremsættelse inden en vis Frist, vilde ikke have nogen fornuftig Mening, hvis Forudsætningen derfor ikke var, at Forandringer i Listerne ikke kunne ske senere. Hertil kommer Bestemmelsen i Valglovens § 14, som udtrykkelig erklærer, at der i Aarets Løb ikke kan ske nogen Forandring i samme uden i Henhold til Dom. Naar til denne Regel om Listernes Uforanderlighed i Valgperioden føjes Bestemmelsen i Valglovens § 21; jfr §§ 56; 57; 63; om, at samtlige Valg i Valgperioden skulle ske efter Listerne, kan der ikke være Tvivl om Valglovens Godkjendelse af den opstillede Paastand. — Men ved denne Betragtning af Valglovens Forskrifter kan Sagen ikke anses for endelig afgjort. Spørgsmaalet bliver, om ikke disse Valglovens Regler komme i Strid med Grundloven, da de ville kunne føre til, at Personer, der ikke ere grundlovmæssig egnede, stedes til Valgrettens Udøvelse, medens andre, som ere egnede, udelukkes derfra. Det sidste Resultat vil kun til en vis Grad kunne forhindres ved Hjælp af Tillægslister, men det første slet ikke, idet den, som én Gang er optagen paa Valglisten, vil kunne vælge i hele det paagjældende Aar, selv om han i Løbet af samme gaar fallit, bliver umyndiggjort, kommer under Fattigvæsenets Forsorg o. s. v. Til Trods herfor kan dog den anførte Sætning i Valgloven ikke anses for stridende mod Grundloven. Vel hjemler nemlig Grundloven ikke udtrykkelig, at der kan og skal føres Lister over Vælgerne; men desuagtet maa den nødvendigvis have forudsat, at saadanne kunne og skulle føres, da Spørgsmaalet om, hvilke Personer Valgretten tilkommer, nødvendigvis maa være afgjort, inden selve Valget finder Sted. Det vilde være en fuldstændig Umulighed at lade dette staa hen indtil selve Valget, for derefter først paa en Gang at optage og afgjøre Spørgsmaalet om samtlige de sig fremstillende Personers Berettigelse til at vælge. Har altsaa Grundloven ikke kunnet forudsætte, at Spørgsmaalet om vedkommendes Valgret skulde afgjøres i samme Øjeblik, som Valget fandt Sted, men at det maatte være afgjort forinden, saa kan den heller ikke ved de Betingelser, den opstiller, f. Ex. at vedkommende ikke maa staa i privat Tjenesteforhold, ikke maa have nydt Fattigunderstøttelse, have villet underforstaa Ordene: i samme Øjeblik, Valget finder Sted, men: paa det forudgaaende Tidspunkt, da Spørgsmaalet om hans Valgberettigelse rejses og afgjøres. Fastsættelsen af dette Tidspunkt maa Grundloven, da den ikke selv har indladt sig paa at bestemme det, have villet overlade til den almindelige Lovgivningsmagts Skjøn. Det tilkommer derfor denne at fixere Reglen, som den vil, og, hvad enten den maatte

gjøre det paa den ene eller paa den anden Maade, vil der ikke kunne være Tale om at betragte Ordningen som grundlovstridig, men Grundlovens Bestemmelse i § 30 om Betingelsen for Valgret maa forstaas paa den Maade, at disse Betingelser ikke skulle foreligge paa selve det Tidspunkt, da Valget foregaar, men derimod paa det, da Vælgernes Legitimation fastslaas, d. e. naar Valglisten underskrives.

Retsbrugen ved Prøvelsen af Valgbrevenes Gyldighed er nu ogsaa nærmest i Overensstemmelse med den her forsvarede Anskuelse jfr f. Ex. Folk. Tid. 1887—88 Sp. 2155; 1892—93 Sp. 1255, 1299; 1898—99 Sp. 74 flg. 106 flg; A. Krieger: Anf. Værk S. 63—64

§ 44. Valgenes Afholdelse.

Valgene foregaa i offentlige Møder, som berammes paa den i Valglovens § 90 foreskrevne Maade og bekjendtgøres efter Reglerne i Valglovens § 34. Valgstedet er, forsaavidt der findes en Kjøbstad i Kredsen henlagt til den; jfr iøvrigt om Valgstederne Valglovens § 45 A og B og den Loven vedføjede Fortegnelse over Valgkredsene; Lov Nr. 14, 3 Febr 1902 og Lov Nr 84, 15 Maj 1903.

Ingen kan ved Valg til Folketinget komme i Betragtning, naar han ikke selv har stillet sig; Grl.'s § 32; Valglovens § 29. Ingen kan stille sig uden at være anbefalet i det mindste af én af Valgkredsens Vælgere som Stiller; Ind. M. Cirk. Nr. 230, 2 Juni 1903; men han kan have flere saadanne indtil 25, dog Medlemmerne af Valgbestyrelsen undtagne, idet disse ikke kunne være Stillere; Valgloven § 29. Saavel Kandidaten som Stillerne skulle betimelig forud være skriftlig anmeldte for Valgbestyrelsen; jfr Valglovens § 30; og maa fremstille sig personlig paa Valgdagen, for saa vidt de ikke for vedkommende Bestyrelse have anmeldt af den godkjendt lovligt Forfald; jfr Valglovens § 30. Valgbestyrelsen er under alle Omstændigheder forpligtet til, naar blot den anførte Betingelse med Hensyn til Stileren er fyldestgjort, at lade Kandidaten stille sig til Valg, selv om den formener, at han ikke er valgbar, idet Spørgsmaalet derom bliver at afgjøre af vedkommende Ting; Grl.'s § 54; Valglovens § 31. Ingen kan stille sig i mere end én Kreds; handles der herimod, er hans Valg ugyldigt; Valglovens § 32.

Om Valgenes Foretagelse i Valgmøderne, indeholdes Bestemmelser i Valglovens § 33—35. Har kun én Kandidat meldt sig, erklæres han for valgt, medmindre 50 Vælgere inden et Kvarters Forløb efter Forhandlingernes Slutning begære Afsteminng, hvorimod der, hvis flere Kandidater have meldt sig, strax skrides dertil; jfr Valglovens § 36 flg. Afstemningen sker skriftlig ved konvoluterede Stemmesedler og er hemmelig.

Valglovens §§ 36—43; Ind. M. Skr. Nr. 168, 5 Maj 1903. Optælling af Stemmesedlerne sker af Valgbestyrelsen med Adgang til Kontrol for de opstillede Kandidater samt Udskydelse af de ugyldige Stemmesedler. Den Kandidat, der ved Optællingen har faaet de fleste Stemmer, er valgt. Er Stemmetallet lige, gjør Lodtrækning Udslaget. Den valgte Kandidat forsynes derefter med et Valgbrev; jfr Valglovens § 91. Valgbestyrelsen fører en Valgbog; Ind. M. Cirk. Nr. 58, 26 Marts 1903, hvoraf bekræftet Udskrift af Formanden tilsendes Indenrigsministeriet senest 8 Dage efter Valget; jfr Valgloven § 28.

Om Valgene i Holbæk Amts 4de Valgkreds, omfattende Samsøe, og om Afstemning paa forskjellige andre Øer se Valglovens § 45 A og B og en Række Cirkulærer i M. T. 1901 og 1906; Ind. M. Skr. Nr. 362, 13 Novbr 1901; om de i §§ 43 og 44 behandlede Æmner i Almindelighed, se iøvrigt Ind. M. Cirk. Nr. 22 14 Febr 1901; Nr. 58, 26 Marts 1903; Nr. 89, 30 Apr 1906.

II. Om Landstingets Dannelse.

§ 45. Indledende Bemærkninger.

Der findes ikke noget forfatningsretligt Spørgsmaal, der har været i den Grad omdebatteret i vor politiske Historie, som Spørgsmaalet om Landstingets Sammensætning. I Rigsforsamlingen enedes man i sin Tid efter at have drøftet og forkastet mange forskjellige Forslag om den ved Grl. 5 Juni 1849 §§ 39—43 indførte Ordning, hvorefter Valgretten til Landstinget tilkom de samme, som valgte til Folketinget, dog saaledes at Valgene foregik middelbart i større Kredse og gjaldt for en længere Tid, hvorhos der var opstillet særlige Valgbarhedsbetingelser, nemlig en højere Alder og en vis Indtægt eller Skatteydelse. Imidlertid synes den grundlovgivende Myndighed i 1849 selv at have haft en Erkjendelse af, at denne Ordning ikke frembød tilstrækkelig Garanti for de mindre talrige Samfundsklassers Interesser lige over for den Magt, som Forskrifterne angaaende Valgene til Folketinget lagde i Flertallets Haand, og derfor bleve Forskrifterne angaaende Landstingets Sammensætning ikke gjorte til Grundlovsforskrifter; men tvært imod lod Grl. 5 Juni 1849 § 44 Muligheden aaben for, at Landstingsvalgene, naar en ny Kommunallov var given, ved Lov kunde gaa over til de større kommunale (Amts- eller Provins-) Raad. Under Forhandlingerne angaaende den gjennemsete Grundlov gjenoptoges Spørgsmaalet, og efter megen Strid enedes endelig Regjeringen, Rigsraadet og Rigsdagen om den nuværende Ordning, der i Særdeleshed adskiller sig fra den ved Grl. 5 Juni 1849 indførte derved,

at den har brudt med Princippet om Folkevalg, da henholdsvis Kjøbstæder og Land for sig vælge Valgmænd, og med Princippet om lige Valgret ved at indrømme de højstbeskattede i Byerne og i Særdeleshed paa Landet en fortrinlig Valgret. Derhos har den forskjellige nye Regler, hvis første Udspring er at søge i Forfl. 2 Oktbr 1855.

§ 46. Om Medlemmernes Antal og om Adkomsten til at tage Sæde i Tinget.

Antallet af Landstingets Medlemmer er ikke fastsat i Forhold til Folketallet, men derimod ved selve Grl.'s § 34 bestemt til 66, hvoraf 12 tage Sæde i Tinget i Henhold til kongelig Udnævnelse, medens de øvrige vælges, 7 i Kjøbenhavn, 45 i større Valgkredse, omfattende Land og Kjøbstæder, 1 paa Bornholm og 1 af Færøernes Lagting.

§ 47. Om de af Kongen udnævnte Medlemmer.

Kongens Udnævnelse af Landstingsmænd maa i Overensstemmelse med den almindelige Regel i Grl.'s § 13 ske under Medvirkning af en Minister. Ifølge Grl.'s § 39 kan han kun udnævne saadanne Mænd til Landstingsmedlemmer, der ere eller have været valgte Medlemmer af Kongerigets tidligere eller bestaaende repræsentative Forsamlinger. Til disse Forsamlinger maa henregnes Rigsdagen og Rigsraadet, det sidste dog kun med Forbehold af, at den paagjældende har været valgt dertil for Kongeriget. Ligeledes maa Kongerigets Provinsialstænder samt den Grundlovs Udkastet behandlende Rigsforsamling medregnes, men hverken Hertugdømmernes Stænder eller Islands eller de danske vestindiske Øers repræsentative Forsamlinger.

Grl.'s § 39 kræver, at vedkommende skal være eller have været valgt Medlem af de paagjældende Forsamlinger. Holck II S. 44—45 udtaler, at der vel kunde være en Del, der talte for at forstaa dette Udtryk som folkevalgt i Modsætning til kongevalgt; men da det dog vilde være mindre naturligt, om de af Kongen udnævnte Medlemmer af Rigsraadets Landsting, der i Henhold til Grundlovens 1ste midlertidige Bestemmelse skulde tage Sæde i Rigsdagens Landsting, indtil de 12 Aar vare udløbne for hvert af dem, ikke skulde kunne udnævnes paany, da endvidere Ordet »valgt« efter sin naturlige Betydning, der er anerkjendt ikke blot i den daglige Sprogbrug, men til Dels ogsaa i Lovgivningen; Forfl. 2 Oktbr 1855 §§ 24, 25, 26, 34, 4de midlertidige Bestemmelse; Koloniallov 27 Novbr 1863 § 14; ja endog i Grundloven §§ 38 og 39: valgbar; Valgbarhed; tillige

omfatter kongevalgte Medlemmer, saa erklærer han sig dog for den modsatte Mening. Ganske vist kommer derved Ordet »valgt« til at staa overflødigt; men denne Omstændighed kan der formentlig paa Grund af den særegne Maade, paa hvilken det paagjældende Afsnit af Grundloven er blevet til, næppe tillægges nogen afgjørende Vægt ved Fortolkningen. — Vi kunne imidlertid ikke dele denne Holcks Opfattelse. Den afgjørende Indvending imod den er den før fremhævede Kjendsgjerning, at Ordet »valgt« derefter vilde staa overflødigt, og det tør den grundlovgivende Myndighed ikke formodes at have villet, med mindre tvingende Grunde nøde til Antagelse deraf; saadanne foreligge imidlertid aldeles ikke. Holcks Bemærkning om Maaden, hvorpaa Afsnittet er blevet til, er intet betydende; thi uden Hensyn til de forudgaaende Forhandlinger er Ordet dog indsat af den grundlovgivende Myndighed, som ved at stemme for dets Optagelse maa formodes ogsaa at have villet tillægge det en virkelig Betydning. Henvisningen til Sprogbrugen beviser dernæst heller intet; thi det er klart, at vi ved Ordets Fortolkning fortrinsvis maa se hen til Grundlovens egen Sprogbrug, og den skjelner med velberaad Hu i §§ 34 og 39 bestemt mellem Udnævnelse og Valg af Landstingsmænd; Rigsraadets Folk. Tid. 2 overord. Saml. 1864—65 Sp. 1324; en Adskillelse, som derhos paa ingen Maade er enstaaende, men ogsaa gjenfindes andet Steds; Fdg 26 Juli 1854 §§ 8; 12; 13; 14; Grl. 18 Novbr 1863 §§ 20; 26; jfr Valglovens § 88; Kommunallov 26 Maj 1868 § 33; jfr § 2. For saa vidt Holck herimod henviser til Ordene: valgbar og Valgbarhed i Grl.'s §§ 38 og 39 som Betegnelse for Evne til at kunne udnævnes af Kongen, er dette en Misforstaaelse, da derved utvivlsomt betegnes Evne til at kunne vælges af Folket. At tidligere udnævnte Medlemmer af Landstinget efter vor Fortolkning ikke ubetinget kunne udnævnes paany, er endelig paa ingen Maade en saadan Urimelighed, at den skulde beføje til at betragte Ordet valgt som staaende ørkesløst. Endelig kan til Fordel for vor Opfattelse ogsaa paaberaabes selve Øjemedet med Bestemmelsen. Den dragne Grænse for Kongens Udnævnelsesret kan aabenbart kun være grundet i, at Grundloven deri har villet have en vis Garanti for, at de Medlemmer, Kongen udnævner, ikke blot have vist sig at være i Besiddelse af Regeringens, men ogsaa af Medborgeres Tillid; og denne Garanti opnaas ikke, uden naar der tillægges Ordet »valgt« den her antagne Betydning. — Ligefremt opstilles ikke flere Betingelser for Udnævnelsen end den anførte, at den paagjældende skal være eller have været valgt Medlem af Kongerigets repræsentative Forsamlinger; man maa derfor spørge, om Kongen kan udnævne nogen til Medlem af Landstinget, der nu ikke vilde være valgbar til Rigsdagen, idet den paagjældende i Mellemtiden har mistet sin Valgbarhed, fordi han f. Ex. er bleven umyndiggjort eller

hans Bo er kommet under Fallitbehandling o. s. v. Dette Spørgsmaal maa besvares benægtende. Hjemmelen herfor findes i Grl.'s § 39, der med Hensyn til de af Kongen udnævnte Medlemmer bestemmer, at de udtræde af Tinget, naar de miste deres Valgbarhed, ɔ: Evne til at kunne vælges (af Folket) til Landstinget; men maa de saaledes udtræde, naar de miste deres Valgbarhed er det en Selvfølge, at de ikke kunne udnævnes, med mindre de ere i Besiddelse af Valgbarhed. At Grundloven ikke udtrykkelig har fremhævet dette, forklares naturlig af, at den siger: e r e e l l e r have været valgte Medlemmer; med Hensyn til de første er det givet, at de endnu ere i Besiddelse af Valgbarheden, og med Hensyn til de sidste vil ordentligvis ogsaa Tanken om deres mulige senere Fortabelse af Valgbarheden ligge saa fjærnt, at Grundloven ikke særlig har fremdraget den.

Ifølge det anførte er altsaa Bestemmelsen i Grl.'s § 39 af udfyldende Natur, saaledes at den Egenskab at være eller have været Medlem af de paagjældende Forsamlinger er en særlig Betingelse, der slutter sig til de almindelige Valgbarhedsbetingelser i Grundlovens § 38; jfr § 31; som ogsaa maa fyldestgjøres af de Mænd, Kongen udnævner, dog med Undtagelse af Fordringen om Bopæl inden for Landstingskredsen, hvor om der ikke bliver Tale i foreliggende Fald.

Kongens Udnævnelse af Landstingsmænd sker ifølge Grl.'s § 39 paa Livstid, medens den ifølge Forfl. 2 Oktbr 1855 § 25 og Grl. 18 Novbr 1863 § 26 gjaldt for 12 Aar ad Gangen. Dog staar det hver enkelt frit for at opgive sit Sæde i Landstinget, ligesom han udtræder af dette, naar han mister sin Valgbarhed. Et omtvistet Spørgsmaal er det, hvilken Indflydelse Landstingets Opløsning øver paa de kongelige Udnævnelser. Folketingsmand J. A. Hansen var den første, som i Almuevennen 1873 Nr 8 og 30 fremsatte og forsvarede den Anskuelse, at en Opløsning skulde medføre Ophør ogsaa af de udnævnte Medlemmers Ret til at have Sæde i Tinget, medens han i 1866 havde udtalt sig i modsat Retning; jfr min Piece: Landstingsopløsning og de udnævnte Landstingsmænd S. 56—57.

Men da I. A. Hansen i Aaret 1873 fremsatte sin Paastand, havde Folketingets Venstreflertal rejst Krav om Indførelse af Folketingsparlamentarismen; jfr ovenfor S. 168. Derved fremkaldtes naturligvis Spørgsmaalet om, hvorledes saa en Regjering, fremgaaet af Folketingets Flertal, skulde kunne bryde Landstingets Modstand, og et af de Midler, der kunde bruges til dette Øjemed, kunde netop være Ombytning af oppositionelle udnævnte Medlemmer af Landstinget ved dettes Opløsning. Efter at Kongen i Aaret 1901 havde udnævnt et Ministerium i Overensstemmelse med Folketingets Flertal, da Højre i Landstinget var bleven splittet, saa at der ikke længere fandtes noget politisk Flertal i dette Ting,

udtalte i Aaret 1902 Justitsminister Alberti og Finansminister Lassen, den sidste endogsaa i selve Folketinget sig i Overensstemmelse med I. A. Hansens Opfattelse; jfr K. Berlin: Opløsningsretten, S. 112, der i Texten fremhæver de »ledende Statsmænds« Udtalelser for Opløseligheden, medens han paa den anden Side i Noten sammesteds ikke fremhæver den Kjendsgjerning, at Konsejlspræsident J. C. Christensen trods gentagne Interpellationer i Folketing og Landsting ikke har villet besvare Spørgsmaalet, men henvist Afgørelsen deraf til Statsraadet. Det vil herefter ses, at det er Politikere, der i Danmark have fremsat Paastanden om de udnævnte Landstingsmænds Opløselighed, medens i alle andre Stater deres Uopløselighed er anset for utvivlsom. Og senere have vel adskillige Jurister støttet den fremsatte Paastand; jfr Tidsskrift for Retsvidenskab 1894, S. 193; Dr. jur. E. Møller: Landstingsopløsning; Kjøbenhavn 1902. Overretssagfører V. Byrdal: De udnævnte Landstingsmænd; Kjøbenhavn 1906; men Dr. Berlin: Anf. Værk S. 151—152 har dog erkjendt, at den herskende Mening endnu anerkjender de udnævnte Landstingsmænds Uopløselighed, ligesom han S. 357 udtaler, at Muligheden af de paa Livstid udnævnte Landstingsmænds Opløselighed endnu er en den umiddelbare Retsbevidsthed oprørende Tanke; jfr C. G. Holck: Statsforfatningsret II, S. 147; Goos og Hansen: Grundtræk af den danske Statsforfatningsret 1890, S. 152; og af fremmede Forfattere, T. H. Aschehoug, Nordisk Statsret 1885, S. 127.

Naar et Par franske Forfattere have vedkjendt sig den modsatte Opfattelse, jfr Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 169, saa har den ene af dem ogsaa betegnet den som en Abnormitet (»Chose anormale«), hvad der finder sin Forklaring i, hvad der vil blive anført nedenfor S. 275. Dr. Berlin, som selv i 1902 afgjort hævdede Opløseligheden, jfr hans anførte Værk, S. 152, hvor den ved Justitsminister Alberti og Finansminister Lassens Udtalelser fremkaldte polemiske Literatur er nærmere omtalt, har i sin Doktordisputats om Opløsningsretten 1906 S. 166 nøjedes med at udtale, at Spørgsmaalet om Opløselighed eller Uopløselighed af de udnævnte Landstingsmænd ialtfald sikkert maa betragtes som tvivlsomt, »og dette turde maaske, naar alt kommer til alt, i Grunden slet ikke være den alleruheldigste Løsning«; men Erfaringen har dog derimod vist, at en Strid om Grundlovens Forstaaelse hører til de bitreste og langvarigste, hvorfor det er en sørgelig Ejendommelighed ved den danske Statsret, at dette Spørgsmaal i den er bleven rejst.

Som Udgangspunkt for Besvarelsen deraf maa da først fremhæves, at der maa paavises positiv Hjemmel i Forfatningen baade for selve Opløsningsrettens Tilværelse og for den Udstrækning, i hvilken den haves; jfr Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 228.

Spørger man saa om de Grunde, der paaberaabes for de paa Livstid udnævnte Landstingsmænds Opløselighed, saa henvises først til Grundlovens § 22, der siger, at Kongen kan opløse hele Rigsdagen eller en af dens Afdelinger. Hele Rigsdagen skal da betegne alle Rigsdagsmænd; jfr. Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 302. Derfor ombytter man uden videre Udtrykket: Rigsdag med Rigsdagsmandater. Men dette er uhjemlet. »Hele Rigsdagen« staar i Grl.'s § 22 ikke i Modsætning til de enkelte Rigsdagsmænd, men derimod til «en af dens Afdelinger«. Derfor talte ogsaa Valglov 4 Decbr 1863 § 18 om Opløsning af hele Rigsraadet eller en af dets Afdelinger, skjønt de 18 udnævnte Medlemmer ifølge den udtrykkelige Bestemmelse i Grl. 18 Novbr 1863 § 26 ikke ramtes af en Opløsning. Derfor kan ogsaa Grl.'s § 22 tale om en Opløsning af hele Rigsdagen, uden at alle Rigsdagsmænds Mandater dermed bortfalde. Derfor kan yderligere paaberaabes, at Udtrykket Rigsdag, som foran S. 223 flg. omtalt, ingenlunde overalt i Grundloven omfatter alle Rigsdagsmænd, men efter Omstændighederne kun et ubestemt Antal, varierende mellem alle og en over Halvdelen. Naar blot et Antal Mandater, liggende inden for den anførte Grænse rammes af Oplosningen, er Udtrykket Rigsdag i § 22 beføjet. Og til samme Resultat naar man ved at undersøge Betydningen af Udtrykket »opløse«. Det specifik-statsretlige ved Udtrykket opløse i Grl.'s § 22 viser sig kun deri, at 1) Opløsningen skal ske ifølge en kongelig Beslutning, og 2) at den skal efterfølges af nye Valg; jfr Grl.'s § 95, saaledes at Rigsdagen kan samles paa ny inden to Maaneder; men i Henseende til Udtrykkets Forstaaelse i ovrigt giver Paragrafen kun det Bidrag, at den forudsætter, at Rigsdagen efter Oplosningen ikke kan samles. Dertil kræves imidlertid kun, at saa mange Mandater tilintetgjøres ved Opløsningen, at Rigsdagen derefter ikke kan konstituere sig eller vedblive at fungere som saadan. Men dette Resultat vil være indtraadt selv om de udnævnte Landstingsmænd ikke rammes ved en Opløsning, da Landstinget dog ikke kan konstituere sig alene med de tolv udnævnte Medlemmer, idet dertil udkræves en over Halvdelen. I Overensstemmelse med denne Betydning af Udtrykket »opløse« talte ogsaa ældre Forfatninger om en Oplosning af Stænderforsamlingen, selv om kun den ene Afdelings valgte Medlemmer ramtes deraf, for saa vidt som saa en til Forsamlingens Konstituering nodvendig Bestanddel manglede; jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 174. Denne i og for sig berettigede Sprogbrug er imidlertid forladt i nyere Forfatninger, deriblandt ogsaa i vor Grundlov, der i § 22 sondrer imellem en Oplosning af hele Rigsdagen og en af dens Afdelinger. Men med denne Begrænsning maa da den almindelige Betydning af Ordet opløse ogsaa fastholdes, saaledes at Landstinget er opløst, naar kun de tolv udnævnte

Medlemmer ere i Behold. Herimod kan ikke paaberaabes, at Kongen derefter vilde have Ret til at opløse et vilkaarligt Antal Medlemmer af et Ting, naar de blot udgjorde en over Halvdelen, f. Ex. 34 Landstingsmænd. Kongen kan nemlig ikke opløse et Antal Rigsdagsmænd eller Landstingsmænd og Folketingsmænd. Han kan kun grundlovsmæssig opløse, være sig Rigsdagen, Folketinget eller Landstinget, og hvor mange Rigsdagsmænd der saa i denne Sammenhæng indbefattes under de anførte Udtryk, maa nærmere granskes, idet man paa Forhaand kun kan være sikker paa, at mindst en over Halvdelen falder ind derunder. I Overensstemmelse hermed er det ogsaa, at henholdsvis den spanske og i Efterligning deraf den portugisiske Forfatning, i hvilke Senatet bestaar baade af udnævnte og af valgte Medlemmer, kun tale om, at Kongen kan opløse den valgte Bestanddel af Senatet; jfr Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 90 og 96; fordi disse Landes Forfatninger ikke kræve et Mindstetal af Medlemmer til at konstituere det, saa at der derefter strengt taget ikke kan tales om en Opløsning af Senatet, saa længe blot et Mindstetal af Senatorer maatte være levnet.

Hvor vidtstrakt en Virkning Kongens Opløsning af »Rigsdagen« eller af »Folketinget« eller »Landstinget« øver paa de enkelte Medlemmer inden for den foranførte Ramme, maa da bero paa den almindelige statsretlige Sprogbrugs Forstaaelse af Udtrykket »opløse« og vor egen Grundlovs Bestemmelser. Udgangspunktet for denne Granskning er da ikke, som Dr. Berlin: Anf. Værk S. 154, synes at mene, at de anførte Udtryk i og for sig omfatte alle Rigsdagsmænds Mandaters Tilintetgørelse, og at altsaa Beviset for en indskrænkende Fortolkning af dem maa føres; men man maa gaa ud fra Erkjendelsen af Muligheden af en Flerhed af Forstaaelser af et i og for sig til en vis Grad elastisk Udtryk, blandt hvilke Forstaaelser det saa gjælder om at udfinde den rette. Og her vil da først Granskningen af den almindelige statsretlige Sprogbrug vise, at overalt uden for Danmark de livsvarige Medlemmers Uberørthed af en Opløsning er anset som givet.

Det er saaledes for det første en almindelig Regel, at overhovedet udnævnte Medlemmer af Repræsentationen ikke rammes af en Opløsning. Blandt Staterne med konstitutionelle Forfatninger gjør kun Serbien en Undtagelse, og der er endda Forholdet det, at Grundloven kun hjemler Kongen en Ret til at opløse Skupschtinaen og udskrive nye Valg; men Valgloven har dertil føjet en Bestemmelse om, at han ogsaa efter en Opløsning kan foretage nye Udnævnelser; jfr Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 94. Da Grundloven imidlertid udtrykkelig sondrer mellem Udnævnelser og Valg, er Valglovens Tilføjelse af Retten for Kongen til at foretage nye Udnævnelser efter Opløsningen et ligefremt Grundlovsbrud paa samme

Maade, som Tilfældet vilde være, hvis Valgloven hos os vilde gjøre en lignende Tilføjelse til Reglen i Grl.'s § 95. En virkelig forfatningsmæssig Ret for Kongen til at foretage nye Udnævnelser forekom derfor kun i engelske Kolonialforfatninger, hvor der ved Overgangen fra Embedsstyret til Selvstyret indførtes Enkeltkamre, dannede dels af udnævnte, dels af valgte Medlemmer, alle paa samme Aaremaal, der ogsaa alle ramtes af en Opløsning; jfr Dr. Berlin: Anf. V. S. 115; men denne Ordning forsvandt ved Indførelsen af et virkeligt konstitutionelt Tokammersystem, saa at i Nutiden den danske Forfatningslov for de vestindiske Kolonier er den eneste, i hvilken i Efterligning af de engelske Overgangs-Forfatninger en tilsvarende Ordning er bleven bevaret; jfr Koloniallov 26 Marts 1852, § 21; 27 Novbr 1863, § 33. Men at den Ordning er en paa Koloniernes særlige Forhold grundet Specialitet, fremgaar noksom af den Omstændighed, at de samtidige Forfatninger i Moderlandet, Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 34; Grl. 18 Novbr 1863 § 26; jfr ogsaa Forf. Lov for Island, Nr. 15, Jan 1874 § 14; opstille den modsatte Regel.

Hvad dernæst angaar de Medlemmer, der paa Livstid have Sæde i Repræsentationen, er det uden for Danmark en undtagelsesfri Regel, at de ikke rammes af en Opløsning. Dette gjælder saaledes om de paa Livstid valgte 28 irske Peers, der have Sæde i det engelske Overhus, i Modsætning til de 16 for et Parlament ɔ: en Valgperiode valgte skotske Peers i Overhuset; jfr P. Svejstrup: Bestaaende Forfatningslove III, S. 97—98. I Frankrig, hvor Senatet ifølge en Lov af 1875 dannedes af 225 paa 9 Aar og 75 paa Livstid valgte Medlemmer, blev ved Forfatningsrevisionen af 1884 et Forslag om at gjøre Senatet opløseligt mødt med Raabet: »de livsvarige« og hilst med Latter fra Venstre; jfr Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 81. I Serbien dristede man sig endelig kun til at lade de udnævnte Medlemmer rammes af en Opløsning, fordi de ikke vare udnævnte paa Livstid; jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 94, Note 5. Den overalt uden for Danmark herskende statsretlige Opfattelse er derfor aldeles utvivlsomt den, at Medlemmer, udnævnte eller valgte paa Livstid, ikke rammes af en Opløsning. For at Danmarks Riges grundlovgivende Myndighed i 1866 har henholdt sig til den almindelige Opfattelse, taler allerede selve den Kjendsgjerning, at Grl.'s § 22 aldeles ikke har givet udtømmende Forskrifter om Opløsningens Virkning, men kun er gaaet ud fra den som givet ved at forudsætte, at Rigsdagen efter Opløsningen ikke kan samles. At man dernæst ikke fra Bestemmelsen i § 22 i øvrigt kan slutte til, at Opløsningen rammer alle, ogsaa de udnævnte Medlemmer af Landstinget, er godtgjort ovenfor S. 273. Hertil kommer, at Grl.'s § 95, kun nævner Iværksættelse af almindelige Valg til Folketing og Landsting

som Følge af Rigsdagens Opløsning. Men Grundlovens Sprogbrug sondrer helt igjennem med beraad Hu mellem Udnævnelse og Valg; jfr Grl.'s §§ 34 og 39, og man vil derfor ud fra Grundlovens egen Ordbrug med Sikkerhed kunne paastaa, at Valg i § 95 ikke omfatter Udnævnelser[1]).

---

1) Naar Dr. Berlin: Anf. Værk S. 160; jfr S. 369; mener, at man ikke kan slutte noget sikkert derfra, at Grundloven, som gjennemført sondrer mellem Udnævnelse og Valg, i § 95 kun taler om nye Valg ikke om nye Udnævnelser, og mener, at dette „allerede" fremgaar af den dansk-vestindiske Koloniallov af 26 Marts 1852, der ligesaa skarpt sondrede imellem Udnævnelse og Valg og desuagtet i selve den egentlige Opløsningsregel kun fremhævede, at nye Valg skulde finde Sted, da afgive for det første Kolonialovens mulige Inkonsekvenser i Sprogbrugen intet Bevis med Hensyn til Grundloven, og dernæst er selve den anførte Paastand urigtig. At Opløsningen afføder nye Udnævnelser fremgaar ikke af § 22, der kun paabyder nye Valg efter en Opløsning; men derimod af § 21, der siger: Efterat Folkevalgene have fundet Sted, tager Kongen Bestemmelse om, hvem han vil udnævne til Medlemmer af Kolonialraadet o. s. v. Denne Regel maa da ogsaa faa Anvendelse, hvor Folkevalg have fundet Sted efter en Opløsning. At Lovens Sondring mellem Udnævnelse og Valg ogsaa i en anden Retning havde Betydning, fremgaar af Lovens § 25, hvorefter Raadet kan afgøre Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, hvorunder ingenlunde var indbefattet Udnævnelser, i det Kolonialraadet utvivlsomt ikke kunde sætte sig til Doms over de kongelige Udnævnelsers Gyldighed; jfr Koloniallov 27 Novbr. 1863 § 46. Naar Forfatteren anf. St. til Støtte for sin Mening yderligere henviser til den serbiske Forfatning, da er dette Argument allerede gjendrevet ovenfor, saavist som ingen Valglov turde driste sig til at tilføje Ordene: „og nye Udnævnelser til Landstinget" i Grundlovens § 95 uden st gøre sig skyldig i et flagrant Grundlovsbrud. Naar endelig Forfatteren S. 389, Note 38, paaberaaber sig Sammenblandingen af Ordene udnævne og vælge i danske og islandske Love, da er denne Sammenblanding aldeles irrelevant i Henseende til Grundlovens Fortolkning, som strengt har gjennemført Sondringen mellem de to Udtryk i Henseende til Beskikkelser af Medlemmer til Rigsdagen.

Hr. Overretssagfører Byrdal: De udnævnte Landstingsmænd S. 8 mener dernæst, at den af J. A. Hansen selv under Grundlovsforhandlingerne fremhævede grundlovsmæssige Sondring kun skulde være indført af Hensyn til Grundlovens § 39 for at tilkjendegive, at de tidligere paa 12 Aar udnævnte Medlemmer af Rigsraadets Landsting, der overgik til Rigsdagens Landsting, ikke skulde kunne gjenudnævnes.

Men Forfatteren har anført J. A. Hansens Udtalelser ufuldstændigt; thi efter den hos Forfatteren Side 8 nederst anførte Sætning:

„Maaske jeg her i Parentes maatte gjøre opmærksom paa, at Udvalget for at undgaa Misforstaaelse lægger særdeles Vægt paa, at man i Forslaget om Kongens Beskikkelse af Landtingsmand bruger Ordet „Udnævnelse", medens man med Hensyn til de andre Medlemmer bruger Ordet „Valg", idet man derved vil betegne, at de af Kongen udnævnte Medlemmer ikke skulle

Men medens det altsaa er givet, at Grl.'s § 95 ifølge sin Ordlyd kun giver en Regel om Opløsningens Virkning med Hensyn til de valgte Medlemmer, er det et andet Spørgsmaal, om denne Forskrift ogsaa har til Hensigt at være udtømmende, saaledes at der med Sikkerhed fra den kan sluttes e contrario til, at de udnævnte Medlemmer ikke rammes af en Opløsning.

---

anses for at være valgte Medlemmer af Kongerigets repræsentative Forsamling",

udtaler J. A. Hansen yderligere:

„Man ser, at der gjennem hele Redaktionen er holdt stærkt paa Ordene: „Udnævnelse" og „udnævnt" for de Medlemmer, Kongen har beskikket, medens der bruges Ordene: „Valg" og „valgte" med Hensyn til de øvrige. Rigsraadets Folketings Tidende 1864—65, Sp. 1324."

Selv om J. A. Hansens Udtalelse altsaa er fremkommet som et parentesisk Indskud i Anledning af Udtrykket „valgt Medlem" i Grundlovens § 39, har den aabenbart, som den sidst anførte Sætning viser, et almindeligere og videregående Indhold, hvorfor den ubetinget taler til Støtte for den Hovedsætning, at der maa tillægges den i hele Redaktionen gjennemførte Sondring mellem Valg og Udnævnelse reel Betydning som saadan overalt, hvor den forekommer i Grundloven, saa at de om Valg og valgte Medlemmer givne Forskrifter ikke ere positivt gjældende ogsaa for Udnævnelser og udnævnte Landtingsmænd. Dette gjælder derfor ogsaa om Forskriften i Grundlovens § 95.

Naar Hr. Overretssagfører Byrdal endvidere S. 34 fremhæver, at ifølge Grdl.s § 95 en Grundlovsændring ikke skal kunne gjennemføres, forinden Vælgerne er spurgte, saa er dette fulkommen korrekt og naas ved en efter Opløsningen foretagen Udskrivning af almindelige Valg. Men naar Forfatteren saa tilføjer, at der her ikke var nogensomhelst Anledning for Grundlovens Givere til at lade Tanken falde paa Udnævnelser og tilføje en Sætning om, at naar de 12 fra Rigsraadets Landsting overgaaende Medlemmer helt eller delvis vare blevne erstattede med Medlemmer, udnævnte paa Livstid, skulde der for de sidstnævntes vedkommende foretages nye Udnævnelser, saa er dette urigtigt. Grundloven var jo dog bestemt til at gjælde længere end 12 Aar, saa at man ikke burde savne en Regel i selve Grdl.s § 95 for den efterfølgende Tid angaaende de livsvarige Medlemmer, hvis de skulde rammes af en Opløsning. Og selv om Regeringen og Rigsdagen i § 95 forudsættes at være enige, vil dette dog kun med Sikkerhed kunne siges om Rigsdagens Flertal. Men de 12 udnævnte Medlemmer kunde netop tænkes at høre helt eller delvis til Oppositionen og efter Opløsningen gjøre Udslaget mod Regeringen. Derfor vilde Muligheden af deres Fjernelse ved en Opløsning ogsaa her kunne være praktisk.

Naar Forfatteren endelig til Fordel for sig benytter et af J. A. Hansen fremført Argument, hentet fra Udtrykket „den nyvalgte Rigsdag", som Grdl. 1866 § 95 har sat istedetfor Udtrykket „den nye Rigsdag" i Grundlov 1849 § 100, saa peger Forandringen i Udtryksmaaden snarere i modsat Retning. Det er ikke Rigsdagen, der er ny, men kun den valgte Bestanddel, der er ny; derfor taler Paragrafen korrekt om den efter Opløsningen nyvalgte ɔ: den ved Valg, ikke ved Udnævnelser fornyede Rigsdag.

Dette tør ikke antages, da selve Øjemedet med Grl.'s § 95 ikke er at fastsætte Virkningen af en Opløsning af Rigsdagen i Almindelighed; men den kun lejlighedsvis kommer til at udtale sig derom, og § 95 derhos har sin Kilde i Grl. 5 Juni 1849 § 100, i hvilken Grundlovs Landsting der imidlertid ikke fandtes udnævnte Medlemmer, og Grundlovsgiverne kunne have overset den derved nødvendiggjorte Forandring, i hvilket Tilfælde de ingenlunde ved Udeladelsen have villet udelukke Nyudnævnelsen af Landstingsmænd som Følge af en Rigsdagsopløsning. Men denne Mulighed ændrer dog ikke den Kjendsgjerning, at Grl.'s § 95 positivt kun nævner Valg, og at Spørgsmaalet derfor kun kan blive det, om man ved Hjælp af Analogi kan stille Udnævnelser ved Siden af Valg[1]). Men dette vilde være ubeføjet, fordi Betingelsen for en analogisk Anvendelse, Aarsagernes Lighed, vilde mangle. Kongens Opløsning af Rigsdagen rammer de valgte Medlemmer under et uden Undtagelse, og det beror ikke paa Kongen, men paa Vælgerne, om de skulle gjenindtage deres Sæde. Men hvis man forudsætter, at Opløsningen ogsaa rammer de udnævnte Medlemmer, vilde det være Kongen selv, der traf Bestemmelse om, hvor vidt han vilde gjenudnævne dem, eller ikke, og han vilde derhos kunne træffe sin Bestemmelse med Hensyn til hvert enkelt saaledes, at han kunde gjenudnævne de ministerielle og udelukke de oppositionelle Medlemmer. Derfor vil Adgangen til at medtage de udnævnte Medlemmer under en Opløsning have en ganske anden Betydning og Virkning, end om Opløsningen blot rammer den valgte Bestanddel, og derfor kan man ikke overføre den om sidstnævnte givne Regel paa hine. Heller ikke kan man slutte saaledes, at da de valgte Landstingsmænd vælges paa 8 Aar og dog kunne rammes af en Opløsning forinden, maa følgelig ogsaa de paa Livstid udnævnte Landstingsmænd kunne miste deres Sæde ved en Opløsning i deres levende Live; thi med Hensyn til de valgte Landstingsmænd er det ikke Vælgerne, som have valgt dem, der tilbagekalde deres Mandat inden Valgperiodens Udløb; men med Hensyn til de udnævnte Landstingsmænd er det Kongen, der selv har udnævnt dem paa Livstid, som gjennem en Opløsning af Rigsdagen igjen ophæver Mandatet i deres levende Live, og en saadan Ophævelse uden Hensyn til, under hvilken Form og

---

1) Denne Forstaaelse af Reglen i Grundlovens § 95 har jeg altid fastholdt ogsaa paa det af Dr. Berlin anførte Sted S. 44 i min Pièce: „Til Gjensvar", saa at Forfatteren med Urette paastaar, at jeg har ændret min Mening paa dette Punkt. Om Højesteretssagfører Dr. jur. E. Møllers mærkværdige Forsøg paa at lade Udtrykket „Valg" i Grundlovens § 95 omfatte Udnævnelser i „Landstingsopløsning" S. 106 og flg., henviser jeg til min Pièce: „Landstingsopløsning og de udnævnte Landstingsmænd" S. 23 flg.

paa hvilken Maade den sker, er og bliver dog uforenelig med en Udnævnelse paa Livstid[1]). Man vilde heller ikke kunde sammenstille denne Opløsningens Virkning med et Pairsskub; thi ved et saadant sættes vel nye Medlemmer ind; men ingen af de tidligere paa Livstid udnævnte sættes ud, og derfor fremkommer ikke derved den samme Modsigelse som ved en Udsættelse af livsvarige Medlemmer gjennem en Opløsning.

Resultatet af Granskningen af den almindelige statsretlige Sprogbrug og af Grundlovens Forskrifter er da den, at der ikke i Grl.'s § 22 findes virkelig sikker Hjemmel for, at de udnævnte Landstingsmænd rammes af en Opløsning, og at hverken Grl.'s § 95 eller dens Analogi, kan paaberaabes til Støtte derfor, men snarere taler derimod. Saa paaberaabe imidlertid Forkæmperne for de udnævnte Landstingsmænds Opløselighed sig den historiske Kjendsgjerning, at de tidligere Forfatningslove, i hvilke der fandtes paa Aaremaal udnævnte Medlemmer, udtrykkelig bestemte, at disse ikke ramtes af en Opløsning, jfr Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 34; Grl. 18 Novbr 1863, § 26; jfr ogsaa Forf. Lov Nr. 1, 5 Jan 1874, § 14. Denne samme udtrykkelige Bestemmelse indeholder Grundlovens 1ste midlertidige Bestemmelse med Hensyn til de paa tolv Aar udnævnte Medlemmer af Rigsraadets Landsting, der overgik til Rigsdagens Landsting. I Udkastet til Fællesforfatningen, hvorved de udnævnte Medlemmer foresloges udnævnte paa Livstid, fandtes der ogsaa en tilsvarende Bestemmelse om dem, som senere blev optagen i Fællesforfatningen om de paa tolv Aar udnævnte Medlemmer; men Grl.'s § 39 har ingen tilsvarende Bestemmelse om sine paa Livstid udnævnte Medlemmer. Derfor maa den antages at have villet, at en modsat Regel skulde gjælde med Hensyn til dem, og deri formenes der ogsaa at være en fornuftig Mening, for saa vidt som paa den Maade Regeringen i Adgangen til de paa Livstid udnævnte Landstingsmænds Fjernelse ved en Opløsning vilde have et Middel til i Konfliktstilfælde mellem Regering og Folketing paa den ene, Landstinget paa den anden Side at bryde Landstingets Modstand og derigjennem skabe Fred og Forstaaelse mellem Statsmagtens Faktorer, forudsat blot, at den har et vist Tilhold mellem Vælgerne, der skaffer den saa stort Tilhæng i Landstinget, at i fornødent Fald de udnævnte Medlemmer kunne gjøre

---

[1]) Naar Embedsmænd, der ikke er ansatte paa Aarsmaal eller paa Opsigelse, i Almindelighed for Kortheds Skyld betegnes som ansatte paa Livstid, er dette Udtryk, der ikke er legalt, i og for sig ukorrekt; jfr min Pièce: Til Gjensvar, S. 18 flg., hvor jeg har paavist Urigtigheden af Dr. Berlins Forsøg paa at benytte Muligheden af de „paa Livstid" ansatte Embedsmænds Afskedigelse til Fortolkning af Grundlovens Udtryk: Udnævnelse paa Livstid i § 39; jfr nu Dr. Berlin: Opløsningsretten S. 285, Note 30.

Udslaget ved Afstemningen. Paa den Maade danner Adgangen til Nyudnævnelsen af Landstingsmænd i valgte et Slags Erstatning for Pairsskub i ikke valgte første Kamre.

For denne Forstaaelse af Grundlovens Mening med de udnævnte Landstingsmænd har Hr. Overretssagfører Byrdal S. 58; jfr. S. 91; paaberaabt sig, at det som Grundlag for Forhandlingernes forelagte Grundlovsforslag lød:

§ 34: Antallet af Landstingets Medlemmer er 68; hvoraf 12 udnævnes af Kongen.

§ 37: De kongevalgte udnævnes paa 12 Aar, som for hvert Medlem regnes fra Udstedelsesdagen.

§ 39: Gyldigheden af de kongevalgtes Udnævnelser ophæves ikke ved Landstingets Opløsning.

Midlertidige Bestemmelser.

1) De nuværende kongevalgte Medlemmer af Rigsraadets Landsting tage Sæde i Rigsdagens Landsting, indtil de 12 Aar fra Udnævnelserne ere udløbne for hvert enkelt af dem.

Denne Affattelse er nu ændret derhen i den gjældende Grundlov:

§ 34: Antallet af Landstingets Medlemmer er 66, 12 udnævnes af Kongen.

§ 39: Kongens Udnævnelse af Landstingsmænd sker paa Livstid o. s. v. Det staar dog ethvert Medlem frit for at opgive sit Sæde i Landstinget, ligesom han udtræder af dette, naar han kommer i det Tilfælde, at han mister sin Valgbarhed.

Den 1ste midlertidige Bestemmelse.

De nuværende af Kongen udnævnte Medlemmer af Rigsraadets Landsting tage Sæde i Rigsdagens Landsting, indtil de tolv Aar fra Udnævnelsen ere udløbne for hvert enkelt af dem. Udnævnelsens Gyldighed ophæves ikke ved Landstingets Opløsning.

Altsaa, siger man, er Reglen om Uopløseligheden, der i Grundlovsudkastet omfattede samtlige kongevalgte Medlemmer, i Grundloven selv flyttet til den 1ste midlertidige Bestemmelse, hvor den kun omfatter de fra Rigsraadets Landsting overgaaede, paa 12 Aar udnævnte Medlemmer; de i Henhold til selve Grl.'s § 39 paa Livstid udnævnte Medlemmer ere udtrykkelig satte uden for Undtagelsen. Altsaa maa de falde ind under Reglen og blive Gjenstand for Opløsning.

Ved denne Bevisførelse har man kun begaaet den væsentlige Fejl, at man helt har overset den afgjørende Forskel mellem den gjældende Grundlovs og de tidligere Forfatningsloves Affattelsesmaade.

Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 25 gav en Regel for alle Medlemmer om, hvor vidt og under hvilke Betingelser de mod deres Vilje kunde berøves deres Sæde i Rigsraadet, og ved Siden deraf en særlig Regel for de kongevalgte om, at de beholdt deres Sæde trods en Opløsning. Men disse Bestemmelser vare ingenlunde udtømmende, hverken for alle Medlemmer eller særlig for de kongevalgte. Bortset fra Spørgsmaalet om Virkningen af en Flytning fra Landsdel til Landsdel, som ikke har Interesse i denne Sammenhæng, var der ikke sagt noget om, hvor vidt noget Medlem frivilligt kunde vige sit Sæde.

Grundloven 18 Novbr 1863 henholdt sig i Henseende til de valgte Medlemmers Fortabelse af deres Sæde til Grl. 5 Juni 1849, idet den nøjedes med i § 36 at bestemme, at den gyldig valgte mistede sit Sæde i Rigsdagen, hvis han mistede sin Valgbarhed; men om Adgang til frivillig Nedlæggelse af Mandatet var der i den ligesaalidt som i Grl. 5 Juni 1849 bestemt noget for de valgte Medlemmers Vedkommende; og hvad dernæst angaar de udnævnte, fandtes der aldeles ingen Regler om, hvilke Kjendsgjerninger der maatte kunne bevirke deres Mandaters Ophævelse inden Udløbet af de 12 Aar, idet der kun var nævnt en Kjendsgjerning, som ikke bevirkede Ophøret, nemlig Rigsdagens Opløsning. I fuld Overensstemmelse hermed var ogsaa Landstingets Grundlovsudkast, som foran S. 280 fremhævet, inden det kom i Fællesudvalget. Men i Fællesudvalget gik man med Hensyn til Affattelsen den stik modsatte Vej, hvorom Grundloven selv bærer fuldgyldigt Vidnesbyrd. Man gik ud fra, at Udnævnelsen paa Livstid i Overensstemmelse med disse Ords uomtvistede bogstavelige Betydning maatte medføre Ret til Sæde paa Livstid, saa at denne Ret efter Bogstaven ikke kunde berøves vedkommende ved nogen Kjendsgjerning i levende Live; og ud fra denne Erkjendelse føjede man saa til Bestemmelsen om Udnævnelse paa Livstid en Opregning af de Kjendsgjerninger der dog i vedkommendes levende Live skulde kunne medføre Ophævelse af Udnævnelsens Gyldighed.

Naar Grl.'s § 39 paa den Maade knytter Undtagelser til Reglen ved i umiddelbar Fortsættelse af Forskriften om Landstingsmænds Udnævnelse paa Livstid at fremhæve de Kjendsgjerninger, der dog i vedkommendes levende Live skulle bringe Udnævnelsens Gyldighed til Ophør, saa taler denne Affattelsesmaade allerede i sig selv tilstrækkelig klart for, at Undtagelsesbestemmelserne ere udtømmende, saaledes at med Forbehold af dem Udtrykket »paa Livstid« maa forstaas i dets bogstavelige Betydning.

At Undtagelserne ikke slutte sig ligefremt til selve Udnævnelsen paa Livstid, men til den dermed givne Følge af Hvervets Livsvarighed, er i god Overensstemmelse med den naturlige Udtryksmaade, der

ogsaa gjennemføres andet Steds i Grundloven, f. Ex. i § 68. Den giver først en Forskrift om, at Landstinget vælger Medlemmer til Rigsretten blandt dets egne Medlemmer, hvoraf følger, at de maa miste deres Sæde i Retten, naar de ophøre at være Medlemmer af Landstinget; men til denne underforstaaede Følgesætning knytter saa Slutningen af § 68 sin Undtagelsesbestemmelse ved at paabyde, at de af det opløste Ting valgte Medlemmer »dog« beholde deres Sæde i Retten, naar der er rejst Sag for den, Og i øvrigt kan der heller ikke rejses berettigede Indvendinger mod § 39's Affattelse, jfr Tidsskrift for Retsvidenskab 1908, S. 155.

Selve de i § 39 opregnede Undtagelsers Beskaffenhed taler dernæst ogsaa afgjørende for den udtømmende Karakter, idet man vistnok vilde have været enig om at anse dem som saadanne uden enhver positiv Hjemmel. Dette gjælder saaledes allerede om den første Undtagelse, den frivillige Opgivelse af Mandatet. Ligesom ingen af vore andre Forfatningslove har fundet sig foranlediget til udtrykkelig at omtale den hverken for de valgte eller for de udnævnte Medlemmers vedkommende, og Grundloven selv ikke nævner den med Hensyn til de valgte, saaledes kunde den ogsaa med Sindsro have forbigaaet den for de udnævntes vedkommende, idet for disse som for hine den med selve Hvervets Natur givne Regel maatte gjælde, at det frit maatte kunde opgives. Naar man derimod henviser til, at en modsat Opfattelse endnu gjør sig gjældende i Preussen og Østerrig-Ungarn, jfr Dr. Berlin: Opløsningsretten, S. 157 flg., da var dette lige saa lidt en tilstrækkelig Grund til positivt at fastslaa Sætningen hos os, som den Omstændighed, at ifølge Opfattelsen, f. Ex. i Frankrig og England et Valgmandat ikke frivillig kan nedlægges; Dr. Berlin: Anf. V., S. 270—271; har afgivet Grund for os til at statuere den modsatte Regel i vor Grundlov. For saa vidt man endvidere henviser til, at det inden Grundloven 1866 var Sædvane, at de udnævnte Medlemmer ansøgte Kongen om Tilladelse til at nedlægge deres Hverv og deraf vil slutte til, at dette ikke kunde opgives frivilligt, jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 158 flg., saa er denne Slutning ubeføjet; thi saa kunde man ogsaa fra et foreliggende Præcedens slutte til, at Overtagelse af Hvervet som udnævnt Medlem var et tvungent Ombud, hvilket dog fornuftigvis ingen vil antage. Saaledes udnævntes J. N. Madvig uden sit Vidende og sin Vilje til Medlem af det ved Fdg 26 Juli 1854 oprettede Rigsraad, men androg dog om at maatte være fri for at overtage Hvervet i Stedet for simpelthen at afslaa det. Denne Fremgangsmaade var selvfølgelig kun en høflig Form, og paa samme Maade forholder det sig med Ansøgningen om at maatte nedlægge det overtagne Hverv; jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 158, Note 39. At dette forholder sig rigtigt, fremgaar yderligere deraf, at samme Fremgangsmaade er fulgt selv af Medlemmer,

der ere udnævnte i Henhold til Grl.'s § 39, skjønt denne udtrykkelig siger, at Ansøgnings Indgivelse er overflødig; jfr V. Byrdal: Anf. V., S. 43. Heller ikke vides en Ansøgning om Tilladelse til at nedlægge Mandatet som udnævnt Medlem af Rigsraad eller Rigsdag nogen Sinde at være nægtet. En udtrykkelig Hjemmel for Retten til at nedlægge Mandatet var derfor alt andet end paakrævet. Paa lignende Maade stiller Forholdet sig i Henseende til den anden Undtagelse, naar den paa Livstid udnævnte mister sin Valgbarhed, hvorfor Grl. 18 Novbr 1863 heller ikke, som foran S. 281 fremhævet, gav nogen udtrykkelig Forskrift derom, idet man paa dette Punkt vilde have overført Analogien af den om de valgte Medlemmer givne Forskrift paa de udnævnte uden alt Hensyn til, at man i Italien en Tid lang har antaget det modsatte; jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 340.

Naar man dog har medtaget disse saa at sige selvfølgelige Undtagelser, kan det kun forklares paa den Maade, at Grundloven ud fra den bogstavelige Opfattelse af Ordene »paa Livstid« udtommende har villet opregne Undtagelserne, saaledes at enhver Tvivl om andre end de udtrykkelig opregnede Kjendsgjerningers Virkning i saa Henseende var udelukket. Men ud fra dette Synspunkt var der da ingen som helst Anledning til efter paa den ene Side at have opregnet Undtagelserne paa den anden Side at fremholde nogen enkelt Kjendsgjerning, der ikke bevirkede Ophøret af Hvervet i vedkommendes levende Live. Hvis Grl.'s § 39 først havde givet Reglen om Hvervets Varighed paa Livstid, derefter opregnet visse Kjendsgjerninger, der medførte Hvervets Ophør i vedkommendes levende Live, og endelig en Kjendsgjerning, der ikke havde den Virkning, nemlig Landstingets Opløsning, saa vilde § 39 jo netop ikke have kunnet anses for udtømmende i nogen Retning, men have efterladt Tvivl i Henseende til alle andre end de udtrykkelig nævnte Kjendsgjerningers Virkning.

Denne § 39's stiltiende Udelukkelse af Opløsningens Virkning paa de udnævnte Landstingsmænd gjælder imidlertid kun dem, der i Henhold til selve Grl.'s § 39 ere udnævnte paa Livstid, ikke dem, som vare udnævnte paa 12 Aar i Henhold til Grundloven 18 Novbr 1863 § 26. Derfor maatte der gives en særlig Regel angaaende disses Uopløselighed i Løbet af de 12 Aar, hvilken Grundloven selvfølgelig vilde bevare for dem, og derfor blev den udtrykkelige Bestemmelse angaaende Opløsningens Mangel paa Virkning paa de udnævnte Landstingsmænd, der ved den nye Affattelse af Grl.'s § 39 var bleven overflødig for de paa Livstid udnævnte Medlemmer, overført til de tidligere paa tolv Aar udnævnte. Men det er da ifølge selve den forandrede Affattelse af § 39 uden al Hjemmel, naar man tillægger denne Flytning Betydning som Udtryk

for, at de livsvarige Medlemmer derefter skulde kunne rammes af en Opløsning.

For saa vidt man mod denne Forstaaelse af § 39's Forskrifter indvender, at Undtagelsen vel nok kan anses for udtømmende i Henseende til Kjendsgjerninger, vedrørende de enkelte Medlemmer, men ikke i Henseende til en saadan som Opløsning, der omfatter alle under et, da er Svaret her paa, at man ved Affattelsen af Grl.'s § 39 maa antages at være gaaet ud fra, at saadanne Kjendsgjerninger ikke existerede, og at man derfor kun behøvede at dvæle ved de individuelle Forhold. Dette er for Opløsningens vedkommende allerede givet ved selve Øjemedet med Udnævnelsen paa Livstid, idet den netop sker for at stille de paagjældende Medlemmer saa uafhængigt, som overhovedet muligt, i alle Retninger.

At dette var Øjemedet med Livsvarigheden, var selv J. A. Hansen paa det rene med, den Gang Grundloven blev givet; jfr min Pjece: Landstings Opløsning og udnævnte Landstingsmænd, S. 55 flg; og under selve Forhandlingen i Rigsraadet blev det uimodsagt udtalt af et Medlem af af selve Fællesudvalget, at det har sin Betydning, at de kongevalgte paa ingen Maade ere afhængige af de forskjellige Strømninger, som gaa igjennem Folket til de forskjellige Tider; thi de kunne ikke opløses ved Udskrivning af nye Valg.

Naar Hr. Overretssagfører Byrdal, S. 64, 65, finder denne Udtalelse besynderlig, er Tanken deri dog vel forstaaelig som Udtryk for de udnævnte i Modsætning til de valgte Medlemmers Uafhængighed. Medens de valgte Medlemmer vedblivende ere afhængige af de vexlende Folkestemninger, der gjøre sig gjældende ved Valgene, staa de udnævnte Medlemmer uberørte af dem; thi de ere udnævnte og kunne derhos ikke opløses ved Udskrivning af nye Valg, hvorved Taleren fornuftigvis ikke kan have tænkt paa Udskrivningen af de regelmæssige Valg til Halvdelen af Landstinget, men, som ogsaa Brugen af Ordet opløses angiver, ved en Opløsning med efterfølgende Udskrivning af nye Valg.

Naar dette var den herskende Mening i 1866, som det efter Dr. Berlins eget Sigende endnu er den Dag i Dag, er det saa meget mere forklarlig, at man i Betragtning af den ændrede Affattelse af Grl.'s § 39 ikke fandt Anledning til udtrykkelig at indskærpe den for de livsvarige Medlemmers vedkommende. Ændringen fra en Udnævnelse af Landstingsmænd paa 12 Aar uden Hensyn til en mellemkommende Opløsning til en Udnævnelse af dem paa Livstid, hvor Udnævnelsen kunde bortfalde naar som helst ved en Opløsning, vilde ogsaa have været ganske uforklarlig; thi Udstrækningen af Mandatets Varighed til Livstid maatte jo netop være bestemt til at svække Regeringens Indflydelse paa Landstingets

Sammensætning; jfr min Piece: Landstingsopløsning og de udnævnte Landstingsmænd S. 56—57, medens Retten til Nyudnævnelse ved enhver Opløsning vilde have haft den stik modsatte Virkning, idet en Opløsning af Landstinget med nye Landstingsmænds Udnævnelse kunde imodeses ved hvert politisk Systemskifte, ved hvilket det nye Ministeriums Tilhængere ikke maatte udgjøre et saadant Mindretal i Landstinget, at det end ikke kunde have rimelig Udsigt til ved Hjælp af nye Udnævnelser af Landstingsmænd at skaffe sig et Flertal; jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 383 flg. Den ved Grundloven skete Ændring i de udnævnte Landstingsmænds Retsstilling som livsvarige vilde derfor under Forudsætning af den Opløselighed have været ligefrem selvmodsigende. Hertil kommer endelig, endog bortset fra Forandringen af Udnævnelsen paa 12 Aar til Udnævnelse paa Livstid, en særlig Grund, hvorfor Grundloven mindre end de ældre Forfatningslove behovede udtrykkelig at fremhæve Oplosningens Ikkevirkning paa de udnævnte Landstingsmænd. Skulde en udtrykkelig Bestemmelse derom have været optaget, var dens rette Plads som foran S. 273 og 278 paavist, ikke i Grl.'s § 39, men i Grl.'s § 22; som burde have lydt: Kongen kan opløse hele Rigsdagen eller en af dens Afdelinger o g u d s k r i v e n y e V a l g m. m. Men hvorfor skulde dette have været nødvendigt? Denne begrænsede Virkning af Opløsningen var allerede udtrykkelig udtalt i Grl.'s § 95 for den deri omhandlede Oplosnings vedkommende, der selvfolgelig ikke i denne Henseende dannede nogen Undtagelse fra Reglen, hvorfor en udtrykkelig Fremhævelse af den i § 22 for saa vidt kun vilde have været en overflodig Gjentagelse. Men en til Reglen i § 95 svarende Udtalelse om Begrænsningen af Oplosningens Virkning til de valgte Medlemmer fandtes ikke i nogen af de ældre Forfatningslove, som derfor havde en yderligere Anledning til udtrykkelig at udtale Undtagelsen i Henseende til de udnævnte Medlemmer, der heller ikke forelaa for Grundlovens vedkommende. Granskningen af den almindelige statsretlige Sprogbrug i Forbindelse med Grundlovens positive Udtalelser i § 22; jfr 95; og i § 39, forer derfor til det utvivlsomme Resultat, a t d e u d n æ v n t e M e d l e m m e r a f L a n d s t i n g e t i k k e r a m m e s a f e n O p l o s n i n g.

§ 48. O m d e v a l g t e M e d l e m m e r.

A. Om Valgret og Valgbarhed til Landstinget.

De almindelige Betingelser for umiddelbart eller middelbart at kunne deltage i Valg til Landstinget ere ifølge Grl.'s § 35 de samme, som kræves for at kunne vælge til Folketinget, dog at der kun fordres Bopæl henholdsvis

i en af Kjøbstæderne eller i Landdistriktet i vedkommende Landstingskreds det sidste Aar før Valget. Den, der har Bopæl i flere Kommuner, kan kun deltage i Valg til Landstinget paa det Sted, hvor han gjør sin Valgret til Folketinget gjældende; Valglov § 47. Uagtet Valg af Valgmænd ifølge Grl.'s § 37 foregaar i mindre Kredse inden for Landstingskredsen; jfr. med Hensyn til Grl.'s § 36 Valglovens § 66; er det altsaa for at være valgberettiget i en af disse mindre Kredse ikke nødvendigt, at den paagjældende har boet i denne hele sidste Aar, men han kan, i det mindste i visse Tilfælde, medregne den Tid, i hvilken han har haft Bopæl andetsteds inden for samme Landstingskreds. Dog kunne vi ikke være enige med Holck II. S. 49—50, naar denne udtaler, at det ubetinget skulde være tilstrækkeligt, at den vedkommende har haft Bopæl i Landstingskredsen i det sidste Aar før Valget. Ganske vist maa det erkjendes, at den, som er flyttet fra en Landkommune ind i en anden i samme Landstingskreds, vil kunne medregne den Tid, i hvilken han har boet i den forrige Kommune, og det samme maa gjælde, naar nogen flytter fra en Kjøbstad til en anden i samme Landstingskreds. Men derimod kan det ikke antages, at den, som er flyttet fra Kjøbstad til Landkommune, eller omvendt, vil kunne medregne den Tid, i hvilken han boede i den forrige Kommune. Dette vilde nemlig stride mod Ordet »henholdsvis", som ellers vilde staa ørkesløst, idet den korrekte Affattelse af Paragrafen i saa Fald simpelthen vilde have været: dog at der kun fordres Bopæl i den vedkommende Landstingskreds det sidste Aar før Valget. Den her forsvarede Opfattelse maa fremdeles føre til, at en af de højst beskattede Landvælgere heller ikke kan optræde som saadan, selv om han har været bosat det sidste Aar i Landstingskredsen, naar han dog ikke i hele dette Aar har været bosat i Landdistriktet inden for samme. En hermed stemmende Forstaaelse er dog ikke gjennemført i Valgloven; thi vel kan den forliges med Valglovens § 54, som kun henholder sig til Grl.'s § 35, og vel beviser Valglovens § 56, som Holck bl. a. paaberaaber sig, ikke noget, da den nævnte Paragraf angaar Kjøbenhavn; men derimod lader det sig ikke nægte, at §§ 57 og 63 gaa ud fra den Opfattelse, at det er tilstrækkeligt, at den paagjældende blot i et Aar har boet i Landstingskredsen, uden at det kommer i Betragtning, at han i den Tid er flyttet fra Land til Kjøbstad eller omvendt; jfr A. Krieger: Anf. V. S. 76.

Naar Grl.'s § 35 fordrer, at vedkommende skal have haft Bopæl etc. det sidste Aar før V a l g e t, maa dette Udtryk forstaas med den Lempelse, som er nødvendig af Hensyn til Valglisternes betimelige og endelige Affattelse, og det maa derhos antages, at Grundloven har overladt den nærmere Gjennemførelse heraf til Valgloven; jfr dennes §§ 54—64.

Paa Færøerne foretages Valget af Landstingsmænd af Lagtinget;

og da ifølge Lov Nr. 77, 3 Apr 1906 § 3, Valgbarhed til Lagtinget kun er betinget af 25 Aars Alderen, vil derefter en 25-aarig Mand i Strid med Grl.'s § 35 kunne deltage i Landstingsvalget; jfr Landtingstidende 1905—06, Sp. 142—43, 776.

Ved Siden af de almindelige Vælgere er der dernæst ifølge Grl.'s §§ 36 og 37 tillagt de højstbeskattede Vælgere baade i Kjøbenhavn og i Kjøbstæderne og paa Landet en særlig Valgret, som dog øves paa forskjellig Maade; dels i Kjøbenhavn og Kjøbstæderne middelbart, dels paa Landet umiddelbart.

Valgbar til Landstinget er ifølge Grl.'s § 38 enhver, der er valgbar til Folketinget, naar han i det sidste Aar har haft Bopæl i Valgkredsen; Rigsdags Tid. 1866—67 Tillæg B. Sp. 91; og Valglovens § 48 tilføjer intet om, at han kun er valgbar til Landstinget der, hvor han gjør sin Valgret til Folketinget gjældende, hvorfor den, der har fast Bopæl i en Flerhed af Kommuner, liggende i forskjellige Landstingskredse, maa være valgbar i dem alle. Landstings Tid. 1886—87 S. 31, 49; 1890—91 S. 14 flg., A. Krieger: Anf Værk S. 77—78. Medens Grl. 1849 foreskrev strængere Betingelser for Valgbarhed til Landstinget end til Folketinget, har den nuværende Grundlov i Princippet opgivet dette, og det staar som en Uregelmæssighed, at den kræver den nævnte Betingelse i Henseende til Bopælen, paa hvilket Punkt den endog tildels er strængere end Grl. 1849; jfr dennes § 41; A. Krieger: Anf. V. S. 77.

B. Valgene i Kjøbenhavn.

I Kjøbenhavn vælges 7 Medlemmer af Landstinget, alle ved middelbare Valg, gjennem Valgmænd; Grl.'s §§ 34, 36. Der skjelnes i saa Henseende i Grl.'s § 36 mellem to Klasser af Vælgere, nemlig dem, der fyldestgøre de almindelige Betingelser for Valgret til Landstinget, og dem, der i det sidste Aar have været ansatte til en Skatteindtægt af mindst 4000 Kr.; Lov 19 Febr 1861 § 11; jfr Lov Nr. 58, 1 Apr 1887 § 4; Lov om Formue og Indkomstskat Nr. 104, 15 Maj 1903 §§ 8, 24, 38; Lov om kommunal Beskatning Nr. 85, 15 Maj 1903 § 38; Adg Nr. 166, 22 Oktbr 1903 § 9, 3°, 11. Hver af disse Klasser vælger lige mange Valgmænd, hvis samlede Sum er bestemt paa den Maade, at samtlige valgberettigede vælge 1 Valgmand for hver 120 Vælgere, saaledes at et Overskud af 60 regnes lig 120, og den højstbeskattede Vælgerklasse et lige saa stort Antal. Det Antal Valgmænd, som den sidst nævnte har at vælge, fordeles paa Folketingskredsene saa nær som muligt i Forhold til det Antal højstbeskattede, der findes i hver Kreds. Samtlige Valgmænd i Forening foretage derefter Valget af Landstingsmænd efter Reglerne for Forholdstalsvalg.

C. Valgene i Kjøbstæderne og paa Landet.

Foruden de 7 Medlemmer fra Kjøbenhavn vælges 45 Landstingsmænd i større Valgkredse, omfattende Kjøbstæder og Land, dog Færøerne og Bornholm undtagne.

For Landets Vedkommende udøves Valgretten dels middelbart dels umiddelbart. De middelbare Valg foregaa paa den Maade, at samtlige efter Grl.'s § 35 valgberettigede vælge 1 Valgmand for hver Sogneraadskreds; Grl.'s § 36; Valglovens § 69. I Forbindelse med disse Valgmænd deltage for Landets Vedkommende i Valget af Landstingsmænd saa mange af de Vælgere paa Landet, der i det sidste Aar have ydet det højeste Bidrag til Stat og Amtskommune, som der er Sogneraadsdistrikter i Kredsen; Valglovens § 69; jfr. § 66. Hvor et Landdistrikt er henlagt under et Kjøbstadsogn uden at have sit eget Forstanderskab, ɔ: Sogneraad, henregnes det for saa vidt til Kjøbstaden; Valglov § 8; U. f. R. 1890 S. 198, 864.

Kjøbstæderne, hvortil henregnes Frederiksberg, Marstal, Frederiksværk, Silkeborg, Løgstør og Nørresundby, hvilke fire sidste nu ere Kjøbstæder, Lov Nr. 63, 7 Apr 1899; Nr. 35, 5 Marts 1907, ligesom Esbjerg er bleven Kjøbstad ifølge Lov Nr. 36, 19 Marts 1898, vælge altid middelbart gjennem Valgmænd; Grl.'s § 37; Valglovens § 70; hvis samlede Antal er halvt saa mange, som der er Sogneraadskredse. Hvis Valgmændenes Antal derefter ikke bliver lige, forhøjes det til et lige Tal; Grl.'s § 37. Fordelingen af det hele Antal Valgmænd mellem Kjøbstæderne skal ske i Forhold til deres Vælgerantal og foretages af Regeringen, hver Gang almindelige Valg til Landstinget ske, dog at hver Kjøbstad faar mindst 2 Valgmænd, 1 af hver Vælgerklasse; Grl.'s § 37. Den ene Halvdel af hver Kjøbstads Valgmænd vælges af alle Kjøbstadens valgberettigede Borgere ifølge Grl.'s § 35, den anden Halvdel af de Vælgere i Kjøbstaden, der i det sidste Kalenderaar have været ansatte til en Skatteindtægt; jfr U. f. R. 1886, S. 1026; af mindst 2000 Kr.; Ind. M. Skr. Nr 42, 13 Febr. 1906: eller have svaret mindst 150 Kr. i direkte Skat til Stat og Kommune; Grl.'s § 37; Valglovens § 70; jfr § 65. Grunden til, at man for Kjøbstædernes Vedkommende har opstillet et vist Skattebeløb som andet Alternativ, er den, at der ikke paa den Tid, da Grundloven blev given, svaredes Indkomstskat i Kjøbstæderne jfr nu Lov Nr. 104, 15 Maj 1903 om Indkomst- og Formueskat til Staten; Lov Nr. 103, s. D. om Ejendomsskyld; Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 om kommunal Beskatning; Næringslov 29 Decbr 1857 § 72; jfr Lov 2 Juli 1870 om Brændevinshandel; U. f. R. 1887, S. 210 Ind. M. Skr. Nr. 378, 23 Novbr 1906, A. Krieger: Anf Værk, S. 93.

Ved Beregningen af Skatteydelsen komme kun direkte Skatter, ikke indirekte Afgifter i Betragtning; i Kjøbenhavn og Kjøbstæderne samtlige

direkte U. f. R 1906 S. 911, Skatter til Stat og Kommune, for Landets vedkommende kun direkte Skatter til Staten og til Amts- ikke til Sognekommunen i Betragtning. Jordebogsafgift kan ikke henregnes til Skatter, jfr Lov Nr. 102, 15 Maj 1903, Lov Nr. 46, 29 Marts 1904; A. Krieger: Anf. V. S. 96; heller ikke Tiende og Bankhæftelse. Skattebeløbene skulle derhos være virkelig ydede, jfr Grl.'s § 37, Valglov § 57, 60. Besidder en Vælger Ejendom enten i flere Landstingskredse eller dels i Kjøbstad dels paa Landet, beregnes alle Statsskatter ham til Gode der, hvor han er indtegnet som Folketingsvælger; Valglov § 65.

Med Hensyn til Skattebeløbet af faste Ejendomme, som ere overladte andre til Brug, rejser sig det Spørgsmaal, om og i hvilket Omfang det paagjældende Beløb kan regnes Brugeren til gode som Grundlag for Valgret. Med Hensyn til de paa faste Ejendomme hvilende Skatter bestemmer Valglovens § 65, at Afgifter af faste Ejendomme blive at betragte som udredede af Ejeren, U. f. R. 1906 S. 911, med mindre de ved selve Lovgivningen ere paalagte Brugeren, eller de skattepligtige Ejendomme ere overdragne til Livsfæstere eller til Forpagtere i Henhold til Bestemmelserne i Fdg 15 Juni 1792 § 11; jfr hermed Valglov 16 Juni 1849 § 56. Denne Forskrift er klar, forsaavidt som Reglen er, at Ejeren kan regne sig de paa Ejendommen hvilende Skatter til gode, og paa den anden Side er Undtagelsen ogsaa klar, forsaavidt som Ejendommen er bortfæstet eller bortforpagtet i Henhold til Fdg 15 Juni 1792 § 11; thi i saa Fald komme de paa Ejendommen hvilende Skatter Fæsteren eller Forpagteren til gode. Derimod har det været et omtvistet Spørgsmaal, hvorledes Retsstillingen var for andre Forpagteres vedkommende, idet Spørgsmaalet var, hvad der skulde forstaas ved »de Skatter, som umiddelbart ved Lovgivningen ere paalagte Brugere«.

Under Rigsdags Forhandlingerne om Valgloven; jfr Rigsdags Tid. 1866—67, Till. B. Sp. 170; Landst. Tid. 1866—67, Sp. 1523; 1526; 1850; udtaltes, at Brugeren af en fast Ejendom som Hjemmel for sin Valgret skulde kunne paaberaabe sig den Kvotadel af Bygningsafgiften, Landskatten og Gammelskatten, som ifølge vedkommende Skattelove skulde udredes af Forpagteren, forsaavidt Overenskomsten ikke bestemte en anden Udredningsmaade; se saaledes Fdg 24 Juni 1840 § 14; jfr Lov om Hartkornsudjævningen 20 Juni 1850; hvorefter Forpagteren i saa Fald maatte svare $^2/_5$ af de paagjældende Skatter. Derimod fandt Reglen ikke Anvendelse paa andre Skatter, saasom Ligningsskatten; jfr H. R. D. i U. f. R. 1883 S. 194. Nu ere Bygningsafgiften, Landskatten og Gammelskatten saavelsom Bygningsafgiften ophævede ved Lov Nr. 103, 15 Maj 1903 § 1 og istedetfor er sat en Ejendomsskyld. Om dens Udredelse bestemmer Lovens § 8: »Ejendomsskylden hæfter paa Ejendommen og svares af den, der ifølge

Skjøde eller anden Adkomst er Ejer af Ejendommen, samt af vedkommendes Fallitbo og hans Dødsbo. Besiddere af Len, Stamhuse eller Fideikommisgodser betragtes i saa Henseende som Ejere. Er en Ejendom ved nærværende Lovs Ikrafttræden overdragen en anden til Brug som Fæste, og det paahviler Brugeren helt eller delvis at udrede de i § 1 nævnte Skatter, skal han fremtidig udrede en tilsvarende Del af Ejendomsskylden. Er en Ejendom ved nærværende Lovs Ikrafttræden overdragen en anden i Forpagtning eller Leje, og det paahviler Brugeren helt eller delvis at udrede de i § 1 nævnte Skatter, skal han fremtidig i Stedet derfor udrede en tilsvarende Del af Ejendomsskylden samt betale til Ejeren det halve af det Beløb, han derved indvinder. Paa samme Maade skal Ejeren, dersom den Ejendomsskyld, Brugeren efter det foregaaende skal udrede er større, end de i § 1 nævnte Skatter, som han tidligere har betalt, saa fremt der ikke træffes anden Overenskomst, betale det halve af Forskellen. Naar en Jordejendom efter Lovens Ikrafttræden bortforpagtes, skal Forpagteren, saafremt Parterne ikke bestemmer andet, udrede $^2/_5$ af Ejendomsskylden«. Herefter er Forholdet klart, idet Reglen fremdeles er, at Ejeren kan regne sig Ydelsen af Ejendomsskylden til gode. For Fæsteren gjælder fremdeles Undtagelsen i Valgloven 7 Febr 1901 § 65, at Ejendomsskylden, som udredes af den Ejendom, han har fæstet, beregnes ham til gode. Med Hensyn til Forpagtere maa derimod sondres mellem, om Forpagtningen er stiftet efter Ikrafttræden af Lov Nr. 103, 15 Maj 1903, idet han i saa Fald kan regne sig $^2/_5$ af Ejendomsskylden til gode, medens han, hvis Forpagtningskontragten er afsluttet forinden, kan regne sig en saa stor Del af Ejendomsskylden til gode, som svarer til den Del af de ved Lov Nr. 103, 15 Maj 1903 § 1 ophævede Skatter, hvilke det tidligere paahvilede Brugeren virkelig at udrede, uden Hensyn til den i de ældre Skattelove opstillede Fordeling, thi denne Fordeling angik kun de tidligere Grundskatter, men ikke Ejendomsskylden, af hvilken det nu ved selve Loven er paalagt Brugeren at yde en Andel, svarende til den, han ydede af de tidligere Grundskatter.

Hvad angaar kommunale Skatter, som hvile paa faste Ejendomme, kan ikke nogen Del af de Afgifter, som udredes til Amtsrepartitionsfonden; jfr Pl. 31 Decbr 1819; regnes Brugeren til Gode, da der ikke i den anførte Plakat eller andetsteds findes Hjemmel for nogen Deling; navnlig angaa Fordelingsreglerne i Fdg 24 Juni 1840 § 14 kun Gammelskatten og Landskatten, men ikke de heromhandlede Skatter til Amtsfonden.

Med de for Landdistrikterne valgte Valgmænd og med de umiddelbare Landvælgere, hvortil dog Ejere af Ejendomme i et under et Kjøbstadsogn henlagt Landdistrikt, der ikke har eget Sogneraad, ikke kunne henregnes; H. R. D. i U. f. R. 1890 S. 864; sammentræde de for Kjøbstæderne

valgte Valgmænd, saaledes at de alle i Forening foretage Valget af Landstingsmænd i hver enkelt Kreds.

Foruden de 45 Medlemmer, der paa den anførte Maade vælges af Kjøbstæder og Land i Forening, vælges endelig endnu ifølge Grl.'s § 34 1 Medlem af Færøernes Lagting og 1 paa Bornholm.

§ 49. Valgkredse. Valgbestyrelser. Valglister.

Ifølge Valglovens § 49 vælges Landstingets Medlemmer i 12 Kredse, af hvilke Kjøbenhavn danner 1, og de andre dannes af Kjøbstæder og Landdistrikter under ét. Kredsinddelingen er dels bestemt ved Landsdelenes naturlige Grænser, saasom Tilfældet er med Fyn, Lolland-Falster, Bornholm og Færøerne, der hver for sig danne en Landstingskreds, dels af mere vilkaarlig Natur. Landstingskredsene, som alle ere adskillige Gange større end Folketingskredsene, ere derfor af meget ulige Størrelse indbyrdes, og det samme gjælder om Antallet af de Landstingsmænd, der vælges i hver af dem, jfr Valglovens § 49. Valgstedet bestemmes af Kongen eller ved et enkelt Valgs Foretagelse af vedkommende Minister; Valglovens § 79.

Valgbestyrelserne for de enkelte Kredse dannes af en af Kongen udnævnt Formand samt af et vist Antal Medlemmer af Byraadene og Amtsraadene i Landstingskredsene, som aarlig udnævnes af samme kommunale Myndigheder; Valglovens §§ 51 og 52; jfr dog med Hensyn til Færøerne Lov 15 April 1854 § 12 og Lov Nr. 27, 2 Marts 1903 § 42. Ved Siden af disse almindelige Valgbestyrelser, der have at lede Valget af Landstingsmænd; Valglovens § 79; findes endnu særlige Bestyrelser for de enkelte Valgmandskredse, dannede af vedkommende kommunale Bestyrelse samt i Kjøbenhavn, Frederiksberg, Odense og Aarhus Bestyrelserne for de enkelte Folketingskredse eller Dele af saadanne, hvilke have at lede Valget af Valgmændene; Valglovens § 66 flg.

Ved de Valgmandsvalg, der foretages af de almindelige Vælgere, blive Folketingsvalglisterne at lægge til Grund; Valglovens §§ 54, 66; dog saaledes, at der bliver at affatte en Tillægsliste over de valgberettigede, som uden at fyldestgjøre Betingelsen efter Grl.'s § 30 d i det sidste Aar have haft Bopæl i vedkommende Landstingskreds; Valglovens §§ 54, 55. Til de Valg, der foretages af de højstbeskattede Vælgere, affattes derimod særegne Valglister. I Kjøbenhavn affatter saaledes det i Valgloven § 19 omtalte Udvalg en Liste over de Vælgere i hver af Byens Folketingskredse eller Dele af saadanne, som i det sidste Aar have været ansatte til en Skatteindtægt af mindst 4000 Kr., samt en Tillægsliste

over de Vælgere, der fyldestgjøre samme Betingelse, men først i Løbet af det Aar, for hvilket Valglisterne gjælde, ville fyldestgjøre Fordringen i Henseende til Alder eller Bopæl. Om disse Listers Fremlæggelse, Tiden for deres Gyldighed, Indsigelsers Fremsættelse m. v. gjælde samme Regler som om Folketingsvalglisterne; Valgloven §§ 56, 58. Til fornøden Vejledning ved Valglisternes Affattelse uden for Kjøbenhavn har Indenrigsministeren inden hvert Aars 15 Jan at bekjendtgjøre Antallet af Sogneraadskredse i hele Landet og i hver enkelt Landstingskreds ved det foregaaende Aars Slutning; Valgloven § 53. I Kjøbstæderne og de i den her omhandlede Henseende med dem ligestillede Handelspladser affattes dernæst af Kommunalbestyrelsen en særlig Fortegnelse over de valgberettigede som i det sidste Aar have været ansatte til en Skatteindtægt af mindst 2000 Kr. eller have svaret mindst 150 Kr. i direkte Skat til Stat og Kommune, tillige med Tillægslister af samme Art som før nævnt; disse Listers Fremlæggelse m. m. sker ligeledes efter de for Folketingsvalglisterne gjældende Regler; Valgloven §§ 57, 58.

Endelig optages endnu en særlig Liste over de højstbeskattede Vælgere paa Landet, som ere berettigede til umiddelbar Deltagelse i Landstingsvalgene, hvilken Liste affattes af Bestyrelserne for vedkommende Landstingskredse; Valglovens § 59. Fremgangsmaaden derved er den, at Amtstuerne inden hvert Aars 15 Jan tilstille Valgbestyrelserne Fortegnelse over tre Gange saa mange Personer, som der er Sogneraadskredse i Amtstuedistrikterne, og som i det forløbne Aar have svaret det højeste Bidrag til Stat og Amtskommune. Derefter har vedkommende Valgbestyrelse inden 1ste Febr at affatte en Liste over dobbelt saa mange Personer, som der er Sogneraadskredse i Landstingskredsen, og som ifølge Grl.'s § 35 kunne deltage i Valget. Trykte Exemplarer af denne Liste fremlægges i hver Sogneraadskreds til almindeligt Eftersyn paa samme Maade som Folketingsvalglisterne. Indsigelser mod den anmeldes for Sogneraadet og indberettes af dette til Valgbestyrelsen tillige med Oplysning om, hvad der i øvrigt maatte være Raadet bekjendt angaaende nogen paa Listen opført Persons mulige Mangel paa Kvalifikation efter Grl.'s § 35. Indsigelserne afgjøres af Valgbestyrelsen i et offentligt Møde, dog at den, hvem Valgret er nægtet, har Adgang til Domstolene; Valgloven §§ 60—62. Derefter affatter Valgbestyrelsen den endelige fra 1 April til 31 Marts gjældende Liste over saa mange af de højstbeskattede Vælgere, som der er Sogneraad i Kredsen, og desuden til eventuelt Brug i Tilfælde af Forfald en efter Skattebeløbet ordnet Liste over halvt saa mange efterfølgende højstbeskattede Vælgere. Denne Liste tjener tillige som Tillægsliste for de højstbeskattede Vælgere, der først i Aarets Løb ville fyldestgøre Alders- og Bopælsbetingelsen, og disse komme da i Be-

tragtning efter Skattebeløbets Størrelse, for saa vidt Valget indtræffer efter den Dag, paa hvilken de fyldestgjøre Valgretsbetingelserne, og nogen af de paa Hovedlisten opførte Vælgere anmelder Forfald; Valgloven § 63; jfr. § 64. Den retlige Betydning af Valglisterne til Landstinget er den samme som af Valglisterne til Folketinget.

§ 50. Valgenes Foretagelse. Medlemmernes Funktionstid.

I. Valgmandsvalgene. Med Hensyn til disse kan først mærkes Forskjellen mellem deres Iværksættelse henholdsvis i Kjøbenhavn og Kjøbstæderne, hvor Valgene af Landstingsmænd overalt ske middelbart gjennem Valgmænd, og paa Landet, hvor de foregaa middelbart gjennem Valgmænd, valgte af Sogneraadskredsene, i Forbindelse med lige saa mange højst beskattede Landvælgere i Landstingskredsen, der vælge umiddelbart.

Med Hensyn til Valgmændenes Valg i Kjøbenhavn, Kjøbstæderne og paa Landet foreskriver Grundlovens §§ 36 og 37 kun, at de »vælges«, medens det med Hensyn til selve Landstingsmændene i Grl.'s § 40 hedder, at »Valgene af Landstingsmænd foretages efter Reglerne for Forholdstalsvalg«. I Rigsdagssamlingen 1903—1904 forelagde Regeringen imidlertid et Lovforslag, gaaende ud paa Indførelse af Forholdstalsvalg ved alle Valgmandsvalg i Kredse, hvor der valgtes flere end én Valgmand, jfr Rigsdagstidende 1903—04; Oversigt over Landstingets Forhandl. S. III. Derefter vilde der altsaa fremkomme den Forskjel, atValgmændene paa Landet overalt valgtes paa almindelig Maade, men i Kjøbenhavn og i de Kjøbstæder, hvor der valgtes flere end én Valgmand af hver Klasse, vilde Valget være at iværksætte ved Forholdstalsvalg. Allerede en saadan Sondring vilde være unaturlig; men dertil kommer, at Forslaget utvivlsomt var grundlovstridigt; thi Udtrykket »Valg«, hvor dette Ord staar alene, være sig i Love, Statuter eller lignende, betyder overalt almindeligt Valg, hvorimod det udtrykkelig angives, hvor Valget skal foregaa som Forholdsvalg, jfr Grl.'s § 40; Lov om Menighedsraad Nr. 86, 15 Maj 1903 § 6; Lov om et kirkeligt Udvalg Nr. 89, 15 Maj 1903 § 3; Lov om Hjælpekasser Nr. 125, 4 Maj 1907 § 11 m. fl. At Udtrykket »Valg« maa forstaas paa den anførte Maade, fremgaar yderligere af, at der i Lovgivningen ikke findes noget særligt Udtryk, som Betegnelse for Modsætningen til Forholdstalsvalg. I Forslaget til Lov om kommunale Valg § 16 foreslog Regeringen Indførelsen af Udtrykket Flertalsvalg, hvor kun ét Medlem af By- eller Sogneraad skulde vælges. Men Indførelsen deraf vilde have affødt en utaalelig

Usikkerhed i Sprogbrugen, idet man derefter overalt, hvor Ordet Valg stod alene, vilde være kommet i Tvivl, om Meningen var henholdsvis Flertals- eller Forholdstalsvalg. Efter Forhandlingen i Landstingets Udvalg blev da ogsaa Forslagets Udtryksmaade rettet til den nu foreliggende Affattelse. For Tilladeligheden af Forholdstalsvalgs Indførelse ved Valgmandsvalgene paaberaabtes navnlig Udtrykkene i Grl.'s § 40, hvori efter Bestemmelsen om, at Valgene af Landstingsmænd foretages efter Reglerne for Forholdstalsvalg, tilføjes: Valgloven fastsætter det nærmere angaaende Valgene, idet Ministeren i Landstinget fortolkede disse Ord, som om Grundloven selv havde ordnet Landstingsvalgene og derimod overladt Valgloven at ordne Valgmandsvalgene; jfr Landstingstidende 1903—04 Sp. 94; men dette er en fuldstændig Misforstaaelse af Ordenes Betydning; thi de paagældende Ord omfatte for det første ikke blot Valgmandsvalgene, men ogsaa selve Valgene af Landstingsmænd, for saa vidt som disses nærmere Ordning angaar. Og dernæst kan Valgloven selvfølgelig kun ordne det nærmere indenfor de ved selve Grundloven dragne Grænser; men naar Grundloven i §§ 36 og 37 ved at benytte Udtrykket »Valg« og »vælge« har tilkjendegivet, at Valgmandsvalgene skulle foregaa paa almindelig Maade, medens den i Modsætning dertil udtrykkelig har fremhævet, at selve Landstingsmændenes Valg skal ske efter Forholdstal, saa kan Valgloven ikke være beføjet til at ændre denne ved Grundlovens egen Udtryksmaade givne Ordning og indføre Forholdstal ved Valgmandsvalgene; jfr. nærmere en Række Artikler vedrørende Lovforslaget i »Vort Land« 10—14 og 16 Aug 1904. Lovforslaget, der ikke blev endelig behandlet i Landstinget i Rigsdagssamlingen 1903—04, blev paany forelagt i den følgende Samling 1904—05; jfr Oversigt over Forhandlingerne i Landstinget 1904—05 S. IV, hvor det heller ikke behandledes endeligt, og senere er det ikke bleven forelagt paany.

Valgmandsvalgene foregaa i Valgmandskredse, der i Kjøbenhavn, Frederiksberg, Odense og Aarhus falde sammen med Folketingskredsene eller Dele af disse; andetsteds med Kommunerne; Valgloven § 66. Om Antallet af Valgmænd i hver Kreds se Valglovens §§ 68—70; jfr Grl.'s §§ 36 og 37; Ind. Min. Skr. 9 Juni 1866. Valgmændene skulle være i Besiddelse af Valgret til Landstinget og have Bopæl i Valgmandskredsen; Valgloven § 66; hvorhos de højstbeskattede umiddelbare Landstingsvælgere paa Landet ikke kunne være Valgmænd; Valgloven § 69; og heller ikke kunne de højstbeskattede Vælgere med Retsvirkning stemme paa de Mænd, der ere blevne valgte til Valgmænd ved de almindelige Valg; Valgloven §§ 68; 70; hvorimod de ikke ere bundne til at vælge Mænd af deres egen Midte; Valgloven § 66.

Valgene ledes i Kjøbenhavn, Frederiksberg, Odense og Aarhus af

særlige Valgbestyrelser; ellers af Kommunalbestyrelserne; Valgloven § 66; de foretages i et forud kundgjort offentligt Møde, saaledes at Valgmandsvalgene af de almindelige Vælgere i Kjøbenhavn og Kjøbstæderne foregaa mindst 4 Dage før de højstbeskattedes Valg deraf; Valgloven § 67.

Om selve Afstemningen, der er skriftlig og hemmelig, se Valglovens §§ 71—73. Om Forpligtelse til at modtage Valget og om Valgmændenes Valgbrev se § 74; om deres Hverv og om Rejsegodtgjørelse §§ 74, 76 og 78; Ind. M. Skr. Nr. 53, 21 Febr 1889. Ifølge Valglovens §§ 77 kunne de ikke bindes af deres Vælgere ved nogen Instrux eller Forpligtelse Valget vedkommende.

Valglov 12 Juli 1867, § 76, bestemmer, at det Valgmændene overdragne Hverv ophører med Fuldførelsen af det forestaaende Landstingsvalg, dog saaledes, at de Omvalg, der maatte blive fornødne, fordi en Plads bliver ledig, inden Valget er godkjendt af Landstinget, eller fordi Valget af Landstinget erklæres for ugyldigt, foretages af de samme Valgmænd.

Kilden til Valglovens § 76 er Valglov 16 Juni 1849 § 47, der lød saaledes: »Det Valgmændene overdragne Hverv ophører med Fuldførelsen af det forestaaende Landstingsvalg, dog saaledes, at de Omvalg, som maatte blive fornødne, fordi en Landstingsmand ikke modtager Valget, eller dette af Landstinget erklæres ugyldigt, foretages af de samme Valgmænd«. Det vil ses, at medens den nuværende Valglov har udvidet de Tilfælde, hvor de tidligere valgte Valgmænd kunne fungere ved Omvalg, til alle saadanne, der skulle ske, fordi en Plads bliver ledig, inden Valget er godkjendt, har den dog ligesom Valgloven af 1849 bibeholdt den Regel, at dette kun gjælder O m v a l g. Det fremgaar ogsaa klart af Forhandlingerne, at man kun har tænkt paa det Tilfælde, at en a f d e n y v a l g t e Landstingsmænds Pladser af en af de angivne Grunde bliver ledig. Ordføreren udtalte saaledes i den grundlovgivende Rigsforsamling; se dennes Forhandlinger Sp. 3512: »Vi have derfor troet, at den mest betryggende Regel var den, at der skulde udnævnes nye Valgmænd for hvert nyt Landstingsvalg, og en Undtagelse have vi alene foreslaaet for det Tilfælde, hvor det maatte siges, at Valgene ikke virkelig vare fuldendte, fordi den udvalgte enten ikke vil modtage det paa ham faldne Valg, eller fordi hans Valg bliver kasseret af Landstinget«. Ørsted, der ønskede, at Valgmændene skulde vælges for en længere Periode, 4—8 Aar; udtalte da ogsaa; se samme Spalte; at Udvalgets, altsaa ogsaa Lovens Regel vil føre til, at de Valgmænd, der blive udnævnte til at besætte en enkelt Plads, der maatte blive ledig under Rigsdagens Samling, ikke have Fuldmagt til at besætte de flere Pladser, der mulig efterhaanden maatte blive ledige, en Udtalelse, der ingen Modsigelse mødte.

Forslaget til Valgloven af 1867 havde samme Regel som Valgloven af 1849. Under 1ste Behandling i Landstinget fremhævede Madvig ifølge Landstingstid. 1866—67, Sp. 173, Ønskeligheden af at give de en Gang valgte Valgmænd for Kjøbenhavn en noget varigere Beføjelse, saa at de f. Ex. kunde foretage alle de Valg, der kunde forefalde i Løbet af samme Aar, hvortil han foranledigedes ved, at der netop da havde maattet foretages nye Valgmandsvalg i Kjøbenhavn umiddelbart efter et Landstingsvalg, fordi en af de valgte var bleven udnævnt af Kongen til Landstingsmand. Landstingets Udvalg gik dog ikke saa vidt, men stillede Ændringsforslag til anden Behandling, hvorved i Forslagets § 76 Ordene: »fordi en Landtingsmand ikke modtager Valget eller fordi dette« o. s. v. ændredes til: »fordi en Plads bliver ledig, inden Valget er godkjendt af Landstinget, eller fordi Valget« o. s. v. Udvalgets Ordfører motiverede ifølge Landstingstid. Sp. 1583 dette Ændringsforslag med, at Omvalg kunde nødvendiggjøres af andre end de to i Lovforslaget nævnte Aarsager, idet den valgte Landstingsmand kunde dø eller modtage kongelig Udnævnelse til Landstingsmand, inden Valget godkjendtes. Derfor burde efter Udvalgets Mening disse og overhovedet a l l e O m v a l g, der nødvendiggjordes inden den angivne Frist, kunne foretages af de samme Valgmænd, og det var derpaa, Udvalgets Forslag gik ud.

Den samme Opfattelse havde man ogsaa i Folketinget. Under 1ste Behandling udtalte et Medlem, at den af Landstinget foretagne Forandring i det forelagte Lovforslag gik ud paa, at de gamle Valgmænd skulde kunne foretage ikke alene de O m v a l g, der maatte blive fornødne, fordi den Valgte ikke modtog Pladsen, men ogsaa dem, der fremkom paa Grundlag af, at en Plads blev ledig, inden Valget blev godkendt. Ogsaa der udtaltes af et andet Medlem Ønsket om, at der gaves Valgmændene Beføjelse til at foretage alle Valg i det Aar, hvori de vare valgte; men noget Forslag herom blev ikke stillet.

Det fremgaar formentlig utvetydigt af de fremhævede Udtalelser og af Bestemmelsens Udviklingshistorie, at man bestandig kun har haft det Tilfælde for Øje, at et O m v a l g bliver nødvendigt nærmest efter, at almindelige Valg ere foretagne. Selve Ordene lyde jo paa »de Omvalg, som maatte blive fornødne«, og ogsaa den yderligere Begrænsning, der ligger i, at kun de samme Valgmænd fungere, naar en Plads bliver ledig, i n d e n V a l g e t e r g o d k e n d t, viser, at der kun er tænkt paa Omvalg i en af de nylig ved Landstingsvalg besatte Pladser. Det ses ogsaa af den ovenfor fremhævede Udtalelse af Ørsted, at man vel har tænkt paa det Tilfælde, at efterhaanden flere Pladser maatte blive ledige i samme Landstingskreds, men netop ikke har ment, at de samme Valgmænd, der fungerede ved det første Valg, ogsaa kunde fungere ved de

følgende. Ørsted nævnte ganske vist kun det Tilfælde, at saadant maatte ske under Rigsdagssamlingen, men man kan formentlig ikke under Henvisning til Ordene »fordi en Plads bliver ledig, i n d e n Valget er godkjendt af Landstinget«, paastaa, at noget andet gjælder i det Tilfælde, at et nyt Udfyldningsvalg bliver nødvendigt, inden det sidst foretagne er godkjendt; thi et saadant Udfyldningsvalg kan ikke kaldes et Omvalg, og Undtagelsen omfatter kun disse.)

Valglovens § 76 hjemler herefter formentlig ikke, at de samme Valgmænd, der have fungeret ved et Suppleringsvalg, kunne foretage et nyt saadant, selv om Ledigheden maatte indtræde, og Valget udskrives til at foretages, inden Landstinget havde godkjendt det første Valg. Ordene omfatte det ikke, og der er formentlig ikke Hjemmel til en analogisk Anvendelse af den foreliggende Undtagelsesbestemmelse. Ikke desto mindre har Indenrigsministeriet fulgt en modsat Fremgangsmaade; thi efter at i Anledning af en Landstingsmands Død ved Skr. 30 Septbr 1879 Valgmandsvalg vare udskrevne til den 15 og 22 Oktbr 1879 og selve Landstingsvalget var udskrevet til den 29 s. M. blev i Anledning af en anden Landstingsmands Død Valget udsat til den 12 Novbr s. A., og Valg af begge Landstingsmænd foretoges da af de samme Valgmænd, efter at de vare blevne forsynede med Supplement Valgbreve. En lignende Fremgangsmaade fulgtes i Aaret 1903; jfr. M. Tid. B anf. Aar S. 718; 784; 879.

II. Valgene af Landstingsmændene. Disse foretages i hver Landstingskreds af samtlige Kredsens Valgmænd og uden for Kjøbenhavn tillige af de umiddelbare Landvælgere i Forening; Grl.'s §§ 36, 37; i offentlige Møder, som forud skulle være behørig bekjendtgjorte af Valgbestyrelsen; Valgloven §§ 79, 81. Valgmændene saavel som de umiddelbare Vælgere, der ikke have lovligt Forfald, ere under Mulkt, som Landstingsvalgbestyrelserne idømme; Valgloven §§ 64, 75; forpligtede til at give Møde. Ved Landstingsvalgene er der ikke Tale om, at nogen stiller sig til Valg, og efter Valglovens § 81 maa der ikke engang paa Valgmødet finde nogen Forhandling Sted om, hvem der ønskes valgt, hvorfor enhver saadan Forhandling maa henlægges til et forudgaaende Tidspunkt. Til Valgbarhed udkræves kun, at den vedkommende i det sidste Aar har haft Bopæl i Kredsen, ikke at han har valgt at øve sin Valgret sammesteds; Grl.'s § 38; jfr derimod Valglovens § 47, hvorefter Valgret til Landstinget kun kan øves der, hvor vedkommende har gjort sin Valgret til Folketinget gjældende. Afstemningen er skriftlig, i det den foregaar ved Navnenes Nedskrivning paa Stemmesedler, der overleveres Valgmændene saavel som de umiddelbare Vælgere af Valgbestyrelsens Formand; Valglovens §§ 81, 82; Landst. Tid 1882—83 Sp. 73—75. Den mest frem-

trædende Ejendommelighed ved disse Valg er, at de i Medfør af Grl.'s § 40 skulle foretages efter Reglerne for Forholdstalsvalg. Denne Valgmaade er først opfundet hos os af Andræ og først blevet praktisk anvendt ved Valgene til Rigsraadet; Valglov 2 Oktbr 1855 §§ 22—25[1]); hvorefter Grl. 18 Novbr 1863 og den nu gjældende Grundlov til en vis Grad have optaget den. Dens særegne Fortrin er, at den sikrer Mindretallene, der ved den almindelige Valgmaade vilde forblive urepræsenterede, den Repræsentation, til hvilken de efter Forholdet mellem Vælgere og Repræsentanter ere berettigede. Fremgangsmaaden ved disse Valg er derfor den, at det hele Antal af afgivne Stemmesedler deles med Antallet af de Landstingsmænd, som skulle vælges for Kredsen, og det derved fremkomne Forholdstal, den saakaldte »Kvotient«, med Bortkastelse af Brøken lægges til Grund for Valget. Den nærmere Fremgangsmaade kan efterlæses i Valglovens §§ 82—84. Den finder dog ikke Anvendelse paa Bornholm og Færøerne, hvor kun én Landstingsmand vælges, saavel som ellers, hvor i en Kreds kun et Valg er udskrevet; men her følges Reglen i Valglovens § 85, hvorefter der til gyldigt Valg kræves absolut Flertal; men denne Bestemmelse er i Strid med Grl.'s § 40, for saa vidt som man derefter ogsaa paa Enkeltvalg maatte anvende Reglerne for Forholdstalsvalg, for saa vidt disse overhovedet er anvendelige ved Enkeltvalg, og derefter maatte dette i Overensstemmelse med Reglerne i §§ 83 og 84 afgøres ved simpelt Flertal; Landst. Tid 1906—07 Sp. 168 flg. Hvis flere have lige mange Stemmer, gjør Lodtrækning Udslaget.

Valgbestyrelsen har at føre Bog over Valget og uopholdelig at underrette enhver af de valgte om Valget med Opfordring til at erklære sig om, hvor vidt han modtager det. Hvis han ikke inden 8 Dage derefter har frasagt sig Valget, anses han som havende modtaget det, og inden 8 Dage derefter skal da Formanden tilstille Indenrigsministeren en bekræftet Afskrift af Valgbogen; Valgloven § 87. Spørgsmaalet om Valgets Gyldighed bliver i Henhold til Grl.'s § 54; jfr Valglovens § 86; at afgjøre af Landstinget selv, hvorfor Valgbestyrelsen ikke maa vægre sig ved at modtage Stemmer paa nogen, selv om den formener, at han ikke er valgbar.

Valgene af Landstingsmænd gjælde for 8 Aar, dog at Halvdelen afgaar hvert 4de Aar; Grl.'s § 39; Valgloven § 88. Med Hensyn hertil er Landstinget delt i to Grupper efter de forskellige Landstingskredse, saaledes at hver af disse Grupper vexelvis afgaar; Valglov § 50. Efter

---

[1]) Jfr. P. Andræ: Andræ og hans Opfindelse Forholdstals Valgmaaden, Kjøbenhavn 1905; Fortsættelse 1907; Birger Hansted: Flertalsvalg og Forholdstalsvalg, Kjøbenhavn 1907; jfr Th. Hare: A treatise on the Election of Representatives; 1859; fourth Edition 1873.

Udløbet af de første 4 Aar blev det afgjort ved Lodtrækning, hvilken Gruppe af Landstingsmænd, der først skulde afgaa, hvorefter Reglen er bleven, at 1ste, 2den, 4de, 7de og 9de Valgkreds valgte i Aaret 1890; 3die, 5te, 6te, 8de, 10de, 11te og 12te Kreds i 1894 o. s. v.; og efter en eventuel Opløsning vil en lignende ny Lodtrækning være at foretage; Valgloven § 50; jfr § 88. Inden for det anførte Tidsrum kunne dog de valgte Medlemmer, bortset fra Dødsfald, ophøre at fungere ved frivillig Nedlæggelse af Hvervet og derved, at de komme i et af de Tilfælde, der udelukke fra Valgbarhed, hvilket efter Grl.'s § 58 vil ske ifølge de samme Grunde, som bevirke Fortabelse af Valgbarhed til Folketinget. Men naar denne Paragraf tilføjer den positive Betingelse for Valgbarheden, at vedkommende i det sidste Aar skal have haft Bopæl i Valgkredsen, kan det Spørgsmaal opkastes, om en Landstingsmand ogsaa mister sit Sæde i Tinget ved at flytte til en anden Landstingskreds. I Praksis er dette Spørgsmaal blevet besvaret benægtende, idet man ved Ordene »det sidste Aar« i Grl.'s § 38 underforstaar »før Valget«, og denne Egenskab er en saadan, som ikke mistes, selv om vedkommende flytter, saaledes at han ikke af den Grund mister den af Valget flydende Ret; thi vel kan han siges at være kommen i et af de Tilfælde, der udelukke fra Valgbarhed, for saa vidt som han nu ikke vilde kunne vælges i den paagjældende Kreds; men Grl.'s § 38 lemper under den anførte Forudsætning aabenbart Fordringen i Grl.'s § 58, idet den udtrykkelig fremhæver, at en vis Betingelse for Valgbarheden ikke vedblivende skal være til Stede, men kun behøver at foreligge paa den Tid, Valget foregaar. Ved denne Fortolkning af Paragrafen er imidlertid at mærke, at de oven anførte underforstaaede Ord netop ikke findes i den, og denne Udeladelse bliver saa meget mere betydningsfuld, som de paagjældende Ord udtrykkelig ere tilføjede i den forudgaaende § 35; jfr §§ 36 og 37. Naar Holck II S. 56—57 hertil bemærker, at denne Udeladelse vistnok kun skyldes Ønsket om at undgaa den med Gjentagelsen forbundne Ensformighed, da er dette et lidet sigende Argument. Hertil kommer yderligere, at ogsaa Grundloven 1849 i en analog Bestemmelse i § 41 til Udtrykket »det sidste Aar« føjede »før Valget«, og at den til den nu gjældende Grl.'s § 58 svarende § 62 udtrykkelig bestemte, at ingen skulde tabe sit Sæde i Landstinget, fordi han i Løbet af den Tid, for hvilken han var valgt, flyttede til en anden Valgkreds, hvilke Tilføjelser ere udeladte i den nu gjældende Grundlov. Naar Holck om den sidst nævnte Udeladelse gjør gjældende at Hjemstedsbestemmelsen ikke fra først af fandtes i Grundlovsudkastet, men blev indsat under Forhandlingerne, da kunne vi heller ikke tillægge dette Argument nogen afgjørende Vægt; thi naar den grundlovgivende Myndighed har optaget en vis Forskrift, maa den ogsaa antages

at have godkjendt alle de af Optagelsen flydende Følgesætninger, saaledes at man ikke kan værge sig imod dem ved at paastaa, at vedkommende Myndighed ikke har været opmærksom paa dem. Dernæst gjør Holck med Hensyn til begge de anførte Udeladelser gjældende, at de muligvis kunne være skete, fordi de fandtes overflødige, og til Støtte herfor paaberaaber han sig navnlig, at Udtrykket »det sidste Aar« efter Forholdets Natur og Sammenhængen med de foregaaende Paragrafer aabenbart ikke kan forstaas abstrakt i Forhold til et hvilket som helst Tidspunkt, men maa forstaas enstydigt med det sidste Aar før Valget. Vi vilde ikke have haft noget at indvende mod denne Paastands Rigtighed, dersom der ifølge Grundloven ikke blev Spørgsmaal om vedkommende Kandidats Valgbarhed uden netop i det Øjeblik, da han valgtes; men dette er ikke Tilfældet som Følge af, at der i Grundloven foruden § 38 findes en § 58, som taler om den Mulighed, at den gyldig valgte kommer i et af de Tilfælde, der udelukke fra Valgbarhed, og til denne Begivenhed knytter den Retsvirkning, at han mister sit Sæde i Tinget. Som Følge af denne Bestemmelse er nemlig Spørgsmaalet om Valgbarhedens Bevarelse og Fortabelse saa at sige permanent, saalænge den paagjældende er Rigsdagsmand. I ethvert givet Øjeblik kan og maa man derefter spørge, om Rigsdagsmanden vedblivende fyldestgjør den Betingelse at være valgbar, saa at han endnu i dette Øjeblik kunde vælges, da han kun i saa Fald er berettiget til fremdeles at have Sæde i Tinget. Og i hvert enkelt Øjeblik, i hvilket Spørgsmaalet saaledes rejses, maa det i Overensstemmelse med Grl.'s § 58 besvares derhen, at han kun er valgbar, naar han i det sidste Aar, som gaar forud for vedkommende Øjeblik, har haft Bolig i Kredsen. I det Øjeblik, denne Betingelse ikke længer fyldestgjøres, er hans Ret fortabt. Landst. Tid 1866—67 Sp. 1466 flg.

I Henhold til det anførte maa vi erklære os enige i den af et Landstingsudvalg afgivne Betænkning; Rigsdagstid. Ordentl. Saml. 1866—67 Till. B. Sp. 1127—28; som udtalte, at en kjøbenhavnsk Landstingsmand maatte fortabe sin Valgret ved at flytte til Frederiksberg. Som tidligere bemærket gaar imidlertid Landstingets Praksis aldeles bestemt i en anden Retning; Landst. Tid s. A. Sp. 3453 ff.

Angaaende Valgperiodens Beregning henvises til Valglovens §§ 88 og 89. Naar den førstnævnte Paragraf udtaler, at ved almindelige Valg samtlige Valg gjælde fra den almindelige Valgdag, selv om et enkelt Valg af stedlige Grunde (saasom paa Færøerne) eller af andre tilfældige Aarsager (saasom Omvalg) ikke er foretaget paa den almindelige Valgdag, gjælde dens Forskrifter om Valgenes Gyldighed fra den almindelige Valgdag dog kun under Forudsætning af, at Valgene ere foretagne efter Valgperiodens Udløb. I modsat Fald gjælde de først fra denne; jfr Dr.

K. Berlin: Anf. V. S. 206 Note 20. Naar § 88 tillige bestemmer, at Tiden for Valgets Gyldighed, naar de almindelige Valg foregaa mellem 1ste Oktbr og 31 Decbr, regnes fra 1 Oktbr, er dette sket, fordi Valgloven gaar ud fra, at Rigsdagen er samlet i den Tid, og at den ikke vil have, at Valgene skulle falde forstyrrende ind under en Samling.

III. Almindelige Bestemmelser angaaende Rigsdagsvalgene og Rigsdagens Medlemmer.

§ 51. Valgenes Anordning. Omkostningerne ved og Straffebestemmelser vedrørende dem. Ret og Pligt til at modtage Valg.

Almindelige Valg anordnes af Kongen ved et aabent Brev til at iværksættes paa en bestemt Dag over hele Riget; Valglovens § 90; jfr dog med Hensyn til Færøerne 4de Punktum. Alle derhen hørende Sager sortere under Indenrigsministeriet; Skr. 28 Febr 1868. Skal der samtidig vælges til Folketing og Landsting, berammes Folketingsvalgene først. Enkelte Valg anordnes af Indenrigsministeren; Valglovens § 90. Angaaende Omkostningerne ved Valgene og deres Udredelse se Valglovens §§ 93—98.

Den, der ved Vold, Trusel om Vold eller paa anden ulovlig Maade søger at forhindre Foretagelsen af de forfatningsmæssige Valg, uden at en Kuldkastelse af Forfatningen tilsigtes, straffes ifølge Strfl. 10 Febr 1866 § 87 med Strafarbejde eller Statsfængsel indtil 8 Aar. Den, som ved Vold eller Trusel om Vold antaster Valgfriheden enten ved at forhindre nogen i at udøve sin Valgret til Rigsdagen eller ved at tvinge ham til at stemme paa en vis Maade, straffes ifølge Strfl.'s § 113 med Forbedringshusarbejde eller Fængsel; U. f. R. 1894 S 393. Den, der ved Foretagelsen af de forfatningsmæssige Valg gjør sig skyldig i forsætlige Forvanskninger; U. f. R. 1886 S. 1059; 1067; 1887 S. 1222; C. Goos: Strafferet Sp. D. III S. 149; eller som kjøber en andens Stemme, straffes ifølge § 113, 2det St., med Fængsel. Den, som sælger sin Stemme ved Rigsdagsvalg, anses ifølge § 114 med Bøder og forbryder sin Valgret, første Gang for et Tidsrum af 5 Aar, anden Gang for bestandig; med Hensyn til denne sidste Forskrift henvises dog til det ovenfor S. 261 bemærkede. Den, der viser Forsømmelse i Udførelsen af de ham efter Valgloven paahvilende Pligter, bliver, for saa vidt han ikke efter Lovgivningens Bestemmelser har gjort sig skyldig til større Straf, ifølge Valglovens § 92 at anse med Bøder fra 20 til 400 Kroner; jfr om de særlige Bøder for Valgmændene eller de umiddelbare Vælgere, der udeblive fra Landstingsvalget; Valglovens §§ 64. 75.

Modtagelsen af Valget er forud given ved Folketingsvalgene, hvor Kandidaten selv stiller sig; derimod bliver der ved Landstingsvalgene Spørgsmaal om en efterfølgende Modtagelse. Ingen er forpligtet til at modtage det paa ham faldne Valg, men kan frit afslaa det; gjør han det, er det dog antaget, at han kan gjenkalde sin Erklæring og modtage Valget, saa længe intet nyt er udskrevet; jfr. Landst. Tid. 1ste Sess. Sp. 265 flg. Heller ikke er nogen valgt Rigsdagsmand forpligtet til at vedblive at være det længere, end han selv ønsker; tvært imod følger det af Forholdets Natur og Analogien af Grl.'s § 39, at ogsaa den valgte Rigsdagsmand kan nedlægge sit Mandat, naar han selv vil. Som Følge heraf er der navnlig heller ikke noget til Hinder for, at den, der først er valgt til Medlem af ét Ting, senere modtager Valg til det andet Ting.

Berettiget til at modtage Valg er enhver valgbar. Særlig er det i Grl.'s § 56 fremhævet, at Embedsmænd, som vælges til Rigsdagsmænd, ikke behøve Regjeringens Tilladelse til at modtage Valg, en Bestemmelse, hvis Øjemed i Særdeleshed er at værne om Embedsstandens politiske Selvstændighed og Uafhængighed. Dog er det en Selvfølge, at Embedsmanden ikke ved Valget fritages for at opfylde sine Embedspligter, og hvis Modtagelsen af Valget vilde være til Hinder for en forsvarlig Opfyldelse deraf, vil Regeringen derfor være beføjet til at kræve, at han enten undlader at modtage Valget eller opgiver sit Embede. Hvis Stillingen som Rigsdagsmand maatte nødvendiggjøre Forretningens Besørgelse ved Stedfortræder, hvor en saadan kan finde Sted, maa han, for saa vidt overordnedes Tilladelse dertil udkræves, ogsaa indhente den i dette Tilfælde, ligesom han under alle Omstændigheder selv har at bære de med Forretningens Varetagelse ved Stedfortræder forbundne Omkostninger; jfr Holck II S. 70—71; K. og U. M. Skr. 31 Oktbr 1849.

§ 52. Valgbreve. Prøvelse af Valgenes Gyldighed.

Enhver, som er valgt til Rigsdagsmand, medgives der ifølge Valglovens § 91 et af Valgbestyrelsen efter en af Indenrigsministeren foreskreven Formular udfærdiget Valgbrev, jfr ovenfor S. 268 og 298, hvilket tjener ham til Legitimation overfor vedkommende Ting, der i Medfør af Grl.'s § 54 selv har at prøve Gyldigheden af sine Medlemmers Valg. Denne Prøvelse er derfor den første Funktion, som et Ting efter en hel eller delvis Fornyelse har at foretage sig. Der kunde vel synes at være noget mindre naturligt i denne Ordning, hvorefter hvert enkelt Medlems Valgbrev prøves af andre, hvis Valgbreve heller ikke ere prøvede. Dertil kommer, at ved Tingenes Afgørelse af Valgenes Gyldig-

hed ville let politiske Hensyn kunne komme til at spille en Rolle, hvorfor Prøvelsen af Valgenes Gyldighed ogsaa i England er henlagt til Domstolene. Hvad den første Indvending angaar, har dog Prøvelsens Henlæggelse til Tingene mindre Betænkelighed, fordi de fleste Valg kunne forudsættes at være gyldig skete, jfr Landstingets Forretningsorden § 2, hvorefter et Medlems Valg anses for gyldigt, saalænge det ikke er kjendt ugyldigt af Tinget; Landst. Tid. 1886—87, Sp. 16. Om de formelle Regler for den forudgaaende Undersøgelse af Valgbrevene i Afdelinger og Udvalg ere nærmere Forskrifter givne i Folketingets Forretningsorden §§ 1 og 8; jfr Landstingets Forretningsorden §§ 1, 2, 10. Den endelige Afgjørelse af Valgets Gyldighed sker i alle Tilfælde ved en Beslutning af Tinget selv. Selvfølgelig har det ved denne Beslutnings Tagelse ikke at gaa frem efter et vilkaarligt Skjøn, men derimod at holde sig Lovgivningens Regler efterrettelig. I mange Tilfælde vil det Resultat, hvortil disse føre, ikke efterlade Tvivl, navnlig for saa vidt Spørgsmaalet er om Forskrifter for Valgbarhed. Her kan det vel efter Omstændighederne fremtræde som et tvivlsomt Spørgsmaal, hvor vidt den paagjældende Valgbarhedsbetingelse f. Ex. Uberygtethed foreligger, og det maa da Tinget afgjøre efter sit eget suveræne Skjøn; men naar dette præjudicielle Spørgsmaal først er besvaret, vil der ordentligvis ikke være Tvivl om den til Forudsætningens Tilværelse eller Ikke-Tilværelse knyttede Retsvirkning, idet her den almindelige Regel maa gjælde, at Manglen af den legale Kvalifikation drager Valgets Ugyldighed efter sig. Anderledes stiller Forholdet sig derimod i Henseende til de for selve Valgenes Iværksættelse givne Regler. Der gives vel enkelte Forseelser af en saadan Natur, at de ubetinget maa drage Valgets Ugyldighed efter sig uden Hensyn til den Indflydelse, de kunne antages at have haft paa dets Udfald. Saaledes kan der næppe være Tvivl om, at det nævnte Resultat maa indtræde, naar den valgte ved selve Valget har gjort sig skyldig i kriminelle Forhold, saasom Bestikkelse; Strfl.'s §§ 113—114; eller Forvanskning af Valglisterne, eller i alt Fald har haft Del i, at andre anvendte deslige Midler til Fordel for ham, selv bortset fra, om dette maatte betage ham hans Valgbarhed. Den almindelige Bevidsthed vilde nemlig under alle Omstændigheder finde det unaturligt, at Kandidatens Valg godkjendtes samtidig med, at han straffedes for de Midler, som han havde anvendt for at tilvejebringe det. Dernæst kan der selvfølgelig være begaaet Fejl ved Valget af en saa grov Natur, at de borttage enhver fornøden Garanti for dets Rigtighed, saa som hvis man tænker sig, at ikke Valgbestyrelsen, men andre havde ledet det. Men bortset fra deslige grove Forseelser maa man vistnok lægge et andet Synspunkt til Grund ved Besvarelsen af Spørgsmaalet om begaaede Fejls Indflydelse paa Valget, saa at den Regel,

at enhver nok saa ringe Fejl i Henseende til Fremgangsmaaden ved Valget skulde medføre dets Ugyldighed, ikke kan fastholdes. Det Resultat maa man navnlig komme til, naar henses til den overordentlige Ulejlighed og Udgift, som en Fornyelse af Valghandlingen vilde forvolde. Man maa derfor være beføjet til at sige, at et helt stort Indbegreb af Valgforskrifter fra Lovgivningens eget fornuftige Synspunkt maa antages at skulle henføres til leges imperfectæ, hvis Overtrædelse drager Strafansvar, men ikke Ugyldighed efter sig. Denne Anskuelse er ogsaa godkjendt i Praxis, for saa vidt som der foreligger mangfoldige Exempler paa, at Valg ere blevne godkjendte samtidig med, at der er blevet besluttet Tiltale mod de Personer, der have fejlet ved Valgets Foretagelse, eller dog Misbilligelse af deres Forhold. De nærmere Grænser mellem de Lovforskrifter, som have den foranførte Karakter, og andre tilkommer og paahviler det selvfølgelig vedkommende Ting at drage, og ved Bestemmelsen bør man i Almindelighed hylde det Princip, der ogsaa er anerkjendt i Praxis, at kun saadanne Fejl medføre Ugyldighed, der virkelig kunne antages at have været i Stand til at indvirke bestemmende paa Valgets Udfald eller i alt Fald borttage den ubetinget fornødne Garanti for Resultatets Rigtighed, hvorimod det godt vil kunne anerkjendes som gyldigt trods mulig begaaede Fejl, naar det dog efter de foreliggende Omstændigheder med Rimelighed kan antages, at Udfaldet vilde være blevet det samme, selv om Fejlen ikke var begaaet; jfr Holck II S. 73—74; Rigsdagstid. 1869—70; Till. B. Sp. 1—6; 1872—73 Till. B. Sp. 15—20; 39—41; 1873—74 Till. B. Sp. 75—78; 706—18 osv.; Folketingstid. 1901—02 Sp. 1755; jfr iøvrigt Oversigten over Rigsdagens 35-aarige Virksomhed S. 174; Oversigt for Aarene 1884/85 — 1899/1900 S. 70—71. Det samme Synspunkt er ogsaa fastholdt i Henseende til Fejl mod Bestemmelserne, sigtende til Afstemningens Hemmelighed; Folketingstid. 1901—02 Sp. 933; Rigsdagstid. 1903—04 Tillæg B. Sp. 275, 737; 1906—07 Tillæg B. Sp. 46; Folketingstid. s. A. Sp. 2394.

Det anførte almindelige Synspunkt bliver navnlig ogsaa at fastholde, hvor andre uden Kandidatens Vidende og Vilje maatte have gjort sig skyldige i strafbart Forhold for at fremme hans Valg. Med Hensyn hertil bortses i det væsentlige fra Forholdets strafbare Karakter, saaledes at det hovedsagelig kun kommer i Betragtning, for saa vidt det kan antages at have influeret paa Valgets Gyldighed, hvorefter det navnlig vil være af Betydning, hvor mange Stemmer, der derigjennem kunne antages at være vundne. Fra dette almindelige Princips Synspunkt vil da Afgjørelsen af den Mangfoldighed af praktiske Tvivlsspørgsmaal, der her kunne møde, næppe frembyde synderlige Vanskeligheder.

I Forbindelse med den anførte Grundsætning bliver der dernæst at

tage Hensyn til de konkrete Omstændigheder i hvert enkelt Tilfælde, idet Princippets Gjennemførelse i en væsentlig Grad bliver at lempe af Hensyn dertil. Saaledes vil det være af Betydning, om der rejses Klage i Anledning af Valget eller ikke; thi i sidste Fald kan det med Føje paastaas, at alle vedkommende til Trods for den begaaede Fejl dog ere fornøjede med Udfaldet, og Tinget vil da have mindre Grund til af egen Drift at frakjende Valgets Gyldighed; Landstingstid. 1878—79 Sp. 14—15. Hvis nogen klager, vil der dernæst være at tage Hensyn til, hvem Klageren er, om det f. Ex. er en Medbejler ved Valget eller et større eller mindre Antal Vælgere, idet der vil være forholsvis mindre Grund til at tage Hensyn til den førstes Klage end til de sidstes o. s. v.

Naar Tinget paa gyldig Maade har fattet sin Beslutning, og denne gaar ud paa, at der skal nægtes Valget Gyldighed, er den under alle Omstændigheder at anse som endelig, saaledes at der strax bliver at beramme nyt Valg i den paagjældende Kreds. Gaar Beslutningen ud paa at godkjende Valget, maa som Regel samme Resultat gjælde, hvormed ogsaa stemmer, at Grl.'s § 58 kun taler om, at den gyldig valgte kommer i et af de Tilfælde, der udelukke fra Valgbarhed, ikke om, at Valgets oprindelige Ugyldighed først opdages bag efter. Denne almindelige Regel maa under alle Omstændigheder fastholdes med Hensyn til alle de Mangler, der have været Gjenstand for Drøftelse i vedkommende Ting, og selv om et Spørgsmaal, f. Ex. om vedkommendes Egenskab som indfødt eller deslige ikke særlig har været rejst, og Tvivl om dens Tilværelse bagefter opstaar, maa vistnok det samme gjælde; thi fastholdes ikke denne Sætning, vilde man udsætte sig for den Mulighed, at Spørgsmaalet om Gyldigheden af hvert enkelt Medlems Valg atter og atter droges frem, hvilket dog ikke kan forudsættes at være Grundlovens Mening, da dette præliminære Spørgsmaal tvært imod maa forudsættes strax at skulle finde sin endelige Afgjørelse. En Undtagelse fra Reglen vil derfor i det højeste kunne gjøres i det Tilfælde, hvor ikke blot vedkommende Fejl har været skjult, men den valgte yderligere har gjort sig skyldig i et saadant strafbart Forhold, som efter det ovenfor anførte ubetinget maa gjøre hans Valg ugyldigt.

For Landstingsvalgenes vedkommende erindres derhos, at hvis flere Landstingsmænd ere blevne valgte ved samme Valg, og væsentlige Fejl, som kunne influere paa Valgets Udfald, foreligge i Henseende til Valgmandsvalgene, kan Landstinget bestemme, at disse blive at omgjøre. Vedrøre de derimod kun selve Landstingsmændenes Valg, kunne disse vel blive underkjendte, men Valgmændene foretage Omvalgene; jfr ovfr S. 295; Valglovens § 76. Vedrører Manglen kun en enkelt Mands Valgbarhed, er det ifølge Valglovens § 76 ikke klart, om dette ikke tillige paavirker de øvrige Valgs Ugyldighed, da bemeldte Paragraf synes at betragte

samtlige Valg som en Enhed; jfr Ordene: fordi V a l g e t af Landstinget erklæres ugyldigt; Landstingstid. 1886—87 Sp. 52—55.

For Landstingets vedkommende erindres endvidere, at ifølge Tingets Forretningsorden § 2 den første almindelige Prøvelse af Valgbrevene foretages under Ledelse af Aldersformanden, som til dette Øjemed først lader foretage Valg af Medlemmer til det staaende Udvalg for Forretningsordenen, der derefter prøver Valgbrevene og gør Indstilling til Tinget, som saa afgør Sagen, efter Omstændighederne, hvor ingen Tvivlsmaal er rejst, uden udtrykkelig Afstemning. Forretningsordenen har tillige i § 2 i Slutningen den Regel, at et Medlems Valg anses for gyldigt saalænge det ikke er kjendt ugyldigt af Tinget. Dette er bestemt ud fra den Betragtning, at de Medlemmer, hvis Valgbreve endnu ikke ere prøvede, stemme om Valgenes Gyldighed, og at man følgelig ikke paa Forhaand tørnægte noget med Valgbrev forsynet Medlem Ret som saadant, saalænge hans Valgs Gyldighed ikke er underkjendt af Tinget; Landstingstid. 1894—95 Sp. 14 flg. Men ligefuldt maa dog Tinget fatte Beslutning om Valget, jfr Grl.'s § 54, og hvad enten denne lyder paa, at der ikke er fremsat Indsigelse mod Valget, eller at disse Indsigelser ere underkjendte, og at Valget derfor anerkendes som gyldigt, eller Beslutningen lyder paa, at Valget godkjendes, kommer det i Virkeligheden ud paa et. Derfor findes ogsaa vedblivende den Formel at Valget godkjendes, benyttet; jfr f. Ex. Landstingstid. 1906—07 Sp. 25.

Grl.'s § 54 hjemler kun Landstinget Ret til at afgjøre Gyldigheden af sine Medlemmers Valg; om Udnævnelser er der ikke Tale, og Spørgsmaalet bliver derfor, om Analogien af Reglen i § 54 kan anvendes paa Udnævnelser.

I Rigsraadet under I. N. Madvigs Forsæde var Praxis den, at de kongelige Udnævnelsesbreve prøvedes og godkjendtes, i Begyndelsen af Rigsraadet, senere kun af Præsidenten; jfr Rigsraadstid. 1858 Sp. 9, 13, 230; 1859 Sp. 73; 1862 Sp. 13.

Under Grundloven 18 Novbr 1863 toges Udnævnelser i det væsentlige kun til Efterretning af Formanden; jfr Landstingstid. 1864 Sp. 43; 2den overord. Saml. 1864—65 Sp. 78; 470; 1865 Sp. 96.

Efter Indførelse af den gjældende Grundlov fandt regelmæssig en Prøvelse og Afgørelse Sted efter et Udvalgs eller selve Formandens Indstilling og Tingets udtrykkelige eller stiltiende Vedtagelse, jfr Landstingstid. 1868—69 Sp. 13—14; 1869—70 Sp. 3075; 1871—72 Sp. 11—12; 1873—74 Sp. 290; 1874—75 Sp. 558; 1876—77 Sp. 613; 1885—86 Sp. 95; 1887—88 Sp. 15 o. s. fremd. Kun i Saml. 1891—92; Landstingstid. Sp. 807—808; og 1892—93; Landstingstid. Sp. 893; 905; jfr Landstingstid. 1894—95 Sp. 14, 20, afgjorde henholdsvis Formanden og Næstformanden trods et Medlems Indsigelse Spørgsmaalet ganske paa egen Haand og

nægtede at henvise Sagen til Tingets Afgjørelse. Men i alle Tilfælde have enten Formanden eller selve Tinget prøvet og afgjort ikke blot Spørgsmaalet om den kongelige Udnævnelses formelt gyldige Udfærdigelse, men ogsaa Spørgsmaalet om den udnævntes Valgbarhed og Egenskab som tidligere valgt Medlem af Rigsdagen. Tingets Afgjørelse i saa Henseende er da endelig forbindende; hvad enten det maatte godkende eller forkaste Udnævnelsen; thi der kunde ikke tænkes noget Retsmiddel imod dets Afgørelse, ligesaalidt i det sidste, som i det første Tilfælde. Men denne Landstingets hidtil fulgte Handlemaade omfatter dog ikke saadanne Tilfælde, i hvilke der maatte foreligge en Flerhed af Udnævnelser til de paagjældende Pladser, f. Ex. hvor efter en Opløsning af Landstinget Kongen maatte have udnævnt nye istedetfor hidtilværende paa Livstid udnævnte Medlemmer, og gamle og nye saa maatte mødes og strides om Adkomsten til Pladserne. Et sligt Tilfælde kan ikke tænkes at foreligge ved Valg, hvor ingen Valgbestyrelse vil udstede flere Valgbreve, end der skal vælges Landstingsmænd i Kredsen, og her mangler derfor en faktisk Forudsætning for Anerkendelsen af Analogien fra § 54. Reglen i Landstingets Forretningsorden § 2 kan heller ikke anvendes; thi hvis alle Udnævnelser skulde anses gyldige, vilde Landstinget komme til at tælle hele 78 Medlemmer, hvilket er en Umulighed. Aldersformanden, som leder Valget af Udvalget for Valgbreves Prøvelse, savner enhver Beføjelse til at afgjøre Striden, selv om han maatte gjøre det ved at lade det ene eller det andet Hold stemme med, hvorfor det nedsatte Udvalg maatte kunne indstille og Tinget stemme for de paagjældende Udnævnelsers Ugyldighed, idet alle de udnævnte Medlemmer, der ikke omfattes af Reglen Forretingsordenens § 2, maa vare udelukkede fra at stemme med. Det maatte da, hvis man overhovedet vilde tillægge Tingets Medlemmer i det foreliggende Tilfælde en Ret til at træffe Afgjørelsen, sker paa den Maade, som ikke er i fuld Overensstemmelse med selve Forskriften i § 54, at det ikke blev Tinget i dets Helhed, men Tingets valgte Medlemmer, der traf Afgjørelsen. Og hertil kommer endelig som afgjørende Indvending, at den nødvendige Forudsætning for en analogisk Anvendelse af Reglen i § 54 om Valg paa Udnævnelser i foreliggende Fald mangler, forsaavidt som Tilfældet ikke er ulovbestemt, idet der foreligger retlig Adgang til Tvistens Afgjørelse ved Domstolene i Henhold til Grl.'s § 72, hvorefter Domstolene ere berettigede til at paakjende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grændser. De tidligere udnævnte Medlemmer ville da i Henhold til denne Bestemmelse kunne sagsøge baade den Minister, der har medunderskrevet de nye Udnævnelser og selve de nyudnævnte Medlemmer til at høre deres Udnævnelser kjendte ugyldige, og denne judicielle Afgjørelse

i sidste Instans, enten den saa gaar med eller imod, maa være bindende for alle, ogsaa for Landstinget selv. Naar herimod indvendes, at Kongens Udnævnelse af Landstingsmænd ikke kan kaldes en Øvrigheds Handling i dette Udtryks historiske Betydning, da lovgivende Forsamlinger ikke fandtes før 1849; jfr Dr. Berlin: Opløsningsretten, S. 338, Note 36; saa fandtes der paa den anden Side Provinsialstænder, til hvilke Kongen udnævnte Medlemmer; jfr. Frd. 28 Maj 1831 § 3; Frd. 15 Maj 1834 § 1, og en saadan Udnævnelse er formentlig ikke væsensforskellig fra en Udnævnelse af Landstingsmænd. Det er dernæst uden Betydning at henvise til, at Kongens Handlinger som Lovgiver ikke falde ind under Grundlovens § 72; thi Kongens Udnævnelse af Landstingsmænd er ikke et Udslag af hans lovgivende men af hans udøvende Magt; og naar han ved Udnævnelse til Landstingsmand tildeler en Person et offentligretligt Hverv paa Livstid og saa endnu i vedkommendes levende Live efter en Landstingsopløsning tildeler en anden Person samme Hverv paa Livstid, saa optræder den udnævnende Magts Indehaver i begge Tilfælde som befalende eller som Øvrighed i den Forstand, hvor Grl.'s § 72 tager Ordet paa lignende Vis, som hvor han i andre Forhold beskikker Personer til Udøvelse af en offentlig Myndighed, og derfor maa ogsaa det Spørgsmaal, om ikke den sidste Udnævnelse som stridende mod den første ligger udenfor Kongens Beføjelse og derfor maa anses som ugyldig, kunne afgøres af Domstolene som det regelmæssige Organ for Retsstridigheders Afgjørelse, der er kompetent, hvor, som i foreliggende Fald, ingen anden Afgjørelsesmaade er positiv hjemlet.

Forsaavidt man herimod maatte rejse den praktiske Indsigelse, at Afgjørelsen kan trække længe ud, da er hertil at bemærke, at Afgjørelsen af Valgbreves Gyldighed i Folketinget efter Omstændighederne ogsaa har vist sig at kunne trække længe ud, og at en hurtigere Afgjørelse af Tvisten ved Domstolene forhaabentlig kan ventes nu, da Retsreformen bliver gjennemført, og saa vil i alt Fald saglig set en Afgjørelse ved en Domstol kunne forventes at ville blive ubetinget mere upartisk end en Afgjørelse i en politisk Forsamling. Domstolenes Afgjørelse vil derfor ogsaa fra alle Sider modtages med en Tillid til dens Rigtighed, som en Afgjørelse i en politisk Forsamling ikke vil være sikker paa at møde overalt; og en Tvivl hos en større eller mindre Del af Befolkningen om Afgjørelsens Rigtighed, og om den derpaa beroende Sammensætning af en af Rigsdagens Afdelinger er grundlovmæssig eller grundlovstridig, er i højeste Grad uheldig.

At Overhuset i England og Senatet i Italien selv afgjør Spørgsmaalet om Udnævnelsers Gyldighed, kan ikke paaberaabes hos os, da Landstinget ikke har den Domsmyndighed, hvoraf baade Overhuset og Senatet ere i Besiddelse; jfr saaledes den italienske Forfatning af 1848 § 7; hvor-

efter Senatet alene har Myndighed til at paadømme de dets Medlemmer paasigtede Forbrydelser. At paa den anden Side Henlæggelsen til Domstolene af Prøvelsen af Valgs Gyldighed er praktisk gennemførlig, viser den engelske Rets Regel for Underhusets vedkommende; jfr I. Hatscheck Englisches Staatsrecht, S. 300, og den maa derfor under en fornuftig Ordning af Retsplejen ogsaa være anvendelig hos os for de udnævnte Landstingsmænds vedkommende.)]

§ 53. Om Rigsdagsmændenes Edsaflæggelse og eventuelle Udelukkelse fra Tinget.

Ifølge Grl.'s § 55 skal ethvert nyt Medlem, saa snart Gyldigheden af hans Valg er anerkjendt, aflægge Ed paa Grundloven. Analogien af denne Forskrift maatte ogsaa finde Anvendelse paa de udnævnte Landstingsmænd, forsaavidt de ikke allerede som valgte Rigsdagsmænd iforvejen havde aflagt Eden. Udtrykket »nyt Medlem« forstaas nemlig i den nu gældende i Modsætning til den ældre Praxis kun om den, der ikke tidligere har været Medlem af Rigsdagen. Edsaflæggelsen foregaar skriftlig i den sædvanlige Form. Vægrer Vedkommende sig ved at aflægge den, maa Virkningen af hans Valg anses som bortfalden derved, idet den naturlige Retsvirkning af Paabudet om, at enhver Rigsdagsmand skal aflægge Eden, maa være den, at enhver, der ikke vil aflægge den, ikke kan være Rigsdagsmand. Kan den valgte paa Grund af sin Trosbekjendelse ikke aflægge Eden paa foreskreven Maade, maa samme Virkning indtræde. Har den Valgte slet ingen Trosbekjendelse, idet han hverken tror paa Gud eller paa hans hellige Ord, burde Eden, der ikke har Betydning som saadan for ham, heller ikke kunne aflægges af ham; se dog Folket. Tid. 1880—81 Sp. 73—74; 127; jfr Oversigt over Forhandl. i Folketinget s. A. S. XIV og XVI; A. Reynaert: Histoire de la Discipline Parlementaire II S. 455—457.

Medens den valgte Rigsdagsmand til enhver Tid frivillig kan nedlægge sit Mandat, kan han derimod ikke mod sin Vilje fjærnes fra Tinget uden i Tilfælde af dettes Opløsning, med mindre han kommer i et af de Tilfælde, der udelukke fra Valgbarhed; da mister han nemlig ifølge § 58 den af Valget flydende Ret. Naar Holck II S. 76 fremhæver, at et Ting dog foreløbig maa kunne udelukke et Medlem fra Møderne, dersom det maatte blive sat under Tiltale for en i den offentlige Mening vanærende Handling, inden det er dømt, da kunne vi ikke være enige i denne Paastand. Til Fordel for den vil vel især paaberaabes det unaturlige i, at en Mand, der er sat under Tiltale for en i den offentlige Mening vanærende Handling, møder og stemmer i Landets lovgivende Forsamling; men hertil maa svares, at naar Valgloven ikke har anset det for utilstedeligt, at en saadan Mand vælges ind i Landets lovgivende Forsamling, hvilket

den ikke har gjort, saa maa man ogsaa tage Følgesætningen fuldt ud ved at anerkjende hans Ret som Medlem, lige indtil den forfatningsmæssige Betingelse for Ophøret deraf foreligger; men denne foreligger ifølge Grl.'s § 58 først, naar han kommer i et Tilfælde, der udelukker fra Valgbarhed; saa mister han den af Valget flydende Ret; men forinden haves der ikke Hjemmel til at berøve ham den, være sig helt eller delvis, og en saadan delvis Berøvelse vilde en Udelukkelse fra Tingets Møder være. Naar Holck til Støtte for sin Paastand yderligere henviser til Grundsætningen i Grl.'s § 57, da strækker denne Henvisning ikke til; thi i § 57 er der netop Tale om en Beføjelse for Tinget til at værne om et Medlems Ret ved at beskytte det mod en mulig chikanøs Retsforfølgning, ikke om at nægte den det som saadant tilkommende Ret.

Grl.'s § 58 siger kun, at et Medlem udtræder af Tinget, naar det mister sin Valgbarhed, men taler ikke om, hvem der skal afgjøre, om dette Tilfælde er indtraadt. Man kunde da slutte som saa: Grl.'s § 54 tillægger udtrykkelig Tingene en Beføjelse til at afgjøre Gyldigheden af Medlemmernes Valg. Den har følgelig ikke anset denne Beføjelse for noget, der maatte tilkomme dem endog uden positiv Hjemmel; men nu indeholder Grl.'s § 58 ingen lignende positiv Hjemmel for, at en analog Myndighed i det der nævnte Tilfælde kan tillægges Tingene, og Spørgsmaalet om, hvem den tilkommer, maa derfor afgjøres i Henhold til de almindelige Regler, hvorefter det eventuelt ved denne som ved andre Retstvistigheder maa være Domstolene, der have at skille Trætten, hvorimod Tingene ikke selv kunne tiltage sig nogen Myndighed i saa Henseende; jfr Folket. Tid. 1861 Sp. 269—70. Denne Slutning kan imidlertid ikke billiges, idet man tvært imod maa fastholde, at Grundloven af gode Grunde ikke kan have villet overlade Afgjørelsen af det rejste Spørgsmaal til Domstolene. Under alle Omstændigheder kan der ikke være Tale om, at Afgjørelsen skulde finde Sted paa den Maade, at Tinget selv eller en anden Myndighed sagsøgte den paagjældende til at have sit Sæde i Tinget forbrudt, saaledes at han, indtil denne Dom var erhvervet, vedblev at have fri Adgang dertil. Det vilde nemlig stride mod den kollegiale Myndighed og Retten til at ordne sine egne indre Anliggender, der grundlovmæssig tilkommer ethvert af Tingene ifølge Grl.'s §§ 54, 57, 60, 65, 66, om et Ting ikke selv skulde kunne udtale sig om, hvor vidt det finder, at en Person har bevaret eller mistet sin Valgbarhed, samt i Henhold dertil, hvor vidt det endnu vil betragte og behandle ham som Medlem af Tinget eller ikke. Dette kan med saa meget større Føje siges, som man dog ikke kan forudsætte, at en Bestanddel af den lovgivende Forsamling skulde have mindre Myndighed end en kommunal Forsamling f. Ex. et Byraad ifølge Lov 26 Maj 1868 § 10, hvorefter vel Indenrigsministeren endelig har at afgjøre Spørgsmaalet om en Persons Ret til fremdeles at

have eller ikke have Sæde i Raadet, men Byraadet dog foreløbig kan bestemme, hvor vidt han skal udtræde eller midlertidig udelukkes af Raadet paa Grund af Omstændigheder, der vilde betage ham Valgbarheden, saaledes at det vil have sit Forblivende derved, hvis den paagjældende ikke indanker denne Beslutning. I Lighed hermed maa man da ogsaa antage, at Tinget, naar det mener, at et Medlems Ret som saadant er fortabt, kan vægre sig ved længere at lade ham faa Adgang, og at det derefter bliver den udelukkede, der maa optræde som Klager for at faa sig tilkjendt den nægtede Adgang til Tinget. Denne Klage kan da i det foreliggende Tilfælde under ingen Omstændigheder henvendes til nogen administrativ Myndighed, da ingen saadan er de politiske saaledes som de kommunale Forsamlinger overordnet; men skal den overhovedet kunne henvendes til nogen, maa det være til Domstolene. Til disse vil den imidlertid heller ikke kunne rettes af den simple Grund, at det enkelte Ting som saadant, saa lidt som Rigsdagen i dens Helhed, har noget Værneting eller noget Organ, der er beføjet til at handle for det som Sagvolder i Mellemtiden mellem Samlingerne, medens det dog nødvendigvis maatte have baade et Værneting og en vedvarende Repræsentant hvis det enkelte Medlem skulde kunne anlægge noget Søgsmaal imod det.

Af det anførte fremgaar formentlig med Sikkerhed, at man ikke kan slutte som saa: Spørgsmaalet henhører efter almindelige Regler under Domstolene og kan følgelig ikke ved Analogi unddrages deres Omraade. Tvært imod kan man med Sikkerhed paastaa, at Grundloven ikke har haft den bevidste Vilje at lade det afgjøre paa denne Maade, da den i saa Fald nødvendigvis maatte have givet processuelle Bestemmelser, som muliggjorde denne Afgjørelsesmaade, hvilke imidlertid mangle. Og naar det altsaa ikke kan afgjøres ved Domstolene og dog maa finde sin Afgjørelse, saa er der ingen anden Udvej levnet end at ty til Analogien af Reglen i Grl.'s § 54, saaledes at Tinget ikke blot foreløbig men endelig kan afgjøre Spørgsmaalet. Beføjelsen til den analoge Anvendelse af den nævnte Forskrift lader sig saa meget mindre bestride, som Spørgsmaalet i begge Tilfælde er af væsentlig samme Art; den praktiske Trang til at henlægge Afgjørelsen til Tinget er i begge Tilfælde den samme, og et Flertals Misbrug af dets Magtstilling vilde ikke kunne befrygtes mere i det ene Tilfælde end i det andet. For den givne Besvarelses Rigtighed kan endelig ogsaa paaberaabes den historiske Kjendsgjerning, at selv de med et Lavmaal af Magtfylde udrustede Provinsialstænder ifølge Fdg 15 Maj 1834 § 64 vare i Besiddelse af den her omhandlede kollegiale Myndighed, og naar Forfl. 1855 § 25 foreskrev, at et Medlem af Rigsraadet kun kunde udelukkes af samme, naar Beslutning derom fattedes af Rigsraadet med kvalificeret Flertal og billigedes af Kongen, var denne Bestemmelse aaben-

bart foranlediget ved de stærke og politiske Modsætninger, der fandtes inden for Rigsraadet, af Hensyn til hvilke man havde anset det for nødvendigt at sikre Mindretallene ved særlige Garantier mod Flertallets mulige Misbrug af dets Myndighed. Men lignende Modsætninger findes ikke inden for Rigsdagen, hvorfor Analogien af den anførte Forskrift ikke kan komme i Betragtning.

Med den her forsvarede Anskuelse stemmer ogsaa den overfor S. 299 omtalte Fremgangsmaade fra Landstingets Side, der selv afgjorde, hvorvidt et Medlem havde mistet sin Ret til Sæde i Tinget ved at flytte fra Landstingskredsen.

I Forbindelse med det anførte kan endnu mærkes Forskriften i Grl.'s § 58 om, at det skal bestemmes nærmere ved Lov, i hvilke Tilfælde en Rigsdagsmand, der befordres til et lønnet Statsembede, skal underkastes Gjenvalg. Denne Bestemmelse er given dels for Vælgernes Skyld, for saa vidt muligt at afværge den Indflydelse, som Regeringen ved Befordringer kunde øve paa Rigsdagsmændenes politiske Holdning, dels i Rigsdagsmandens Interesse for at raade Bod paa den urigtige Bedømmelse, for hvilken han aldeles uforskyldt kunde udsættes, naar Befordringen opfattedes som Løn for hans politiske Forhold. I Praxis har der imidlertid ikke vist sig nogen Trang til Loven, og dens Udstedelse er derfor hidindtil bleven undladt; jfr Folketingstid. 3. Sess. Sp. 3098.

§ 54. Om Rigsdagsmændenes Retsstilling.

Med Stillingen som Medlem af Rigsdagen er der forbundet et vist Indbegreb af Rettigheder og Pligter, der ligefrem følge af det overdragne Hverv. I saa Henseende kan navnlig mærkes, at enhver Rigsdagsmand er berettiget til at deltage i de Forretninger, der tilkomme eller paahvile Medlemmerne af vedkommende Ting, saa som at give Møde i Samlingerne, indbringe Forslag, Andragender; Grl.'s § 63; stille Forespørgsler; Grl.'s § 62; deltage i Forhandlinger, Valg, Afstemninger; jfr Grdl.'s § 59; o. s. v. inden for vedkommende Ting eller eventuelt inden for den forenede Rigsdag i Overensstemmelse med de ved Grundloven og Forretningsordenen givne Forskrifter. Selvfølgelig er det ogsaa en Pligt for ham at benytte sig af denne ham tilkommende Ret for saaledes paa bedste Maade at røgte det ham af Vælgerne betroede Hverv; jfr Folketingets F. O. § 43; Landstingets F. O. § 44; men nogen formel Rettens Tvang vil dog ikke kunne anvendes imod ham for at bevirke Opfyldelsen; det eneste Middel, som staar til Vælgernes Raadighed over for en forsømmelig Repræsentant, er ikke at gjenvælge ham.

Ved selve Udførelsen af Hvervet er han ifølge Grl.'s § 56 ene bunden ved sin Overbevisning, ikke ved nogen Forskrift af sine Vælgere eller i Lighed hermed for de udnævnte Landtingsmænds vedkommende af Kongen, saaledes at der ogsaa i denne Henseende kun kan øves en moralsk Indflydelse paa hans Holdning. For Udførelsen af sit Hverv modtager han Dagpenge; jfr Rigsdagstid. 1880—81 Till. A. Sp. 4765; Landstingstid. Sp. 1517, 1561; Folketingstid. Sp. 5634; Lov Nr 203, 17 Decbr 1903; og Godtgjørelse for Rejseomkostninger af Statskassen i Overensstemmelse med Grl.'s §§ 33, 39; jfr Valglovens § 99, som tillige bestemmer, at enhver Rigsdagsmand er forpligtet til at modtage Dagpenge. I Samlingen 1885—86 blev det tillige ved en Overenskomst mellem Indenrigsministeriet og Tingenes Forretningsudvalg bestemt, at Rigsdagsmændene under Samlingen kunde rejse frit paa Statens Jernbaner frem og tilbage mellem deres Hjem og Hovedstaden, og i Samlingen 1895—96 kom det til en Overenskomst om, at Rigsdagsmændene skulde have fri Kørsel paa Statsbanernes 2den Klasse, Formændene paa første Klasse; Rigsdags Tid. 1895—96 Till. B. Sp. 1651; jfr nu Lov Nr 80, 15 Maj 1903 § 65 A 3. En anden Følge af det offentlige Hverv, der er overdraget Rigsdagsmændene, er deres Ret og Pligt til at undslaa sig fra at vidne i private Sager i Henseende til fortrolige Forhandlinger, som de have plejet med hinanden og med Ministeren i deres offentlige Hvervs Medfør. Dette er statueret i Henseende til Ministre i U. f. R., 1893, S. 1244, og maa følgelig ogsaa gjælde om Rigsdagsmændene. Derimod nyde Rigsdagsmændene som saadanne en særlig juridisk Ukrænkelighed. Ifølge almindelig borgerlig Strfl. 10 Febr 1866, § 96, saaledes som den lyder ifølge Lov 25 Febr 1871, § 2, anses den, der med Vold eller Trusel om Vold overfalder et Medlem af de lovgivende Forsamlinger under Udførelsen af det ham som saadant paahvilende Hverv eller paa Grund af den Maade, hvorpaa han har udført det, for saa vidt Forbrydelsen ikke efter sin Beskaffenhed medfører højere Straf, med Strafarbejde indtil 6 Aar eller under formildende Omstændigheder med Fængsel, dog ikke under 3 Maaneders simpelt Fængsel; C. Goos: Strafferettens sp. Del, III, S. 145. Den her hjemlede fortrinlige Retsbeskyttelse kan for saa vidt siges at være normal, som den er en Anvendelse af de almindelige Grundsætninger, der overhovedet finde Anvendelse i Henseende til offentlige Funktionærer; men ved Siden deraf indeholder Grundloven nogle Forskrifter, som hjemle Rigsdagsmændene en særlig Beskyttelse mod retslig Forfølgning. Som en første herhenhørende Bestemmelse mærkes, at ifølge Grl.'s § 57, 2 Mbr., intet af Rigsdagens Medlemmer uden Tingets Samtykke kan drages til Ansvar for sine Ytringer paa Rigsdagen uden for samme, hvorimod det er pligtigt at underkaste sig Formandens Kjendelse angaaende Overholdelsen af den fornødne

Orden; jfr Auguste Reynaert: Histoire de la Discipline Parlementaire, I—II. Paris 1884, som II S. 143—186 omhandler den danske Rigsdag; U. f. R., 1886, S. 254—256; »Dagbladet« 18. April 1879. Denne Forskrift har sin fulde Berettigelse, for saa vidt som Rigsdagsmandens Hverv medfører, at han, i Lighed f. Ex. med Embedsmændene, for at kunne røgte det behørig maa have en større Talefrihed, end private Personer, saaledes at han ikke skal have fuldt Bevis rede for Rigtigheden af enhver Udtalelse, han fremsætter angaaende Tilstande og Forhold, som han finder at burde gjøre til Gjenstand for Kritik, for at slippe for Ansvar. Udtrykket: Ytringer paa Rigsdagen maa omfatte alle Udtalelser, være sig skriftlige eller mundtlige, der ere afgivne af den paagjældende ved Udførelsen af hans Funktioner som Rigsdagsmand, være sig i Taler eller Afstemninger, i Salen eller i Udvalg, derimod ikke Udtalelser af Rigsdagsmænd udenfor Rigsdagen f. Ex. i Aviser; U. f. R. 1881 S. 111. Reglen omfatter dernæst baade offentlige og private Søgsmaal, være sig til Straf eller Erstatning; Folket. Tid. 1860—61 Sp. 398, 472; 1870 Sp. 6910, 7362; Till. B Sp. 1763; Till. C Sp. 903; 2den Samling; Folket. Tid. Sp. 2304, 2846; Till. B Sp. 621; Till. C Sp. 383; Folket. Tid. 1870 Sp. 6910, 7362; Till. B Sp. 1763; Till. C Sp. 903; Folket. Tid. 1873, 2den Saml. Sp. 2304, 2846; Till. B Sp. 621; Till. C Sp. 383; Folket. Tid. 1879 Sp. 1996, 2168; Till. B Sp. 27; Folket. Tid. 1883 Sp. 397, 593, 807; Till. B Sp. 1; Folket. Tid. Sp. 1888—89 Sp. 1904, 2183, 3262, 3296; Till. B Sp. 201; Rigsd. Tid. 1895—96 Till. B Sp. 1641. Landst. Tid. Sp. 1688. Samtykket maa være et virkeligt og ordentligvis et udtrykkeligt, da Betingelserne for Tilværelsen af et stiltiende vanskelig kunne tænkes at foreligge. Det staar Tinget i alle Tilfælde frit for at give eller nægte det, men det bør selvfølgelig ikke nægtes, hvor Søgsmaalets Anlæg ikke skjønnes at være ubeføjet, da Øjemedet med Bestemmelsen ikke er at unddrage Gjerningsmanden for det Ansvar, han ved Misbrug af Talefriheden maatte ifalde, men kun at værge ham mod uforskyldte Forfølgelser, for hvilke Rigsdagsmandens i hans offentlige Hvervs Medfør beføjede Kritik af Tilstande og Personer muligvis kunde udsætte ham. — Grl.'s § 57, 1 Mbr., bestemmer dernæst, at saa længe Rigsdagen er samlet, ingen Rigsdagsmand uden Samtykke af det Ting, hvortil han hører, kan hæftes for Gjæld, ej heller fængsles eller tiltales, med mindre han er greben paa fersk Gjerning; Folket. Tid. 1864 Sp. 297, 461, 1032; Till. B Sp. 49. Forskriften om Frihed for Gjældsfængsel er nu i det væsentlige bleven upraktisk efter Lov 25 Marts 1872 § 163. Forbudet mod Fængsling uden Tingets Samtykke var selvfølgelig beføjet paa en Tid, hvor den kunde iværksættes administrativt; men efter at Grundlovens § 80 har bestemt, at enhver, der anholdes, inden 24 Timer skal stilles for en Dommer, og at det inden

tre Dage skal afgjores, om han maa fængsles, vil Frygten for Regjeringens Fængsling af oppositionelle Rigsdagsmænd være bortfalden. Det kunde da roligt overlades Dommeren at afgjøre den Sag, saaledes at det kun paalagdes ham at give vedkommende Ting officiel Meddelelse om Fængslingen. Ved en saadan Meddelelse var det Hensyn, der skyldes vedkommende Ting, i fornødent Maal fyldestgjort. Ordet fængsles maa i øvrigt antages paa dette Sted at være brugt i samme Betydning som i Grl.'s § 80, saaledes at det kun sigter til Varetægtsfængsel, ikke til Fængsel efter endelig Dom eller Straffefængsel. Denne Forstaaelse stemmer med selve Forskriftens ovenanførte Øjemed og bestyrkes afgjørende ved den tilføjede Undtagelse, at Fængsling kan finde Sted, naar Rigsdagsmanden er greben paa fersk Gjerning. Thi denne Tilføjning viser, at Meningen kun er at beskytte Rigsdagsmanden mod en mulig uforskyldt Fængsling, medens den skal kunne finde Sted, hvor hans Skyld er at anse som givet, og dette vil ikke mindre være Tilfældet, hvor han er dømt til Straf af Fængsel ved Højesteret, end hvor han er greben paa fersk Gjerning; Just. M. Skr. 13. Jan 1886; H. R. D. i U. f. R. 1886 S. 862; som afviste en Sag, anlagt i Anledning af en paa Bestemmelsen i Grl.'s § 57 støttet Indsigelse mod Fængslingsstrafs Fuldbyrdelse under Rigsdagens Samling, uden at Folketingets Samtykke var indhentet. Men Folketinget har dog Gang efter Gang vedkjendt sig den modsatte Mening; jfr Rigsd. Tid. 1885—86; Till. B Sp. 27, 85; Till. C Sp. 331; Folket. Tid. Sp. 313, 985; 1886—87 Sp. 698—99; 714; 754; Till. B Sp. 89; Till. C Sp. 55. Folket. Tid. 1889—90 Sp. 754; jfr 618 og 714; Till. B Sp. 77; Till. C Sp. 63; Folket. Tid. Sp. 970; 1047; 1189; 1233. I øvrigt gaar denne Forskrift videre end den forrige, idet den udelukker Fængsling for Rigsdagsmændenes hele Forhold; paa den anden Side er dens Rækkevidde mere indskrænket, da den kun angaar offentlig Forfølgning, og kun i Tiden, i hvilken Rigsdagen er samlet, altsaa ikke efter at denne er sluttet, opløst eller endog blot Møderne i Henhold til Grl.'s § 21 ere udsatte. Naar ifølge andre Forfatninger Reglen ogsaa gjælder, hvor Rigsdagens Møder ere udsatte, er dette en Følge af, at Affattelsen af Bestemmelsen i dem er en anden, idet Samtykket til Fængslingen kræves »während der Sitzungsperiode«, »pendant la durée de la session«; jfr »Vor Fremtid« I S 10 flg. Tidsskrift for Retsvidenskab 1908 S 167. Naar Rigsdagen ikke er samlet, vil retlig Forfølgning frit kunne iværksættes for alt andet end for Rigsdagsmændenes Ytringer paa Rigsdagen. Ved Tiltale i Grl.'s § 57 tænkes endelig kun paa offentlig Tiltale ikke paa private Søgsmaal; jfr U. f. R. 1882 S 1016. Et Spørgsmaal er det dernæst, om Rigsdagens Samtykke udkræves til Fængslingens Fortsættelse, naar den er iværksat forinden Rigsdagens Samling, og denne derefter samles. En udtrykkelig Bestemmelse om at

Rigsdagen kan forlange Fængslingens Ophør ved Siden af Bestemmelsen om Rigsdagens Samtykke til Fængslingens Iværksættelse findes f. Eks. i den preussiske Forfatning Art. 84 og i den tyske Forfatning Art. 31; men uden en saadan positiv Hjemmel vil man formentlig ikke kunne statuere, at en Fængslings Kjendelses Virkning skulde kunne forlanges suspenderet af vedkommende Ting. Hensynet til Muligheden af Bestemmelsens Omgaaelse ved Udsættelse af Rigsdagens Møder vil formentlig ikke afgive tilstrækkelig Hjemmel dertil, jfr »Vor Fremtid« I S. 12—13; se dog Tidsskrift for Retsvidenskab 1908 S. 165—166. En Selvfølge er det, at den enkelte Rigsdagsmand ikke kan frasige sig den Ret, der ved de anførte Bestemmelser er tillagt Tingene.

Andet Kapitel.
Om Rigsdagens Samlinger.

§ 55. Benævnelser. Inddelinger.

Om de forskjellige Betydninger af Udtrykket Rigsdag er talt ovenfor S. 231. I dette Afsnit tænkes ved Rigsdagen paa den paa forfatningsmæssig Maade dannede og ordnede Forsamling eller Sammenkomst jfr Grl.'s § 20, af Rigsdagsmænd under dens Tilværelse som saadan, hilket ogsaa kan udtrykkes saaledes, at der ved Udtrykket Rigsdag tænkes paa en Rigsdagssamling; jfr Grl.'s §§ 24; Tidsskr, f. Retsvidenskab 1908 S. 166. Alle de Rigsdagssamlingen vedrørende Sager med Undtagelse af Valgene til den sortere under Konsejlspræsidiet; Skr. 28 Febr 1868.

Indenfor disse Rigsdagssamlinger maa der dernæst gjøres en Adskillelse mellem to Arter Rigsdage, nemlig ordentlige og overordentlige; Grl.'s §§ 19, 21, 41, 48, 95. Spørge vi, hvornaar en Rigsdag har den ene eller den anden Karakter, kan Spørgsmaalet til en vis Grad afgjøres ved et ydre Kjendemærke, idet der skal holdes en ordentlig Rigsdag hvert Aar, som af sig selv vil sammentræde den første Mandag i Oktober, hvis Regeringen ikke har indkaldt den til Møde forinden. Den Rigsdag, som saaledes træder sammen af sig selv, vil altid være en ordentlig. Dernæst kan der ifølge Grl.'s § 19 kun samles én ordentlig Rigsdag hvert Aar, og den Rigsdag, som maatte sammenkaldes i Løbet at det Aar, i hvilket den ordentlige Rigsdag allerede har været samlet, vil derfor altid være en overordentlig; men i øvrigt vil Afgjørelsen af Rigsdagens Egenskab som ordentlig eller overordentlig bero paa Tilkjendegivelsen i det aabne Brev, ved hvilket Rigsdagen indkaldes til Møde, hvorved erindres, hvad før blev bemærket

om, at Regeringen godt kan indkalde den ordentlige Rigsdag til Møde paa et tidligere Tidspunkt end Oktober. Adskillelsen mellem ordentlige og overordentlige Rigsdage viser sin retlige Virkning paa forskjellige Punkter, idet Reglen vel er den, at begge Arter af Rigsdage nyde samme Ret; jfr Grl.'s § 95; men fra denne Regel er dog gjort adskillige betydningsfulde Undtagelser derved, at der er tillagt den ordentlige Rigsdag en fortrinligere Retsstilling end den overordentlige. Fortrinet ytrer sig baade formelt i Henseende til Reglerne saa vel om Sammentræden som om Retten til Samværen; Grl.'s § 19; jfr §§ 41 og 21; og materielt i Henseende til politiske Beføjelser. Hver ordentlig Rigsdag kan nemlig i Henhold til Grl.'s § 48 fordre sig Finansloven forelagt strax efter, at den er sat, hvilken Ret ikke kommer den overordentlige Rigsdag. Dog maa herved mærkes, at en overordentlig Rigsdag til en vis Grad kan komme til at nyde samme Ret som den ordentlige, nemlig naar denne paa Grund af en Opløsning ikke har benyttet de fulde to Maaneder, i hvilke den har en forfatningsmæssig Ret til at være sammen, da i saa Fald den ny sammentrædende maa have Ret til i hvert Fald at blive samlet i Resten af Tiden; jfr nedenfor S. 322. Paa samme Maade vil, naar Finansloven i Overensstemmelse med Grl.'s § 48 har været forelagt den ordentlige Rigsdag, men denne er bleven sluttet eller opløst, forinden Finanslovens endelige Behandling har fundet Sted, en Forelæggelse deraf for en ny sammentrædende overordentlig Rigsdag kunne være nødvendig for at fyldestgjøre den i Grl.'s § 48 hjemlede Forpligtelse til en Finanslovs Tilvejebringelse, idet Paragrafens bogstavelige Forskrift vel kun kræver en Forelæggelse for den ordentlige Rigsdag, men aabenbart under Forudsætning af, at den naar til en afsluttende Behandling af Finanslovforslaget, hvad enten denne hidfører en overensstemmende Rigsdagsbeslutning angaaende Finansloven eller ikke. Brister den nævnte Forudsætning, idet f. Ex. Folketingets Opløsning finder Sted, inden Finansloven er naaet til endelig Behandling, maa dog Grundsætningen i Grl.'s §§ 48 og 49, som hjemle Nødvendigheden af en Finanslovs Tilvejebringelse, medføre Nødvendigheden af en ny Forelæggelse for Tinget, som vel ikke bogstavelig kan kræves at skulle ske straks efter, at Tinget paa ny er sat, men dog maa finde Sted snarest muligt.

§ 56. Adkomsten til Sammentræden. Tid og Sted derfor. Konstituering.

Den overordentlige Rigsdag kan forfatningsmæssig kun samles i Henhold til en kongelig Indkaldelse i Medfør af Grl.'s § 20; om den ordentlige Rigsdag hedder det i Grl.'s § 19, at Kongen sammenkalder en ordentlig

Rigsdag hvert Aar; men ifølge § 41 sammentræder den dog af sig selv den første Mandag i Oktober, med mindre Kongen har indkaldt den til at møde forinden. I Praksis plejer man dog at overholde den Form, at Rigsdagen i alle Tilfælde indkaldes ved et kongeligt Brev, saaledes at ogsaa den ordentlige Rigsdag regelmæssig indkaldes til Møde den første Mandag i Oktober af Kongen eller den, der paa hans Vegne fører Regeringen.

Hvad Rigsdagenes Hyppighed angaar, erindres, hvad foran er bemærket om, at der ifølge Grl.'s §§ 19; 41; jfr § 48; skal sammentræde og paa den anden Side kun kan sammentræde én ordentlig Rigsdag hvert Aar, hvilket sidste Udtryk maa forstaas om Kalenderaaret, idet denne Forstaaelse svarer til Ordets naturlige Betydning. Derimod kan der ikke antages at være tænkt paa Finansaaret, da dettes Beregning fra 1 April til 31 Marts end ikke er hjemlet ved selve Grundloven, men ved aabent Brev 5 Juni 1849; herimod kan heller ikke paaberaabes Udtrykket det følgende Finansaar i Grl.'s § 48, der naturlig forstaas om det Finansaar, som følger efter det, for hvilket Finansloven allerede er given.

Bestemmelsen om den ordentlige Rigsdags aarlige Sammentræden kan ifølge Grl.'s § 19 ændres ved Lov, hvilket er begrundet i, at man i Rigsforsamlingen var i Tvivl, om Rigsdagene helst burde være aarlige eller toaarlige, og skønt man sluttede med Bestemmelsen om deres aarlige Sammentræden, var man dog ikke saa sikker paa denne Ordnings ubetingede Fortrin, at man vilde slaa den fast ved en Grundlovsbestemmelse.

Overordentlige Rigsdage kunne ifølge Grl.'s § 21 sammenkaldes, saa ofte det findes fornødent, blot at deres Samværen ikke kommer i Strid med den ordentlige Rigsdags. Skulde en overordentlig Rigsdag være samlet paa den Tid, da en ordentlig skal sammentræde, f. Eks. i Medfør af Grl.'s § 41, bortfalder den først nævnte derfor uden videre, uden at nogen formelig Slutning deraf behøves.

Tidspunktet for Samlingerne vil for den ordentlige Rigsdags Vedkommende fremgaa af Grl.'s §§ 19 og 41, og med Hensyn til de overordentlige af Grl.'s § 20, sammenholdt med det foran bemærkede. Stedet, hvor Rigsdagen samles, er efter Grl.'s § 42 Regeringens Sæde, altsaa for Tiden København; dog kan Kongen i overordentlige Tilfælde sammenkalde den til Møde paa et andet Sted i Riget, hvilket gælder baade om ordentlige og overordentlige Rigsdage. En særlig Aabning af Rigsdagen er ikke grundlovmæssig paabudt, men den har dog fra først af fundet Sted paa den Maade, at der først er blevet holdt Prædiken i Slotskirken, hvorefter samtlige Rigsdagens Medlemmer have indfundet sig i Folketingets Sal, og der har da enten Kongen personlig aabnet Rigsdagen med en Trontale, eller Konsejlspræsidenten har oplæst et kongeligt Reskript,

der bemyndiger ham til at aabne Rigsdagen, og i Henhold til den saaledes givne Bemyndigelse erklæret Rigsdagens Samling for aabnet samt opfordret Tingene til at konstituere sig. Efter Kristiansborg Slots Brand blev Prædiken holdt i vor Frue Kirke og Aabningshøjtideligheden foregik i Universitetets Festsal; men siden Aaret 1901 er man vendt tilbage til den tidligere Ordning, blot med den Ændring, at Gudstjenesten nu holdes i Frederikskirken.

Efter Aabningen skrides der til Rigsdagens Sættelse eller Konstituering, som er forudsat i Grl.'s § 48. Ved det anførte Udtryk forstaas den Handling, hvorved Rigsdagens Medlemmer ordne sig selv til handledygtige Forsamlinger derved, at de sondre sig i de forfatningsmæssig foreskrevne to Afdelinger, som hver for sig vælge Embedsmænd, hvis Tilværelse muliggør en ordnet Forhandling, Beslutningstagelse og Erklæringers Afgivelse fra Rigsdagens Side. Konstitueringen, til hvis gyldige Iværksættelse udkræves Tilstedeværelsen af det i Grl.'s § 61 foreskrevne Antal Medlemmer, foregaar i hvert Ting for sig under Ledelse af Tingets ældste Medlem som Aldersformand eller af en paa Aldersformandens Foranstaltning valgt midlertidig Formand. Forud for den gaar, naar nye Valg have fundet Sted, Prøvelse og Afgørelse af Valgbrevenes Gyldighed samt Edsfæstelsen af nye Medlemmer. Derefter foretages Valg af Formand, der igen lader foretage Valg af Viceformænd; Grl.'s § 60; og Sekretærer. Dermed er Sættelsen eller Konstitueringen fuldbyrdet. De nærmere Regler angaaende Formændene, Viceformændene og Sekretærerne ere givne i Tingenes Forretningsorden. Her skal kun fremhæves, at de baade i Landstinget og i Folketinget vælges for en Samling; men i Folketinget kunne dog 25 Medlemmer skriftlig og med mindst 3 Dages Varsel naarsomhelst i Samlingen forlange nye Valg af Formand og Viceformand foretagne: F. O. f. Landst. §§ 1—8; f. Folket. §§ 1—6. Derhos ere Formændene ved Forretningsordenerne bemyndigede til i Mellemtiden mellem Samlingerne at repræsentere Tingene og træffe de fornødne Foranstaltninger med Hensyn til Rigsdagens indre Forhold; F. O. f. Landst. § 46; f. Folket. § 45.

§ 57. Om Rigsdagens Varighed.

Den ordentlige Rigsdag kan ifølge Grl.'s § 19 uden Kongens Samtykke ikke forblive længere sammen end 2 Maaneder; men i dette Tidsrum har den en selvstændig Ret til at forblive sammen. Holck II S. 90 fremhæver, at det er tvivlsomt, om der ved Udtrykket Samtykke i Grl.'s § 19 kun sigtes til et udtrykkeligt Samtykke, eller om det skal antages

tillige at indbefatte et stiltiende; dette Spørgsmaal maa her som ellers besvares derhen, at hvor der ikke er krævet andet end et Samtykke, maa et virkeligt Samtykke være tilstrækkeligt uden Hensyn til, om det er meddelt udtrykkeligt eller stiltiende. Spørgsmaalet er derfor ogsaa her som ellers kun, om og hvornaar et stiltiende Samtykke foreligger, om saaledes Kongen kan antages at samtykke i Rigsdagens forlængede Samværen, blot fordi han ikke slutter den. Antager man det sidste, bliver Reglen følgelig den samme, som gjaldt med Hensyn til Rigsraadet, hvis Samling Kongen kunde slutte efter to Maaneders Forløb; Forfl. 2 Oktbr 1855 § 31; Grl.' 18 Novbr 1863 § 27; medens det i modsat Fald uden videre fortsatte Forhandlingerne saa længe, indtil en Slutning fandt Sted. Mod at lægge samme Mening ind i Grundlovens Forskrift kunde man paa Forhaand paaberaabe sig den afvigende Affattelse; men dette Bevis er ikke afgørende i Betragtning af, at Grundloven slet ikke har benyttet de anførte Forfatningslove som Kilder, saa at den altsaa ikke har fraveget deres Affattelsesmaade paa dette Punkt; den har tvært imod ganske og aldeles fulgt Grl. 1849 § 24, og Spørgsmaalet med Hensyn til den gældende Grundlov stiller sig derfor ganske paa samme Maade som med Hensyn til dens Kilde.

I Praksis har Fremgangsmaaden været forskellig, idet Regeringen i Rigsdagens første Samlinger stadig meddelte et udtrykkeligt Samtykke til, at Rigsdagen forblev samlet ud over de i Grundloven bestemte Maaneder; Dep. T. 1850 S. 526; 1851 S. 1044; 1852 S. 987; 1853 S. 1006; men senere er ordentligvis den modsatte Fremgangsmaade fulgt, dog med en Undtagelse, idet der i Samlingen 1875—76 meddeltes et udtrykkeligt Samtykke til Samlingens Vedvaren i 2 og atter 2 Maaneder.

Spørgsmaalets Besvarelse maa lyde forskelligt efter den forskellige Maade, hvorpaa Rigsdagens Sammentræden maatte have fundet Sted. Tænker man sig, at en ordentlig Rigsdag i Henhold til Grl.'s § 41 er traadt sammen af egen Drift, uden at nogen kongelig Indkaldelse er gaaet iforvejen, maa den være forpligtet til atter at skilles efter de 2 Maaneders Forløb, idet dens Samværen efter dette Tidspunkt vil være forfatningsstridig, hvis ikke Kongen forinden maatte have meddelt den, at han samtykker i dens forlængede Samværen. Under de anførte Omstændigheder vil der ikke foreligge nogen Hjemmel til at paastaa, at et stiltiende Samtykke fra Kongens Side foreligger, med mindre særlige Omstændigheder maatte kunne paaberaabes til Støtte derfor. At Kongen henimod de 2 Maaneders Slutning har ladet fremsætte Forslag til Love for Rigsdagen, vil dog i og for sig næppe være en Kendsgerning, fra hvilken der kan sluttes, med mindre det ved Fremsættelsen tillige er tilkendegivet, at Forslagene ønskes endelig behandlede i samme Samling. Hvis der-

imod Samlingen er bleven indkaldt af Kongen i Henhold til Grl. § 19 uden Fastsættelse af nogen Tidsgrænse for Varigheden, maa Virkningen af denne Indkaldelse vedvare, indtil den er hævet ved en Erklæring fra Kongen om, at Samlingen nu skal være sluttet. Det er aldeles klart, naar man tænker sig en overordentlig Samling, indkaldt af Kongen, at den sidder med Kongens Samtykke, lige indtil den sluttes; men det samme maa da ogsaa gælde om den ordentlige, og Fordringen i Grl.'s § 19 maa være fyldestgjort, saa længe Kongen ikke har borttaget Virkningen af Indkaldelsen. Forskellen imellem ordentlige og overordentlige Rigsdage bliver da kun den, at Kongen med Hensyn til de første ikke kan hæve Virkningen af Indkaldelsen i Løbet af de første 2 Maaneder, medens han med Hensyn til de sidstnævnte frit kan hæve den til enhver som helst Tid. Den her fremstillede Opfattelse finder ogsaa en Støtte i Udtryksmaaden i Grl.'s § 19, der netop passer til de forskellige Situationer, der kunne foreligge, efter som Rigsdagen er traadt sammen af egen Drift eller i Henhold til Kongens Indkaldelse. Havde § 19 nemlig i Almindelighed udtrykt sig derhen, at Kongen efter to Maaneders Forløb kan slutte Rigsdagen, vilde en saadan Slutning ogsaa være nødvendig, hvor Rigsdagen var traadt sammen af egen Drift; men her, hvor Kongen ikke har sammenkaldt den, vilde det dog være højst unaturligt at fordre, at han skulde slutte den. Tværtimod maa Rigsdagen i dette Tilfælde ogsaa være berettiget og forpligtet til at slutte sig selv af egen Drift ved de 2 Maaneders Udløb, med mindre Kongen forinden maatte have meddelt sit Samtykke til dens længere Samværen. Men paa den anden Side er det ogsaa kun i det nævnte Tilfælde, at man kan tillægge Rigsdagen en Ret til at slutte sig selv. Vel kunne de enkelte Medlemmer ved at blive borte gøre Rigsdagen udygtig til at beslutte; men lige fuldt maa Rigsdagen i alle Tilfælde, hvor Kongen har sammenkaldt den, betragtes som retlig samværende saa længe, indtil Kongen atter maatte slutte den, og de to Maaneder, i hvilke den har Ret til at være sammen, løbe, selv om ingen Møder holdes. — Naar disse to Maaneder ere gaaede, vil det i alle Tilfælde staa Kongen formelt frit for at slutte den ordentlige Rigsdags Møder uden Hensyn til, om Finanslovens Behandling er tilendebragt eller ikke. Fremdeles erindres, at Kongen, medens han ikke kan slutte den ordentlige Rigsdags Møder, dog frit kan opløse den indenfor det nævnte Tidsrum, i det denne Ret i Mangel af positiv Indskrænkning ifølge Grl.'s § 22 maa kunne benyttes til ethvert som helst Tidspunkt; men paa den anden Side maa da den nye sammentrædende Rigsdag have Krav paa at være samlet i det mindste i den Tid, der resterer af de 2 Maaneder; og dersom en ny Opløsning maatte foregaa forinden, vil den følgende Rigsdag i hvert Fald kunne gøre Krav paa, hvad der endnu maatte være

levnet af Fristen; men det vil dog let ses, at en saadan Sammenstykning af kortere Frister ingenlunde vil kunne erstatte en samlet Tid af to Maaneder, og at Betydningen af Rigsdagens Ret til Samværen i to Maaneder følgelig ogsaa i en væsentlig Grad vil forringes ved Kongens Opløsningsret, hvis Tiden paa den anførte Maade kan udstykkes. Derfor kan der muligvis være Grund til at forstaa Bestemmelsen i § 19 overensstemmende med, hvad der udtrykkelig siges i den svenske Regeringsform § 109, at Rigsdagen efter en Opløsning skal have en Ret til at blive sammen i fuld to Maaneder, og det samme maatte da ogsaa gælde, hvor kun det ene Ting, være sig Landstinget eller Folketinget, er bleven opløst i Løbet af de to Maaneder; jfr Dr. Berlin: Opløsningsretten, S. 421. Tidsskrift for Retsvidenskab 1908, S. 180. Men Spørgsmaalet har iøvrigt ikke videre praktisk Interesse, da den ordentlige Rigsdag regelmæssig sidder langt udover de to Maaneder.

I Henhold til Grl.'s § 21 kan Kongen dernæst ogsaa udsætte Rigsdagens Møder inden de to Maaneders Forløb; men den har da Krav paa at være samlet efter Udsættelsen, saa længe indtil det hele Tidsrum af 2 Maaneder er forløbet.

Den anførte Bestemmelse om Varigheden af den Frist, i hvilken den ordentlige Rigsdag har en forfatningsmæssig Ret til at være samlet, kan i Følge Grl.'s § 19 forandres ved almindelig Lov.

Varigheden af den overordentlige Rigsdags Samværen beror ifølge Grl.'s § 20 helt og holdent paa Kongens Bestemmelse.

Spørger man om Retsvirkningen af Rigsdagens Slutning, lyder Svaret, at den, under Forudsætning af, at Slutningen er foregaaet paa forfatningsmæssig Maade, ikke længer kan betragtes som retlig tilværende. Selv om Rigsdagsmændene maatte forblive samlede, efter at Slutningen er foregaaet, vilde deres Forsamling ikke nyde de Rigsdagen tillagte Rettigheder, og de Beslutninger, de maatte fatte, vilde ikke kunne agtes som Rigsdagsbeslutninger. Et andet Spørgsmaal er det, hvilken Indflydelse Slutningen maatte øve paa de tidligere foretagne Arbejder. For saa vidt disse maatte have ført til et endeligt Resultat, er det en Selvfølge, at dette bliver staaende uanfægtet af Slutningen. Naar der saaledes foreligger en Rigsdagsbeslutning af Lovindhold, kan den i Overensstemmelse med Grl.'s § 24 blive til Lov ved at stadfæstes af Kongen selv efter Slutningen. Naar en Rigsdagsbeslutning med Hensyn til Statsregnskabet er tilvejebragt i Overensstemmelse med Grl.'s § 50, er den endelig gyldig. Har dernæst Rigsdagen vedtaget en Beslutning om Ordningen af sine indre Forhold, saa som Ordning af sit Bureau, Udnævnelse eller Lønning af sit faste Personale o. s. v., vil den ogsaa vedblivende staa ved Magt, indtil den ændres ved en ny Beslutning; jfr Forretningsorden for Folke-

tinget §§ 46—49; for Landstinget §§ 47—50. Det samme gælder om det enkelte Tings Beslutninger, være sig angaaende indre eller angaaende politiske Forhold. Saaledes vil en Bestemmelse i Forretningsordenen, som er endelig vedtagen af Tinget, staa ved Magt selv efter Slutningen; en Ministeranklage, som Folketinget maatte have besluttet, vil kunne udføres, selv om Tinget ikke længer er samlet; jfr ovf. S. 000; o. s. v. Men hvis derimod en Sag ikke er bragt til Endelighed inden Slutningen, vil alt det passerede miste sin Betydning, saaledes at den næste Samling ikke kan fortsætte Behandlingen, hvor den forrige standsede, men maa optage Sagen forfra. Er saaledes et Lovforslag ikke blevet undergivet det foreskrevne Antal Behandlinger i det ene Ting eller i begge Tingene, eller ere Tingene ikke blevne enige om dets Indhold inden Slutningen, maa det anses som bortfaldet, saaledes at den næste Samling maa begynde forfra. Dette er Betydningen af den Sætning, at der ikke finder nogen retlig Kontinuitet Sted imellem Rigsdagens Samlinger. Begrundelsen af denne Sætning er ganske ligefrem. Hvis man vilde paastaa det modsatte, maatte man gaa ud fra, at de forskellige Rigsdage dannede et sammenhængende Hele, saaledes at Rigsdagens Møder kun betragtedes som udsatte i Mellemtiden mellem de forskellige Samlinger. Men saa vist som Grl.'s §§ 19 og 21 skelne mellem Rigsdagens Slutning og Udsættelse af Rigsdagens Møder, saa vist maa den ogsaa lægge en forskellig Betydning ind i begge de anførte Udtryk overensstemmende med Forskellen i deres sproglige Betydning, til hvilken Grundloven maa forudsættes at have henholdt sig. Ved Udsættelse af Møderne er derefter Rigsdagens Tilværelse kun suspenderet, saaledes at den ved Mødernes Genoptagelse vaagner til fornyet aktuel Væren, hvorimod ved Slutningen dens Tilværelse er endelig ophørt, saaledes at den samme Rigsdag ikke igen samles, men kun en ny, der som saadan ikke tidligere har udført noget som helst Arbejde, men maa begynde alting fra ny af. At Udsættelse i Modsætning til Slutning kan og regelmæssig vil ske, inden Rigsdagen har sluttet eller kunnet slutte eller endog blot har begyndt paa Sagernes Behandling, taler ogsaa for, at Udsættelse af Rigsdagens Møder i Modsætning til dens Slutning maa følges af en Fortsættelse af Arbejdet. Det anførte bestyrkes yderligere, naar henses til Grundlovens Bestemmelser om de enkelte Rigsdage, dens Adskillelse imellem ordentlige og overordentlige; jfr Grl.'s § 19, 41, 48, 95; thi det er klart, at denne Adskillelse ikke stemmer med den Opfattelse, at de forskellige Rigsdage udgøre én eneste Samling, kun afbrudt ved mellemliggende længere eller kortere Udsættelser af Møderne.

Imod det anførte kan man ikke gøre gældende, at Grundloven f. Eks. i § 52 dog kun kræver, at et Lovforslag skal være behandlet tre Gange i

hvert af Tingene for at kunne vedtages, og at denne Betingelse er fyldestgjort, naar Forslaget f. Eks. er blevet vedtaget to Gange i et tidligere og én Gang i et senere Ting; thi Grundloven maa ved Udtrykket Ting have tænkt paa et og samme Ting.

Naar man nemlig i nyere Tid i forskellige Lande har opstillet en modsat Regel og i Henseende til Arbejdets Fortsættelse behandlet Virkningen af en Slutning i Lighed med Virkningen af en Udsættelse, da er det vel saa, at en slig Forandring ikke hos os vilde stride mod nogen enkelt Grundlovsforskrifts Ord; men man vilde derved forvanske Indholdet af Ordenes virkelige Mening, da Grundloven som bemærket utvivlsomt har tænkt sig at der skulde være en Væsensforskel paa Udsættelse af Rigsdagens Møder og paa Rigsdagssamlingens Slutning, og at den Rigsdag, der vedtog Lovene skulde være en Forsamling, dannet af to samtidig værende Ting, ikke en saadan, der var dannet af en Bestanddel af en og en anden Bestanddel af en anden Rigsdagssamling. Selv om Personerne maatte være de samme i begge Rigsdage, idet ingen Valgperiodes Udløb eller Opløsning er kommet imellem, vilde Tingenes Beslutninger, hvis Slutningen kun betragtedes i Lighed med en Udsættelse af Møderne, binde dem i ganske ubestemt lang Tid, hvilket vilde være aldeles unaturligt; thi selv om man for den modsatte Opfattelse anfører, at i den offentlige Ret Beslutninger dog vedbliver at bestaa og have Gyldighed, selv om Ophavsmanden til den ikke længer eksisterer; jfr. Dr. Berlin: Anf. V. S. 418, saa kan dette ganske vist have sin Rigtighed, hvor Talen er om endelige Beslutninger, men ikke, hvor en Beslutning kun gaar ud paa at stille Forslag, som overbringes en anden Faktor i Lovgivningsmagten. Her maa Reglen være, at et saadant Forslag ikke kan forpligte Foslagsstilleren paa aldeles ubestemt Tid, men at det maa forhandles og afgøres in continentis ɔ: i samme Samling for at blive endelig forbindende. Derfor er Rigsdagens Vedtagelse af et Lovforslag kun forbindende for den indtil næste Samling, saaledes som det udtrykkelig siges i vor Grundlovs § 24. At man ikke har paalagt Kongen at fatte sin Beslutning inden Samlingens Slutning, men givet ham Frist indtil næste Samling, indeholder intet Brud paa Principet, kun en praktisk Lempelse af dets Gennemførelse. Men det vilde da være aldeles i Modstrid med denne Regel om det enkelte Ting skulde være bunden ved sin Beslutning udover selve den enkelte Samling; jfr. Tidsskrift for Retsvidenskab 1908 S. 170 flg.

Som en Undtagelse fra den anforte almindelige Regel, hvorefter de forskellige Rigsdagssamlinger ikke kunne betragtes som fortsættende hinanden, maa dog mærkes den, der fremkommer som Følge af Forskriften i Grl.'s § 95 om, at en Grundlovsbestemmelse kun gyldig kan blive til,

naar den er vedtagen i enslydende Skikkelse paa to Rigsdagssamlinger, der oven i Købet maa være adskilte ved en Opløsning. Her danner nemlig den forudgaaende Rigsdagssamlings Vedtagelse det nødvendige Grundlag for den efterfølgendes Beslutninger, og begges forenede Samvirken udkræves til et vist Resultats Tilvejebringelse. Her er Sondringen mellem ordentlige og overordentlige Rigsdagsmøder ogsaa udtrykkelig erklæret for at være uden Betydning, og her er det derfor ogsaa fuldt berettiget at tale om en Sammenhæng mellem begge Samlinger.

§ 58. Udsættelse af Rigsdagens Møder.

En Beføjelse til selv at udsætte sine Møder, saa længe Stof til Behandling foreligger, er ikke grundlovmæssig tillagt Rigsdagen. At et eller begge Ting efter Formændenes Bestemmelse holde Ferie, f. Eks. Juleferie, er ingen Udsættelse af Møderne i grundlovmæssig Forstand, idet Rigsdagen i det paagældende Tidsrum dog er samlet ɔ: har Ret til at holde Møde efter egen Bestemmelse. Om den benytter denne Ret, eller ikke, er fra et retligt Synspunkt ligegyldigt; jfr Dr. Berlin: Anf V. S. 401, Note 18. »Vor Fremtid« I. S. 7—9. En Udsættelse af Rigsdagens Møder kan derfor kun ske af Kongen, hvem Beføjelse dertil er tillagt i Grl.'s § 21. Med Hensyn til Omfanget af og Grænserne for denne Ret maa skelnes mellem den ordentlige og overordentlige Rigsdag.

I Henseende til Tidspunktet, paa hvilket Udsættelsen kan finde Sted, maa fordres, at Rigsdagens første Møde i det mindste er berammet. Naar dette er sket, vil ogsaa efter Omstændighederne en Udsættelse kunne finde Sted. Har Kongen saaledes f. Eks. sammenkaldt den ordentlige Rigsdags Samling til en tidligere Dag end den første Mandag i Oktober, vil der ikke være noget til Hinder for at udsætte det første Møde senest til denne Dag. Derimod følger det uden Tvivl af Bestemmelsen i Grl.'s § 41, at den ordentlige Rigsdags første Møde ikke kan udsættes til et senere Tidspunkt, og dette er ogsaa stadig blevet iagttaget i Praksis, idet man i de Tilfælde, hvor Rigsdagen ikke allerede var samlet paa den Tid, da der blev Spørgsmaal om Udsættelse, har iagttaget den Fremgangsmaade at lade Rigsdagen træde sammen og konstituere sig og derefter har udsat dens Møder; Aab. Brev 25 Sept 1855; 2 Oktbr 1856 i Dep. T. S. 920; 23 Septbr 1859; 5 Aug 1864; 26 Septbr 1865; 4 Oktbr 1867; Folket. Tid. 1875—76 Sp. 14—15 m. fl.; Folket. Tid. 1880—81 Sp. 14; 16; 1884—85 Sp. 15—16; Landst. Tid. 1880—81 Sp. 16; 1884—85 Sp. 17; bortset fra et Tilfælde, hvor Naturforholdene lagde Hindringer i Vejen; Bkgj. 26 og 29 Jan 1850. Udsættelse af den ordentlige Rigsdags Møder kan dernæst

kun ske paa bestemt Tid, hvilken Forskrift ogsaa stadig er bleven iagttaget, naar bortses fra den citerede Bkg. 26 Jan 1850.

Fra Iagttagelse af de foranførte Forskrifter kan selv Rigsdagens Samtykke ikke dispensere Kongen. Derimod gælder en modsat Regel om de to andre Betingelser, at Udsættelsen ikke maa overskride to Maaneder og ikke maa ske mere end én Gang i Aaret indtil Rigsdagens næste ordentlige Sammenkomst. Ved Aaret maa her tænkes paa Tiden, der ligger imellem to ordentlige Rigsdagssamlinger, hvilken Grundloven naturlig betegner som et Aar i Betragtning af, at den ordentlige Rigsdags Møder ifølge Grl.'s § 19 ere aarlige, skønt Tidsrummet, da den ifølge § 19; jfr § 41; kan indkaldes forinden det grundlovmæssig bestemte seneste Tidspunkt for dens Sammentræden, ikke altid vil være et fuldt Aar.

Rigsdagens Samtykke til Tilsidesættelse af begge de anførte Betingelser maa meddeles ved en af hvert Ting for sig fattet men i Indhold overensstemmende Beslutning; Rigsdags Tid. 1863; Till. A S. 907; Folket. Tid. Sp. 11; 37; Landst. Tid. Sp. 24; 25; Rigsdags Tid. 1864—65 Till. A Sp. 1553; Folket. Tid. Sp. 904; 1078. Landst. Tid. Sp. 136; 142. Der er intet til Hinder for, at Udsættelsen af den ordentlige Rigsdags Møder foregaar i Løbet af de to Maaneder, i hvilke den er berettiget til at være sammen, idet den i saa Fald er beføjet til at forblive siddende i den tilbageværende Tid efter Mødernes Genoptagelse.

Om Udsættelse af den overordentlige Rigsdags Møder indeholdes aldeles ingen Bestemmelse i Grundloven, og man kan derfor spørge, om Kongen ogsaa har Ret til at udsætte dens Møder, eller om Beføjelse dertil under Grundlovens Tavshed maa nægtes ham. Dette sidste kan dog ikke antages; Rigsraadets Landst. Tid. 1864—65 Sp. 663; 686. Da det i Grl.'s § 20 er sagt, at den overordentlige Rigsdags Varighed beror paa Kongens Bestemmelse, saa er dermed ogsaa sagt, at det til enhver Tid staar ham fuldkommen frit for at udsætte dens Møder; at dette ikke udtrykkelig er fremhævet, forklares naturlig netop ved den fuldkomne Frihed, som Grundloven forudsætter, at der tilkommer Kongen paa dette Punkt, idet den særlige Omtale af en Udsættelse af den ordentlige Rigsdags Møder i Særdeleshed er grundet dels i den positive Ret, som den indrømmer Kongen til at kunne udsætte Rigsdagens Møder i de to Maaneder, i hvilke han ikke kan slutte den, dels i de særlige Indskrænkninger, som den paalægger Kongens Ret i denne Henseende. En modsat Antagelse vilde ogsaa føre til det Resultat, at der tilkom Kongen en større Raadighed over den ordentlige end over den overordentlige Rigsdag, hvilket aldeles ikke stemmer med den forfatningsmæssige Retsstilling, der er anvist hver af disse. Heller ikke kan man som Modgrund paaberaabe sig, at en Ret for Kongen til at udsætte den overordentlige Rigsdags Møder vilde

være upraktisk, da der kan opstaa ganske samme Trang til at øve den for den overordentlige som for den ordentlige Rigsdags Vedkommende. At fra det her fremstillede Synspunkt, Følgerækken af §§ 20 og 21, som vare ordnede paa en afvigende Maade i Forfl. 1855 §§ 31—33 og Grl. 1863 §§ 27—29, ikke kan paaberaabes mod det opstillede Resultat, er indlysende; jfr. Tidsskrift for Retsvidenskab 1908 S. 161.

Ifølge Grl.'s § 21; jfr § 20; kan Kongen kun udsætte Rigsdagens, ɔ: begge Tingenes, Møder paa én Gang; men i Grl.'s § 22 omtales dog et Tilfælde, hvor der kan blive Spørgsmaal om Udsættelse af det ene Tings Møder, nemlig naar det andet Ting er opløst.

Virkningen af Mødernes Udsættelse er, at Rigsdagens Virksomhed standses, saa længe Udsættelsen varer. Tingene kunne i den Tid ikke træde sammen og forhandle, ligesom hverken Tingene eller Medlemmerne i Mellemtiden kunne gøre Krav paa Nydelse af de Rettigheder, saa som Fredhellighed, Diæter, Arrestfrihed o. s. v., der tilkommer dem, saa længe Rigsdagen er samlet. Vel kunde man spørge, om ikke Grl.'s § 22 betegner det Ting, hvis Møder kun ere udsatte, som samlet, da det der hedder, at naar det ene Ting er opløst, skal det andet Tings Møder udsættes, indtil h e l e Rigsdagen atter kan samles; At Rigsdagen ikke er samlet naar dens Møder ere udsatte af Kongen, er ogsaa i Overensstemmelse med almindelig Sprogbrug; men herved maa man lægge Mærke til Udtryksmaaden; det hedder ikke: indtil hele Rigsdagen samles; men indtil hele Rigsdagen atter k a n samles. Forskellen mellem Tingene er altsaa ikke den, at det ene er samlet, del andet ikke, men derimod, at det ene ikke opløste Ting nok kan samles, medens det andet, hvis Valgmandater bortfalder ved Opløsningen, ikke kan det, og at følgelig hele Rigsdagen ikke kan samles, forinden nye Valg have fundet Sted. Derefter forudsætter Udtrykket aldeles ikke, at det Ting, hvis Møder ere udsatte, skulde være samlet. Tværtimod er Rigsdagen i foreliggende Fald utvivlsomt ikke samlet som saadan, da det ene Ting ikke eksisterer, og det andet, selv om det som saadant er i Behold, dog ikke har Ret til at holde Møde, forinden Valgene til det andet Ting ere foregaaede og det paany er indkaldt til Møde. Naar f. Eks. Rigsdagen er sat den 1 Oktbr, men dens Møder derefter af Kongen ere blevne udsatte til 1 Decbr, vil ingen paastaa, at Rigsdagen i de mellemliggende 2 Maaneder skulde være samlet; og da Grundloven ikke kan forudsættes at have fulgt en herimod stridende Sprogbrug, maa Udtrykket i § 22 forstaas derhen, at Udsættelse af det ene Tings Møder, naar det andet Ting er opløst, netop sker for at forhindre, at det ene Ting skulde være samlet paa en Tid, da det andet ikke er det, og at Møderne til dette Øjemed skulde være udsatte, indtil hele Rigsdagen atter kan samles. Paa denne Maade indeholder Paragrafen netop

et Bevis paa, at Rigsdagen ikke kan betragtes som samlet, saa længe dens Møder ere udsatte. Følgen af denne Sætning ytrer sig paa andre Punkter end de alt fremhævede, i det f. Eks. som ovenfor S. 174 paavist, den Betingelse for de foreløbige Løves forfatningsmæssige Udstedelse, at Rigsdagen ikke maa være samlet, ogsaa foreligger, naar Rigsdagen Møder ere udsatte.

Forskellen mellem selve Rigsdagens Slutning og Mødernes Udsættelse træder ifølge det anførte ikke frem, saa længe Udsættelsen varer, men vel ved Mødernes Genoptagelse. Thi da selve Virkningen af Indkaldelsen eller den grundlovmæssige Sammentræden ikke er bleven ophævet derved, at den enkelte Rigsdagssamling er erklæret for at være ophørt, men det tværtimod kun er blevet bestemt, at dens Møder først skulle genoptages efter et vist Tidsrums Forløb, vil, naar dette Tidsrum er forløbet, hele Forholdet stille sig fuldstændig paa samme Maade, som i Tiden før Udsættelsen fandt Sted. Der finder følgelig ingen ny Aabning af Rigsdagen og Konstituering af Tingene Sted, men de genoptage deres Møder og fortsætte deres Virksomhed paa det Punkt, hvor de slap den inden Udsættelsen. Dagsordenen for det første Møde efter Udsættelsens Ophør er den, som blev fastsat i det sidste Møde før Udsættelsen. De inden Udsættelsen valgte Embedsmænd begynde igen og vedblive at fungere i saa lang Tid, som der stod tilbage af deres Funktionstid inden Udsættelsen. Frister for Indgivelse af Udvalgsbetænkninger, Ændringsforslag o. s. v. begynde ligeledes paany at løbe efter Udsættelsens Ophør ganske som før dens Indtræden o. s. v. Kort sagt, da det er den samme Rigsdagssamling, der fortsætter sin ved Mødernes Udsættelse afbrudte Virksomhed, er der en retlig Sammenhæng mellem Møderne før og efter Udsættelsen.

§ 59. Opløsning.

Om Opløsningsrettens historiske Opkomst og Udvikling til dens moderne Betydning henvises til Fremstillingen i Dr. Berlins Bog: Opløsningsretten S. 46 flg. Særlig mærkes, at Opløsningsretten fra først af i England betragtedes som et kongeligt Prærogativ, gaaende ud paa at kunne skille sig af med et Parlament, som blev ubekvemt, og ud fra dette Synspunkt blev Opløsningsretten heller ikke tillagt Kongen i de ældste konstitutionelle Forfatninger uden for England, den nordamerikanske, franske og norske, hvilken sidste endnu ikke kjender den. Men Gjennembruddet af den moderne Opfattelse af Opløsningsretten som en Adgang til at appellere til Vælgerne skete i England ved Pitts Opløsning af Underhuset i 1784 og er derefter bleven den almindelig herskende.

Hos os forekom Udtrykket Opløsning i Frd 28 Maj 1831 § 7, men kun i Betydning af en Slutning af Stænderforsamlingen paa samme Maade som det endnu bruges i Sverige; jfr Dr. Berlin: Anf. V. S. 107. Dermed forekom Ordet opløse i moderne statsretlig Forstand i Frd 1 Jan 1840 § 27, hvorefter Kongen forbeholdt sig Ret til, naar Kjobenhavns Borgerrepræsentation befandtes vedvarende at tilsidesætte sine Pligter, at opløse den og foranstalte en ny Forsamling valgt. Til denne Betydning af Ordet Opløsning maa Grundloven antages at have henholdt sig, da den ikke i § 22 udtrykkelig fremhæver Opløsningens Virkning som saadan, men kun forudsætter den ved Bemærkningen om, at hele Rigsdagen, naar et Ting er opløst, ikke kan samles, hvilken Umulighed kun kan være begrundet i, at det ene Tings Tilværelse ved Opløsningen er ophævet, og det kun kan kaldes til Live igjen ved nye Valg. Denne sidste Virkning, Nødvendigheden af nye Valgs Foretagelse efter Oplosningen, kommer Grundloven kun lejlighedsvis til udtrykkelig at udtale i Grl.'s § 95.

Den almindelige Virkning af Opløsningen er derfor, som alt ovenfor S. 271 flg fremhævet, at de valgte, men kun rent undtagelsesvis i de dansk-vestindiske Kolonier, jfr ovf S. 275, ogsaa de udnævnte Medlemmers Mandater ved den bortfalde uden Hensyn til, at de paagjældende Medlemmer ere valgte for et Aaremaal, der endnu ikke er udløben paa den Tid, da Opløsningen iværksættes. Tillige med Sædet i Tinget miste de valgte Medlemmer de dem som saadanne tillagte Hverv som Medlemmer af Kommissioner; jfr Grl.'s § 46; nedenf. S. 354, og Landstingets Medlemmer miste tillige deres Sæde i Rigsretten; jfr Grl.'s § 68; dog med en vis Undtagelse; jfr § 68 i Slutningen.

Den retlige Forklaring af denne Kongen tillagte extraordinære Opløsningsret maa findes ud fra det Synspunkt, at Kongen som Statsmagtens almindelige Indehaver ogsaa paa Statens Vegne og i dens Interesse maa kunne øve en vis Indflydelse paa Rigsdagens Væren og Virken, ikke blot ordinært ved indenfor de grundlovmæssige Grænser at sammenkalde og slutte den og udsætte dens Møder, men ogsaa extraordinært ved at paabyde nye Valg inden Valgtidens Udløb; thi vel er det ved Valgene stiftede Retsforhold normalt bindende for alle vedkommende Valgperioden ud; men paa den anden Side kan der i Valgperiodens Løb komme til at foreligge Situationer, hvori det drejer sig om Afgjørelser, der ere saa betydningsfulde for hele Samfundsudviklingen, at Vælgerne bør have Lejlighed til at tale et Ord med, inden Afgjørelsen finder Sted, for at der ikke skal opstaa en skjæbnesvanger Uoverensstemmelse mellem selve Vælgerbefolkningen og Rigsdagen.

Et saadant Tilfælde, i hvilket Oplosningen undtagelsesvis skal ske, foreligger i Grl.'s § 95, hvor der er Tale om Forslag til Forandringer

i og Tillæg til Grundloven. Et saadant Forslag skal ikke endelig kunne vedtages og blive til Grundlov uden at der er givet Vælgerne Lejlighed til forinden at vælge Rigsdagsmænd netop med det foreliggende Spørgsmaal for Øje og derigjennem øve Indflydelse paa Sagens Afgørelse. Her er det altsaa en ligefrem Pligt for Regjeringen, hvis den vil have Sagen fremmet, at iværksætte Opløsningen; men selvfølgelig er den ikke udelukket fra, hvis en Sag anses for tilstrækkelig betydningsfuld, at foretage et tilsvarende Skridt og kalde hele Vælgerbefolkningen til at vælge Rigsdagsmænd med den Sags Ordning for Øje. Dernæst kan det tænkes, at der er opstaaet en for det fredelige og frugtbringende Samarbejde mellem Regjering og Rigsdag uheldbringende Uoverensstemmelse mellem Regjering og Repræsentation, hvor det ligeledes kan være af Betydning at give Vælgerne Lejlighed til ved nye Valg at tilkjendegive, om og hvorvidt de ere i Overensstemmelse med Regjeringen eller med Repræsentationen. En saadan Konflikt kan undtagelsesvis afføde en Opløsning af hele Rigsdagen, hvor den er udbrudt i Anledning af en Sag, der henhører under den forenede Rigsdag; jfr Aab. Brev 19 Apr 1853; men hvor Tokammersystemet er indført i Forfatningen, vil en saadan Konflikt dog i Reglen ikke opstaa mellem Regjeringen og begge Rigsdagens Afdelinger, idet et Ministerium ikke vil være i Stand til i Længden at hævde sin Stilling, naar det vedblivende har Flertallet i begge Rigsdagens Afdelinger imod sig; men derimod vil det nok kunne tænkes, at Konflikter opstaa mellem Regeringen og en af Rigsdagens Afdelinger, og her vil det da være af Betydning, at Kongen har en Ret til at opløse ikke blot hele Rigsdagen, men ogsaa hver Afdeling for sig.

Foruden disse principielle Grunde kan der dernæst ogsaa tænkes andre mere tilfældige Aarsager, der kunne gjøre det ønskeligt at foretage en Ændring i Valgtiden, f. Ex. naar denne falder paa et ubelejligt Tidspunkt eller lign.; jfr Aab. Brev Nr. 27, 19 Marts 1898.

Af alle disse Grunde er det da i sin Orden, at der gives Kongen som Statsmagtens almindelige Indehaver en Ret til, hvor fyldestgjørende Grunde foreligge, ensidigt at ophæve det ved Valgene stiftede Retsforhold inden det fastsatte Tidsrums Udløb, hvilken Ret, hvor den i Forfatningen tillægges ham, heller ikke er i Strid med, hvad almindelige Retsgrundsætninger tilsige; jfr Dr. Berlin: Anf. Værk, S. 290 flg. Selvfølgelig er det ikke muligt i Forfatningen at opregne de Aarsager, der kunne berettige til Opløsningens Iværksættelse; men Rettens Udøvelse maa bero paa et Skjøn under Ministeriets politiske og juridiske Ansvar. En Garanti mod, at Regjeringen ved Opløsningen skaffer sig utilbørlig Indflydelse paa Rigsdagens Sammensætning er givet ved, at Opløsningen rammer samtlige valgte Rigsdagsmænd, saa at Regjeringen ikke kan beholde

de ministerielle og fjerne de oppositionelle, jfr derimod Frd 1 Jan 1840, § 27, hvorefter Kongen ved den kjøbenhavnske Borgerrepræsentations Opløsning tillige kunde suspendere »de skyldiges (Borgerrepræsentanter) Valgbarhed«, ligesom det er Vælgerne og ikke Regjeringen, der bestemmer den nye Rigsdags Sammensætning, idet de strax skulle kaldes til at iværksætte nye Valg, saa at Rigsdagens fortsatte Tilværelse er sikret, selv om flere eller færre Rigsdagsmænd maatte skifte; jfr Dr. Berlin: Anf. V., S. 303; 322.

Opløsningen iværksættes af Kongen eller af den, der i hans Sted fører Regjeringen; jfr Grl.'s § 22; Lov 11 Febr 1871, § 7. Det staar Kongen frit for at opløse Rigsdagen, naar den er samlet, og dette endogsaa i Løbet af de to Maaneder, i hvilke den ordentlige Rigsdag har Ret til at forblive sammen. Men det staar ham ogsaa frit for at opløse den, selv om den ikke er samlet; thi Grl.'s § 22 siger i Almindelighed, at Kongen kan opløse hele Rigsdagen uden at sondre mellem, om den er samlet eller ikke, og dette sidste vil ogsaa i Praxis meget vel kunne finde Sted f. Ex. i Henhold til Grl.'s § 95, efter at Rigsdagen i fuld Forstaaelse med Regjeringen har sluttet sine Arbejder og er bleven hjemsendt. Kun maa Opløsningen ikke foregaa paa en saadan Tid, at den derved kommer i Strid med Forskriften i Grl.'s § 41.

Naar kun et enkelt Ting opløses, forudsætter Grl.'s § 22, at Rigsdagen er samlet; jfr Udtrykket: indtil hele Rigsdagen a t t e r kan samles; og det vil ogsaa som oftest være Tilfældet, at Opløsningen af det ene Ting finder Sted under en Rigsdagssamling, i hvilken der er indtraadt en Konflikt mellem det og Regjeringen. Men paa den anden Side kan det dog tænkes, at Opløsningen af Tinget ikke sker strax, f. Ex. fordi Regjeringen har forelagt en Flerhed af paatrængende vigtige Lovforslag, hvis mulige Gjennemførelse den først vil afvente, inden den skrider til Opløsningen, og at den derfor først opløser efter Samlingens Slutning, hvilken Mulighed Grl.'s § 22 selvfølgelig ikke kan antages at ville udelukke. Men i alle Tilfælde vil det være det normale, at Opløsning af det ene Ting under den nævnte Forudsætning først foregaar, efter at en Forhandling mellem Regjeringen og Tinget har vist Uoverensstemmelse mellem begge, medens det vilde være en Abnormitet, om den foregik forinden. Vel kunde det tænkes, at Regjeringen vilde opløse et nyvalgt Ting, endnu inden det var bleven samlet, fordi Valgenes Udfald kunde skjønnes at være gaaet Regjeringen imod; jfr saaledes det franske Deputeretkammers Opløsning i 1830; K. Berlin: Anf. V., S. 200 flg.; men den Mulighed har vor Grundlov næppe tænkt sig, da § 22 bestemmer, at Rigsdagen atter skal samles inden to Maaneder efter Opløsningen, hvilket Udtryk aabenbart forudsætter, at der kun er foregaaet én Op-

løsning, inden Rigsdagen atter samles. I Praxis er ogsaa Rigsdagen bleven samlet, inden en ny Opløsning er foregaaet; jfr f. Ex. Aab. Breve, Nr. 66 og 67, 7 Maj 1881, Nr. 78, 21 Maj 1881; Nr. 109 og 115, 6 og 11 Juli 1881; Nr. 121, 28 Juli s. A.

Opløsningen sker ved en af Kongen udstedt og af Konseilspræsidenten medunderskrevet Kundgjørelse, der indføres i Lovtidende, men virker uden Hensyn til denne Offentliggjørelse fra den Dag, da den er kundgjort for Rigsdagen eller vedkommende Ting, medmindre den maatte lyde paa, at den først skal træde i Kraft fra et senere Tidspunkt; jfr Aab. Brev Nr. 103, 3 Aug 1872; Nr. 101, 29 Maj 1903, Nr. 144, 18 Maj 1906; thi da er Rigsdagen eller Tinget først opløst fra den fastsatte Dag at regne. Herimod har man dog rejst en Indvending, idet man har fremsat den Anskuelse, at selve Opløsningen ikke tilintetgjorde Mandaterne; men at dette først skete ved de efterfølgende Valg. Men denne Sætning er selvfølgelig urigtig, idet nye Valg aldeles ikke kunne tilintetgjøre Mandater; men de først kunne faa Betydning, naar de tidligere Valgs Gyldighed er ophævet, hvortil udkræves enten Udløbet af det Tidsrum, for hvilket de gjælde, eller en Kjendsgjerning, som bevirker Ophøret af deres Gyldighed forinden, hvilken sidste da ikke kan være nogen anden, end selve Opløsningen. Hvor nye Valg udskrives før Udløbet af Valgperioden og de skulle have Gyldighed inden dennes Udløb, finder derfor ogsaa en Opløsning af vedkommende Ting Sted; jfr f. Ex. Aab. Brev, Nr. 101, 29 Maj 1903; Nr. 144, 18 Maj 1906. At denne har Virkning til at tilintetgjøre selve Rigsdagen eller det vedkommende Tings Tilværelse som saadant, forudsattes da ogsaa som en given Sag under Rigsforsamlingens Forhandlinger om Grundlov 5 Juni 1849, § 13; jfr min Piece: Om de udnævnte Landstingsmænds Stilling i Tilfælde af Landstingets Opløsning, S. 9—15, ligesom det samme fremgaar af Forskriften om de paa 12 Aar udnævnte Landstingsmænd i Grundlovens 1ste midlertidige Bestemmelse, jfr Grl. 18 Novbr 1863, § 26, hvorefter deres Udnævnelsers Gyldighed ikke »ophæves« ved Landstingets Opløsning, hvilken Udtryksmaade altsaa forudsætter at Opløsningen ellers kunde have Virkning til at ophæve Udnævnelsernes Gyldighed. Men saa gjør man yderligere gjældende, at Grundloven f. Ex. i § 8 taler om, at Rigsdagen skal indkaldes, naar Kongen bliver ude af Stand til selv at føre Regeringen, og at den altsaa maa forudsætte, at der altid findes en Rigsdag, som kan indkaldes, eller at Landet aldrig kan være uden en Rigsdag. Det samme gjælder om Reglen i Grl.'s § 41, der forudsætter, at der altid er en Rigsdag, som kan sammentræde den første Mandag i Oktober, og i § 22, som siger, at Rigsdagen skal samles inden to Maaneder efter Opløsningen. Derefter raisonnere man som saa, at, naar Opløsningen maatte være

foregaaet, og der ikke findes en nyvalgt Rigsdag paa det vedkommende Tidspunkt, maa den tidligere Rigsdag sammentræde trods Opløsningen i Lighed med Reglen i Grl. 5 Juni 1849, § 13, og Opløsningen kan for saa vidt ikke have Virkning til at tilintetgjøre Rigsdagen. Men herimod maa siges, at den Mulighed jo vel kan tænkes, at Regjeringen undlod at opfylde sin grundlovmæssige Pligt, f. Ex. til at udskrive nye Valg efter Valgperiodens Udløb eller efter en Opløsning eller opløste Rigsdagen eller det ene Ting paa et Tidspunkt, hvorved en Sammentræden af Rigsdagen efter Grl.'s § 41 den første Mandag i Oktober vilde være umuliggjort. Dette vilde da være et Grundlovsbrud; men Spørgsmaalet bliver saa, om Grundlovgiverne med den anførte Mulighed for Øje have truffet Sikkerhedsbestemmelser derimod. Dette har Grundloven gjort i selve § 41, for saa vidt som den for den Mulighed, at Kongen ikke maatte sammenkalde Rigsdagen, har givet denne en Ret til selv at træde sammen; jfr min anførte Pjece S. 19. Men for de andre forannævnte Tilfældes vedkommende har den ikke gjort det. Særlig var der paa Rigsforsamlingen af et Mindretal i Grundlovsudvalget stillet Forslag til Værn imod, at Kongen undlod at udskrive nye Valg og indkalde den nye Rigsdag inden den grundlovbestemte Frist. Der foresloges, at Opløsningsbrevet tillige skulde anordne nye Valg i Løbet af 40 Dage og sammenkalde Rigsdagen til Møde inden to Maaneder efter Opløsningen; jfr min anførte Piece S. 20. Men dette Forslag blev ikke vedtaget. Rigsforsamlingen er altsaa gaaet ud fra, at der ikke var Anledning til at opstille en retlig Garanti mod et saadant muligt Grundlovsbrud fra Regeringens Side, og det samme gjælder andre mulige Grundlovsbrud, saasom at den ikke udskriver nye Valg ved Valgperiodens Udløb, eller opløser Rigsdagen paa en saadan Tid, at den ordentlige Rigsdag ikke kan samles den første Mandag i Oktober. Men naar Grundloven har undladt at opstille saadanne Garantier, kan man ikke tilvejebringe dem ved at statuere, at de Rigsdagsmænd, der ved Opløsningen ere ophørte at existere som saadanne, skulde kunne træde sammen og medvirke til at danne en Rigsdag i Strid med Udtalelsen i selve Grundlovens § 22, hvorefter hele Rigsdagen ikke kan træde sammen, naar blot et af Tingene er opløst. For at en opløst Rigsdag eller et opløst Ting skulde kunne træde sammen paa ny efter Opløsningen maatte der nødvendigvis haves en saadan positiv Hjemmel, som f. Ex. fandtes i Grl.'s 5 Juni 1849 § 13; men som ikke findes i den gjældende Grundlov.

Hvad angaar Forskriften i Grl.'s § 8 om Rigsdagens Indkaldelse og Sammenkomst, maa den selvfølgelig ogsaa forstaas saaledes, at Indkaldelse skal foregaa snarest muligt under Forudsætning af, at Rigsdagen er eller kommer tilstede.

Idet Opløsningen saaledes tilintetgjør Valgmandaterne, bevirker den yderligere at, hvis hele Rigsdagen opløses, Samlingen dermed tillige er sluttet. Den Rigsdag, der samles efter de nye Valg, vil da være en ny Rigsdag, der maa prøve Valgbreve, vælge Formand m. v. og begynde sit Arbejde forfra. Har den opløste Rigsdag været en ordentlig, er den nye en overordentlig, da der ifølge Grl.'s §§ 17 og 41 kun kan samles een ordentlig Rigsdag hvert Aar; men paa den anden Side maa det dog fastholdes, at denne overordentlige Rigsdag i visse Henseender nyder Rettigheder i Lighed med den ordentlige. Naar saaledes Forslag til Finansloven har været forelagt den ordentlige Rigsdag, men det ikke er bleven behandlet til Ende, vil det være Regeringens Pligt som Følge af, at den saavidt muligt skal sørge for en endelig Finanslovs Tilvejebringelse, at forelægge Forslaget paany for den efterfølgende overordentlige Rigsdag, og denne maa da ogsaa have Krav paa den ordentlige Rigsdags grundlovmæssige Ret til at være samlet i to Maaneder; jfr ovenfor S. 322.

Hvor dernæst kun et af Tingene er bleven opløst, bortfalder dets valgte Medlemmers Mandater, og nye Valg til Tinget bliver da at iværksætte, medens det andet Tings Møder blive udsatte, indtil hele Rigsdagen atter kan samles.

Udtrykkene: »skal det andet Tings Møder udsættes« ere i god Overensstemmelse med Udtrykkene i Grl.'s § 21 for hele Rigsdagens Vedkommende, at Kongen kan udsætte Rigsdagens Møder, og det kan da ikke antages, at Grundloven i to efter hverandre følgende Paragrafer skulde have benyttet det samme Udtryk i to ganske forskjellige Betydninger; jfr dog Dr. Berlin: Anf. V. S. 413, derimod Tidsskr. f. Retsvdsk. 1908 S. 174 flg. Den Udsættelse af det ene Tings Møder, som foregaar her, er dog forskjellig fra Udsættelsen af hele Rigsdagens Møder ikke blot i Henseende til Gjenstanden, men ogsaa for saa vidt, som Udsættelsen her under Forudsætning af det andet Tings Opløsning er grundlovbestemt, saa at det eventuelt vilde være Formandens Pligt af sig selv at udsætte Møderne, og det derfor for saa vidt kun er en Formalitet, naar Konseilspræsidenten giver Formanden en Meddelelse om Opløsningen, og Opfordring til at udsætte Tingets Møder, jfr Tidsskr. f. Retsvdsk. 1908 S. 176 Note 3, der kun har reel Interesse, for saa vidt som den tillige indeholder en Meddelelse om, hvornaar Rigsdagen igen skal samles.

Naar det siges, at Møderne skulle udsættes, indtil hele Rigsdagen atter kán samles, er dette strengt taget ikke rigtigt, da Rigsdagen kan samles, saa snart de nye Valg ere foretagne; men da Grl.'s § 22 utvivlsomt gaar ud fra og ved sin Forskrift om det andet Tings Udsættelse netop vil hævde den Regel, at det ene Ting ikke bør være kunne samlet,

uden at hele Rigsdagen er samlet, saa bør der underforstaas: indtil hele Rigsdagen atter kan samles og virkelig bliver samlet efter det andet Tings Gjenindkaldelse til Samling.

Retsforholdet, som i saa Fald fremkommer, er af en ejendommelig Natur. Det ikke opløste Ting er det samme Ting efter Gjenoptagelse af dets Møder; for dets vedkommende er altsaa Samlingen ikke sluttet, men kun standset ved Udsættelse af dets Møder. Man kan altsaa for dets vedkommende ikke tale om en ny Samling, men kun om en Fortsættelse af den ved Mødernes Udsættelse suspenderede Samling, i hvilken Tinget derfor ligesom efter enhver anden Udsættelse af Møderne kan fortsætte sit Arbejde. For det nyvalgte Tings vedkommende stiller Forholdet sig derimod anderledes: Det maa begynde forfra med at prøve Valgbreve, vælge Formand m. v., ligesom ved en ny Samlings Begyndelse. Men da man dog ikke kan sige, at Rigsdagssamlingen i det hele er en ny, fordi den for det ikke opløste Tings vedkommende er den samme, saa har man i den nyere Praxis betegnet Forholdet efter det ene Tings Opløsning og Nyvalg paa den Maade, at Samlingen er den samme, men for det opløste Tings vedkommende er en ny Afdeling af denne, jfr derimod om den tidligere Sprogbrug Tidsskr. f. Retsvdsk. 1908 S. 166. Den samme Betegnelse anvendes ogsaa, selv om en Flerhed af Opløsninger maatte være komne imellem, saaledes efter Opløsningerne i 1881, jfr ovenfor S. 332. Men bortset fra, hvorledes man vil benævne Rigsdagssamlingen er Kjendsgjerningen den, at Rigsdagen efter Nyvalgene har faaet et nyt Ting ved Siden af det tidligere, altsaa er en Blanding af gammelt og nyt, og at den Rigsdag, der skal kunne fatte en gyldig Rigsdagsbeslutning, maa bestaa af to samtidig værende Ting. Ud fra disse Grundsætninger vil Retsforholdet mellem den før og efter Nyvalgene tilværende Rigsdag formentlig ikke volde Vanskelighed.

Er den Rigsdag, hvis ene Ting er opløst, en ordentlig, har den efter sin fornyede Sammentræden, hvad enten man derefter vil kalde den ordentlig eller overordentlig, Krav paa de i Grl.'s § 19 hjemlede to Maaneders Arbejdstid, ligeledes bliver Finansloven, hvis Folketinget er opløst, paa ny at forelægge, hvis den ikke er bleven endelig behandlet før Folketingets Opløsning; for saa vidt kan Samlingen efter det ene Tings Opløsning vedblivende siges at have den samme Karakter.

Paa den anden Side maa de foreløbige Love, der maatte være udstedte efter det ene Tings Opløsning, forelægges Rigsdagen efter dens fornyede Sammentræden, hvorefter den altsaa bliver at behandle i Lighed med den følgende Rigsdag; jfr Grl.'s § 25; ovenfor S. 174.

Er dernæst et Lovforslag bleven vedtaget i overensstemmende Skikkelse af begge Ting inden det ene Tings Opløsning, foreligger der en Rigsdags-

beslutning, der i Medfør af Grl.'s § 24 kan blive til Lov ved at stadfæstes af Kongen, som i Medfør af samme Grundlovsbestemmelse har Tid til at overveje, om han vil stadfæste den indtil næste Rigsdagssamling. Nu vil vel den efter Nyvalgene til det ene Ting og dettes Sammentræden tilværende Rigsdagssamling ikke bogstavelig kunne kaldes den næste Rigsdagssamling, da en Bestanddel af Rigsdagen endnu uforandret er til i Henhold til en tidligere Indkaldelse eller Sammentræden; men dog synes man ogsaa i den heromhandlede Henseende at kunne bortse derfra og behandle Rigsdagssamlingen i Lighed med næste Rigsdagssamling, da Kongen lige saa lidt bør kunne stadfæste et af et tidligere Ting vedtaget Lovforslag, efter at et nyt Ting er sammentraadt, som han bør kunne stadfæste et af en tidligere Rigsdag vedtaget Lovforslag, efter at en ny Rigsdag er sammentraadt; jfr Tidsskr. f. Retsvdsk. 1908 S. 177—179.

Det ikke opløste Ting kan dernæst efter Samlingens Gjenoptagelse fortsætte sit tidligere Arbejde paa det Standpunkt, hvorpaa det før Mødernes Udsættelse befandt sig, endelig vedtage Lovforslag, som tidligere have været underkastede en første og anden Behandling, og derefter oversende dem til det andet Ting, som saa kan behandle dem paa almindelig grundlovmæssig Maade og, hvis de af det vedtages i overensstemmende Skikkelse, ere de vedtagne af to samtidig værende Ting, danne altsaa en Rigsdagsbeslutning, der ved at stadfæstes af Kongen bliver til Lov.

Hvis paa den anden Side det opløste Ting har behandlet et Lovforslag, men ikke har faaet det endelig vedtaget og oversendt til det andet Ting, er den Behandling at anse som bortfalden med selve det opløste Ting. Der maa ske en ny Forelæggelse og ny Behandling i det ny valgte Ting, hvorefter det derfra maa blive at oversende til Behandling og Vedtagelse i det andet Ting, inden det kan blive til en Rigsdagsbeslutning. Er derimod et Lovforslag bleven forelagt i det opløste Ting og af dette behandlet og oversendt til det andet Ting inden Opløsningen, vil det andet Ting kunne behandle og vedtage det paa almindelig Maade, da det ved Oversendelsen er kommet i Tingets Værge; men selv efter at det er bleven undergiven de grundlovmæssige tre Behandlinger og vedtaget i samme Skikkelse, hvori det er vedtaget af det opløste Ting, vil det dog ikke kunne oversendes Konseilspræsidenten til Forelæggelse for Kongen i Statsraadet; thi da Lovforslaget ikke er blevet vedtaget af to samtidig værende Ting, foreligger ingen Rigsdagsbeslutning, der kan blive til Lov ved at stadfæstes. Lovforslaget bliver derfor efter at være behandlet og vedtaget i det ikke opløste Ting af dette igjen at oversende til det nyvalgte Ting og der at behandle fra ny af i Lighed med andre fra det andet Ting oversendte Lovforslag, og først naar det derefter er vedtaget i overens-

stemmende Skikkelse i begge Ting, foreligger en Rigsdagsbeslutning, der ved at stadfæstes kan blive til Lov.

En saadan Tilbagesendelse af Lovforslag fra det ikke opløste til det nyvalgte Ting kan dog kun ske under Forudsætning af, at det efter Tilbagesendelsen endnu kan gjennemgaa den hele grundlovmæssige Rækkefølge af tre Behandlinger i det nyvalgte Ting. Hvor derimod Lovforslaget fra det opløste Ting maatte være bleven oversendt til det ikke opløste til eneste Behandling, vil det ikke kunne sendes tilbage igen til eneste Behandling i det nyvalgte Ting; thi Lovforslaget vilde da ikke være bleven behandlet og vedtaget paa grundlovmæssig Maade i to samtidig værende Ting og vilde følgelig ikke være nogen Rigsdagsbeslutning i grundlovmæssig Forstand.

Endvidere maa fastholdes den videre gaaende Undtagelse, der gjælder i Henseende til Finanslove og Tillægsbevillingslove, da de i Medfør af Grl.'s §§ 48 og 49 blive at behandle først i Folketinget. Derefter kan et nyvalgt Folketing gjøre Indsigelse imod at modtage Forslag til Finanslov og Tillægsbevillingslov som alt behandlet af det andet Ting, og for den Mulighed, at denne grundlovmæssig berettigede Indsigelse virkelig gjøres gjældende, vil derfor det ikke opløste Ting under nævnte Forhold gjøre bedst i ikke at indlade sig paa Behandlingen af de fra det opløste Ting oversendte Bevillingslovforslag, da Behandlingen dog vil være uden Betydning, for saa vidt som Lovforslagene paany maatte blive at forelægge af Regeringen til Behandling i det nyvalgte Ting.

Er endelig et Lovforslag fra det ikke opløste bleven sendt til det opløste Ting og er kommet i dettes Besiddelse, idet Formanden har anmeldt dets Oversendelse, kunde man spørge, om ikke Følgen maatte blive den, at Lovforslaget var at anse som forsvundet tillige med selve Tinget ved dettes Opløsning. Men den formelle Følgesætning drager den statsretlige Praxis dog ikke. Ere Lovforslag oversendte fra det ikke opløste Ting og ikke blevne behandlede og tilbagesendte af det, afsendes efter det nyvalgte Tings Sammentræden et andet Exemplar at Lovforslagene til det med Meddelelse om deres Vedtagelse, hvorefter det nyvalgte Ting, hvis det vil det, fra sin Side kan vedtage Lovforslagene, der derefter kunne sendes til Konseilspræsidenten og stadfæstes som Love.

Jfr med Hensyn til den fremstillede Betydning af Opløsning Landst. Tid. 1852—53 Sp. 905—7; 909—25; Folket. Tid. 4de Session 2den Saml. Sp. 105—6; 128—29; Folket. Tid. 1886—87 Sp. 1274—75. Dr. Knud Berlin: Opløsningsret S. 396 flg. Tidsskr. f. Retsvdsk. 1908 S. 174 flg.

§ 60. Den forenede Rigsdag.

I Modsætning til den ifølge Grl.'s § 29 sædvanlige Deling af Rigsdagen i to Ting formeres den forfatningsmæssig undertiden i en forenet

Samling eller saakaldet forenet Rigsdag. Denne dannes ifølge Grl.'s § 67 ved Sammentræden af Folketing og Landsting. Til dens Sættelse udfordres, at over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen, og at der foretages et Valg af Formand, som iværksættes af Medlemmerne selv. Disse forenede Samlinger eller forenede Rigsdage maa dog trods Benævnelsen ikke stilles op som en egen Art Rigsdage. Det kan ganske vist tænkes, at en Rigsdag særlig indkaldes til at fungere som forenet og som saadan sidder inde i længere Tid, saaledes som Tilfældet var i 1853; men det behøver ikke at være Tilfældet; tvært imod vil det kunne tænkes, at f. Ex. den ordentlige Rigsdag er inde og vedbliver at være samlet samt holder sine Møder i sædvanlig Form, medens den kun til enkelte opkommende Spørgsmaals Behandling sammentræder i en forenet Samling. Det rigtigste er derfor at betragte den forenede Rigsdag ikke som en egen Art Rigsdag, men som en særlig Organisationsform for den almindelige Rigsdag, som er forfatningsmæssig paabudt til forskjellige Spørgsmaals Behandling og Afgjørelse.

For at en Sammentræden i forenet Samling kan finde Sted, er det nødvendigt, at Rigsdagen i Forvejen paa forfatningsmæssig Maade er indkaldt eller sammentraadt; men, som vi allerede tidligere have gjort opmærksom paa, kræves det intet Steds, hverken ifølge Grundlovens positive Bud eller ifølge selve Forholdets Natur, at en Opfordring fra Regeringen til Rigsdagen om at sammentræde i en forenet Samling skal gaa i Forvejen, forinden en slig Sammentræden lovlig kan ske. I Grl.'s § 8 og Lov 11 Febr 1871 § 1 ff. hedder det kun, at den forenede Rigsdag har at udføre dette eller hint, eller at Regeringen sammenkalder Rigsdagen, som i en forenet Samling afgjør o. s. v. Dette er dog ikke at forstaa, som om Rigsdagen efter Behag kunde sammentræde paa den Maade; men en Betingelse for, at det kan ske, er altid ubetinget, at der foreligger et Æmne, som forfatningsmæssig er henvist til Behandling af den forenede Rigsdag; og hvad disse Æmner angaar, maa bemærkes, at den forenede Rigsdags Tilværelse danner en Undtagelse fra Reglen i Grl.'s § 29 om, at Rigsdagen bestaar af Folketing og Landsting. Man vil derfor kun kunne anerkjende dens Beføjelse i Tilfælde, som enten positivt ere henviste til dens Afgjørelse eller ifølge Analogien af de udtrykkelig nævnte Tilfælde maa henvises dertil. Som et herhen hørende Exempel mærkes Afgjørelsen af Spørgsmaalet om, hvilken blandt flere Prætendenter, der er den grundlovmæssig berettigede, jfr oven for S. 25. Naar et saadant Æmne maatte foreligge, vil den forenede Rigsdag kunne sammentræde til Afgjørelse deraf, uden at den først behøver at afvente en Opfordring fra Regeringen til samme Øjemed.

Tredje Kapitel.

Rigsdagens Rettigheder.

§ 61. Ukrænkelighed.

Ligesom Kongen, hvis Tilværelse i en saa væsentlig Grad udgjør Grundlaget for Forfatningens Væren og Virken, ifølge Grl.'s § 12 og Straffelovens Forskrifter nyder en særlig personlig Ukrænkelighed og Fredhellighed, saaledes gjælder noget lignende om Rigsdagen som Følge af dens tilsvarende Betydning, kun med den Forskjel i den retlige Ordning, som er en nødvendig Følge af, at Rigsdagen ikke som Kongen er en fysisk, men en kollegial eller politisk Personlighed. Den almindelige Grundsætning angaaende den forstærkede Retsbeskyttelse, der tilkommer Rigsdagen som forfatningsmæssig Institution, er udtalt i Grl.'s § 43, som siger: Rigsdagen er ukrænkelig; hvo der antaster dens Sikkerhed og Frihed, hvo der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende Befaling, gjør sig skyldig i Højforræderi; F. C. Bornemann: Saml. Skr. IV, S. 295; C. Goos: Strafferet III, S. 27. Der betegnes derved ikke en bestemt Art af Forbrydelser, for hvilken en bestemt Straf er fastsat, til hvilken Grundloven kan antages at have henholdt sig; men Bestemmelsen kan kun forstaas derhen, at et saadant Angreb som det, Paragrafen omhandler, maa anses som en grov politisk Forbrydelse, for hvilken dog Straffens nærmere Fastsættelse er overladt den almindelige Straffelovgivning, saaledes som ogsaa senere er sket ved Straffelov 10 Febr 1866. Denne fastsætter ikke blot Straf for det nævnte, men ogsaa for adskillige andre mere eller mindre grove Angreb paa Rigsdagens Fredhellighed. Saaledes mærkes først Bestemmelsen i Strfl.'s § 85, hvorefter den, som i den Hensigt at forandre Statsforfatningen opvækker Oprør eller paa andre Maader fremkalder eller leder Voldsgjerninger, straffes paa Livet eller med Tugthusarbejde paa Livstid, og den, som deltager i Oprør eller Vold af den omhandlede Beskaffenhed, anses med Strafarbejde mindst i 3 Aar. Endvidere skal i ifølge § 86, den, som paa anden ulovlig Maade søger at bevirke en Forandring i Statsforfatningen, anses med Strafarbejde eller under formildende Omstændigheder med Statsfængsel. For saa vidt de anførte Bestemmelser værne om Forfatningen overhovedet, værge de selvfølgelig ogsaa for Rigsdagen, saaledes at den, der opvækker Oprør eller iværksætter Voldshandlinger for at rydde den af Vejen eller paa forfatningsstridig Maade omdanne den, vil rammes af Paragrafernes Straffebestemmelser. Ifølge § 87 vil ligeledes Strafarbejde eller under formildende

Omstændigheder Statsfængsel, dog ikke over 8 Aar, ramme den, der ved Vold, Trudsel om Vold eller paa anden ulovlig Maade søger at forhindre Foretagelse af de forfatningsmæssige Valg eller de lovgivende Forsamlingers Sammentræden og Virksomhed, uden at en Kuldkastelse af Forfatningen tilsigtes. Endelig bestemmer § 95, at den, som antaster nogen af de lovgivende Forsamlingers Sikkerhed eller Frihed, udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende Befaling, for saa vidt Forbrydelsen ikke gaar ind under § 85, straffes med Strafarbejde eller Statsfængsel; C. Goos: Straffe-rettens sp. D. III S. 46. Som negative Betingelser for Anvendelsen af denne Straffebestemmelse maa mærkes, af der ikke ved de foretagne Handlinger maa være tilsigtet en Kuldkastelse af Forfatningen, da Handlingen ellers gaar ind under § 85, eller at hindre Rigsdagens Sammentræden og Virksomhed, da i saa Fald § 87 er anvendelig, ifølge hvilken Straffen kun under formildende Omstændigheder er Statsfængsel, medens ifølge Grl.'s § 95 begge de nævnte Straffe ere sidestillede. Som positive Betingelser maa paa den anden Side kræves, at Rigsdagens Sikkerhed eller Frihed er antastet. For at dens Sikkerhed kan siges at være antastet, udkræves, at dens uforstyrrede forfatningsmæssige Væren og Virken fremtræder som udsat for Fare, saaledes at Rigsdagen under den givne Situation har virkelig Grund til at befrygte et ulovligt Angreb, selv om et saadant ikke virkelig iværksættes, i hvilket Fald Handlingen vilde falde ind under § 85 eller § 87. Som Exempel paa Handlinger, der falde ind under § 95, kan nævnes, at en Pøbelhob maatte trænge frem imod Stedet, hvor Rigsdagen har sit Sæde, i det Øjemed at ville trænge forstyrrende ind i den lovgivende Forsamlings Midte. Selv om dette ikke sker, ville dog Deltagerne være strafskyldige efter § 95. Som et andet Tilfælde kan nævnes, at Regeringen maatte omgive Stedet, hvor Rigsdagen holder Møde, eller besætte Adgangen dertil med Militær under saadanne Omstændigheder, at Rigsdagen maa have Grund til at befrygte denne Magt anvendt mod den selv. Om end det ikke virkelig maatte ske, vil allerede selve Foranstaltningen som egnet til at fremkalde en Følelse af Fare og Usikkerhed hos Rigsdagen kunne paadrage Ansvar i Overensstemmelse med Strfl.'s § 95. Naar dernæst Strfl.'s § 95 ved Siden af »Sikkerhed« tilføjer »eller Frihed«, da afviger denne Affattelse fra Grl.'s § 43, som siger »Sikkerhed og Frihed«. Hvis Grundloven selv havde fastsat en bestemt Straf for den i § 43 omhandlede Forbrydelse, vilde det selvfølgelig have været af Betydning, at den betegnede Forbrydelsen som Angreb paa Rigsdagens »Sikkerhed og Frihed«, idet man da ikke havde kunnet idømme Straffen der, hvor kun Sikkerheden eller Friheden var truet. Men da § 43 kun karakteriserer Forbrydelser ved en Benævnelse, som ikke forekommer i vor Straffelovgivning og derfor heller ikke er belagt med nogen bestemt

Straf, maa Lovgivningen have Frihed til at fastsætte Straffen for Handlingen; men den burde ganske vist ikke have undladt at fastsætte en særskilt Straf for en Forbrydelse, der baade truer »Sikkerhed og Frihed«, medens den nu kun har fastsat Straf for en Forbrydelse, der truer »Sikkerheden eller Friheden«, men den i Straffelovens § 95 foreskrevne Strafferamme, Strafarbejde eller Statsfængsel, er ganske vist saa vid, at der ved Ansættelsen vel kan tages forønsket Hensyn til, om begge, baade Sikkerhed og Frihed, ere truede. Forskjellen er ingenlunde uden Betydning, thi et Angreb paa Friheden foreligger i alle Tilfælde, hvor der er Tale om Indskrænkning i Rigsdagens forfatningsmæssige Forhandlings- og Beslutningsfrihed, forudsat at denne Indskrænkning er ulovlig, da en lovlig Tvang, f. Eks. ved Trudsel om Ministeriets Demission eller Opløsning af Rigsdagen eller Slutning af Samlingen o. s. v., ikke under nogen Omstændighed vil kunne betragtes som faldende ind under Strfl.'s § 95. Nu er det vel givet, at der i de ovennævnte Tilfælde, hvor der foreligger et Angreb paa Rigsdagens Sikkerhed, tillige kan foreligge et Angreb paa Friheden, navnlig for saa vidt som den Holdning, Regeringen eller Mængden maatte indtage, er grundet i det Øjemed at indvirke paa Rigsdagens Holdning enten i Almindelighed eller i en bestemt Sag, ligesom det samme vil være Tilfældet, dersom man tænkte sig, at Regeringen f. Ex. i Strid med Grl.'s § 57 arresterede Oppositionens Førere eller lignende; men paa den anden Side vil man dog ogsaa kunne tænke sig Angreb paa Friheden, der ikke tillige indeholde en Trudsel mod selve Rigsdagens uforstyrrede Tilværelse, f. Ex. hvis Regeringen erklærede, at den ikke vilde udbetale Medlemmerne Diæter, saa længe de ikke stemte for en vis Foranstaltning, eller ikke vilde tilraade Kongen at stadfæste en i øvrigt antagelig Finanslov, saa længe Rigsdagen ikke tiltraadte et vist Reformforslag, o. s. v. Ligeledes maa vistnok en Trudsel om paa egen Haand at ville gjennemføre Foranstaltninger, som Rigsdagen ikke vil give sit Minde til, forudsat at denne Gjennemførelse vilde være en Ulovlighed, bortset fra dens øvrige Strafskyldighed være egnet til at paadrage Ansvar efter Strfl.'s § 95. Men paa den anden Side maa dog vel fastholdes, at det ikke er selve den ulovlige Adfærd i og for sig, men kun Benyttelsen af Trudslen dermed som et Middel til at skræmme Rigsdagen, der falder ind under Strfl.'s § 95.

I Overensstemmelse med Grl.'s § 43 erklærer dernæst Strfl.'s § 95, at Straffen rammer enhver, der udsteder eller adlyder nogen dertil, ɔ: til Antastelse af Rigsdagens Sikkerhed eller Frihed sigtende Befaling. Betydningen af denne Forskrift er, at den Straffrihedsgrund, som ellers kan ligge i, at Gjerningsmanden kun har efterkommet overordnedes Befalinger ikke skal gjælde i dette Tilfælde; men at enhver i saa Henseende

maa handle paa eget An- og Tilsvar. Dog er det en Selvfølge, at de øvrige strafferetlige Betingelser maa foreligge, navnlig Forsæt til at handle, hvorfor det enten udtrykkelig maa være meddelt den paagjældende, i hvilket strafbart Øjemed Handlingen foretages, eller ogsaa dens egen objektive Beskaffenhed ikke maa efterlade nogen begrundet Tvivl i saa Henseende. Hverken Grundloven eller Straffeloven indeholder nogen særlig Bestemmelse om Aktionsmyndigheden; jfr derimod nu Lov 25 Febr 1871 § 3, hvorefter Justitsministeriet paataler den i § 95 omhandlede Forbrydelse; eller om Domstolen, ved hvilken de her omhandlede Forbrydelser blive at paatale, hvorfor i saa Henseende de almindelige Regler maa finde Anvendelse, med mindre Betingelserne for Rigsrettens Kompetence til at paadømme dem i Henhold til Grl.'s §§ 14 og 69 maatte foreligge. Kongens Benaadningsret er heller ikke i de her omhandlede Forhold undergiven anden Indskrænkning end den, der følger af Grl.'s § 26.

§ 62. Rigsdagens kollegiale Rettigheder.

Ved disse Rettigheder tænkes paa alle dem, der tilkomme Rigsdagen i Egenskab af en kollegialt sammensat Myndighed uden Hensyn til dens Egenskab som politisk Organ, idet de lige saa vel kunde tænkes at tilkomme den, selv om den var en judiciel eller administrativ Avtoritet eller overhovedet havde hvilke som helst andre Forretninger, blot fordi den er kollegialt sammensat, idet de kollegiale Rettigheder ikke vedrøre dens Optræden udadtil, men kun dens egen indre Væren og Virken. Paa Grund af Rigsdagens forfatningsmæssige Adskillelse i to Ting vil dog ordentligvis Udøvelsen af disse Rettigheder ikke finde Sted af den samlede Rigsdag, men af hvert Ting for sig, hvorfor vi ville komme tilbage til dem nedenfor ved Omtalen af de enkelte Tings Beføjelser. Paa dette Sted maa dog fremhæves enkelte, hvis Udøvelse kræver den samlede Rigsdags Virksomhed. Det er saaledes Tilfældet overalt, hvor den forenede Rigsdag træder sammen, idet den i saa Fald udøver den kollegiale Ret at vælge sin Formand og vedtage de nærmere Bestemmelser, der vedkomme Forretningsgangen; jfr Grl.'s § 67. Dernæst kan det ogsaa henregnes til de kollegiale Rettigheder, at den ordentlige Rigsdag ifølge Grl.'s § 41 selv kan sammentræde og eventuelt slutte sig selv, ligesom den ifølge Grl.'s § 21 skal meddele Samtykke til, at dens Møder kunne udsættes længere end to Maaneder og mere end en Gang i Aaret indtil dens næste ordentlige Sammenkomst. Endelig maa paa dette Sted nævnes Rigsdagens Beføjelse til selv at ordne sit Bureau, hvorom nærmere Bestemmelser ere givne i Forretningsordenerne for de enkelte Ting; jfr. For-

retningsordenen for Folketinget 2 Maj 1867 med Forandringer og Tillæg 27 og 28 Marts 1871 samt 6 Marts 1874; 24 Juni 1881; 20 Oktbr 1888; 1 Febr 1889; 28 Febr 1890; 26 Novbr 1894; 27 Marts 1899; 7 Apr 1907; for Landstinget 1 April 1895 med Ændringer og Tillæg 20 Dcbr 1899; 14 Novbr 1902; 27 Marts 1906; 17 Apr 1907; hvorefter imidlertid ogsaa de herhen hørende Rettigheder til en væsentlig Grad udøves af de enkelte Tings Formænd. Dog kan paa dette Sted mærkes, at Rigsdagens Bureauchef antages og afskediges efter Formændenes Indstilling ved Rigsdagens Beslutning, ligesom Rigsdagen fastsætter hans Lønning. Med Hensyn til denne Bureauchefs Virksomhed erindres, at han under Tingenes Formænd og efter disses nærmere Anvisning har at bestyre alle under Rigsdagsbureauet henlagte Forretninger, at forestaa Arkivet og føre Tilsyn med Lokaler og Inventarium ogsaa i den Tid, hvori Rigsdagen ikke er samlet, samt endelig at paase og, om fornødent gjøres, at deltage i Gjennemsynet af Folketings-Tidenden. Derhos affatter han Forslag til Budgettet for det følgende Finansaar og forelægger det inden hvert Aars 15. Marts for Formændene som vedtage det, ligesom de decidere Rigsdagens Regnskab, efterat det er revideret af en af Formændene antaget Revisor. En Regnskabsoversigt for det forudgaaende Finansaar forelægges ved Rigsdagens Sammentræden i Oktober Maaned. Ved Finansaarets Begyndelse indsende dernæst Formændene i Forening en Begæring til Finansministeren om mod Kvittering af Bureauchef og Kasserer maanedlig at udbetale visse Beløb af den paa Finansloven til Rigsdagen bevilgede Konto.

Rigsdagen bestemmer dernæst ogsaa, hvilke Embeds- og Bestillingsmænd ved samme der skulle være pensionsberettigede eller tillægger Formændene en Beføjelse til at yde dem Pension, ligesom Formændene ere berettigede til i Forening at antage og afskedige dem, hvis Tjeneste vedrører begge Ting, og i Forening bestemme deres Lønning og fastsætte deres Pligter.

§ 63. Rigsdagens politiske Rettigheder.

Disse Rettigheder ere saadanne, der tilkomme Rigsdagen ikke blot som kollegial, men særlig som en med politisk Myndighed udrustet Autoritet, og de falde igjen i forskjellige Grupper.

I. Konstituerende, hvis materielle Ejendommelighed er den, at de gaa ud paa Valg af selve Kongen og Ordningen af Tronfølgen eller Afgjørelse af Spørgsmaal vedrørende Nødvendigheden af en Regjeringsførelse ved andre og Valg af Regjeringsføreren. I formel Henseende øves

de af den forenede Rigsdag. Her mærkes saaledes Grl.'s § 8, hvorefter den forenede Rigsdag, naa Tronen er ledig, og der ikke findes nogen Tronfølger, vælger en Konge og fastsætter den fremtidige Arvefølge; jfr ovfr S. 11. Naar det her er paalagt den forenede Rigsdag ikke blot at vælge en Tronfølger, men ogsaa at fastsætte den fremtidige Arvefølge, er derigjennem sikret Kongemagtens vedvarende Arvelighed, idet Riget ellers vilde være udsat for at blive et Valgrige. I Analogi med denne Forskrift kan derhos den forenede Rigsdag eventuelt afgjøre Spørgsmaalet om, hvem der er rette Tronfølger. Endvidere mærkes her de Beføjelser, som ere tillagte den forenede Rigsdag ifølge Lov 11 Febr 1871 §§ 1—4, og som alle gaa ud paa enten at afgjøre, om der er Nødvendighed for en Regeringsførelse ved en anden i Stedet for Kongen, eller at træffe Bestemmelse om, hvem der skal føre Regeringen i hans Sted, eller at fastsætte en Frist, inden hvilken den fraværende Tronfølger skal vende tilbage for selv at overtage Regeringen, og Ordningen af Regeringsførelsen, indtil dette sker. Grunden til at man i disse Tilfælde har fraveget den almindelige Regel om Rigsdagens Tvedeling maa søges i, at man i dem maa naa til en positiv Afgjørelse af, hvem der skal være Konge eller Rigsforstander, og man ved Tvedelingens Fastholden vilde være udsat for ikke at naa til en saadan, idet Tingene muligvis ikke kunde enes.

II. Repræsenterende, hvis Særkjende er, at Rigsdagen her optræder som den, der i Tilfælde, hvor Landets og Kongens Interesser kunne tænkes at komme i Strid, eller hvor Kongen skal paatage sig en hvis Forpligtelse over for Landet, har at optræde paa dettes Vegne over for Kongen. Her mærkes saaledes Forskriften i Grl.'s § 4, hvorefter Kongen ikke uden Rigsdagens Samtykke kan være Regent i et fremmed Land; og, § 7, hvorefter det ene Exemplar af Kongens eller Tronfølgerens edelige Forpligtelse paa Grundloven overgives Rigsdagen for at opbevares i sammes Arkiv.

III. Lovgivende, den grundlovgivende derunder indbefattet, ifølge Grl.'s §§ 2 og 95, jfr §§ 24, 44, 48. Det hele Indbegreb af Forskrifter, i hvis Givelse Rigsdagen herefter har at tage Del, vil blive omhandlet nærmere i næste Afsnit under Fremstillingen af den lovgivende Magts Forretninger. Paa dette Sted nøjes vi med at fremhæve de formelle Regler vedrørende Rigsdagens Udøvelse af denne dens Myndighed. Disse Bestemmelser ere dels givne i selve Grundloven dels i Forretningsordenerne for de enkelte Ting.

1) Initiativet tilkommer ifølge Grl.'s § 23 Kongen og ifølge dens § 44 ogsaa ethvert af Tingene. Det er udtrykkelig foreskrevet i Tingenes Forretningsordener, at ogsaa de af private Medlemmer indbragte Forslag skulle være affattede i Lovsform; F. (ɔ: Folketingets Forretnings-

orden) § 11; L. (ɔ: Landstingets Forretningsorden) § 13. Tidligere vare de undergivne Censur, da det beroede paa Tingets Bestemmelse, om og hvorledes Forslaget skulde fremmes. Denne Forskrift, der var indført for at forhindre Misbrug af Forslagsretten til Fremsættelse af umodne Forslag, og som ikke var i Strid med Grl.'s § 44, der kun taler om vedkommende Tings Ret, er nu bortfalden, og alle Lovforslag behandles paa samme Maade, idet de efter at være anmeldte til Formændene forelægges i et Møde og derefter trykkes og omdeles mindst to Dage inden de foretages til første Behandling; F. § 11; L. § 13.

2) Behandlingen. Intet Lovforslag kan ifølge Grl.'s § 52 endelig vedtages, forinden det har været behandlet 3 Gange i hvert af Tingene. Ved første Behandling er det Reglen, at det skal behandles i Almindelighed og fra et mere almindeligt principielt Synspunkt, hvorefter Tinget ved sin Beslutning afgjør, om det skal gaa til anden Behandling; i Folketinget maa under denne Behandling intet Medlem uden Tingets Samtykke tale mere end to Gange; F. § 12; L. § 14. Ved anden Behandling, der ikke maa finde Sted før to Dage efter den første Behandlings Slutning, drøftes de enkelte Paragrafer med dertil stillede Ændringsforslag i saadanne Afsnit, som Formanden bestemmer; F. § 13; L. § 15. Ændringsforslag kunne stilles af Ministrene eller af de nedsatte Udvalg eller af disses enkelte Medlemmer saa vel som af hvert enkelt Medlem af Tinget; ligeledes kan ethvert Medlem stille Underændringsforslag, forlange delt Afstemning over en Paragraf o. s. v. De stillede Forslag, Ændringsforslag m. v. kunne atter tilbagetages af Stilleren, men derefter optages af en anden; F. § 23; L. § 31. Umiddelbart efter Slutningen af Forhandlingerne om hvert Afsnit skrides til Afstemning over de enkelte Bestemmelser i samme, som ere Gjenstand for Meningsforskjel, eller hvorover Formanden anser en Afstemning for hensigtsmæssig, og endelig stemmes over, hvorvidt Forslaget i den Skikkelse, hvori det efter de stedfundne Afstemninger foreligger, skal gaa til tredie Behandling eller ikke; F. § 13; L. § 15. — Tredie Behandling maa ikke foregaa før to Dage efter anden Behandlings Slutning. Ved den forelægges Lovforslaget i den Form, hvori det er vedtaget ved anden Behandling, og Retten til at stille Ændringsforslag er indskrænket til vedkommende Udvalg, Minister og et vist større Antal Medlemmer; F. §§ 8, 10, 14; L. § 16. Ændringsforslagene og de Paragrafer, hvortil de ere stillede, behandles derefter i Afsnit eller under ét efter Formandens nærmere Bestemmelse, hvorpaa der afstemmes over Ændringsforslagene og de Paragrafer, hvortil de ere stillede. Derpaa sættes Lovforslaget i dets Helhed til Forhandling og naar denne Forhandling er sluttet, afstemmes der om det i den Skikkelse, som det ved de forudgaaende Afstemninger om Ændringsforslagene har antaget; F. § 14;

L. § 16. Endelig Vedtagelse af et Lovforslag kan kun ske ved formelig Afstemning, medens Vedtagelse af Overgang til anden og tredie Behandling samt Vedtagelse af Ændringsforslag og af Lovforslags enkelte Paragrafer kan ske efter Formandens Skjøn uden saadan; F. § 38; L. § 40. Da Grundloven siger, at intet Lovforslag endelig kan vedtages, forinden det har været behandlet 3 Gange i hvert af Tingene, vil en saadan gjentagen Behandling være en Betingelse for Lovforslagets gyldige Vedtagelse. Spørgsmaalet, om den i det enkelte Tilfælde har fundet Sted, vil efter Omstændighederne kunne stille sig tvivlsomt, navnlig naar der ved anden Behandling er stillet Ændringsforslag af saa indgribende Natur, at det Spørgsmaal kan rejses, om ikke Ændringsforslaget i Virkeligheden er et helt nyt Forslag, der som saadant maa siges at være til første Behandling; men Spørgsmaalets Besvarelse tilkommer Formanden, ved hvis Afgjørelse det maa have sit Forblivende, og naar Forslaget med Formandens Erklæring om, at det er endelig vedtaget i det paagjældende Ting, tilstilles det andet Ting eller Regeringen, ville Modtagerne følgelig have at slaa sig til Ro ved den, og der vil ikke kunne være Tale om, at det Spørgsmaal, om de tre Behandlinger virkelig have fundet Sted, eventuelt skulde kunne bringes for Domstolene.

3) Naar et Lovforslag er endelig vedtaget i det ene Ting, bliver det i den Form, hvori det er vedtaget, af Tingets Formand at tilstille Formanden for det andet Ting med Anmodning om at forelægge det for samme; Grl.'s § 53; F. § 15; L. § 17; hvor det bliver at behandle ganske efter samme Regler som i det første Ting. Vedtager det andet Ting Ændringer i den vedtagne Affattelse, gaar Forslaget ifølge Grl.'s § 53 igjen tilbage til det første Ting. Dette indhenter da først en Erklæring fra vedkommende Udvalg, for saa vidt et saadant har været nedsat, og derefter foretages Forslaget i den Form, det har faaet i det andet Ting, til Behandling paa den for Lovforslags tredie Behandling foreskrevne Maade, dog saaledes, at hvert enkelt Medlem har Ret til at stille Ændringsforslag. Samme Fremgangsmaade iagttages, naar et Ting anden Gang modtager et fra det andet Ting til samme tilbagesendt Lovforslag; F. §§ 16, 18; L. §§ 17, 24.

4) Er den nævnte Behandlingsmaade iagttaget, uden at der er opnaaet Enighed mellem Tingene, kan det i hvert af Tingene tages under Overvejelse, om Tinget vil gjøre Brug af Retten i Grl.'s § 53, hvorefter, naar blot et af Tingene begjære det, hvert Ting udnævner et lige Antal Medlemmer til at træde sammen i et Udvalg, som afgiver Betænkning om Uoverensstemmelserne og gjør Indstilling til Tingene. Beslutter Tingene et sligt Fællesudvalgs Nedsættelse, vedtages det tillige, af hvor mange Medlemmer Udvalget skal bestaa, hvilket meddeles det andet

Ting, hvorpaa dette ifølge Praxis udvælger et lige saa stort Antal Medlemmer, som derpaa træde sammen i et Fællesudvalg; F. §§ 18, 19; L. § 19. Dette afgiver Betænkning over Uoverensstemmelserne og det, eller henholdsvis Flertal og Mindretal, gjør Indstilling til Tingene, hvorpaa der i hvert Ting for sig forhandles om Betænkningen og afstemmes over Indstillingerne samt over Lovforslaget selv i den Form, som det derefter har erholdt; Grl.'s § 53; F. § 20; L. § 29. Ifølge Ordene i § 53 er det klart, at Udvalget i sin Betænkning er indskrænket til at omhandle Uoverensstemmelserne, og paa Grund af Sammenhængen samt Øjemedet med Forskriften maa det samme vistnok gjælde om Indstillingen, saaledes at kun en Indstilling angaaende saadanne Punkter, der ere af Betydning for Uenighedens Fjærnelse, ligger inden for Udvalgets Myndighedsomraade; jfr Rigsd. Tid. 1866—67; Till. B. Sp. 147—48. For saa vidt der gjennem den foranførte Fællesbehandling eller allerede paa et tidligere Stadium, efter at de grundlovmæssige Behandlinger i hvert Ting have fundet Sted, maatte være opnaaet en overensstemmende Beslutning om et Lovforslags Vedtagelse i begge Ting, foreligger en Rigsdagsbeslutning, der derefter af Formanden i det Ting, som sidst har behandlet Sagen, bliver at tilstille Konsejlspræsidenten for at forelægges Kongen til Stadfæstelse, Grl.'s § 24; F. §§ 16, 17, 18, 20; L. §§ 17, 18, 20. Opnaas der derimod ingen Enighed, er Forslaget at anse som bortfaldet, saaledes at det ikke kan blive til Lov før end efter en ny Behandling, begyndt forfra, som der dog ikke er nogen grundlovmæssig Hindring for at foretage endnu i samme Rigsdagssamling. Da Grl.'s § 2 henlægger Lovgivningsmagten til Kongen og Rigsdagen, som ifølge Grl.'s § 29 bestaar af Landsting og Folketing, men ikke af Kongen og et enkelt af Tingene, er det en Selvfølge, at den grundlovmæssige Fordring til en endelig Lovs Tilblivelse ikke er sket Fyldest, naar Lovforslaget blot er vedtaget i det ene Ting eller i forskjellige Affattelser i hvert af Tingene. Her maa da den almindelige Virkning af en Retsforskrift komme til Anvendelse, saaledes at Forskriftens Tilsidesættelse drager Ugyldighed efter sig, hvorfor en Lov, selv om den er stadfæstet og kundgjort af Kongen, dog ikke vil have Krav paa at lydes af Borgerne eller anvendes af Domstolene, naar det oplyses, at en gyldig Vedtagelse i overensstemmende Skikkelse af begge Ting ikke har fundet Sted.

Et Spørgsmaal, væsentlig forskjellig fra Afgjørelsen af, hvilken Retsvirkning en Overtrædelse af disse for Love i Almindelighed gjældende formelle Regler drager efter sig, er det, hvilken Følge det har, naar den almindelige Lovgivningsmyndighed tilsidesætter Reglen i Grl.'s § 95 ved at forsøge paa at give saadanne Forskrifter, der kun gyldig kunne gives af den grundlovgivende Myndighed. I Folketingets Forretningsorden

§ 21 er givet en særlig Forskrift herom, lydende paa, at Lovforslag, der indeholde Forandring i eller Tillæg til Grundloven, i deres Titel skulle være betegnede som Grundlovsforslag, og, dersom det ikke er Tilfældet, afvises af Formanden. En tilsvarende Regel indeholdes derimod ikke i Landstingets Forretningsorden; men ifølge selve Grl.'s § 95 og, hvad derom er bemærket i første Del, maa dog samme Forpligtelse ogsaa paahvile dette Tings Formand. Den endelige Beføjelse til at bedømme et Forslags Grundlovmæssighed eller Grundlovstridighed tilkommer dog ikke Formanden saa lidt som Tingene selv, i det Reglen tvært imod ogsaa for den lovgivende Magts Vedkommende er den, at den ikke selv kan bedømme sin Myndigheds Udstrækning, men, naar eventuelt Tvist desangaaende opstaar, Domstolene ordentligvis ville have at skille Trætten.

IV. Udøvende. Ifølge Grl.'s § 2 er Reglen den, at den udøvende Magt er hos Kongen, saa at Rigsdagen ikke har nogen Andel deri, uden for saa vidt som en positiv Hjemmel, der statuerer Undtagelser fra Reglen i § 2, kan paavises. Som saadanne Undtagelser kunne nævnes:

1) Lov 11 Febr 1871 § 2, hvorefter Kongen med Rigsdagens Samtykke træffer Bestemmelse om Regeringens Førelse, naar der er Grund til at frygte for, at Tronfølgeren ved Kongens Død enten vil være umyndig eller af anden Aarsag ude af Stand til at regere.

2) Grl.'s § 10, hvorefter Rigsdagens Samtykke udkræves, for at Appanager kunne nydes uden for Riget.

3) Grl.'s § 18, hvorefter Kongen ikke uden Rigsdagens Samtykke kan afstaa nogen Del af Riget eller indgaa nogen Forpligtelse, der forandrer de bestaaende statsretlige Forhold.

V. Kontrollerende. Dertil henregner Holck II S. 113 ogsaa Rigsdagens Deltagelse i den finanslovgivende Myndighed, idet han opfatter dennes væsentlige Betydning som sigtende til at kontrollere Regeringens finansielle Styrelse. Men denne Opfattelse er øjensynlig urigtig saavel fra ét formelt Synspunkt, hvorefter den finanslovgivende gaar ind som en ejendommelig Bestanddel under den lovgivende Myndighed, som ifølge en Betragtning af dens materielle Væsen og Opgave, der ikke gaar ud paa at kontrollere, hvad Regeringen paa egen Haand foretager sig, men at samvirke med den til et vist Resultats Opnaaelse. Derimod bliver tilbage som en Hovedbestanddel af Rigsdagens kontrollerende Virksomhed dens Myndighed til at granske og fatte Beslutninger med Hensyn til Statsregnskabet i Overensstemmelse med Grl.'s § 50. Denne Ret, der særlig og udelukkende er tillagt Rigsdagen, kunde der vel i og for sig være Anledning til at omtale nærmere paa dette Sted, men da den dog har sin naturlige Plads i Forbindelse med Fremstillingen af de øvrige forfatningsretlige Regler angaaende Statshusholdningens Førelse,

foretrække vi at fremstille den som Supplement til den finanslovgivende Myndighed og forbigaa den derfor paa dette Sted. Anden kontrollerende Myndighed øves undtagelsesvis af Rigsdagen; jfr Lov om Anlæg af en Frihavn 31 Marts 1891 §§ 3 og 10, hvorefter Frihavnens Budget og Regnskab m. m. aarlig blive at forelægge Rigsdagen; Karantæne Lov 2 Juli 1880 § 12, hvorefter der ved Rigsdagens Sammentræden af Justitsministeren skal meddeles den en Beretning om de siden sidste Samling trufne, under Lovens 2det Afsnit faldende, Karantæne Foranstaltninger, der skulle hæves, naar en samstemmende Beslutning herom vedtages af begge Rigsdagens Ting; men i Reglen øves Kontrollen med administrative Foranstaltninger af de enkelte Ting, hvorfor vi ogsaa ville komme tilbage dertil ved Fremstillingen af disses Rettigheder.

§ 64. De enkelte Tings Rettigheder.

A. Saadanne, som tilkomme hvert af Tingene.

I. Kollegiale. Disse Rettigheder ere hjemlede ved forskjellige Forskrifter i Grundloven saa vel som disse Forskrifters Analogi og selve Tingenes Væsen og Organisation, hvorhos deres Udøvelse er nærmere reguleret ved en Række dertil sig sluttende Bestemmelser i Forretningsordenerne.

1) Ifølge Grl.'s § 60 vælger hvert Ting selv sin Formand og den eller dem, der i hans Forfald skal føre Forsædet; jfr F. §§ 1—5; L. §§ 3—6. Derhos vælger hvert af Tingene ifølge Forretningsordenen 4 Sekretærer, der fungere for lige saa lang Tid som de andre Embedsmænd, jfr F. §§ 2, 6; L. §§ 3, 7. I Forbindelse med disse parlamentariske Beskikkelser kan dernæst mærkes den Myndighed, der tilkommer hvert Tings Formand til at antage Tingets Bestillingsmænd; F. § 48; L. § 49; ligesom Landstinget efter Formandens Indstilling antager og lønner en egen Landstingssekretær og fastsætter hans Lønning, jfr F. § 47; L. § 48; ovfr S. 343. Endelig er Formanden bemyndiget til imellem Sessionerne repræsentere Tinget og for dets Vedkommende træffe de fornødne Foranstaltninger vedkommende Rigsdagens indre Ordning; F. § 51 L. § 46.

2) Ethvert af Tingene afgør selv Gyldigheden af sine Medlemmers Valg; jfr Grl.'s § 54; og tillige ifølge det tidligere udviklede, om et Medlem har forbrudt sin Ret til at have Sæde i Tinget. Til at foretage den førstnævnte Prøvelse, der sker under en midlertidig valgt Formands Ledelse, deler Folketinget sig ved hver Sammentræden, efter at nye Valg have fundet Sted, ved Lodtrækning i 4 Afdelinger, som have at foretage den første almindelige Granskning af Valgbrevene, hvorhos der i hver Rigs-

dagssamling, strax efter at samme er sat, nedsættes et Udvalg paa 7 Medlemmer for Prøvelse af Valgbreve, der først komme til Stede efter den almindelig Prøvelse, samt til Undersøgelse af Valg, hvis Godkendelse Tinget har udsat, eller af Klagepunkter, der vedrøre allerede afgjorte Valg; F. § 8. I Landstinget foregaar Valgbrevenes Prøvelse ifølge L. § 2 under Ledelse af Aldersformanden, der til dette Øjemed lader vælge det i F. O. § 10 omtalte staaende Udvalg paa 7 Medlemmer til Valgbrevenes Prøvelse, til hvilket senere fremkomne Valgbreve ogsaa henvises; jfr Landst. Tid. 1866—67 Sp. 13.

3) Ifølge Grl.'s § 57 har vedkommende Ting at samtykke i, at noget af dets Medlemmer fængsles eller tiltales, medens Tinget er samlet, eller drages til Ansvar for sine Ytringer paa Rigsdagen. Andragender om Meddelelse af dette Samtykke henvises i Folketinget af Formanden til det staaende Udvalg for Forretningsordenen, som afgiver Betænkning derover, hvorefter Forslaget undergives én Behandling efter Reglerne for Lovforslags anden Behandling; F. § 27; L. § 23.

4) Ifølge Grl.'s § 65 ere Tingenes Møder offentlige; men dog kan Formanden eller det i Forretningsordenen bestemte Antal Medlemmer forlange, at alle uvedkommende fjærnes, hvorpaa Tinget afgjør, om Sagen skal forhandles i offentligt eller hemmeligt Møde. Adgangen til de offentlige Møder ordnes af Formanden, og han kan i fornødent Fald lade Tilhørerne fjærne; ligeledes har han at ordne Tidenden, i hvilken Tingets Forhandlinger trykkes; F. §§ 40—42; L. § 41—43.

5) Ifølge Grl.'s § 66 har ethvert Ting at fastsætte de nærmere Bestemmelser, som vedrøre Forretningsgangen og Ordenens Opretholdelse; se de anførte Forretningsordener; jfr F. § 8; L. § 10; om et staaende Udvalg for Forretningsordenen, dannet af de to Viceformænd og 5 valgte Medlemmer. Selvfølgelig ere Tingene ved Fastsættelse deraf bundne ved de herhen hørende Forskrifter i Grundloven; men i øvrigt kan deres Indhold til enhver Tid forandres i Overensstemmelse med Tingets egen Beslutning, hvorhos der i paatrængende Tilfælde kan finde Afvigelser derfra Sted paa Forslag af Formanden eller et vist Antal Medlemmer, dog kun med forstærket Flertal; F. § 44; L. § 45.

Hvad Forretningsordenens Betydning angaar, erindres, at den skal muliggjøre en ordnet Forhandling, der paa én Gang værger mod Overraskelser og Forhaling af Sagerne og sikrer Mindretallet mod Forurettelse af Flertallet derigjennem, at dette f. Ex. strax skrider til at beslutte uden forinden at give Mindretallet Lejlighed til at blive bekendt med og overveje dets Forslag samt fremsætte sine afvigende Anskuelser i Debatten. Forretningsordenernes Indhold er, om end afvigende i det enkelte, dog i det væsentlige overensstemmende for begge Tings Vedkommende, hvorhos

de i Tillægene indeholdte Bestemmelser angaaende Rigsdagens Bureau: F. §§ 45—50; L. §§ 47—51; ifølge Æmnet, de vedrøre, maa anses som Fællesregler, hvilke intet af Tingene ensidig kan forandre eller ophæve. I øvrigt give Forretningsordenerne Bestemmelser angaaende

a) Valgbreves Prøvelse; F. § 1; jfr § 8 og L. § 2; jfr § 10;

b) Valg af Formænd, Viceformænd og Sekretærer; F. §§ 1—6; jfr § 39; L. §§ 3—8; jfr § 39. Ifølge L. § 3; F. § 2; er det Pligt for hvert Medlem at modtage Valg, hvorfor kun Tinget kan fritage.

c) Nedsættelse af Udvalg; F. §§ 8—9; L. §§ 10—12; hvorved erindres, at disse Udvalg kunne være dels vedvarende (staaende); F. § 8 Nr. 1—4; L. § 10; til hvilke alle Sager af et vist Slags blive at henvise, dels Udvalg for enkelte Sager, til hvilke dog ogsaa andre Sager kunne henvises, naar deres Gjenstand staar i Sammenhæng med eller er beslægtet med den tidligere Sag. Valget af Medlemmerne sker paa almindelig Maade, med mindre Forholdstalsvalgmaaden forlanges anvendt af det dertil fornødne Antal Medlemmer; L. § 39; F. § 39. Medlemmernes Antal, som ordentligvis er ulige, bestemmes af Tinget; L. § 11; der efter Omstændighederne endog i sin Helhed kan konstituere sig som Udvalg; Landst. Tid. 1867—68 Sp. 652. Valgbar er ethvert Medlem af Tinget, Ministrene for saa vidt de ere Medlemmer, derunder indbefattede. En Forpligtelse til at nedsætte Udvalg existerer ikke undtagen for Fællesudvalgs Vedkommende, naar et af Tingene har gjort Fordring derpaa; derimod kan et Udvalg nedsættes eller Sagen henvises eller vises tilbage til Prøvelse af et allerede nedsat Udvalg paa ethvert Trin af dens Behandling. Udvalget udnævner Formand, Ordfører og efter Omstændighederne en Sekretær. Det afgiver en Betænkning, som trykkes og omdeles senest 3 Gange 24 Timer, inden den foretages i Tinget; F. §§ 8, 9; L. §§ 10, 12.

Om Valgenes forskjellige Foretagelsesmaader se § 38, 39; F. § 39.

d) Lovforslags Behandling; F. §§ 11—20; L. §§ 13—21; hvorom henvises til det oven for bemærkede. Om Behandlingen af foreløbige Love; F. § 21; jfr oven for S. 180.

e) Behandling af andre Forslag. Disse blive i alle Tilfælde at anmelde i et Møde, hvorpaa Tinget i et følgende Møde efter Forslag fra Formanden beslutter, paa hvilken Maade de skulle behandles, selvfølgelig forudsat, at deres Behandling ikke særlig maatte være ordnet ved Forretningsordenen. Dog maa intet Forslag vedtages i samme Møde, i hvilket Bestemmelse tages om, hvorledes det skal behandles; F. § 22; L. § 22.

f) Behandling af Andragender, Adresser og Forespørgsler; F. §§ 24; 27; L. §§ 23; 30; hvorom henvises til den følgende Paragraf.

g) Forhandlingsmaaden inden for Tingene; F. §§ 28—37; L. §§ 33—37. Æmnet for Forhandlinger fastsættes af Formanden ved Slutningen af

hvert forudgaaende Møde, dog at det kan fastsættes ved Tingets Beslutning, naar et vist Antal Medlemmer skriftlig forlange det og gjøre Indstilling om en bestemt Dagsorden; F. § 34; L. § 8. Dernæst har Formanden at erklære Forhandlingen over de enkelte paa Dagsordenen staaende Æmner for henholdsvis aabnet og sluttet, ligesom Ledelsen af Forhandlingerne i hvert af Tingene tilkommer ham, hvorhos i Landstinget Talen stedse skal henvendes til Formanden. Han har at paase den fornødne Ordens Overholdelse, og hvert Medlem er forpligtet til at underkaste sig hans Kjendelse i saa Henseende. Finder Formanden, at Forhandlingerne drages utilbørlig i Langdrag, kan han foreslaa deres Afslutning, som afgøres af Tinget uden Forhandling. Ligeledes kan et vist Antal Medlemmer forlange sat under Afstemning, om Afslutning skal finde Sted. En nødvendig Betingelse for, at denne Begjæring gyldig kan fremføres, er det selvfølgelig, at Forslaget af Formanden er sat under Forhandling; men naar dette er sket, vil der ikke være nogen formel Hindring for, at Afslutning begjæres; Folket. Tid. 1876—77 Sp. 3890; inden endnu nogen aktuel Forhandling har fundet Sted, om end Benyttelsen af denne formelle Myndighed efter Omstændighederne vil kunne være et reelt Myndighedsmisbrug fra Flertallets Side.

h) Afstemninger. Ifølge Grl.'s § 61; F. § 35; L. § 38; kan intet af Tingene tage nogen Beslutning, naar ikke over Halvdelen af dets Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen, hvilket sidste ifølge Praxis ogsaa gjælder om dem, der afgive en ubeskreven Stemmeseddel eller ved mundtlig Afstemning erklære, at de ikke stemme. Afgjørelsen sker ved simpel Stemmeflerhed, for saa vidt ikke i enkelte Tilfælde en forstærket Flerhed udkræves dertil; F. § 35; jfr. § 44; L. § 40. Formanden deltager ikke selv i Afstemningen; F. § 4; L. § 5. Afstemningernes Omfang, Orden og indbyrdes Forhold fastsættes af ham, dog at den paa Forlangende af et vist Antal Medlemmer kan fastsættes af Tinget; F. § 37; L. § 45. Ordentligvis sker den ved Prøve og Modprøve paa den Maade, at Medlemmerne rejse sig fra deres Pladser eller blive siddende; men hvis der ved denne Afstemning ikke er udkommet et tilstrækkeligt Stemmetal, eller Formanden efter at have modtaget Sekretærens Beretning er i Tvivl om Afstemningens Udfald eller — i Landstinget — Forskjellen mellem Stemmetallet ikke overstiger 4, stemmes der ved Navneopraab; F. § 38; L. § 40; hvilket Formanden i Folketinget ogsaa kan lade foretage strax, ligesom det i alle Tilfælde i begge Ting kan forlanges foretaget af et vist Antal Medlemmer; F. § 38; L. § 40. Afstemning ved Kugler kan ogsaa eventuelt fordres anvendt; F. og L. anf. St.; Folket. Tid. 1893—94 Sp. 520. Efter Omstændighederne kan ogsaa et Forslag af Formanden erklæres for afgjort uden Afstemning, naar ingen begjærer en saadan foretagen; dog med Und-

tagelse af den endelige Vedtagelse af Lovforslag eller et andet selvstændigt Forslag; F. § 38; L. § 40.

i) De forskjellige Maader, hvorpaa et Forhandlingsæmne kan bortfalde, hvilket kan ske ved 1) at Tinget ikke tillader dets Fremme; Grl.'s § 62; 2) ved Afvisning; F. § 26; L. § 32; Folk. Tid. 1907—08 Sp. 8593; 3) ved Tilbagetagelse, som med visse Undtagelser kan ske paa ethvert Trin af Behandlingen, men dog saaledes, at Forslaget umiddelbart kan optages af en anden; F. § 25; L. § 31; 4) ved Forkastelse; 5) ved Beslutning om Overgang til den næste Sag paa Dagsordenen eller Vedtagelse af en saakaldet motiveret Dagsorden; F. § 26; L. § 32.

II. Politiske. Disse Rettigheder kunne indordnes under forskjellige Kategorier.

1) Retten til at granske offentlige Anliggenders Beskaffenhed. Derunder falder:

a) Retten til at modtage, undersøge og beslutte om Andragender samt henvise dem til vedkommende Minister. Beføjelsen for hvert af Tingene til at modtage Andragender forudsætter Grundloven som given, hvorfor den i § 63 nøjes med at fastsætte den Indskrænkning, at intet Andragende maa overgives noget af Tingene uden igjennem et af dets Medlemmer, hvilken Bestemmelse afgiver en Betryggelse mod, at Tingene belemres med Andragender, som ere saa utilbørlige, at ikke en eneste Rigsdagsmand finder det forsvarligt at overlevere dem. I Reglen vil det være en Rigsdagsmand fra Andragerens Kreds, som vil overlevere Andragendet, men en Forpligtelse til at gøre det er dog ikke paalagt ham.

Ifølge Folketingets Forretningsorden § 8; jfr. § 27; nedsættes der i hver Rigsdagssamling, saa snart Rigsdagen er sat, et Udvalg for Andragender, bestaaende af 9 Medlemmer, hvilket derefter fremkommer med Indstillinger angaaende de forskjellige Andragender, som ere indkomne til Tinget og henviste til Udvalget. En almindelig Grundsætning, som følges ved Andragenders Prøvelse, er, at der ikke tages Hensyn til dem, naar Andrageren ikke først forgjæves har ansøgt hos vedkommende Ministerium. I modsat Fald kan Udvalgets Betænkning lyde forskjellig, enten paa, at det gjør Indstilling om Andragendet, eller ej; i første Fald kan den lyde paa, at Tinget selv skal fatte Beslutning om det ɔ: udtale et paa Tingets egen Granskning grundet Skjøn om dets Grundethed eller Ugrundethed. Men da Udtalelsen af en saadan Dom som oftest vil have sine Vanskeligheder, nøjes Tinget regelmæssig med at henvise Andragendet til vedkommende Minister, hvorved i og for sig ikke er sagt andet, end at Tinget anser Sagen for egnet til nærmere Undersøgelse og derfor opfordrer Ministeren til at foretage en saadan samt eventuelt foranstalte det videre fornødne.

I Landstinget nedsættes nu ifølge Forretningsordenens § 10 ligeledes ved hver Samlings Begyndelse et staaende Udvalg for Andragender.

b) Retten til at stille Forespørgsler. Ifølge Grl.'s § 62 kan enhver Rigsdagsmand i det Ting, hvortil han hører, med dettes Samtykke bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling og derom æske Ministrenes Forklaring. Forretningsordenerne, L. § 30, F. § 24, bestemme herom, at en saadan Forespørgsel maa indgives skriftlig og bestemt affattet til Tingets Formand, som anmelder den for Tinget, hvorefter dette afgjør, om Forespørgslen maa stilles. Tingets Samtykke kan meddeles enten udtrykkelig eller stiltiende, idet Afstemning kun finder Sted, naar det forlanges, og i saa Fald uden foregaaende Forhandling. Naar Tinget samtykker, foretages Forespørgslen efter at være meddelt vedkommende Minister i et følgende Møde, i hvilket det rejste Spørgsmaal yderligere kan forfølges saa vel af Spørgeren som af andre Medlemmer; men ingen Beslutning maa fattes. Da ethvert Medlem er grundlovmæssig berettiget til at æske Ministrenes Forklaring, kunne disse ikke undlade at svare, men selvfølgelig behøver Svarene ikke i Realiteten at oplyse det, hvorom der er spurgt, da det tvært imod efter Omstændighederne meget vel vil kunde lyde paa, at Ministeren overhovedet eller i alt Fald for Øjeblikket ikke kan udtale sig angaaende det omspurgte Æmne. Vi have derhos ovfr S. 120 flg godtgjort, at man ikke af Grl.'s § 62 kan udlede en Forpligtelse for Ministrene til at svare mundtlig, navnlig naar henses til, at en Forpligtelse til overhovedet paa Forlangende at indfinde sig i Tinget intetsteds er paalagt dem.)

2) Retten til at nedsætte Kommissioner. Medens Grundloven ikke giver særlige Forskrifter om Tingenes Ret til at nedsætte Udvalg, men overlader deres Fastsættelse til Forretningsordenen, har den derimod i § 46 givet en egen Regel om deres Ret til at nedsætte Kommissioner. Det hedder nemlig i Grl.'s § 46, at ethvert af Tingene kan nedsætte Kommissioner af sine Medlemmer til at undersøge almenvigtige Gjenstande. Disse Kommissioner ere berettigede til saa vel af offentlige Myndigheder som af private Borgere at fordre Oplysninger meddelte mundtlig eller skriftlig. Jfr om Tilfældet i hvilke denne Myndighed er udvist af Folketinget. Folk. Tid. 1870—71, Oversigt S. XI; 1884—85, Oversigt S. VIII; 1899—1900, Oversigt Sp. 5531.

Til at belyse disse Kommissioners Væsen vil det være naturligt at sammenligne dem med Udvalg, som maatte nedsættes af Tingene. De adskille sig fra disse sidste ved den Ret, der er tillagt dem til at fordre sig Oplysninger meddelte saavel af offentlige Myndigheder som af private Borger, og denne Ret er ogsaa den, som giver Kommissionerne og Tingenes Ret til at nedsætte dem sin særlige Betydning. Regelmæssige ere Tingene

indskrænkede til at søge Oplysninger gjennem Ministrene, men forsaavidt disse maatte vægre sig ved at meddele dem jfr Folketingstidende 1884—85 Sp. 355 flg ; eller Tinget maatte mene, at de dem meddelte Oplysninger ikke ere fyldestgjørende, kan Tinget umiddelbart ved Hjælp af et selvbeskikket Organ forskaffe sig dem hos hvem somhelst. Efterkommes Forpligtelsen til at meddele Oplysninger ikke, vil Kommissionen have at gjøre Indstilling til Tinget, og dette vil da eventuelt have at iværksætte det videre fornødne, som ordentligvis vil være en Henvendelse til vedkommende Minister om at anvende den fornødne Tvang enten ved Paalæg til vedkommende Embedsmand eller ved Søgsmaal mod vedkommende private. Vægrer Ministeren sig ved at gøre sin Pligt i saa Henseende, vil Ansvar mod ham kunne gjøres gjældende ved Rigsretten. Dette er vel et langsomt og besværligt Middel; men Lovgivningen hjemler intet andet.

Paa den anden Side ligner Kommissionen et Udvalg deri, at den skal bestaa af Tingets egne Medlemmer; deraf følger, at en nedsat Kommission uden videre bortfalder, naar en Valgperiode er udløben, eller Tinget, som har nedsat den, opløses. I Landstinget, som kun delvis fornyes ved Valgperiodens Udløb, vil det dog bero paa Medlemmernes Antal, hvis Valgtid er udløben, om Kommissionen skal anses som bortfalden eller kun som trængende til en Udfyldning efter Valgene. Et omtvistet Spørgsmaal er det, hvorvidt Kommissionen kan vedblive at fungere selv efter at Rigsdagens og dermed vedkommende Tings Samling er sluttet. I Praxis er dette Spørgsmaal besvaret bekræftende, og Holck II S. 177—178 erklærer ogsaa, at den maa kunne arbejde i Mellemtiden mellem Rigsdagens Samlinger, da den ellers ikke let vilde være i Stand til forsvarlig at røgte sit Hverv. Men denne Grund kan dog ikke anses for fyldestgjørende; thi vi maa erindre, at den ordentlige Rigsdag har en grundlovsmæssig Ret til at være sammen i to Maaneder, hvilken Tid følgelig ogsaa tilkommer den af et Ting nedsatte Kommission til at arbejde i, og har den grundlovgivende Myndighed forudsat, at det nævnte Tidsrum vilde være tilstrækkeligt til deri at besørge hele Rigsdagens regelmæssige Arbejde, saa kan man paa ingen Maade paastaa, at den nødvendigvis skulde have anset det som for kort til, at en parlamentarisk Kommission skulde kunne fuldføre sit Arbejde i samme. Den anførte Betragtning kan derfor ikke med Sikkerhed paakaldes til Støtte for Kommissionens Permanens, og en anden Bestemmelse taler afgjort imod, at den grundlovgivende Myndighed er gaaet ud fra Forudsætningen derom, nemlig Bestemmelsen om, at Kommissionen skal bestaa af Tingets egne Medlemmer. Der vilde ikke være nogen Mening i denne Begrænsning, dersom Grundlovens Opfattelse af Kommissionens Væsen havde været den, at den skulde anses som en

selvstændig Myndighed, der, naar den først var beskikket, bestod uafhængig af Tinget; i saa Fald maatte ogsaa andre end Tingets Medlemmer kunne kaldes til at øve dens Gjerning; jfr Grl.'s § 50; hvorefter de to Statsrevisorer, som hvert af Tingene udnævner, og som netop skulle kunne arbejde mellem Samlingerne, ikke behøve at være Medlemmer af Tinget. Derimod bliver der god Mening i den anførte Indskrænkning, dersom man gaar ud fra, at Kommissionen i sit Væsen er et Udvalg, der kun er forskjellig fra andre Udvalg ved den undersøgende Myndighed, som Grl.'s § 46 hjemler den. Ifølge denne Betragtning savnes der enhver Hjemmel til at paastaa, at ikke de almindelige om Udvalg gjældende Regler ogsaa skulde finde Anvendelse paa Kommissioner, saaledes at deres Væsen og Virken bortfalder i det Øjeblik, Samlingen sluttes. En modsat Opfattelse vilde føre til uantagelige Følgesætninger. Saaledes vil der ikke være noget til Hinder for, at Tinget i dets Helhed kan konstituere sig som Kommission, og kunde denne da vedblive at sidde sammen selv efter Samlingens Slutning, vilde Tinget paa en vis Maade have det i sin Magt at gjøre sig selv permanent; ligeledes vilde Kommissionen, dersom den ikke skulde betragtes som et Udvalg, men som en selvstændig uden for Tinget staaende Myndighed, ikke som saadan kunne gjøre Indstillinger til Tinget; Forhandlinger i Kommissionen om Vallø og Vemmetofte S. 135 Note; Bilag 1 S. 1—2; medens det dog synes at maatte være det eneste fornuftige Øjemed med Begrænsningen af Valget til Tingets Medlemmer, at Kommissionen umiddelbart paa samme Maade som et Udvalg kan afgive sin Betænkning til Tinget. Spørgsmaalet faar navnlig Betydning, forsaavidt angaar offentlige Myndigheders og private Borgeres Forpligtelse til at meddele Oplysninger til Kommissionen paa en Tid, hvor Rigsdagen ikke er samlet. I saa Henseende foreligger ingen Afgørelse i Retsbrugen. Derimod have Folketingskommissioner fungeret i Mellemtiden mellem Samlingerne, og Udgifter til den ere ogsaa blevne udredede i den Tid. Udgifter til Kommissioner afholdes af Rigsdagens Kasse. Æmnet for Kommissionernes Granskning kan være ethvert almenvigtigt Anliggende; men Spørgsmaalet om, hvornaar et Æmne har denne Beskaffenhed, maa være overladt Tingets egen Afgjørelse, saa at ingen vil kunne nægte at meddele Oplysninger, fordi Gjenstanden formentlig ikke er almenvigtig. I øvrigt kan den baade vedrøre Lovgivningen, Forvaltningen og efter Omstændighederne ogsaa Jurisdiktionen, skjønt Domstolene ville være de ordinære Organer for Undersøgelse af judicielle Sager, og den parlamentariske Kommission derfor i hvert Fald kun bør have til Opgave at granske saadanne juridiske Spørgsmaal, som skulle undersøges for at afgjøre, om Anklage skal iværksættes eller ikke; Holck II S. 177. Kommissionens Hverv er dernæst indskrænket til at undersøge; til dette Øjemed

kan den vel anstille Forhør samt afkræve skriftlige Erklæringer; men da den ikke er nogen dømmende Myndighed, bliver der ikke Spørgsmaal om, at den kan lade de afgivne Erklæringer beedige. Forpligtelsen til Oplysningers Meddelelse maa for privates vedkommende være begrænset af de samme Regler som Vidnepligten, og for offentlige Myndigheders vedkommende er Kommissionens Ret til at fordre Oplysninger begrænset ved de samme Regler, som gjælde i Henseende til Tinget, hvis Organ Kommissionen er. Da Tingene saaledes f. Ex. ikke ere beføjede til at fordre sig Statsraadsprotokollen meddelt til Gransking, vil Kommissionen heller ikke kunne gjøre Fordring derpaa, men de deri indeholdte Oplysninger ville først eventuelt kunne fordres meddelt Rigsretten. Urigtige Erklæringers Afgivelse for Kommissionen vil kunne paadrage Ansvar efter Strfl. 10 Februar 1866 § 155.

3) Retten til at udtale sine Anskuelser angaaende offentlige Anliggender. Herunder falder:

a) Retten til at indgive Adresser til Kongen, som er hjemlet ved Grl.'s § 45. Denne Bestemmelse maa dog ikke forstaas saaledes, som om Tingene ikke kunde vedtage Adresser til andre; tvært imod maa Adgang dertil ifølge selve Forholdets Natur staa dem aaben, idet en Adresse i og for sig ikke er andet end en Udtalelse, henvendt til en vis Person, og intet vil kunne forhindre Tingene i at henvende deslige Udtalelser ogsaa til andre end Kongen; men at Grl.'s § 45 udtrykkelig hjemler dem Beføjelse til at indgive Adresser til Kongen, har dog den Betydning, at hvert af Tingene er berettiget til at fordre, at Kongen ikke maa afvise, men skal modtage den paagjældende Henvendelse. Indholdet af en saadan Adresse kan i øvrigt være af meget forskjellig Art, idet den kan udtale Lykønskning, Deltagelse, Klager over politiske Foranstaltninger, Ønsker om andres Iværksættelse o. s. v. En egen Rolle spille, som ovenfor S. 87 bemærket, Tillids- og Mistillidsadresser angaaende Ministrene; men det gælder dog om disse som om alle andre Adresser, at de kun have en moralsk og politisk Betydning, der derhos vil være forskjellig, efter som de udgaa fra begge Ting i Forening eller kun fra det ene.

b) Vedtagelse af Beslutninger eller Resolutioner. Dette er en anden Form, hvorunder Tingene kunne udtale deres Anskuelser om et vist politisk Forhold. Ogsaa disse kunne være af det mest forskjellige Indhold, f. Ex. gaa ud paa, at Tinget anser Forelæggelsen af en vis Lov, Ordningen af et vist Forhold efter visse Grundsætninger for ønskelig eller en vis Adfærd af Regeringen for forkastelig o. s. v. Selvfølgelig gjælder om disse Resolutioner det samme som om Adresserne, at de ikke have nogen retlig forpligtende Kraft, men kun tilkjendegive

Tingets Anskuelse, saaledes at Regeringen ikke eventuelt kan undskylde sig med at have været uvidende derom.

c) Vedtagelse af en motiveret Dagsorden. Dette er endnu en tredje Form, hvorunder Tinget kan udtale sin Anskuelse om et vist Anliggende. Ifølge Forretningsordenen for Folketinget § 26, for Landstinget § 32, kan der under Forhandlingen af et Forslag eller en Forespørgsel fremsættes en med Grunde understøttet Paastand om Overgang til den næste Sag paa Dagsordenen, hvilken Paastand dog forud maa være meddelt Formanden. Denne Form benyttes, naar Tinget under de foreliggende Omstændigheder ikke finder Anledning til at binde sig ved en bestemt Beslutning angaaende et vist Anliggende, saasom en Lov, en Adresse eller lignende, eller ikke ser sig i Stand til at fatte en Beslutning, fordi Sagen foreligger for lidt oplyst, men Tinget dog anser sammes Gjenstand for betydningsfuld nok til ikke at lade den passere uden en Meningstilkjendegivelse desangaaende.

4) Udnævnelse af politiske Bestillingsmænd. Ifølge Grl.'s § 59 udnævner hvert af Tingene to lønnede Revisorer, og ifølge Frihavnsloven 31 Marts 1891, § 10, 2 Medlemmer af Kjøbenhavns Havneraad samt ifølge Lov Nr. 96 6 April 1906 2 Medlemmer af Kongeriget Danmarks Hypotekbanks Tilsynsmænd. I senere Tider er det derhos blevet almindeligt, at hvert af Tingene vælger Medlemmer til de Lovgivningskommissioner, som Regjeringen nedsætter; jfr Lov om Nedsættelse af en Landbokommission 13 April 1894 § 1; om Nedsættelse af en Kommission til Forberedelse af en Revision af Tyendelovgivningen Nr. 15, 27 Juni 1905; Kundgjørelse Nr. 212, 30 Juli 1907 om Nedsættelse af en Kommission vedrørende Islands Stilling i det samlede danske Rige; ogsaa Lov om Nedsættelse af en Kommission til Ordning af Forsvarsvæsenet Nr. 32, 7 Marts 1902; om Nedsættelse af en Kommission til Overvejelse af Spørgsmaalet om en almindelig Invaliditets- og Alderdoms-Forsikring Nr. 50, 27 Marts 1903; Lov om Nedsættelse af en Kommission til Forberedelse af en Omordning af Statens civile Sundhedsvæsen Nr. 49, 13 Marts 1908.

B. Politiske Rettigheder, som kun tilkomme et af Tingene.

Her mærkes Folketingets politiske Anklagemyndighed ifølge Grl.'s §§ 14 og 69; jfr Lov 3 Marts 1852; dets Ret til at meddele Samtykke til, at andre end Ministre tiltales for Forbrydelser ved Rigsretten; jfr Grl.'s § 69 og dets Ret ifølge Grl.'s § 26 til at samtykke i Ministrenes Benaadning, samt Landstingets Ret ifølge Grl.'s § 68 til at udnævne

Halvdelen af Rigsrettens Medlemmer blandt sine Medlemmer. Valget sker efter Flertalsvalgmaaden; jfr L. § 39; paa 4 Aar, og derved er det uden Tvivl forudsat, at Tiden for Sædet i Rigsretten skulde falde sammen med den 4-aarige Valgtid; men Retsbrugen har dog ikke iagttaget samme Regel, idet Tidsrummet altid er blevet regnet fra selve den Dag, da Valget er foregaaet. Om Landstingets Valg af Stedfortrædere se Lov 3 Marts 1852 § 9, jfr ogsaa Rigsretslov 3 Marts 1852 §§ 6 og 7.

ANKER MYSTERS E