Digitaliseret af | Digitised by

DET KGL. BIBLIOTEK
Royal Danish Library

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

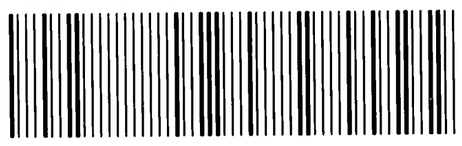
DK

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



130013883093

Bd 3

DEN DANSKE

STATSFORFATNINGSRET

AF

H. MATZEN

TREDJE DEL

FJERDE GJENNEMSETE UDGAVE

UDGIVET MED UNDERSTØTTELSE AF UNIVERSITETETS FRITRYKSKONTO

Vm 04/270

KJØBENHAVN
TRYKT HOS J. H. SCHULTZ A/S.
1909

DEN DANSKE

STATSFORFATNINGSRET

AF

H. MATZEN

TREDJE DEL

FJERDE GJENNEMSETE UDGAVE

UDGIVET MED UNDERSTØTTELSE AF UNIVERSITETETS FRITRYKSKONTO

KJØBENHAVN
TRYKT HOS J. H. SCHULTZ A/S.
1909

BIBL. UNIV.
HAFNIENSIS

Indhold.

Side.

§ 1. Indledende Bemærkninger ..... 1.

Første Kapitel.
Den lovgivende Magt.

§ 2. Inddeling ..... 2.
§ 3. Den almindelige Lovgivningsmagts Indehaver. Udøvelsesmaade. Gjenstand ..... 2.
§ 4. Den almindelige Lovgivning. Slutning ..... 13.
§ 5. Den finanslovgivende Myndighed ..... 30.
A. Historisk Indledning S. 30. — B. Om den Myndighed, hvem Fastsættelsen af Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter i de enkelte Finansperioder tilkommer, S. 33. — C. Om de angaaende Udstedelsen af en endelig Finanslov gjældende formelle Regler S. 35. — D. Finanslovens Varighed S. 39. — E. Finanslovens Indhold S. 48. — F. Finanslovens retlige Betydning S. 56. — G. Om Finanslovens Forhold til den almindelige Lovgivning S. 68.
§ 6. Tillægsbevillingslove ..... 77.
§ 7. Statsregnskabet ..... 95.

Andet Kapitel.
Den udøvende Magt.

§ 8. Indehaver. Udøvelsesmaade ..... 112.
§ 9. Den udøvende Magts Indhold ..... 122.
§ 10. Den udøvende Magts Indhold. Fortsættelse ..... 126.
§ 11. Den udøvende Magts Indhold. Fortsættelse ..... 161.
§ 12. Den udøvende Magts Indhold. Slutning ..... 196.
§ 17. Den udøvende Magts Forhold til Domstolene ..... 236.

Tredje Kapitel.
Den dømmende Myndighed.

§ 14. Den dømmende Myndigheds Begreb ..... 251.
§ 15. Den dømmende Myndighed betragtet i Forhold til den lovgivende og udøvende ..... 257.
§ 16. Grundlovens Regler om den dømmende Myndighed ..... 265.

Fjerde Kapitel.

Statsmagtens Grænser.

Side.

§ 17. Indledende Bemærkninger ..... 269.

I.

Statsmagtens Forhold til de forskjellige Trosbekjendelser og Trossamfund.

§ 18. Historisk Indledning ..... 278.
§ 19. Den gjældende Rets Grundsætninger ..... 283.
§ 20. De enkelte Trosbekjenderes Retsstilling ..... 284.
§ 21. De religiøse Samfunds grundlovmæssige Retsstilling .... 297.
§ 22. Den danske Folkekirke ..... 305.
§ 23. Den danske Folkekirkes grundlovmæssige Retsstilling ... 310.
§ 24. Anerkjendte Trossamfund ..... 316.

II.

Om de individuelle og sociale Goder, som grundlovmæssig ere tilsikrede Undersaatterne.

§ 25. Beskyttelsen for den personlige Frihed ..... 328.
§ 26. Boligens Ukrænkelighed ..... 332.
§ 27. Ejendomsrettens Ukrænkelighed ..... 334.
§ 28. Sociale Goder, som Lovgivningen er grundlovmæssig forpligtet til at yde og sikre Borgerne ..... 361.

III.

Om de politiske Friheder, som Grundloven har tilsagt Undersaatterne.

§ 29. Om Trykkefriheden ..... 364.
§ 30. Om Trykkefriheden. Fortsættelse ..... 369.
§ 31. Om Trykkefriheden. Slutning ..... 378.
§ 32. Foreningsfriheden ..... 407.
§ 33. Forsamlingsfriheden ..... 411.

§ 1.

Indledende Bemærkninger.

Naar vi spørge om de Hovedretninger, i hvilke Statsmagtens Virksomhed udfolder sig, da er Svaret derpaa i Almindelighed givet ved Grundlovens § 2, som opstiller Sondringen mellem den lovgivende, udøvende og dømmende Magt og henlægger hver af dem til sin forskjellige Indehaver. Denne Sondring vil da ogsaa blive lagt til Grund for den følgende Fremstilling, i hvilken vi altsaa omhandle henholdsvis den 1) lovgivende, 2) udøvende og 3) dømmende Magt.

Ved at opstille denne Tredeling i § 2 vedkjender Grundloven sig til en vis Grad Sætningen om den saakaldte »separation des pouvoirs«, idet den i Modsætning til Kongeloven, efter hvis §§ 1—7 den hele omfattende Statsmagt var samlet i Kongens Person, har henlagt de forskjellige Hovedbeføjelser til forskjellige Myndigheder; men dog har den paa ingen Maade gjennemført denne Sondring i den doktrinære Aand, hvori den først opstilledes i Montesquieu's berømte Værk: De l'esprit des lois L. XI ch. 6, og er gjennemført i de ældste skrevne Forfatninger, den amerikanske af 1787 og den franske af 1791, i hvilke den lovgivende og den udøvende Magts Indehavere vare fuldstændig sondrede fra hinanden; jfr. Dr. K. Berlin: Opløsningsretten, S. 44; 111; 146; 295.

Medens det stemmer med den dømmende Myndigheds Opgave, at den udøves gjennem et Indbegreb af selvstændige Myndigheder, og det derfor maa betragtes som et Fremskridt, at Grundlovens § 2 har sikret Domstolenes forfatningsmæssige Uafhængighed i særdeleshed af den udøvende Magt, have derimod den lovgivende og den udøvende Magt saa mange indbyrdes Berøringer, at deres Funktioner paa ikke faa Punkter gaa saa at sige over i hinanden, og der bør derfor herske en saadan gjennemgaaende Harmoni mellem deres hele Væren og Virken, idet navnlig den udøvende Magt bør udføre Lovene i den Aand, i hvilken de ere givne, at det vilde være fuldstændig unaturligt at henlægge hver af dem til sin særlige Indehaver. Den Sondring kunde i særdeleshed afføde den unaturlige Følge, at den udøvende Magts Indehaver nødtes til at medvirke ved

Udførelsen af Love, i hvis Tilblivelse han ikke havde Del, ja som han maaske efter bedste Evne havde modsat sig. Ligesom denne Ordning derfor heller ikke, som fejlagtigt paastaaet af Theoriens Grundlægger, er anerkjendt i England, hvor tværtimod Parlamentet, omfattende Konge-, Over- og Underhus (King in Parliament), er Lovgiver, medens Kongen alene er den udøvende Magts Indehaver, saaledes er den heller ikke anerkjendt i Danmarks Riges Grundlov, der tværtimod ved den i § 2 givne Regel har fastholdt og gjennemført den naturlige Forbindelse mellem den lovgivende og udøvende Magt ogsaa for Indehavernes Vedkommende.

Første Kapitel.

Den lovgivende Magt.

§ 2.

Inddeling.

Ved Fremstillingen af den lovgivende Magts Forhold vil det være hensigtsmæssigt at skjelne imellem den almindelige Lovgivningsmyndighed; jfr. Grundlovens § 2; og den finanslovgivende, som særlig omhandles i §§ 48 og 49, idet denne sidste vel falder ind under Lovgivningsmagten i videre Forstand, men dog udgjør en ejendommelig Art med et særligt Formaal og derfor ogsaa er ordnet ved et Indbegreb af særlige Regler.

§ 3.

Den almindelige Lovgivningsmagts Indehaver; Udøvelsesmaade; Gjenstand.

Om den almindelige Lovgivningsmagts Indehaver kunne vi nøjes med at henvise til Grundlovens §§ 2; 25 og 95; og til, hvad derom er bemærket i anden Del; om den særlige islandske Lovgivningsmyndighed se Lov Nr. 1, 2 Jan 1871 §§ 2; 3; Ffl Nr. 1, 5 Jan 1874 §§ 1; 11; Nr. 20, 3 Oktbr 1903 m. fl.; med Hensyn til Vestindien se Lov Nr. 124, 6 Apr 1906. Om Grønland se Love Nr. 52, 1 Apr 1905; Nr. 139, 27 Maj 1908.

Om de formelle Regler, som følges ved Loves Givelse, dels fra Kongens Side; se Grundlovens §§ 13; 16; 23; 24; dels i Rigsdagen; se Grundlovens §§ 52; 53; 61; jfr. § 48; og Tingenes Forretnings Ordener, samt om Betydningen af disse Forskrifters Efterlevelse kunne vi ligeledes henvise til det i anden Del bemærkede; derimod staar her tilbage at besvare et Spørgsmaal, som tidligere er forbigaaet, nemlig om Lovgivningsmagtens Gjenstand, eller Spørgsmaalet om, hvilke Bestemmelser der blive at give af den lovgivende Magt. Tvivl herom vil dog kun aldeles undtagelses-

vis kunne opstaa, hvor Talen er om Forholdet overfor den dømmende Magt, og hvad der er at mærke derom, vil blive fremført nedenfor i Kapitlet om denne; men desto oftere vil det Spørgsmaal frembyde sig, om en vis Foranstaltning skal træffes af den lovgivende eller kan træffes af den udøvende Magt.

Først kan mærkes, at dette Spørgsmaal til en vis Grad kan besvares i Henhold til et formelt Kriterium, saaledes at ved Lov forstaas en fra Kongen og Rigsdagen under Iagttagelse af Lovsformen udgaaet Beslutning. Denne Bestemmelse kan bruges overalt, hvor Talen er om at ophæve eller forandre eller avtentisk fortolke eller gjøre Undtagelser fra Bestemmelser, der ere givne i Lovsform. Det er nemlig indlysende, at naar den lovgivende Magt først én Gang gyldig har truffet en Bestemmelse, maa den efterleves af alle Statsmyndigheder, saa længe ikke den lovgivende Magt selv har ophævet den, uden Hensyn til, at den maaske kunde være givet af den udøvende Magt. Undtagelse fra denne Sætning kan kun gjøres, hvor enten Grundloven selv; jfr. § 27; eller vedkommende Lov maatte hjemle det ved at tillægge Kongen eller vedkommende Minister eller andre Myndigheder en Beføjelse til indenfor visse Grænser at undtage fra Lovens Bud.

Men ved denne Erkjendelse af, at Ophævelse og Forandring m. v. af Love i formel Forstand, ɔ: af Forskrifter, udgaaede i Lovs Form, kun kan ske ad Lovgivningsvejen, kan man ikke blive staaende; thi den giver ingen Vejledning, naar Spørgsmaalet bliver om Ophævelse eller Forandring af Bestemmelser fra Tiden før 1849. Da udgik nemlig baade Love og Anordninger fra Kongen, og vel bleve ifølge Adg 28 Maj 1831 § 4 visse Love forelagte Stænderne til Betænkning; men da det ikke var alle Love, som skulde forelægges dem, og da de, som skulde forelægges, end ikke altid bleve forelagte dem, kan man følgelig heller ikke drage Grænsen mellem Love og Anordninger ved Henblik paa, om i det nævnte Tidsrum en Bestemmelse er bleven forelagt Stænderne eller ikke, skjønt denne Sondring vel kan være vejledende, idet Bestemmelser, der ere blevne forelagte Stænderne, ifølge den daværende Statsretsbrug maa antages at være blevne henregnede til Love, medens man derimod ikke kan drage nogen sikker Slutning i modsat Retning.

Heller ikke vil dernæst noget formelt Kjendetegn vejlede os, naar Spørgsmaalet bliver om at give nye Bestemmelser af et vist Indhold for et vist Forhold. Her bliver da Spørgsmaalet: Skulle disse Bestemmelser gives ved Lov eller kunne de træffes ved Anordning? og dette Spørgsmaal kan da kun besvares i Henhold til en Bestemmelse af Lovgivningsmagtens m a t e r i e l l e Virkekreds.

En udtømmende Opregning af alle de Æmner, hvis Ordning tilkommer Lovgivningsmagten, vil nu næppe kunne gives og haves heller intet-

steds; thi vel indeholder Grundloven en Række Bestemmelser, lydende paa, at et vist Forhold kan eller skal ordnes, en vis Bestemmelse kan eller skal gives ved Lov; §§ 7—10; 12; 19; 28; 32; 33; 47—51; 70—71; 75; 78; 81—84; 91; 93; 94; hvortil lejlighedsvis kunne slutte sig enkelte lignende Bestemmelser i almindelige Love; Lov 5 Jan. 1851 §§ 6; 12; 24 Febr 1858 § 8; Stp. L. 19 Febr 1861 §§ 75; 76; Lov 18 Juni 1870 § 21 m. fl.; men det er i og for sig indlysende, at disse spredte Bestemmelser paa ingen Maade tilsigte en udtømmende Angivelse af den lovgivende Magts Kompetence, men kun med Hensyn til enkelte bestemte Forskrifter ville slaa fast, enten at de ikke behøve at gives som Grundlove; §§ 7; 8; 17; 19; 50; eller at de ikke kunne gives ved Finansloven; Grl.s § 47; eller ved Anordninger; §§ 47; 51; 70; 81; 82; eller endelig, at den lovgivende Magt skal være betænkt paa at give dem; §§ 12; 28; 71; 75; 78. For saa vidt de paagjældende Bestemmelser altsaa overhovedet indeholde Grænsebestemmelser, er det i alt Fald kun paa enkelte Punkter, hvor den grundlovgivende Myndighed af en eller anden Grund har været særlig interesseret i at bestemme Grænsen og fremhæve den lovgivende Magts Raadighedsomraade over et vist Anliggendes Ordning. Efter Omstændighederne kan der da derved positivt være tillagt den lovgivende Magt en Beføjelse, som den efter almindelige Regler ikke vilde have haft, f. Eks. til at afhænde Domæner; jfr. Grl.s § 47; eller ogsaa kan Bestemmelsen kun indeholde en udtrykkelig Hjemmel for en Beføjelse, som allerede efter almindelige Regler vilde være tilfaldet den lovgivende Magt; jfr. Grl.s § 82. Men de herhen hørende Forskrifter ere paa ingen Maade udtømmende, saaledes at man omvendt skulde kunne slutte, at overhovedet kun det falder ind under Lovgivningsmagtens Omraade, som Grundloven udtrykkelig har lagt ind derunder. Hvilke Resultater man derved vilde naa til, bliver noksom indlysende, naar f. Ex. henses til Grundlovens § 47, der udtrykkelig kun fremhæver, at ingen Skat kan paalægges uden ved Lov. En Slutning herfra e contrario vilde da kunne føre til, at andre Paalæg godt kunde gives ad Anordningsvejen, hvilket dog vilde være aldeles urigtigt. Det maa derfor fastholdes, at Omraadet for Lovene og Lovgivningsmagten kun paa enkelte Punkter er positiv fastsat, ellers ulovbestemt. Men at den grundlovgivende Myndighed dog maa have forudsat en almindelig Afgrænsning, er givet ved selve Brugen af Ordene Lov og Lovgivningsmagt, som den maa have tillagt et vist Indhold, hvorfor den ogsaa maa have haft et vist materielt Begreb om, hvad Lov er, in mente. Spørgsmaalet om, hvor Grænsen skal drages, bliver følgelig at afgjøre paa samme Maade som andre lignende Spørgsmaal i Henhold til den almindelige Forstaaelse af Udtrykket Lov eller den almindelige Retsbevidstheds Opfattelse af, hvad der falder ind under Lovgivningsmagtens Omraade, hvilken i særdeleshed vil give sig Vidnesbyrd i den statsretslige Brug. Kun maa her-

ved mærkes, at man dog ikke altid og ubetinget kan betragte et foreliggende Præcedens som Vidnesbyrd om, hvad man har betragtet som retlig tilkommende Lovgivningsmagten; thi ligesom der paa den ene Side ikke er noget til Hinder for, at Lovgivningsmagten indenfor visse Grænser overlader den udøvende Magt at træffe visse Bestemmelser, der uden en slig Hjemmel ikke vilde kunne gives af den, saaledes vil ogsaa den udøvende Magt meget vel kunne samtykke i, at den lovgivende Magt ordner et vist Forhold, hvorom ellers Bestemmelse kunde træffes af den selv. Spørgsmaalet om Grænsen vil derfor kun faa praktisk Betydning, naar den lovgivende og udøvende Magt ikke ere enige om den Fremgangsmaade, som skal følges, eller naar den udøvende Magt har ordnet et vist Anliggende paa egen Haand, og Sagen derefter i Medfør af Grl.s § 72 kommer til at foreligge for Domstolene.

En Besvarelse af Grænsespørgsmaalet er given af A. V. Scheel i Privat-Rettens almindelige Del I, S. 65—78, til hvilken Holck: Statsforf. Ret I, S. 186 i det væsentlige henholder sig; jfr ogsaa J. E. Larsen: Samlede Skrifter I 3, S. 47—51; men medens man vel i de fleste Punkter kan være enig i Scheels Resultater, maa man dog imod hans Fremstilling rejse den Indvending, at den mere fremtræder som en Opregning af Lovgivningsemner, medens den almindelige Begrundelse af, hvorfor de ere det, ikke er stillet i Spidsen. Som vejledende Grundsætning for Afgrænsningen af Lovgivningsmagtens Omraade maa derfor opstilles følgende:

Alle Retsforskrifter blive at udstede ved Lov eller dog i Henhold til en Lovhjemmel, være sig Grundloven eller en almindelig Lov, der beføjer andre Myndigheder, især den udøvende Magts Organer til at udstede dem i Form af Anordninger, Vedtægter e. lign.

Som oftest ville dog deslige administrative Forskrifter kun tjene til at udfylde Loven i Henseende til dens territoriale eller saglige Udvidelse af dens Omraade eller dens Fuldbyrdelse; jfr Grl.s § 24, hvorom vil blive handlet nærmere nedenfor i Omtalen af den udøvende Magt, eller ogsaa hjemle Bevillinger og Undtagelser fra Love; jfr Grl.s § 27; ovf II, S. 223 flg. Men bortset fra disse ved selve Lovgivningen hjemlede Undtagelser gælder altsaa Reglen, at Retsforskrifter gives ved Lov.

Under Retsforskrifter indbefattes da alle saadanne Forskrifter, der fastsætte Omraadet og Grænser for den borgerlige Handlefrihed indenfor de under Statsmagtens Herredømme henhørende Samlivsforhold, hvad enten de paalægge en Handlen eller Undladelse af Hensyn til et vist, Samfundet eller Enkeltmand tilhørende Gode, eller de ere retshaandhævende, idet de forudsætte en Krænkelse af vedkommende retsbeskyttede Gode, som de enten ville forebygge, oprette eller straffe.

Hvad først de privatretlige Forhold angaar, findes der vel i Lovgivningen nogle almindelige Forskrifter vedrørende rent personlige For-

hold; jfr om Navngivelse Lov 13 Apr 1851 § 9; Lov 4 Marts 1857; Lov om Navneforandring Nr. 89, 22 Apr 1904 og Nr. 76, 1 Apr 1905; jfr Adg Nr. 169, 15 Juni 1906; Lov om Kokoppeindpodning Nr. 22, 4 Febr 1871, Nr. 2, 2 Jan 1871 om Ligsyn; men Mængden af Forskrifter angaaende Beskyttelse for den enkeltes personlige Goder, Liv, Helbred, Frihed, Formue m. m., vil dog findes i Retsbruds-Lovgivningen, der fastsætter Følgerne af andre Personers retsstridige Indgreb i dem.

Derimod giver Civillovgivningen Regler om den personlige Handledygtighed; jfr f. Ex. Lov 29 Decbr 1857 om Kvinders Myndighed; Lov Nr. 36, 13 Marts 1903 om Meddelelse af Fuldmyndigheds Bevilling til Kvinder; Lov Nr. 133, 27 Maj 1908 om nogle Ændringer i Kvindens Retsstilling m. fl.

I Forbindelse hermed kan passende fremhæves de Lovforskrifter, der gaa ud paa at erstatte den manglende Handledygtighed gjennem Paabud af Værgemaal og Overformynderi Bestyrelse; jfr D. L. 3—17; Lov 26 Maj 1868; 19 Marts 1869; Nr. 43, 1 Apr 1889; Nr. 99, 10 Apr 1895.

Paa tilsvarende Vis stiller Forholdet sig i Henseende til de offentlige Samfunds og Stiftelsers Repræsentation i privatretlige Forhold, der ogsaa bliver at ordne ved Lov; jfr Grl.s § 47, Kommunalloven 4 Marts 1857 § 17; 6 Juli 1867, § 26 h—k; 26 Maj 1868, § 20; Love Nr. 45, 1 Marts 1895; Nr. 21, 21 Febr 1902; Nr. 39, 13 Marts 1903; Nr. 18, 10 Febr 1905 om forskjellige selvejende Stiftelser.

Endvidere gives ved Lov Forskrifter om Adgangen til, Udstrækningen af, og Indskrænkninger i private Erhverv; jfr Grl § 83; Næringslov 29 Decbr 1857; jfr Nr. 73, 23 Maj 1873; Nr. 121, 20 Apr 1906; Lov om Pantelaanere 21 Juni 1867; 1 Maj 1868; Nr. 52, 25 Marts 1872 om Udvandreres Befordring; Nr. 53, 1 Apr 1891 om Fæstevirksomhedens Ordning; Nr. 67, 12 Apr 1892 om Forhyringsagenter; Nr. 40, 25 Marts 1892, Nr. 75, 30 Marts 1895, Nr. 22, 26 Jan 1906 om Sønæringen; Lov Nr. 9, 23 Jan 1903 om Adgang til at udføre Arbejde vedrørende Vand-, Gas- eller Elektricitetsværker; Nr. 72, 29 Marts 1904 og Nr. 115, 16 Apr 1907 om Livsforsikrings Virksomhed; Nr. 109 og 110, 4 Maj 1907 om Saltvands- og Ferskvandsfiskeri; Nr. 151, 18 Maj 1906 om Fiskeri i Randersfjord m. m.; Nr. 79, 8 Maj 1894; Nr. 40, 16 Marts 1900 om Jagten; Nr. 64, 26 Marts 1898 om Handel med Gødnings- og Foderstoffer; Nr. 92, 19 Apr 1907 om Tilvirkning og Forhandling af Margarine; Nr. 245, 27 Maj 1908 om Tilsyn med Udførsel af Kjød m. m.; Nr. 64, 30 Marts 1906 om Handel med og Udførsel af Landbrugsprodukter; Nr. 208, 6 Apr 1906 om indenrigsk Kjødkontrol; Nr. 125, 14 Apr 1905 om Anvendelse af Sødestoffer; Nr. 100, 1 Apr 1894 om Tilvirkning og Forhandling af Sprængstoffer; Lov Nr. 16, 13 Febr 1903 om Tilsyn med Dampfartøjer; Nr. 82, 30 Apr 1909 om Lukning af Butikker; Nr. 57, 7 Apr 1876; Nr. 48; 1 Apr 1891; Nr. 160, 15 Decbr 1899; Nr. 71, 11 Apr 1901;

Nr. 134, 22 Apr 1904 om Fred paa Folkekirkens Helligdage og paa Grundlovsdagen; m. fl.

Undtagelsesvis træffer Lovgivningen ogsaa Bestemmelser om de Prøver, som skulle aflægges for at opnaa Adgang til en vis Virksomhed; jfr Lov Nr. 56, 10 Apr 1874; Nr. 47 og 48, 30 Marts 1892 om Styrmands og Maskinist Examen; Nr. 39, 1 Apr 1896 og Nr. 199, 16 Decbr 1904 om Brug af Dampkjedler paa Landjorden.

Meddelelse af Koncession til Anlæg af offentlige Jernbaner og Sporveje sker ifølge Lov; jfr Fr. 5 Marts 1845 § 1 og de mange efterfølgende Jernbanelove, jfr den sidste Lov Nr. 156, 27 Maj 1908; samt Lov Nr. 96, 10 Apr 1895 om Anlæg og Drift af offentlige Sporveje. Derimod meddeler Regeringen ifølge Praxis forskjellige Koncessioner f. Ex. til Mineralbrydning. Koncession Nr. 80, 81, 21 Marts 1873; Nr. 302—4 17 Novbr 1890; Nr. 215—217, 4 Aug 1894; Nr. 307, 18 Decbr 1896, og til Inddæmningsforetagender; kgl. Resol. 23 Jan 1856; jfr dog Ind. Min. Skr. 8 Jan 1853. Tidligere meddelte Regjeringen ogsaa Koncessioner paa Anlæg og Drift af Telegraf Linier; jfr Koncession 4 Septbr 1857; 17 Novbr 1865; medens Telefonledninger endog anlagdes uden Bevilling; men nu er Anlægget af deslige Ledninger med visse Indskrænkninger forbeholdt Staten ved Lov Nr. 84, 11 Maj 1897, jfr med Hensyn til traadløse Telegrafer, Lov Nr 99, 19 Apr 1907.

Forsaavidt Staten dernæst maatte indlade sig paa anden Forretningsdrift, bliver ogsaa at give Regler derom ved Lov, jfr Lov 18 Juni 1870 og Lov Nr 45, 29 Marts 1904 om Livrente- og Forsørgelsesanstalter.

Lige siden Enevældens Indførelse har Regjeringen dernæst meddelt Bevillinger til at drive Teater; jfr Bevilling 3 Jan 1663; m. fl.; Kjbhvns. Diplomat.; VI; S. 378; VII S. 790; VIII S. 493. Canc. Skr. 22 Decbr 1827; 25 Apr 1835; Bevilling 16 Oktbr 1846; medens Meddelelse af Tilladelse til at give andre offentlige Forestillinger skete ved Politiet. Efter 1848 henlagdes Meddelelse af Bevillinger til Skuespils Opførelse til Justitsministeriet; jfr Kdg 24 Novbr 1848 og Just. M. Skr. 23 Maj 1850. Bevillinger til Teaterdrift udenfor Kjøbenhavn meddeles fremdeles i Overensstemmelse med den tidligere Brug af Justitsministeriet, medens den samme Ordning for Kjøbenhavn er lovfæstet ved Lov Nr. 62, 12 Apr 1889 § 3; jfr Politivedtægt for Kjøbenhavn Nr. 125, 22 Juni 1883 § 71 flg. Den nævnte Lovs §§ 1 og 2 begrænser dernæst nærmere den det kongelige Teater ved Privileg. 11 Septbr 1750 hjemlede Eneret. I Sammenhæng hermed mærkes, at Apotekers Anlæg og Drift sker i Henhold til kongelig Bevilling; jfr Fdg 4 Decbr 1672 § 11; kgl. Resol. 23 Decbr 1842; jfr Lov om Afgifter af dem, Nr. 100, 10 Apr 1895. Om Bevillinger til Lotterier se Lov 6 Marts 1869 § 2; Lov Nr. 109, 6 Apr 1906.

Enerettigheder erhverves og ophæves ved Lov; se om Postvæsenets Eneret Postlov Nr. 57, 5 Apr 1888 § 1, jfr § 2; Nr. 157, 12 Juli 1907 om Forlængelse af Nationalbankens Oktroj 4 Juli 1818; jfr dens § 42, Lov Nr. 142, 6 Novbr 1874 om Ophævelse af den kongelige Mønts Eneret til Guld- og Sølvsmeltning. Om Eneret for Forfattere og Kunstnere se Lov Nr. 63, 29 Marts 1904 og Lov Nr. 39, 28 Febr 1908; for Frembringere af Mønstre Lov Nr. 107, 1 Apr 1905; og Opfindere Patentlov Nr. 69, 13 Apr 1894; jfr Lov Nr. 34, 16 Marts 1900 og Nr 40, 29 Marts 1901. Om Beskyttelse for Varemærker se Lov Nr. 52, 11 Apr 1890 og Lov Nr. 71, 29 Marts 1904.

Ved Lov træffes dernæst Bestemmelse angaaende familieretlige Forhold; jfr Lov Nr. 131, 27 Maj 1908, indeholdende nogle Bestemmelser om Hustruers og ægte Børns Forhold; jfr Nr. 130 s. D. om Børn udenfor Ægteskab og deres Forældre; Lov Nr. 75, 7 Apr 1899 om Formueforholdet mellem Ægtefæller. Endvidere gives ved Lov Forskrifter om Arverettigheder, jfr Lov Nr. 5, 8 Jan. 1887 om Selvejergaardes Arv paa Bornholm; om Formueforhold, saavel tinglige; jfr Konkurslov Nr. 51, 25 Marts 1872 § 151 flg.; Lov Nr. 66, 15 Apr 1887 om forandret Affattelse af Konkurslovens §§ 37, 50, 130 og 131; Lov Nr. 67, 14 Apr 1905 om Mortifikation paa Servituter; m. fl.; som obligatoriske; Lov Nr. 39, 30 Marts 1889 om Lærlingeforholdet; Lov Nr. 58, 23 Apr 1897 om Checks og andre Sigtanvisninger; Lov Nr. 102, 6 Apr 1906 om Kjøb m. fl.

En Selvfølge er det dernæst, at ogsaa Afvigelse fra de almindelige civilretlige Regler til Gunst for enkelte Personer eller Selskaber, forsaavidt de ikke ere hjemlede ved at være i Brug ifølge de før 5 Juni 1849 gjældende Regler, maa hjemles ved Lov; jfr Lov om Rentefoden, 6 Apr 1855 § 2; Love om Kreditforeninger 20 Juni 1850 § 2; 9 Febr 1866; Nr. 55, 25 Marts 1872; Nr. 65, 28 Maj 1880; Nr. 62, 23 Apr 1897; Nr. 244, 13 Decbr 1907 m. fl.

I Sammenhæng med disse privatretlige Forskrifter mærkes dernæst Bestemmelsen angaaende Begrænsninger af og Kontrol med den private Handlefriheds Udøvelse og Erstatning af den ved offentlige Myndigheder i Tilfælde af dens mangelfulde eller urigtige Brug, f. Ex. ved Værgeraad og Overværgeraad; Nr. 72, 14 Apr 1905 om Behandling af forbryderiske og forsømte Børn og unge Personer; Paabud af Begrænsninger i Raadigheden over fast Ejendom, Lov om Fæsteväesenet 19 Febr 1861; Nr. 36, 9 Marts 1872; Nr. 87, 23 Maj 1902 om Fæste-, Leje- og Tjenestehuse; Nr. 55, 27 Marts 1903 om Foranstaltninger mod Udbredelse af Rustsvampe; Lov Nr. 93, 6 Apr 1906 om Jords Udstykning og Sammenlægning; Paabud af visse Foranstaltninger i Offentlighedens Interesse ved visse Foretagenders Iværksættelse og Drift; Lov Nr. 64, 28 Maj 1880 om Spare- og Laanekasser; Nr. 23, 1 Marts 1889 om Handelsregistre, Firma og Prokura; Nr. 57, 1 Apr 1892; Nr. 276, 15 Decbr 1893 og Nr. 10,

4 Febr 1898 om danske Skibes Registrering; Nr. 77, 19 Apr 1907 om elektriske Stærkstrøms Anlæg, jfr ovfr S. 6. I særdeleshed har ogsaa den nyere sociale Lovgivning medført et Indbegreb af Forskrifter vedrørende Arbejdsgiveres Forpligtelser overfor deres Arbejdere samt Forskrifter om offentlige Myndigheders Tilsyn med disse Forpligtelsers nærmere Bestemmelse og Gjennemførelse; Lov Nr. 171, 6 Apr 1906 om Arbejde i Brød- og Kagebagerier samt Konditorier; Lov Nr. 229 21 Aug 1908 om udenlandske Arbejdere; Lov Nr. 4, 7 Jan 1898; Nr. 71, 3 Apr 1900; Nr. 65, 30 Marts 1906; Nr. 54, 1 Apr 1905; Nr. 114, 15 Maj 1903; Nr. 53, 9 Marts 1906; Nr. 151, 27 Maj 1908 om Arbejderes, Fiskeres og Sømænds Ulykkesforsikring. I Forbindelse med disse privatretlige Forskrifter vil det dernæst formentlig være naturligst at omtale Grundlovens Forskrifter om visse i og for sig private Retshandler, som, naar de afsluttes paa Statens Vegne, ogsaa blive at afslutte ved eller ifølge Lov.

Dette er nemlig Tilfældet ved Afhændelse af Domæner; som ifølge Grl.s § 47 kun kan ske ved Lov ɔ: en særlig Lov ikke ved Finanslov, idet man ikke vilde overlade saadant Salg til den udøvende Magt, men krævede Lovgivningsmagtens Beslutning, som derhos burde finde sit Udtryk i en særlig Lov, hvorved der opnaas større Sikkerhed for Sagens grundige Drøftelse, end hvis den kun behandledes som en enkelt blandt mangfoldige Poster paa Finanslovene.

I Modsætning til, hvad der gjælder om alle andre Statsejendomme, være sig faste Ejendomme, Løsøregenstande o. s. v., er der altsaa i Grundloven givet en særlig Regel om en vis Art af dem, som benævnes Domæner, og paa Grund af, at saaledes en særlig Regel finder Anvendelse paa dem, har det atter særlig Interesse at bestemme Begrebet om Domæner. Ved Bestemmelsen heraf maa vi se hen til Tidspunktet for Grundlovens Givelse, da det principalt maa komme an paa, hvilke Ejendomme der den Gang faldt ind under Begrebet; thi Forandring i den da bestaaende Tilstand kan det ikke være Regjeringen overladt at foretage, hverken saaledes, at den erklærer de Ejendomme, der den Gang vare Domæner, for ikke længere at være det, eller saaledes, at den inddrager nye Ejendomme under Begrebet; thi paa Grund af Bestemmelsen i Grl.s § 47 har det at erklære en Ejendom for Domæne eller for ikke længere at skulle være det en særlig Retsvirkning, idet der derved berøves og gives henholdsvis den udøvende Magt og Lovgivningsmagten en Beføjelse, som det ikke tilkommer den udøvende Magt at berøve eller at give, da en saadan Forandring maa være den lovgivende Magts Sag. Ellers vilde Reglen i Grl.s § 47 paa letteste Maade kunne omgaas, idet den udøvende Magt, hver Gang den vilde afhænde en Domæne, kunde nøjes med at beslutte, at Ejendommen ikke længere skulde agtes som saadan; jfr dog Bkgj. 10 Apr 1852 og ndfr S. 11.

Spørge vi herefter om den nærmere Bestemmelse af Begrebet Domæne, lyder Svaret, at det, for at en Formuegjenstand kan anses som saadan, efter den historisk-statsretlige Sprogbrug i Almindelighed udkræves, at den bestaar af Jordegods, som fra gammel Tid har været bestemt til at udgjøre en varig Indtægtskilde for Kronen. Paa Grund af denne Domænernes særlige Opgave at skaffe Staten en fast og varig Indtægt, kan det vel forklares, at man særlig har søgt at indskrænke den udøvende Magts Raadighed over dem, og det maa følgelig anses som givet, at Analogien af Grundlovens § 47 ikke vil kunne anvendes paa andre Ejendomme. Herefter er der en Del Statsaktiver, som paa Forhaand ikke kunne henregnes hertil, saasom Penge, Juveler, Kjøbstadgaarde, Fabriker; Ind. M. Skr. 30 Apr 1852; Kirker; K. og U. M. Skr. 27 Marts 1849; samt alle lignende Ejendomme, ved hvilke Jorden er Biting. Deslige Ejendomme, f. Ex. kongelige Palæer, ville følgelig ikke kunne behandles som Domæner, selv om de maatte være henlagte under samme Bestyrelse som disse; Kdgj. 30 Maj og Bkgj. 25 Septbr 1849; medmindre de særlig maatte være blevne erklærede derfor. At Regjeringen, naar den maatte foretrække saadant, kan erhverve Bemyndigelse til Salg af deslige Statsejendomme ved Lov; jfr Lov Nr. 79, 19 Apr 1907 om Salg af Odense Slot; vedkommer ikke Bestemmelsen i Grl.s § 47. Lige saa lidt kunne Godser, som Staten i sin Tid har set sig nødsaget til at overtage for Gjæld, henregnes til Domæner, medmindre den senere maatte have beholdt og behandlet dem som saadanne. Men medens Begrebet forsaavidt i sine almindelige Omrids staar klart, kan der dog paa særlige Punkter opstaa Tvivl, om en Ejendom er Domæne eller ikke. Der kan nemlig ikke ene ses paa Ejendommens Beskaffenhed, men den historiske Opfattelse med Hensyn til samme maa ogsaa have sin Betydning, og det maa derfor yderligere kræves, at det paagjældende Jordegods ogsaa udtrykkelig er bleven erklæret for eller i alt Fald behandlet som Domæne; jfr Resol. 7 Febr 1840; (Silkeborg Gods, overtaget af Statskassen); Bkgj. 30 Apr 1842 (Frederiksgave, Flenstofte, Velling og Buderupholm Skove); 11 Decbr 1847 (Skove i Aalborg, Viborg og Holbæk Amter); 10 Apr 1852 (nogle Skove erklærede for Domæneskove); Pl. 26 Juli 1837, A (Forfølgning af Skovforbrydelser i Domæneskove); J. E. Larsen: Samlede Skrifter I, 3, S. 140; Holck II S. 163. I saa Henseende vil især Maaden, paa hvilken den paagjældende Ejendom i Tiden før Grundloven er styret, være af Betydning, idet Inddragelse under Domænestyrelsen kan anses at tyde paa, at vedkommende Ejendom er henregnet til Domænerne. Udtrykket i Overskriften til Finanslovens § 2: »Domæneindtægter«, kan i Betragtning af selve Paragrafens Indhold, der medtager meget forskelligartede Indtægter baade af bortsolgte Ejendomme og af al Slags Jordegods, Kirker og Regalier, ikke være afgjørende. En Selvfølge er det, at

Reglerne, som den anførte Paragraf opstiller om Afhændelse af Domæner i Almindelighed, ogsaa maa anvendes, hvor Talen er om Afhændelse af enkelte Dele af visse Domæner; jfr Lov 22 Febr 1867; Lov 15 Maj 1868 m. fl. I Henseende til Bøndergodset var der dog før Grundloven givet en særlig Regel i kgl Resol 1 Juli 1846, der ikke kunde antages hævet ved Grundloven; jfr Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 3280; men denne Bestemmelse er nu upraktisk ifølge Lov 8 Apr 1851. For saa vidt som Grl.s § 47 bruger Udtrykket »Afhændelse«, maa det erindres, at den efter sine Ord maa anvendes paa enhver Art Afhændelse, være sig Salg, Mageskifte, Gave o. s. v.; jfr Lov 8 Decbr 1859. Pantsætning er i Lovsproget ikke ligefrem indbefattet under Afhændelse, men da den medfører en Adgang for Panthaveren til eventuelt at iværksætte et Salg, og da en eventuel Afhændelse ogsaa er indbefattet under Grl.s § 47, vilde det være en Formalisme ikke at anvende den samme Regel paa Pantsætning. Som oftest vil imidlertid Spørgsmaalet om Nødvendigheden af en Lov til Domæners Pantsætning blive upraktisk, da en saadan næppe vil ske uden til Sikkerhed for optagne Statslaan, til hvis Optagelse der atter efter en anden Bestemmelse i samme Paragraf vil kræves en Lov, der da ogsaa vil bemyndige til at pantsætte Domæner med flere Statsindtægter til Sikkerhed for Laanet, hvis saadant viser sig nødvendigt. Det indrømmes ogsaa i Almindelighed; jfr Holck: anførte Sted, at en Pantsætning af Domæner vil kræve en særlig Lov, hvorimod man ikke vil anerkjende Rigtigheden af dette Resultat, naar der kun handles om at overføre en allerede paalagt Pantehæftelse fra en Domæneejendom paa en anden af samme Beskaffenhed. Her mener man, at der ikke skal kræves nogen Bemyndigelse, være sig gjennem Lov eller ogsaa blot gjennem Finansloven; men Overførelsen maa kunne ske ved en administrativ Beslutning. Dette er antaget ved Just. M. Skrivelse 25 Novbr 1852. Men det ses ikke, at dette er rigtigt; naar man nemlig erkjender, at Bestemmelsen om betinget Afhændelse maa anvendes paa Pantsætning, synes man ogsaa at maatte erkjende, at den Bemyndigelse der er given til en betinget Afhændelse af en Domæneejendom, ikke lovmæssig kan overføres paa en anden uden ved en ny Lov.

Den Lov, der bemyndiger Finansministeren til Domæners Afhændelse, vil i Reglen angaa enkelte bestemte Ejendomme; jfr Lov 22 Decbr 1850; 12 Marts 1851; 27 Jan.; 12 Febr 1852; Lov Nr. 65, 1 Apr 1871 §§ 6—8; jfr Lov Nr. 7, 29 Jan. 1881; Nr. 17, 9 Febr 1883; Nr. 34, 29 Marts 1873 § 2; Nr. 213, 14 Novbr 1892; Nr. 32, 20 Marts 1901; Nr. 74, 2 Maj 1902; men kan dog ogsaa have en mere almindelig Rækkevidde; jfr f. Ex. Lov 27 Jan. 1852.

Endnu kan spørges om, hvorledes der skal forholdes, naar Talen bliver om at erhverve en Domæne eller rettere en Ejendom til Domæne

for Staten. Herom havde Fællesforfatningsloven 1855 § 50 og Grundloven 1863 § 52 en særegen Regel, hvorefter der til det angivne Øjemed ogsaa krævedes en Lov; men en lignende Bestemmelse findes ikke i Grundloven 1849 eller i Grundloven 1866, fordi man har anset Spørgsmaalet om en saadan Erhvervelse for upraktisk. Men trods dette væsentlige Motiv til Forskriftens Udeladelse maa man dog erkjende dens Betydning, som er den, at der ikke kan opstilles andre Regler for Erhvervelse af Jordejendomme, som skulle give en vedvarende Indtægt til Staten, end de, der gjælde for Erhvervelsen af andre faste Ejendomme, f. Ex. Fabriker, Kjøbstadgaarde; m. m. En anden Sag er, at i Henhold til det ovenfor bemærkede en erhvervet Ejendom, selv om den maatte bestaa af Jordegods, ikke uden Lovgivningens Medvirkning bør kunne erklæres for en Domæne.

II. Grl.s § 47 bestemmer endvidere, at intet Statslaan kan optages uden ifølge Lov; jfr Forf. L. Nr. 1, 5 Jan. 1874 § 23. Under Udtrykket Statslaan falde først de egentlige Laan, ved hvilke Laangiveren indbetaler Penge i Statskassen og derfor modtager Forskrivninger; Lov 19 April 1850; 21 Decbr 1863; 12 Septbr 1864; Nr. 59, 9 April 1900; Nr. 107, 15 Oktbr 1901; Nr. 78, 19 April 1907, § 2. Af de anførte Exempler vil ses, at ældre Love indskrænkede sig til at bemyndige Regjeringen til at optage et Laan af en vis Størrelse paa de billigst mulige Vilkaar, medens de nyere Love tilføje en Minimalkurs og Rentestørrelsen. Selvfølgelig bør da ogsaa Bestemmelser om Ændringer i slige Love om Statslaans Optagelse, saasom om Rentebeløbets Nedsættelse, træffes ved Lov; jfr Konverteringslove, Nr. 129, 12 Novbr 1886; Nr. 215, 5 Decbr 1894; Nr. 151, 27 Novbr 1897. Spørgsmaalet bliver saa imidlertid, om Grl.s § 47 kun har Hensyn til Retshandler af den anførte Natur eller til Laan i stræng Forstand, og dette Spørgsmaal maa vistnok besvares benægtende, idet man tværtimod maa antage, at Paragrafens Forskrift ogsaa maa komme til Anvendelse, hvor i Virkeligheden ganske det samme Retsforhold stiftes som ved Optagelse af et egentligt Laan, kun ikke i samme Form, idet Statskassen udsteder Forskrivninger og modtager Penge, kun ikke paa én Gang, men ved en Flerhed af Indbetalinger. Det vilde sikkerlig være en utilladelig Formalisme, dersom man vilde indrømme den udøvende Magt en Beføjelse til ved en slig Fremgangsmaade at paadrage Statskassen Forpligtelser, som Grl.s § 47 aabenbart har villet berøve den Evnen til at kunne paadrage, og vil man i fuldt Maal ramme den grundlovgivende Myndigheds Tanke, maa man derfor tage Udtrykket Statslaan i Grl.s § 47 i en saa vid Betydning, at derunder henføres enhver Retshandel, hvorved større eller mindre Summer krediteres Statskassen, saaledes at denne bliver Debitor og udsteder Gjældsbeviser derfor. Med andre Ord: Grl.s § 47

omfatter Stiftelse af en Kredit for Staten ved Udstedelse af Forskrivninger paa Statskassen, og at Grundloven har brugt det snevrere Udtryk, forklares naturlig ved, at Optagelse af Laan er den regelmæssige Maade, paa hvilken Stiftelse af en slig Kredit foregaar. Som Følge heraf maa Reglen i Grl.s § 47 ogsaa antages at finde Anvendelse, hvor Staten paatager sig Udredelse af Vederlagssummer eller Erstatningssummer, for hvilke den udsteder Obligationer til vedkommende Ejere; jfr Lov om Hartk. Udj. 20 Juni 1850 § 5; Lov 10 Marts 1861 § 4; Lov 17 Novbr 1865 § 2. Endvidere kan Udstedelse af Kreditbeviser og andre Statsobligationer kun betragtes som en anden Form for Optagelse af Statslaan og maa derfor ligeledes være hjemlet ved Lov; jfr Love 26 Avg. 1864; 27 Marts 1866; foreløbig Lov 1 Avg. 1870. Det samme gjælder om Stiftelse af en saakaldet svævende Statsgjæld; Lov 4 Novbr 1859; Forel. L. 4 Juni 1864; Jernbanelov Nr. 88, 8 Maj 1894 § 8; m. fl. Som de anførte Exempler vise, vil den Lov, der bemyndiger til Laanets eller Kreditens Stiftelse, kunne være foreløbig saavel som endelig; men derimod vil det ligge udenfor den finanslovgivende Myndigheds Beføjelse at meddele den uden i Nødstilfælde, hvor der er Spørgsmaal om at afhjælpe en rent øjeblikkelig Trang til mindre Beløb; jfr Finanslov 1872—73 § 10 I. 2.

§ 4.

Den almindelige Lovgivning.

(Slutning).

I den foregaaende Paragraf har vi ikke kunnet undgaa allerede lejlighedsvis paa Grund af Sammenhængen med den private Lovgivning at omtale forskjellige Forskrifter, der falde ind under den offentlige Ret, saasom Bestemmelserne om Værgeraadene, Tilsynet med Arbejderlovgivningen o. s. v. Det er denne offentligretlige Lovgivning, som vi nu skulle søge at vinde et nærmere Overblik over.

Den har til Opgave at ordne Statens saavel som de derunder hørende Samfunds og de dem underlagte Personers Retsforhold.

Men en Flerhed af Aarsager medfører dog, at denne Lovgivning efter Omstændighederne i en større eller mindre Grad strækker sig ud over Retsforskrifternes Omraade.

En Række Forvaltnings Anliggender vil nemlig ikke kunne ordnes udtømmende, uden at der paa en Række forskjellige Punkter trænges til Retsforskrifter overfor Kommunerne eller Borgerne; og i Stedet for at ordne dem henholdsvis ved administrative Bestemmelser og Lovregler, ordnes hele Forholdet for den bedre Oversigts og Sammenhængs Skyld i det væsentlige ad Lovgivningsvejen, f. Ex. nedenfor om

Forsvarsvæsenet, Skolevæsenet, Post- og Jernbanevæsenet; Lov om Diplomat- og Konsulatvæsenet; Nr. 123, 27 Maj 1908. Dertil kommer endvidere, at en administrativ Ordnings Gjennemførelse regelmæssig vil kræve varige Bevillinger, der som saadanne bør gives ved særlig Lov i Stedet for ved Finanslovene; thi deres normale Opgave er kun at bemyndige vedkommende Minister til at udbetale de paagjældende Beløb i de vedkommende Finansaar, men en Ret for de vedkommende Personer til at kræve dem udbetalt bør regelmæssig stiftes ved særlig Lov, hvorfor det er en Undtagelse, naar Finanslove selv stifte en saadan Ret, eller naar man nøjes med en Bemyndigelse til Udbetaling af de paagjældende Beløb paa Finansloven; jfr nedenfor om Embedslovgivningen m. m. Og selv om man muligvis kunde nøjes med til en enkelt Foranstaltning at søge en Bevilling paa Finansloven, vil man dog efter Omstændighederne foretrække at søge den ved særlig Lov, naar den er af en saadan overordentlig Natur, at den bør gjøres til Gjenstand for en grundigere Overvejelse og Drøftelse, end muligt er, dersom den kun fremtræder som en enkelt blandt mange Poster paa Finansloven, jfr. ndfr om de mange Love angaaende Bevillinger til Bygninger, Havne m. v. Endelig kan ogsaa Regeringen foruden af de anførte Aarsager ønske Rigsdagens Samtykke til en vis Foranstaltning gjennem en særlig Lov for at sikre sig dens Medvirkning dertil; jfr f. Ex. de særlige Love angaaende Kommissioners Nedsættelse ovfr II S. 358.

Hvad da Omraadet for den offentlige Lovgivning ud fra de anførte Synspunkter angaar, erindres, at Statens territoriale Omraade er givet og kan ændres uafhængigt af Loven; jfr Grl.s § 18. Derimod er det Loven, der bestemmer, hvilke Personer der ere Medlemmer af Statssamfundet; Bekjg. Nr. 59; 23 Marts 1908; jfr Grl.s § 51; og bestemmer deres Rettigheder, ligesom den fastsætter Reglerne om de fremmedes Retsforhold indenfor Statens Omraade i Henseende til Adgang, Ophold; jfr Lov Nr. 52, 15 Maj 1875; Straffelov 10 Febr 1866 § 16; Lov Nr. 129, 1 Apr 1905 § 7; Ret til Næring jfr ovfr. S. 6 flg; m. m. Herved maa dog erindres, at de anførte Bestemmelser for Udstrækningen af Lovgivningsmagtens Beføjelse til en vis Grad maa anses for rent positive, forsaavidt som den udøvende Magt vistnok ellers vilde være berettiget til i en videre Udstrækning baade at nægte fremmede Adgang og udvise dem fra Territoriet, ligesom den endnu har fuld Frihed til at udlevere dem for Forbrydelser, som de maatte have begaaet i Udlandet.

Dernæst erindres, at Reglerne om Statsmagtens Indehavelse, Udøvelse, Omraade og Grænser i Almindelighed maa drages ved Lov i Betragtning af, at en Statsmyndighed, der skal kunne optræde som saadan overfor Undersaatterne, maa være udrustet med fornøden Hjemmel dertil, hvilken kun kan gives ved Lov. Grundreglerne for denne Statsmagtens

Ordning ere imidlertid givne ved Grundloven, og den almindelige Lovgivning har da kun den Opgave at give yderligere Forskrifter desangaaende indenfor den ved Grundloven dragne Ramme, saasom angaaende den gyldige Bekjendtgjørelse af Statsmagtens Befalinger; jfr med Hensyn til Love ovfr II, S. 210 flg. Efter Omstændighederne kan dog Lovgivningen kun fastsætte Statsmyndigheders Beføjelses Omraade i mere almindelige Udtryk, som saa maa bestemmes nærmere gjennem administrative Forskrifter; se saaledes Lov om Kjøbenhavns Politis Ordning 11 Febr 1863 § 8; jfr Politivedtægt for Kjøbenhavn Nr. 125, 22 Juni 1883; m. fl.; Lov Nr. 21, 4 Febr 1871 § 1 flg; jfr Politivedtægter for Kjøbstæder; M. T. 1872 B., S. 37 flg. Særlig kunne mærkes Statsmagtens grundlovmæssigeBegrænsninger til bedste for de lovundergivnes Trosliv; jfr Grl.s § 76; 77; 79; personlige og Ejendomsrettigheder, Grl.s §§ 80—82; samt deres politiske Friheder, Grl.s § 86—89; jfr Lov om Pressens Brug, 3 Jan 1851; Lov 11 Febr 1863 §§ 12—13; Lov Nr. 21, 4 Febr 1871 §§ 8—10; Straffelov 10 Febr 1866. § 184. I Grl.s § 94 tilføjes der imidlertid en Begrænsning, gaaende ud paa, at de i Grl.s §§ 80, 87 og 88 givne Bestemmelser kun ere anvendelige paa Krigsmagten med de Indskrænkninger, der følge af de militære Loves Forskrifter; jfr den militære Straffelov Nr. 68, 7 Maj 1881 § 162; m. fl. Denne Indskrænkning er begrundet i, at der her er Tale om Personer, der staa i et Tjenesteforhold til Staten, som ifølge sin Natur kræver en Underordnelses- og Lydighedspligt, der medfører at de for civile Borgere givne Beføjelser ikke i deres fulde Udstrækning kunne gjælde for dem uden at komme i Strid med den militære Tjenestes Krav. Derfor blive de militære Personers Forhold ogsaa i en videre Udstrækning ordnede ved administrative Reglementer; Straffelov Nr. 68; 7 Maj 1881 §§ 158 og 199; jfr f. Ex. Cirk. Nr. 168, 24 Decbr 1886 om Militæres Ægteskab. Hvad andre Personer angaar, maa der ogsaa gjøres Undtagelse fra de almindelige Regler om de personlige Friheder i Henseende til dem, der ere tagne under Forsørgelse af det offentlige Fattigvæsen; jfr Grl.s § 84, idet de ogsaa ere underkastede de for de offentlige Fattiganstalter gjældende Reglementer, jfr Fattiglov Nr. 67, 9 Apr 1891 §§ 39, 41. Tilsvarende Regler gjælder om Fanger; Lov Nr. 129, 1 Apr 1905 § 11 jfr 12; Adg. Nr. 140, 6 Septbr s. A. Straffelov 10 Febr 1866 §§ 13, 17, 19, Adg. Nr. 12; 13 Febr 1873; Nr. 55, 29 Marts 1904. Om sindssyge Personer se Straffelov 10 Febr 1866 § 38.

Af Sætningen om, at Retsforskrifter skulle gives ved Lov, følger dernæst, at Forpligtelser overfor Staten kun kunne paalægges Undersaatterne, forandres og ophæves ifølge Lov. Dette er udtrykkelig anerkjendt i Grl.s § 47 med Hensyn til Skatter; jfr Lov Nr. 103, 15 Maj 1903, der ophæver tidligere paa faste Ejendomme hvilende Skatter og paalægger dem en Ejendomsskyld; Nr. 104, 15 Maj 1903 om Formue-

og Indkomstskat til Staten; Lov om Toldafgifter Nr. 88; 5 Maj 1908; om Arveafgifter Nr. 136, 27 Maj 1908; Lov om Afgifter af Spil ved Væddeløb Nr. 73, 30 Marts 1895; Lov Nr. 48, 1 Apr 1887 § 1 om Ophævelse af Skibsafgiften for udgaaende Skibe; Nr. 35, 4 Marts 1904 om Ophævelse af Sjette- og Tiendepenge; Nr. 32, 10 Marts 1905 om Nedsættelse af Konsulatafgifter; m. fl. Naar Grl.s § 47 udtrykkelig tilføjer, at ingen Skat kan forandres eller ophæves uden ved Lov, er dette ikke sket for at fremhæve, at Forandring og Ophævelse ikke kan ske ved Anordning; men Ordet Lov staar her særlig i Modsætning til Finanslov for at betegne, at det ikke skal være den finanslovgivende Myndigheds Opgave at omregulere Skatterne ved den aarlige Finanslov; jfr Rigsforsamlingens Forhandlinger ndfr. S. 75. I øvrigt kan dog mærkes, at man i den første Tid efter Grundloven ikke synes at have haft tilstrækkeligt klart Blik for den anførte Sætning, da en Skat findes ophævet endog ad administrativ Vej; jfr Pl. 18 Septbr 1850.

Hvad der saaledes gjælder om Skatter, finder ogsaa Anvendelse paa andre Formueydelser til Staten, saasom Gebyrer; Lov om Stempelpapir 19 Febr 1861; jfr Bekgj. Nr. 159, 1 Decbr 1874; Lov 11 Febr 1863; 12 Marts 1864; 2 Febr 1870 om Begunstigelser i Henseende til Brugen af stemplet Papir; Skiftegebyrer Lov Nr. 156, 30 Novbr 1874; m. fl. Hvad derimod angaar Gebyrer for Benyttelse af offentlige Statsanstalter, er Reglen snarere den, at de fastsættes administrativt; Just. M. Skr. 31 Juli 1855; Lov Nr. 36, 29 Marts 1873 § 1, 3°; jfr saaledes i Henseende til de akademiske Gebyrer H. Matzen: Universitetets Retshistorie I, S. 66; 67; idet disse allerede i Stændertiden fastsattes, inden et Forslag dertil forelagdes Stænderne i Mediør af Adg. 28 Maj 1831 § 4. Det samme gjælder om Taxter; jfr om Lods- og Færgetaxter Lov Nr. 73, 13 Juni 1879 § 1 og 31; Havnetaxter; Lov 31 Marts 1864 (Lovsaml. S 170); Kjøbstad Kommunallov 26 Maj 1868 § 16; om Bompenge se Bkgj. Nr. 85; 4 Juni 1874; Nr. 66, 18 Apr 1905; m. fl. Lovgivningen har imidlertid efterhaanden udstrakt sit Omraade videre paa dette Punkt; jfr Bekg Nr. 105, 3 Juni 1902 om Posttaxter; Lov Nr. 153, 27 Maj 1908 om Jernbanetaxter. Dog maa herved erindres, at Regjeringen kan afslutte Overenskomster om Postforsendelser mellem Kongeriget, Bilande og Kolonier samt Udlandet; jfr Bekg 1902 § 29, ligesom Statsbanernes Bestyrelse med Indenrigsministeriets Stadfæstelse kan træffe Overenskomster angaaende Befordringen fra og til Udlandet; jfr Lov Nr 105, 15 Maj 1903 § 68.

I Lighed med Skatter og Afgifter til Staten blive dernæst ogsaa personlige Forpligtelser overfor den at paalægge ved Lov; saasom navnlig Værnepligten; jfr Grl.s § 47, 90; Lov om Værnepligt 6 Marts 1869; Nr. 40, 4 Apr 1873; Pligten til at lade sig vælge til Valgmand til Landstinget Lov Nr. 16, 7 Febr 1901 § 74; til Dommer i Sø- og Handelsretten Lov 19

Febr 1861 § 6 og i Søretter udenfor Kjøbenhavn Lov Nr. 72, 12 Apr 1892 § 2; ligeledes Forpligtelsen til i fornødent Fald at bistaa Politiet og medvirke til Forbryderes Opdagelse Lov om Kjøbenhavns Politi 11 Febr 1863 § 13; Lov Nr. 21, 4 Febr 1871 § 11; Straffelov 10 Febr 1866 §§ 109; 110; m. fl.

Paa den anden Side tilkommer det Lovgivningsmagten at tildele de lovundergivne Rettigheder overfor Staten. Dette gjælder saaledes, hvor Talen er om politiske Rettigheder, saasom Valgret og Valgbarhed til Rigsdagen, hvorom dog Grundloven selv har givet Regler i §§ 30—31 og 35—40, saa at det kun er overladt Valglove at give de nærmere Regler om Rettighedernes Udøvelse; jfr Grl.s § 32; 40; Valglov Nr. 16, 7 Febr 1901.

Samme Regel gjælder om formueretlige Ydelser til Kongen; jfr Grl.s § 9, Medlemmer af Kongehuset § 10, Embeds- og Bestillingsmænd, tjenstgjørende værnepligtige; jfr ndf S.21—23; samt til andre paa Grund af forskjellige Forpligtelsesgrunde for Statskassen; Lov Nr. 66, 29 Marts 1893 og Nr. 37, 19 Marts 1898 om Godtgjørelse for Indkvartering; Lov Nr. 52, 5 Apr 1888 om Erstatning for uforskyldt Varetægtsfængsel; jfr Lov om Rettens Pleje § 775; Lov Nr. 77, 20 Apr 1888 om Godtgjørelse for Vidner i offentlige Sager; jfr Lov om Rettens Pleje § 183; Lov Nr. 41, 25 Marts 1872 § 11 om Ansvar for de til Stempling indsendte udenlandske Pengeeffekter; SkiftelovNr. 155, 30 Novbr 1874 § 92; Lov om Rettens Pleje § 997: og Auktionslov Nr. 66, 9 Apr 1891 § 50 om Erstatningskrav hos Statskassen for Embedsmænds Forseelser; Lov Nr. 46, 26 Marts 1898 og Nr. 140, 1 Novbr s. A. om en Jubilæumsgave til Deltagerne i Kampen for Fædrelandet 1848—1850; m. fl. Samme Regel gjælder om Statstilskud til private Virksomheder, som Statsmagten anser for at være til Gavn for Samfundet, hvorfor den yder sin Støtte til deres Formaals Fremme; Lov Nr. 101, 22 Apr 1904 om Tilvejebringelse af Jordlodder for Landarbejdere; Nr. 105, 6 Apr 1906 om Udlaan til Udstykning af større Landejendomme; Nr. 100, 8 Maj 1908 om Statstilskud til Landbrugskursus; Nr. 65, 26 Marts 1898 og Nr. 64, 1 Apr 1908 om landøkonomiske Forskudsforeninger; Nr. 88, 23 Maj 1902 og Nr. 12, 17 Jan. 1908 om Statstilskud til Folkehøjskoler og Landbrugsskoler; Nr. 68, 2 Maj 1902 og Nr. 154, 18 Maj 1906 om Tilskud til private Realskoler; Nr. 74, 29 Marts 1904 om Tilskud til en Pensionskasse for Lærere ved private højere Almenskoler; Lov Nr. 21, 21 Febr 1902 om Aandssvageanstalterne § 11; Nr. 70, 14 Apr 1905 om Understøttelse til Sygehuse for tuberkuløse Personer; Lov Nr. 85; 12 Apr 1892 § 10 og Nr. 88, 9 Apr 1907 § 9 om anerkjendte Syge- og Arbejdsløshedskasser, § 10; o. s. v. Ved Siden heraf maa dog mærkes, at der for en Mængde Tilskud, som aarlig ydes af Staten til Foreninger og Virksomheder for almennyttige Formaal, ikke haves Hjemmel i særlige Love; men at Til-

skuddets Ydelse afhænger af den paa Finansloven givne Bemyndigelse for vedkommende Ministre til at yde det for det enkelte Finansaar; jfr f. Ex. Finanslove under § 18: Landbrugsministeriet og § 21: Kirke- og Undervisningsministeriet; jfr ovfr S. 14.

De anførte Regler angaaende Statsmagtens Ordning og Forhold til de statsundergivne Personer finde ogsaa tilsvarende Anvendelse paa Forholdet mellem Staten og Kommunerne indenfor den. Det er Staten, som paalægger Kommunen de Pligter, den har at opfylde, og hjemler de Formaal, den kan virke for, i Henseende til Skolevæsen, Lov Nr. 47, 24 Marts 1899, Fattigforsørgelse, Lov Nr. 67, 9 Apr 1891; ovfr II, S. 256; Alderdomsforsørgelse, Lov Nr. 58, 13 Marts 1908; m. v.; og bestemmer den Hjælp, som den vil yde Kommunerne til disse Formaals Fremme; jfr Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 31; Lov Nr. 58, 13 Marts 1908 § 10 om Statstilskud til Kommunerne; Lov om Hjælpekasser Nr. 125, 4 Maj 1907 §§ 14—17; jfr Nr. 148, 27 Maj 1908. Men forsaavidt dernæst selve Kommunerne angaar, opstaar ogsaa Spørgsmaal om deres egen Ordning og Magtomraade. I den Henseende erindres, at Kjøbstæders Oprettelse foregaar ved Lov; jfr ovfr II, S. 288. Med Hensyn til Fastsættelseaf Kommunens territoriale Omraade sker Udvidelse for Kjøbenhavns Vedkommende ved Lov; jfr Lov Nr. 50, 51 og 52, 3 Apr 1900; med Hensyn til Kjøbstæderne mærkes Lov Nr. 67, 17 Maj 1873 om Landdistrikters Indlemmelse i Kjøbstæder; jfr derimod med Hensyn til Fastsættelse af Sognekommuners Omraade, P. F. Schou: Landkommunernes Forfatning og Styrelse S. 16 flg. Dernæst tilkommer det Lovgivningsmagten at anordne de kommunale Myndigheders Dannelse og Omraadet for deres Myndighed; jfr Grl.s § 91; Lov for Kjøbenhavn 4 Marts 1857; for Frederiksberg 29 Decbr 1857; Nr. 73, 7 Apr 1899; for Landet 6 Juli 1867; jfr Lov Nr. 58, 29 Marts 1904; for Kjøbstæderne 26 Maj 1868; jfr Lov Nr. 222, 18 Decbr 1895; Lov om kommunale Valg Nr. 79, 20 Apr 1908. Efter Omstændighederne findes dog Lovene udfyldte ved Vedtægter og Reglementer; Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 21: Skattevedtægter; Lov 4 Marts 1857 § 20; Vedtægt 30 Decbr 1857; Lov om Sundhedsvedtægter 28 Marts 1868; Lov Nr. 28, 21 Marts 1873 § 1; Bekjgj. Nr. 70 16 Apr 1898 § 34: Brandvedtægter; Lov 26 Maj 1868 § 16; P. F. Schou: Kjøbstadkommunernes Forfatning og Styrelse, S. 288; jfr ovfr S. 15.

I Kraft af, at Kommunalbestyrelsernes Magtomraade bør være ordnet ved Lov, bør der følgelig være Lovhjemmel for alle de Forpligtelser, som de paalægge Kommunernes Medlemmer, hvad enten de ere personlige Forpligtelser; Lov om Snekastning Nr. 96, 22 Apr 1904; borgerlige Ombud: U. f. R. 1878. S. 1 flg. F. A. Schou: Kjøbstadkommunernes Forfatning, S. 134; 483; Landkommunernes Forfatning, S. 365; eller Formueydelser, saasom navnlig Skatter. Dette sidste kan dog ikke med Sikkerhed siges at være positivt hjemlet ved Grl.s § 47.

Vel indbefatter Udtrykket Skat paa sine Steder ogsaa kommunale Skatter; jfr Grl.s § 37; Valglov Nr. 16, 7 Febr 1901 § 57; Lov om Kjøbenhavns kommunale Skatter 19 Febr 1861; Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 om den kommunale Beskatning m. m.; men i Grl.s § 47 havde der dog ifølge dens Sammenstilling med Grl.s § 48 og 49 nærmest kun været tænkt paa Statsskatter; jfr Beretn. om Rigsforsamlingens Forhandlinger, Sp. 35, og den anførte Lov 19 Febr 1861 § 9, hvori nævnes direkte Skatter og Kommunalafgifter, samt Landkommunallov 6 Juli 1867 § 3: Kommuneafgifter. Heller ikke kan det ses, om personelle Skatter ere indbefattede under Udtrykket Skatter i Adg. 28 Maj 1831 § 4, da saadanne ikke vides at være paalagte i Tiden fra 1834 til 1849. Men aldeles uafhængig deraf og af de anførte Grundlovsbestemmelser har Sætningen Hjemmel i den almindelige Opfattelse af Lovgivningsmagtens Omraade. Herimod kan ikke paaberaabes Bestemmelsen i Grl.s § 91, som vel hjemler Kommunerne Ret til Selvstyre; men netop tilføjer, at den Ret skal ordnes ved Lov, og altsaa hjemler, at ligesom de kommunale Myndigheders Beføjelse overhovedet maa være hjemlet ved Lov, saaledes maa dette ogsaa gjælde om enhver af dem paalagt Skat, hvilket dog selvfølgelig ikke udelukker, at der ved Loven kan gives de kommunale Myndigheder en vis Frihed i Henseende til Skattens Ansættelse; jfr Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 § 7. Kommunale Skatter ere derfor ogsaa efter Grundloven regelmæssig blevne paalagte ved Lov; jfr Love om Indkomstskat i Kjøbenhavn 19 Febr 1861 og Nr. 58, 1 Apr 1887; Lov om den personale Beskatning i Kjøbstæderne 11 Febr 1863; Lov Nr. 85, 15 Maj 1903 om den kommunale Beskatning. Men medens Praxis forsaavidt har været fuldkommen korrekt, har dette derimod ikke været Tilfældet i Henseende til Nedsættelse og Ophævelse af de kommunale Skatter, der vare paalagte før Grundlovens Tid. Ligesom forinden den Tid Bestemmelser, hvorved kommunale Skatter ophævedes, ikke forelagdes Provinsialstænderne; jfr Pl. 17 Maj 1836; 18 Apr 1843; 4 Apr 1848, saaledes ere ogsaa i den efter Grundloven følgende Tid kjøbenhavnske Skattepaaligninger blevne indskrænkede og ophævede ved kongelig Resolution, Pl. 8 Decbr 1849; 30 Aug 1852; 8 Aug 1853; men disse tilligemed andre Fortidens Uregelmæssigheder i den kommunale Beskatning; jfr Dep. Tid. 1862, S. 835, ville dog nu være at anse som bortfaldne; jfr allerede Lov om Kjøbenhavns udenbys Grundtaxt 14 Decbr 1857 § 15; i Særdeleshed efter at ogsaa den kommunale Beskatning er bleven lovordnet; jfr Lov Nr. 85 15 Maj 1903.

Paa den anden Side blive ogsaa kommunale Rettigheder at tillægge Borgerne ved Lov, saaledes Valgret og Valgbarhed; jfr Lov om kommunale Valg Nr. 79, 20 Apr 1908; Alderdomsunderstøttelse; Lov om Alderdomsunderstøttelse Nr. 58, 13 Marts 1908; Fattighjælp Grl.s § 84; Lov

Nr. 67, 9 Apr 1891; jfr ovfr II, S. 256; Lov Nr. 125, 4 Maj 1907 om Hjælpekasser § 4; Skoleundervisning Grl.s § 85; Lov Nr. 47, 24 Marts 1899; m. fl.

Naar vi dernæst gaa over til at betragte Lovgivningsmagtens Beføjelse overfor de religiøse Samfund og deres Medlemmer, saa er der draget en almindelig Grænse derfor ved Grl.s §§ 76; 77 og 79. Dernæst er det i Overensstemmelse med den almindelige Regel om Retsforskrifters Givelse ved Lov, naar Grl.s § 75 paabyder, at Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov; jfr Lov om et kirkeligt Udvalg Nr. 89, 15 Maj 1903 og Nr. 178, 25 Oktbr 1904; forsaavidt som der ved Forfatningens Givelse indføres og ordnes Myndigheder for Folkekirken, hvorfor ogsaa kirkelige Myndigheder indenfor Menighederne anordnes af Lovgivningsmagten; jfr Lov om Menighedsraad Nr. 86, 15 Maj 1903; Nr. 213, 19 Decbr s. A.; Lov om Kjøbstadkommuners Styrelse 26 Maj 1868 § 17. Derimod træffes Bestemmelse om Sognes Afgrænsning og Deling ad administrativ Vej; jfr Matzen og Timm: Haandbog i den danske Kirkeret, S. 141. Selve de religiøse Forpligtelser for Medlemmerne, der flyde af Folkekirkens Bekjendelser og Lære, vedkomme vel ikke Lovgivningen som saadanne; men skulle de haandhæves ved borgerlig Tvang, maa Paalæg derom gives og ophæves ved Lov; Lov 4 Marts 1857 om Daabstvangens Ophævelse; jfr Lov 30 Novbr s. A.; Lov om Ligbrænding Nr. 58, 1 Apr 1892; om Begravelser Nr. 100, 19 Apr 1907. Da Sognebaand med tilhørende Forpligtelse var paalagt ved Lov; jfr D. L. 6—3—1, er ogsaa Adgangen til Sognebaands Løsning sket ved Lov; jfr Lov 4 Apr 1855; ligesom dette yderligere har ført til, at ogsaa de dermed i Forbindelse staaende Regler om Kirkers Brug; jfr Lov Nr. 87, 15 Maj 1903: og Ordningen af de af Sognebaandsløsere dannede Valgmenigheder er skete ved Lov; jfr Lov Nr. 88, 15 Maj 1903; Nr. 13, 27 Jan. 1905. Ved Lov paalægges, ændres og ophæves dernæst økonomiske Forpligtelser til folkeretlige Formaals Fremme, saasom til folkekirkelige Embedsmænds Lønning; jfr Lov Nr. 76, 14 Apr 1904 om Ligning af Præste-, Degne- og Klokkerpenge i Kjøbenhavn; Lov 28 Febr 1856 om Afløsning af Sognebeboernes Pligtarbejde til Kirkens Reparation; Lov Nr. 100, 15 Maj 1903 om Afløsning af Tiende; hvorimod Afløsning af Højtidsoffer indenfor de enkelte Sogne er foregaaet ad administrativ Vej; U. f. R. 1899 S. 46; men nu sker i Medfør af Lov om Menighedsraad Nr. af 5 Maj 1903 § 16. Dernæst er det Lovgivningsmagten, der bestemmer Kirkeejernes Forpligtelse med Hensyn til Kirker; jfr Lov om Kirkesyn m. m. 19 Febr 1861; Lov om Kirkers Opvarmning Nr. 49, 9 Marts 1893; dog for de private Kirkeejeres Vedkommende indenfor de ved Overdragelsen bestemte Grænser: U. f. R. 1907, A, S. 591; Lov Nr. 103, 8 Maj 1908 om Sognekirkers Udvidelse.

Hvad angaar de fra Folkekirken afvigende Trossamfund bestemmer Grl.s § 78 særlig, at deres Forhold skal ordnes ved Lov; hvilket Grundlovsbud dog endnu ikke er sket Fyldest. Da Forskriften kun indeholder et Paalæg til Lovgivningsmagten om at give en Lov om et vist Forhold, er det urigtigt deri at ville se en Grænsebestemmelse mellem Lovgivningsmagten og den udøvende Magt, saaledes at den sidste skulde være afskaaret fra at give nogensomhelst Forskrift angaaende nogle, de fra Folkekirken afvigende Trossamfund vedrørende Forhold. Tværtimod maa Bestemmelsen forstaas paa den Maade, at de Samfundene vedrørende Forhold blive at ordne ved Lov, forsaavidt de efter deres Beskaffenhed henhøre under Lovgivningsmagten; og ved enhver Foranstaltning, som tænkes truffet med Hensyn til dem, bliver det derfor først at afgøre, om den henhører under Lovgivningsmagten, eller om den ikke ifølge sin Beskaffenhed kan træffes ad administrativ Vej. Dette faar saaledes Betydning, hvor Talen bliver om Trossamfunds Anerkjendelse; jfr Grl.s § 77, hvilket baade kan ske og er sket ved kongelig Anordning; jfr Adg. 2 Novbr 1865; se derimod A. V. Scheel: Privatrettens alm. Del I, S. 69; C. G. Holck: Statsforfatningsret II, S. 279. Den borgerlige og politiske Ligestilling i retlig Henseende for de forskjellige Trossamfunds Medlemmer er hjemlet ved Grl.s § 79; jfr dog § 77. Derimod kunne og maa Undtagelser til Fordel for dem fra den almindelige Lovgivning, for deres Præster; jfr Lov 6 Marts 1869 § 39, Lov om Rettens Pleje § 160, 1^0, deres Kirker; Lov Nr. 103, 15 Maj 1903 § 5; eller deres Medlemmer; Lov om Rettens Pleje § 178; være at hjemle ved Lov, ligesom ogsaa kun den kan paalægge dem borgerlige Forpligtelser, som træde i Stedet for de kirkelige; jfr Lov 13 Apr 1851 § 9; 4 Marts 1857; men i Henseende til deres Lære og Ritus ere Samfundene frit stillede indenfor de ved Grl.s § 76 dragne Grænser, medens der dog ikke er noget til Hinder for, at de selv underkaste sig visse Regler, f. Eks. i Henseende til deres Ritus, for at opnaa Anerkjendelse eller Begunstigelse f. Ex. i Henseende til Begravelser; jfr Lov Nr. 100, 19 Apr 1907 § 5.

Fra Samfundene indenfor Staten gaa vi dernæst over til at betragte Lovgivningens Myndighed i Forhold til Embedsordningen indenfor den. Her mærkes da først, at, forsaavidt ingen positiv Undtagelse er givet, jfr i Henseende til Ministrene; Grl.s § 13; er det Lovgivningsmagten, der bestemmer nye Embeders Oprettelse; jfr II, S. 93; Lov Nr. 59, 31 Marts 1888 om Gjenoprettelse af et Kontorchefs Embede under Kultusministeriet; Lov Nr. 29, 11 Marts 1892 om Gjenoprettelse af et Departementschefs Embede under samme Ministerium; Lov Nr. 81, 8 Maj 1894 om Oprettelse af et nyt Departement under Indenrigsministeriet; Lov Nr. 34, 28 Febr 1908 om et Mobiliseringskontor under Krigsministeriet; Nr. 164, 22 Novbr

1905 om Oprettelse af et Gesandtskab i Kristiania; m. fl. I Lighed med Opretteisen sker da ogsaa Embeders Nedlæggelse ved Lov; jfr Lov Nr. 6, 8 Jan 1872 § 4; Nr. 26, 16 Marts 1874 § 2; Nr. 21, 16 Febr 1878 § 2 om Nedlæggelse af Amtsforvalter Embeder; Nr. 107, 6 Apr 1906 om Nedlæggelse af Embeder i Vestindien; Nr. 35, 28 Febr 1908; m. fl. At Embeders Oprettelse regelmæssig maa ske ved Lov, er, bortset fra de særlige Grunde for en Række Embeders Vedkommende, hvorom nedenfor, allerede begrundet i, at der tillægges Embedsmændene et Vederlag for deres Tjeneste, og Retten til at kræve dette maa være hjemlet ved Lov; jfr ovfr S. 17; se dog om Ministrene ovfr II, S. 89. Kun undtagelsesvis oprettes derfor Embeder ved en Anmærkning paa Finansloven, som oftest endda extraordinært for et enkelt Medlem; jfr f. Ex. Finanslov Nr. 57, 26 Marts 1907 § 21 I; Universitetet, Udgiftspost 7 a 2. Efter Omstændighederne overlades det ogsaa Finansloven at fastsætte Bestillingsmænds Antal, medens dog deres Lønning fastsættes ved Lov; jfr Lov Nr. 71, 11 Apr 1901 §§ 20; 32; Nr. 147, 27 Maj 1908. Reglen er nemlig, at Embedslønninger fastsættes enten ved selve Embedernes Oprettelse; jfr f. Ex. Lov om Oprettelse af et Serum Institut, Lov Nr. 28, 20 Marts 1901, eller ved særskilte Love, af hvilke der siden Grundlovens Tid er udstedt hele Rækker for de forskjellige Klasser af Embeder; jfr Lønningslov for Udenrigsministeriet Nr. 122, 27 Maj 1908; for andre Ministerier Nr. 42, 22 Marts 1907; for Embedsmændene ved Finanshovedkassen Nr. 43, 22 Marts 1907; ved den kongelige Mønt Nr. 44, 22 Marts 1907 og Nr. 239, 13 Decbr s. A.; statistisk Bureau Nr. 221, 16 Decbr 1895; for Rigsarkivet Nr. 103, 25 Apr 1907; Overpræsident, Stiftsamtmænd og Amtmænd Nr. 155, 27 Maj 1908; for Amtsforvaltere 2 Juli 1870; Nr. 141, 6 Novbr 1874; for Retsbetjente og Magistratsembedsmænd 1 Juli 1870; Amtstue Fuldmægtige Nr. 98, 19 Apr 1907; jfr Lov Nr. 44, 1 Apr 1889; Embedsmændene ved Overretterne; Lov 19 Febr 1861 (Lovs. S. 107); 26 Marts 1870 § 9 (Lovs. S. 26); Nr. 50, 25 Marts 1871 § 1; jfr Lov om Rettens Pleje § 1001; Højesteret Lov 21 Jan. 1857; 19 Febr 1861 (Lovs. S. 107) §§ 3, 30 og § 11; 26 Marts 1870 § 9; Nr. 50; 25 Marts 1871 § 1; jfr Lov om Rettens Pleje § 1001; ved Universitetet og Kommunitetet Lov Nr. 74, 12 Apr 1892; Universitetskvæsturen og Sorø Akademi Nr. 84, 23 Maj 1902; det kongelige Bibliotek og Universitets Bibliotek Nr. 102, 25 Apr 1907; Folkeskolen Nr. 128, 27 Maj 1908; Statens højere Almenskoler Nr. 102, 8 Maj 1908; polyteknisk Læreanstalt Nr. 92, 8 Maj 1894; farmaceutisk Læreanstalt Nr. 58, 15 Apr 1902; Blinde- og Døvstumme-Institutter Nr. 132 og 133, 30 Marts 1906; Statsseminarier Nr. 59, 1 Apr 1891; Post-, Telegrat-, Jernbane- og Toldvæsenet Nr. 113, 27 Maj 1908; Bekgj. Nr. 165, 25 Juni 1908; Stratanstalterne Nr. 149,

27 Maj 1908; Fyr- og Vagervæsenet; Nr. 114 og 115, 27 Maj 1908; Statsskovvæsenet Nr. 41, 29 Marts 1904; jfr Nr. 69, 1 Apr 1908; Grænsegendarmeriet Nr. 63, 28 Apr 1902; meteorologisk Institut Nr. 116, 27 Maj 1908; Assistenshuset Nr. 124, 27 Maj 1908; landøkonomiske Statskonsulenter Nr. 147, 27 Maj 1908; Stempelpapirforvaltere Nr. 150, 27 Maj 1908. Ved Siden af disse civile Lønningslove erindres, at Lønningerne for de militære Embeds- og Bestillingsmænd samt tjenestegjørende værnepligtige ere fastsatte ved særlige Lønningslove; Lov om Lønninger m. m. ved Hæren 25 Juli 1867; 26 Maj 1868; 14 og 18 Maj 1870; Nr. 58, 17 Maj 1873; Nr. 20, 14 Febr 1902; Nr. 48, 9 Marts 1906; Nr. 45 og 47, 22 Marts 1907; Nr. 146, 27 Maj 1908; Lønningslov for Søværnet 14 Maj 1868; 6 Marts 1869; Nr. 108, 24 Juli 1880; Nr. 67, 29 Marts 1893; Nr 16 15 Febr 1902 Nr. 96, 15 Maj 1903; Nr. 46, 47, 9 Marts 1906; Nr. 90, 19 Apr 1907; Nr 118, 119, 27 Maj 1908; jfr Bekgj. Nr. 158, 2 Juni s. A.; Lov Nr. 140, 27 Maj 1908 om Lønninger ved Overkrigsretten.

I Forbindelse med disse Lønningslove erindres, at ogsaa Kontorholdet til en Række Embeder fastsættes ved særlige Love, som skulle være Gjenstand for Revision hvert femte Aar; Lov indeholdende almindelige Bestemmelser om Embedsmænd 26 Marts 1870 § 8.

Grl.s § 17 paabyder dernæst udtrykkelig, at Embedsmænds Pension fastsættes ved Lov; jfr Pensionslov for de tidligere særlig kongerigske Embedsmænd 5 Jan. 1851 og for de tidligere under Fællesstaten hørende Embedsmænd 24 Febr 1858. Men hertil slutte sig adskillige specielle Pensionslove; jfr Lønningslov Nr. 113, 27 Maj 1908 § 14; Lov Nr. 135, 20 Novbr 1876; Nr. 44, 29 Marts 1899; Nr. 191 og 192, 19 Decbr 1902; Nr. 89, 19 Apr 1907; Nr. 71, 1 Apr 1908 m. fl.

Med Hensyn til den fra Statsmagten gjennem Embedsmændene og andre offentlige Myndigheder udgaaende Virksomhed erindres først, at ifølge Grl.s § 70; jfr § 71 og 74, den dømmende Myndigheds Udøvelse kun kan ordnes ved Lov; jfr Lov Nr. 37, 28 Febr 1908 om Retternes Medvirkning til Optagelse af Bevis i Udlandet; Lov om Rettens Pleje § 287; Nr. 135, 8 Maj 1908 om nogle Ændringer i den militære Retspleje. Dette er dog ikke at forstaa paa den Maade, at ingen herhenhørende Forskrift kan gives ved Anordning, idet Love tværtimod efter Omstændighederne kan overlade den udøvende Magt at udfylde deres almindelige Forskrifter ved specielle Bestemmelser af administrativ Natur; jfr Lov om Rettens Pleje §§ 1, 12, 19, 24, 59 m. fl. I særdeleshed er ogsaa den tidligere ved Grl.s § 27 hjemlede Ret for Kongen til at anordne extraordinære Retter indenfor visse nærmere Grænser bevaret ved Loven om Rettens Pleje § 21.

I Sammenhæng med Forskrifterne om Retsplejen erindres dernæst, at ogsaa Reglerne om Afslutning af exigible Forlig; Lov om Rettens

Pleje Nr. 53, 26 Marts 1909 § 469; samt exigible Voldgiftskjendelser; Lov Nr. 84, 19 Apr 1907, og Vidneførsel ved Voldgiftsretten, Lov Nr. 57, 3 Apr 1900, fastsættes ved Lov. Endelig er det ogsaa en Hovedregel, at i Lighed med al Straffemyndighed ogsaa alle Strafferetsnormer fastsættes i Henhold til Lov; jfr Alm. borgerlig Straffelov 10 Febr 1866 med Tillæg Nr. 129, 1 Apr 1905; militær Straffelov Nr. 68, 7 Maj 1881 samt de mange Straffebestemmelser, der ere indføjede i andre Love for Overtrædelse af deres Forskrifter 4 Apr 1855. Efter Omstændighederne findes vel slige Paabud givne ved Anordninger, hvortil slutte sig Straffebestemmelser for Overtrædelse af dem i særlige Love; Adg om Danmarks Nevtralitet Nr. 94, 27 Apr 1904; Bekgj Nr. 16, 10 Febr s. A. og Lov Nr. 18, 13 Febr s. A. om Straf for Handlinger, der udsætte Statens Nevtralitet for Fare; Lov om Kjøben havns Politi 11 Febr 1863 §§ 8, 9; jfr Politivedtægt Nr. 125, 22 Juni 1883; Lov om Indgreb i de privilegerede Færgesteders Eneret; 3 Maj 1867; jfr Lov Nr. 32, 21 Marts 1874. Og undertiden hjemler endog Loven andre Myndigheder Beføjelse til at paalægge Straffen. Lov 4 Apr 1855 § 3; Nr. 16, 7 Febr 1901 § 64 m. fl. Lov om Grindefangsten ved Færøerne; 29 December 1857; Reglen for Grindefangsten s. D. Men hyppigere vil det gaa her, som § 4 S. 14 fremhævet, at administrative Forskrifter tillige med selve Straffebestemmelserne fastsættes i Loven.

Straffeloven fastsætter tillige Betingelserne for Nødværge; jfr Lov Nr. 129, 1 Apr 1905 § 17 og hjemler Anvendelse af Forebyggelsestvang; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 299, ligesom de til Straffedomme knyttede Virkninger paa Gjerningsmandens Ære paalægges og igen hæves i Henhold til Lov.

I Forbindelse med Reglen om Straffemyndigheden erindres dernæst, at Oprettelse, Udvidelse og Nedlæggelse af Straffeanstalter regelmæssig sker ved særlig Lov; jfr Lov 19 Febr 1861 (Lovs. S. 44) og 23 Jan. 1862 (Lovs. S. 430).

Gaa vi dernæst over til at undersøge Lovgivningsmagtens Udstrækning paa de forskjellige andre Forvaltnings Omraader, viser dens Virksomhed sig at være forholdsvis mindre betydende i Henseende til Statens udenrigske Anliggender, i hvilke som oftest Kongen eller Kongen og Rigsdagen fatte Beslutning uden Lovsformens Iagttagelse; jfr Grl.s § 18. Mærkes kan dog foruden Lønningsloven Nr. 122, 27 Maj 1908 Lov Nr. 123 s. D. angaaende Diplomat- og Konsulatvæsen, der lovfæster Ordningen paa et Omraade, hvor man tidligere hjalp sig med administrative Bestemmelser og Bevillinger paa Finansloven; samt Lov Nr. 79, 19 Febr 1892, Nr. 35 og 36, 15 Febr 1895 og Nr. 269, 14 Decbr 1906 angaaende danske Konsulers Beføjelser samt den foranførte Lov om Neutralitets Krænkelse.

Hvad dernæst angaar Forsvarsvæsenet er det væsentlig lovordnet; jfr Lov om Hærens Ordning 6 Juli 1867; jfr Lov Nr. 63, 13 Apr 1894;

Nr. 71, 24 Apr 1903; Nr. 62, 14 Apr 1905 og Nr. 31—33, 28 Febr 1908; Bekgj. Nr. 108; 27 Maj 1903 angaaende Søværnets Ordning.

Militære Anlæg og overordentlige Anskaffelser bevilges derhos regelmæssig ved særlig Lov; Lov Nr. 134, 20 Decbr 1901 om Anskaffelse af nyt Feltskyts; Nr. 73, 29 Apr 1903 om Opførelse af en Bygning i Nyboder; Nr. 94, 19 Apr 1907 om Opførelse af en Kaserne for Søværnet; Nr. 50, 13 Marts 1908 om Anskaffelse af en Undervandsbaad; m. m.

Forsaavidt angaar de borgerlige Samfundsforhold, griber Lovgivningen ikke blot ind for at betrygge Borgerne mod Forbrydelser, men træffer paa en Række Omraader ogsaa Bestemmelser for at betrygge dem mod Farer; saaledes med Hensyn til Sundhedsvæsenet; Lov Nr. 81, 30 Marts 1906 om Modarbejdelse af offentlig Usædelighed og venerisk Smitte; Bekgj. Nr. 104, 14 Maj 1900 om Foranstaltninger mod smitsomme Sygdommes Indførelse i Riget; Nr. 43, 31 Marts s. A. om Foranstaltninger mod Udbredelse af smitsomme Sygdomme; jfr Lov 69, 70, 14 Apr 1905 om Foranstaltninger mod Tuberkulose; Nr. 29, 2 Marts 1900 om Undersøgelse af Levnedsmidler; jfr Nr. 208, 6 Apr 1906 om indenrigsk Kødkontrol. Bevilliinger til Anlæg eller Udvidelse af Hospitaler gives derhos regelmæssig ved særlig Lov; jfr Lov om Rigshospitalet Nr. 43, 13 Marts 1903 og Nr. 64, 22 Marts 1907; Love 20 Aug 1853; Nr. 45, 4 Maj 1875; Nr. 46, 7 Maj 1884; Nr. 52, 29 Marts 1904 om Sindssygehospitaler. I Forbindelse hermed kan mærkes Love, der til en vis Grad tilsigte samme Formaal, men tillige Betryggelse mod andre Farer, saasom Bygningslov for Kjøbenhavn Nr. 77, 12 Apr 1889; Nr. 77, 30 Marts 1895; Nr. 21, 27 Febr 1897; for Frederiksberg Bekgj. Nr. 58, 19 Apr 1890; for Kjøbstæderne Lov 30 Decbr 1858 og tillige for Landet Nr. 20, 11 Febr 1876; Nr. 216, 5 Decbr 1894 § 2; Love om Brandvæsen for Kjøbenhavn Lov 15 Maj 1868 og for Kjøbstæderne Nr. 28, 21 Marts 1873; for Landet Bekgj. Nr. 70, 16 Apr 1898; jfr Love om Brandforsikring 23 Apr 1870 og 14 Maj s. A. I Sammenhæng hermed kan nævnes Love om Maskiner og Tilsynet med dem; Lov Nr. 22, 24 Marts 1875; jfr Lov Nr. 34, 2 Apr 1880 og Nr. 56, 12 Apr 1889 § 13; Nr. 45, 1 Apr 1896; Nr. 199, 16 Decbr 1904; Nr. 31, 5 Marts 1909 om Kjørsel med Automobiler Nr. 153, 30 Marts 1906. I Bygningslove og Sundhedsvedtægter findes dernæst ogsaa Forskrifter vedrørende Gader, hvorom for Kjøbenhavn mærkes Lov 14 Decbr 1857; jfr Nr. 59, 26 Marts 1909, der tillige omhandle Veje, hvorom iøvrigt mærkes Lov om Vejvæsenet 21 Juni 1867; jfr Lov 14 Apr 1865; Nr 61 1 Apr 1909. Gade- og Vejfreden er betrygget ved Politivedtægter; jfr ovfr S. 15; og med Hensyn til Kreaturer Lov om Mark- og Vejfred Nr. 53, 25 Marts 1872 § 11. Angaaende Markernes Fredning er givet Regler i Lov om Hegn 6 Marts 1869 og for Kjøbenhavn Lov Nr. 14, 27 Jan 1872. Landomraadets Be-

varelse tilsigter Lov om Kystfredning Nr. 149, 18 Maj 1906 og Beskyttelse mod Oversvømmelse Love om Digeværn Nr. 69, 23 Maj 1873, jfr Nr. 74, 30 Marts 1906 og Nr. 53, 10 Apr 1874. Omsorg for Dæmpning af Sandflugt er truffet ved Lov 29 Marts 1867. Om Vandvæsenets Ordning se for Kjøbenhavn Love 30 Novbr og 14 Decbr 1857; jfr Lov Nr. 123, 28 Apr 1906; og udenfor Kjøbenhavn Nr. 116, 19 Aug. 1880 samt Nr. 128 19 Apr 1907. Til Ordning af de mange Mellemværender, som Landvæsens- og Vandvæsens-Forholdene kunne fremkalde, har Loven anordnet forskellige Myndigheder, navnlig Landvæsens- og Overlandvæsenskommissioner; jfr Lov 30 Decbr 1858.

En Række Lovbestemmelser tilsigte dernæst at værge Husdyrene mod smitsomme Sygdomme; jfr Lov Nr. 105, 14 Apr 1893; Nr. 57, 26 Marts 1898; Nr. 20, 5 Febr 1904; Nr. 99, 8 Maj 1908; jfr Lov Nr. 150, 18 Maj 1906 om Oprettelse af et Serum Laboratorium ved Veterinær- og Landbohøjskolen; samt forbedre Avlingen; Lov Nr. 85, 23 Maj 1902.

Gaa vi dernæst fra Landet ud paa Søen, mærkes med Hensyn til Havnevæsenet Lov Nr. 7, 30 Jan. 1875; for Kjøbenhavn Lov 30 Decbr 1858; 31 Marts 1864 og Lov om Frihavnen Nr. 44, 31 Marts 1891; for Kjøbstæderne Lov 26 Maj 1868 § 16. Om Lodsvæsenet se Lov Nr. 73, 13 Juni 1879; jfr Nr. 41, 13 Marts 1903 og de ovfr S. 23 anførte Lønningslove for Fyr- og Vagervæsenet. Bjergningsvæsenet er ordnet ved Strandingslov Nr. 103, 10 Apr 1895 og Tillægslov til den Nr. 85, 30 Apr 1909. Frednings- og Ordensbestemmelser for Fiskeriet i de til Danmark og Sverige grænsende Farvande ere givne ved Lov Nr. 104, 7 Apr 1899 og Lov Nr. 111, 4 Maj 1907, om Fiskeripolitiet i Vesterhavet handler Lov Nr. 36, 22 Marts 1890 og Salg af spirituøse Drikke til Fiskere sammesteds er forbudt ved Lov Nr. 35, 23 Marts 1888; jfr Bekgj. Nr. 96, 23 Maj 1894. Undersøiske Telegraf- og Telefonledninger søges værnede mod Beskadigelse ved Lov Nr. 54, 15 Febr 1895. Bevillinger til Anlæg og Udvidelse af Havne gives i Reglen ved særlig Lov; jfr Lov om forskjellige Anlæg paa Jyllands Vestkyst og ved Skagen Nr. 83, 15 Maj 1903; Lov Nr. 126, 4 Maj 1907 om Esbjerg Havns Udvidelse; m. fl. Ovenfor S. 8 flg. er allerede omtalt den Virksomhed, Lovgivningen udfolder i Henseende til Reguleringen af Erhvervsvirksomheden indenfor Samfundet, i særdeleshed ogsaa ved Arbejderlovgivningen. Her skal yderligere fremhæves dens Regulering af Omsætningsmidlerne, nemlig Penge; jfr Grl.s § 28; Møntlov Nr. 66, 23 Maj 1873; for Vestindien Nr. 49, 29 Marts 1904; Pengesedler Lov Nr. 157, 12 Juli 1907 om Forlængelse af Nationalbankens Oktroj; jfr Lov Nr. 154, 30 Novbr 1874 om Forbud mod at efterligne Mønt og Pengesedler; Maal og Vægt; Lov Nr. 124, 4 Maj 1907 om Indførelse af Metersystemet. Om Tidens Bestemmelse se Lov Nr. 83, 29 Marts 1893.

Forbindelsen mellem Personer indenfor Landet og mellem dette og Udlandet besørges gjennem Postvæsenet; Postlov Nr. 57, 5 Apr 1888; jfr Lov Nr. 152, 9 Decbr 1889 om Forbud mod Efterligning af Frimærker og andre Frigjørelsesmidler; Telegraf- og Telefonvæsenet samt Jernbanevæsenet; Lov Nr. 81, 15 Maj 1903 om Statsbanernes Ordning; jfr ovfr S. 7 og S. 26. Bevillinger til nye Anlæg gives ogsaa for disse Omraaders Vedkommende ved særlig Lov; jfr Lov Nr. 92, 27 Apr 1900 om forskjellige Anlæg og Erhvervelser for Statsbanerne; Nr. 54, 29 Marts 1904 om Kjøbenhavns Personbanegaard; m. fl.

Statens Omsorg for det aandelige Livs Fremme indenfor Samfundet paakalder dernæst ogsaa i en udstrakt Grad Lovgivningsmagtens Virksomhed. Saaledes har Lovgivningsmagten ordnet Folkeskolen ved Lov Nr. 61, 29 Marts 1904; jfr Lønningslov Nr. 128, 27 Maj 1908; og de højere Almenskoler ved Lov Nr. 62, 24 Apr 1903; jfr Lov Nr. 175, 13 Novbr s. A. Det samme gjælder om de militære Undervisningsanstalter, Lov 6 Juli 1867 § 87 flg.; Lov Nr. 106, 25 Juli 1880 § 11 flg.; Lov Nr. 95, 15 Maj 1903. Statsskolers og andre Undervisningsanstalters Oprettelse og Nedlæggelse sker ogsaa ved særlig Lov; se Lov om Veterinær- og Landbohøjskolen 8 Marts 1856; jfr Lov Nr. 68, 12 Apr 1892; om en Statsskole for Kvinder Lov Nr. 55, 30 Marts 1892; om Nedlæggelse af den lærde Skole i Kolding Lov 10 Apr 1855; Nedlæggelse af Lyngby Seminarium Nr. 33, 9 Marts 1872; jfr Nr. 48, 17 Apr 1875; om Oprettelse af et Blindeinstitut Lov 21 Jan. 1857; om Foranstaltninger til Døvstummes Undervisning Nr. 54, 11 Apr 1890. Ligeledes bliver disse Anstalters Drift regelmæssig ordnet ved Lov, der fastsætter deres ordentlige Udgifter, hvortil efter Omstændighederne kommer Forøgelse af de budgetmæssige Poster paa Finansloven, medens overordentlige Udgifter f. Ex. til Byggeforetagender bevilges ved særlig Lov; jfr ovfr Lov Nr. 68, 12 Apr 1892. Paa tilsvarende Vis stiller Forholdet sig i Henseende til Universitetet, Lønningslov Nr. 74, 12 Apr 1892, til hvis normerede Læreres Lønning og andre Udgifter dog jævnlig føjes Tillæg paa Finansloven; Lov om Byggeforetagender ved Universitetet Nr. 62, 1 Apr 1888; m. fl. I denne Sammenhæng kan tilføjes, at ogsaa Udgifter til overordentlige Foranstaltninger paa Kommunitetets Budget bevilges ved særlig Lov; jfr Lov Nr. 106, 6 Apr 1906 om Byggeforetagender ved Regensen. Om polyteknisk Læreanstalt gjælde tilsvarende Regler; jfr Lønningslov Nr. 92, 8 Maj 1894; Nr. 73, 29 Marts 1904 om Udvidelse af Læreanstaltens Bygninger.

Da den farmaceutiske Læreanstalt er oprettet ved private Midler, er kun Driften ordnet ved Lov; jfr Lov Nr 58, 15 Apr 1902.

Med Hensyn til de paagjældende Anstalters Ordning er den, forsaavidt den ikke er lovbestemt, overladt nærmere administrativ Fast-

sættelse. Saaledes ere Universitetets korporative Myndigheder blevne ordnede og omordnede ad administrativ Vej; jfr Kundgj. 18 Septbr 1850; kgl. Resol. 6 Septbr 1902 angaaende Universitetets almindelige Myndigheder; M. T. 1902, S. 173. Det almindelige Formaal for vedkommende Anstalters Virksomhed har Loven bestemt ved deres Anlæg og Benævnelse, saa at der ikke deri kan ændres noget ad administrativ Vej; men indenfor denne Ramme kan Styrelsen træffe de nærmere Ordninger, forsaavidt ikke Loven ogsaa her har grebet ind; jfr Lov Nr. 74, 12 Apr 1892 § 3; Lov om Vivisektioner Nr. 43, 13 Marts 1891; saasom i Henseende til Adgang til Lærerposter; Lov Nr. 74, 12 Apr 1892 § 1; Nr. 62, 24 Apr 1903 § 22; Vederlaget for Undervisningen Lov Nr. 74, 12 Apr 1892 § 3; Lov Nr. 62, 24 Apr 1903 § 23, samt Adgangen til Anstalten; Lov 8 Marts 1856 §§ 3, 4; Nr. 62, 24 Apr 1903 §§ 11; jfr 27; 14—16. Forsaavidt Loven til dette Øjemed kræver Bestaaen af en vis Prøve, er dermed dog ikke sagt, at denne Bestemmelse skal anses som udtømmende; men den behøver blot at betegne Maalestokken for Prøvens Beskaffenhed, saa at andre med den paagjældende Prøve kvalitativt ligestillede kunne gjøre samme Fyldest som f. Ex. Studenter-Examen efter Lov Nr. 62, 24 Apr 1903 § 11; jfr Adg Nr. 165, 29 Septbr 1904. Ligeledes blev der gjennem Adg 25 Juni 1875; jfr Adg Nr. 209, 30 Decbr 1904 givet kvindelige studerende Adgang til at erhverve akademisk Borgerret og indstille sig til de forskjellige Examiner. Kvinder, der have bestaaet den lægevidenskabelige Examen, ville derefter kunne øve Lægepraxis i Henhold til Pl 30 Jan 1838 § 1. Men om de kunne søge Embeder, selv om de have bestaaet Embedsexamen, afhænger af det yderligere Spørgsmaal, om ikke Lovgivningen kræver Mænd til denne Virksomhed; U. f. R. 1888, S. 1096; Lov Nr. 87, 6 Apr 1906; Lov om Rettens Pleje Nr. 53, 26 Marts 1909 § 106. Selve Examinernes nærmere Ordning er dernæst ogsaa overladt de styrende Myndigheder; jfr om den juridiske, statsvidenskabelige og lægevidenskabelige Examen Nr. 178, 1 Decbr 1902; Nr. 206, 27 Decbr 1904; Nr. 125, 14 Juli 1902; m. fl. Herved kan der dog efter Omstændighederne opstaa Konflikter, forsaavidt som Lovgivningen knytter en Ret til en Bestaaen af en Examen med en bestemt Examensordning for Øje, men Administrationen ændrer denne. Saaledes krævede Sagførerloven 26 Maj 1868 §§ 2—4, at en Person for at faa Adgang til Sagførervirksomheden skulde have underkastet sig baade den teoretiske og den praktiske Prøve ved de juridiske Examiner; men Bekgj. Nr. 107, 30 Juni 1871 hævede sidstnævnte. Forholdet var her et lignende som imellem Grundloven og en almindelig Lov, der ophæver en Forudsætning, hvis Tilværelse Grundlovens Forskrift er bygget paa; jfr ovfr I, S. 246 flg.; Konflikten løstes da ved Lov Nr. 2, 8 Jan. 1872, der ophævede Fordringen om den praktiske Prøves Bestaaen som Betingelse for Adgang til Sagfører Virksomheden.

Som andre lovordnede Statsanstalter kunne i denne Sammenhæng endnu erindres det store kongelige Bibliotek, til hvis nye Bygning er givet Bevillinger ved Lov Nr. 44, 22 Marts 1897 og Nr. 147, 20 Decbr 1901, samt Universitets Biblioteket, til hvis Bygnings Udvidelse er givet Bevilling ved Lov Nr. 61, 14 Apr 1905; jfr om Lønningsloven ovfr S. 22; og Lov Nr. 66, 2 Maj 1902 om de offentlige Bibliotekers Ret til Friexemplarer af Tryksager. Til Indretning af det gamle kongelige Bibliotek for Rigsarkivet er givet Bevilling ved Lov Nr. 152, 27 Maj 1908; jfr Lønningslov ovfr S. 22; om Oprettelse af Provindsbiblioteket i Aarhus og dets Funktionæreres Lønning paa de aarlige Finanslove, se Lov Nr. 44, 24 Marts 1897.

Hvad dernæst Kunstanstalter angaar, erindres, at der efter Grundloven kun har været Tale om, at Lovgivningsmagten ved enkelte Lejligheder har ydet overordentlige Bidrag til det kgl. Theaters Drift; jfr Lov 31 Marts 1864 og Lov 18 Juni 1870; den sidste om Opførelse af den ny Teaterbygning, medens dets Stilling og økonomiske Forhold nu for et Tidsrum af 3 Aar er ordnet ved Lov Nr. 166, 27 Maj 1908; jfr Lov Nr. 37, 13 Marts 1903; om dets Eneret se ovfr S. 7.

Hvad angaar det kongelige Akademi for de skjønne Kunster, er Lærernes Lønning bestemt ved Lov Nr. 55, 25 Marts 1871; men i øvrigt styres det administrativt i Forbindelse med Bevillinger paa Finansloven. Overordentlige Bevillinger til kunstneriske Formaal gives dog ved særlig Lov; jfr Lov Nr. 63, 5 Apr 1888 om Tilskud til Opførelse af en Bygning for Ny Carlsberg Glyptotek; Lov Nr. 101, 19 Apr 1907 om Tilskud af Statskassen til en Bygning for den Hirschsprung'ske Kunstsamling.

Hvad endelig angaar Statens finansielle Styrelse, vil det allerede af den foran givne Fremstilling ses, at ethvert Paalæg af Ydelser fra Borgerne til Statskassen og omvendt, maa være hjemlet ved Lov. Herved maa dog erindres, at man, hvor Talen er om mindre betydelige Beløb, nøjes med Bevillinger paa Finansloven, selv hvor Talen er ikke blot om Bevillinger for et enkelt eller enkelte Aar, men selv hvor Bevillingerne ere aarlige; jfr f. Ex. Finansloven Nr. 63, 1 Apr 1908, § 21, II, A 10, 11, m. fl. Derimod er det stemmende med den almindelige Regel, naar Statskassens Paadragelse af Kautionsforpligtelser sker ved særlig Lov; jfr Lov om Livsforsikrings- og Forsørgelses-Anstalten 18 Juni 1870 § 1 og Lov Nr. 45, 29 Marts 1904; Lov om Kreditforeninger Nr. 65, 28 Maj 1880 § 1; jfr Nr. 158, 5 Decbr 1899; Nr. 41, 21 Marts 1902; Nr. 30, 4 Marts 1904 og Nr. 201, 16 Decbr s. A.; Lov Nr. 22, 15 Febr 1908 om Garanti for forskjellige Bankers Kreditorer. Ligeledes maa Eftergivelse af Gjæld til Statskassen ske ved Lov; jfr Lov Nr. 90, 6 Apr 1906, forsaavidt Nedsættelse eller Udslettelse af Gjælden ikke er hjemlet

ved Slutningsbestemmelsen i Finanslovens § 9. Ovenfor S. 9 flg. er derhos gjort Rede for de positive Regler angaaende Salg af Domæner og Optagelse af Statslaan. Men i Forbindelse hermed maa yderligere fastholdes, at Bestemmelse, hvorved større eller mindre Dele af Statsformuen udsondres fra den almindelige Statskasse til udelukkende Anvendelse i bestemte Formaals Tjeneste, maa ske ved Lov; jfr Lov Nr. 45, 29 Marts 1904 § 1; Lov Nr. 86, 22 Apr 1904 om Oprettelse af en Statslaanefond; om Udlaan deraf Lov Nr. 90 og 99, 22 Apr 1904; Lov om Oprettelse af Kongeriget Danmarks Hypotekbank Nr. 96, 6 Apr 1906.

§ 5.

Den finanslovgivende Myndighed.

A. Historisk Indledning.

Det er et mærkeligt Fænomen, der ikke vidner heldigt om den Maade, hvorpaa Danmarks Statshusholdning gennem lange Tider er bleven ført, at det har varet saa længe, inden man overhovedet er naaet til Erkendelse af Nødvendigheden af at faa et samlet Overblik over Rigets finansielle Status og lægge en regelmæssig Plan for selve Statshusholdningen. Vi finde vel Regnskaber over Lenenes Indtægter og Udgifter paa et forholdsvis tidligt Tidspunkt, idet de ældste bevarede Lens Regnskaber gaa tilbage til første Halvdel af 16de Aarhundrede; Retshistorien; Statsret S. 185—86; men vi træffe intet Steds nogen samlet summarisk Oversigt og heller ikke noget foregaaende Overslag. En Gang imellem, naar Statens finansielle Nød blev meget stor, søgte man vel at faa Klarhed over Tilstanden, hvilket saaledes var Tilfældet i Kristian IV.s Tid under den paa Grund af Krigen fremkaldte store Nød i Slutningen af hans Regering; jfr T. H. Aschehoug: Statsforfatn. i Danmark og Norge I S. 499 flg.; og det korte Overslag over Rigets Indtægter og Udgifter fra 1642 i Danske Saml. VI. S. 325; men disse Forsøg førte til intet, og naar Nøden var forbi, vendte atter Uordenen tilbage. Da Statsbankerotten kom 1813, førte den til et nyt Forsøg paa at fremkalde en mere ordnet Styrelse af Finanserne, idet Rskr. 5 Jan. 1813 paabød Affattelsen af et aarlig Budget; jfr om Udarbejdelsen af dette første Budget J. H. Vogt: Optegnelser om mit Liv og min Embedsvirksomhed S. 31; for at have et sikkert vejledende Oversyn over Indtægter og Udgifter, saa vidt de forud kunne beregnes, samt en fast Norm for Afholdelse af Udgifter i de forskjellige Departementer. Dette Budget med et summarisk Statsregnskab, som viste Status ved Aarets Slutning, skulde da bekendtgøres i Trykken Men heller ikke denne Plan kom til Gjennemførelse, idet den paabudte

Foranstaltning ved Rskr. 9 Febr 1816 kaldtes tilbage. Saa regeredes der videre uden Budget indtil Kristian VIII.s Tid, da der foregik en Forandring til det bedre. Ved Rskr. 11 April 1841; jfr Bekjgj. 11 Juli og 8 Oktbr 1840; blev der fastsat et Normalreglement for alle Indtægter og Udgifter i alle Forvaltningens Grene, og ved samme Reskript blev ogsaa bestemt, at et Finansbudget aarlig skulde forfattes og ved Trykken bekjendtgjøres, som skulde vise, hvor vidt det i Normalreglementet satte Maal var naaet. Ingen Udgift uden for det af Kongen approberede Budget maatte finde Sted, uden at nøje Overvejelse med Finansbestyrelsen var gaaet forud, og Kongens Godkjendelse var bleven erhvervet. Reskriptet bekjendtgjorde ogsaa Budgettet for det første Aar 1841—42, for hvilket Ordningen skulde træde i Kraft, og siden den Tid have vi haft regelmæssige aarlige Budgetter. Ved samme Reskript bestemtes ogsaa, at Udsigten over det foregaaende Aars finansielle Status skulde kundgjøres samtidig med Finansoverslaget for det følgende Aar. Fastsættelsen af dette Overslag var forbeholdt Statsmagtens Indehaver, Kongen selv. Provinsialstænderne undtes der ingen Adgang til Indflydelse derpaa. Der blev vel indgivet Andragende fra Stænderne om at faa et Budget for toaarige Finansperioder forelagt til Betænkning paa samme Maade som Lovforslag, inden de endelig approberedes; men disse Andragender bleve afslaaede af Kongen; jfr Bkjgj. 4 Juli 1842 III. 3, og 7 Oktbr 1842 III. 5. En Ret til at fordre Budgettets Forelæggelse havde Stænderne nemlig ikke efter Stænderanordning 28 Maj 1831 § 4, der kun hjemlede, at Love om Undersaatternes personlige eller Ejendomsrettigheder samt Skatter og offentlige Byrder skulde forelægges Stænderne til Betænkning, hvorimod Budgettet ikke i materiel Forstand kunde kaldes en Lov, ɔ: en fra Statsmagten udgaaet Beslutning, som hjemler Borgerne Rettigheder og Pligter, men kun et Reglement til Efterretning for Forvaltningen, udgaaet fra Kongen som Forvaltnings Myndighedens Indehaver.

Denne Tilstand varede da til Grl. 5 Juni 1849. Denne indeholdt i §§ 52 og 53 Bestemmelser dels om Overslaget over Indtægter og Udgifter i de enkelte Finansperioder, dels om Statsregnskabets Prøvelse, hvilke Bestemmelser væsentlig stemme med den gjældende Grundlovs, og som vi derfor ikke skulle omtale nærmere i denne historiske Oversigt; men i deres fulde Omfang vedbleve disse Grundlovens Regler ikke at gjælde længere, end til Grundlovsindskrænkningen foregik ved Grlsbestemm. 29 Aug. 1855; jfr §§ 4 og 6; hvorved Danmarks Riges Grundlov indskrænkedes til at gjælde for Kongeriget Danmarks særlige Anliggender; for de øvrige for hele Monarkiet fælles Anliggender, deriblandt ogsaa for hele Monarkiets fælles Finansvæsen, blev der givet nye Regler i Forf. Lov 2 Oktbr 1855 §§ 52—55. Derefter skulde Finansplanen fast-

sættes af Lovgivningsmagten, men man skjelnede saa imellem et Normalbudget, ɔ: et fast staaende Budget, indeholdende et Overslag over de ordinære fælles Indtægter og Udgifter, som skulde fastsættes ved Lov, men efter den 7de midlertidige Bestemmelse foreløbig, indtil Loven maatte udkomme, kunde gives af Kongen; og ved Siden deraf et Budget for de extraordinære Indtægter og Udgifter, omfattende et Tidsrum af to Aar, hvilket skulde bevilges ved særlige Tillægslove. Ingen Udgift maatte ordentligvis afholdes, som ikke havde Hjemmel i disse Love: Normalbudget eller Tillægslove; men under særdeles paatrængende Omstændigheder, naar Rigsraadet ikke var samlet, kunde Kongen dog, uden at Formen for foreløbige Love behøvede at iagttages, fatte Beslutning om Afholdelse af Udgifter, der ikke vare bevilgede, hvilken Beslutning først skulde være behandlet i en Ministerkonference efter Forf. Ls § 20, inden den endelig vedtoges af Kongen i Gehejmestatsraadet, og derpaa forelægges det først sammentrædende Rigsraad; jfr Forf. Ls § 54. Dernæst var der i samme Lov givet Bestemmelser om Oprettelsen af en saakaldet Regnskabsret — cour des comptes i den belgiske Forfatning —, som skulde vaage over, at ingen Udgift afholdtes paa ikke forfatningsmæssig Maade; samt om Statsregnskabets Godkjendelse, der efter § 55 skulde ske ved Lov; jfr dog den 8de midlertidige Bestemmelse. Disse Regler i Fællesforf. L. 1855 afløstes af Bestemmelserne i Grl. 18 Novbr 1863 for Kongeriget Danmarks og Hertugdømmet Slesvigs Fællesanliggender. Efter denne Grl.s § 54 fastholdt man fremdeles Bestemmelsen om et Normalbudget for de ordinære Fællesindtægter og Fællesudgifter; men det bestemtes dog tillige, at samme Budget ikke blot kunde forandres, men ogsaa ganske eller til Dels ophæves ved Lov; jfr Grl. 23 Decbr 1864 § 3; hvorved det foreløbige Normalbudget af 28 Febr 1856 ophævedes fra 31 Marts 1866. Ligeledes skulde der for de extraordinære Indtægter og Udgifter i den toaarige Finansperiode ved Siden af Normalbudgettet udstedes særlige Tillægsbevillingslove. Disse kunde forelægges saavel Landstinget som Folketinget og skulde fordeles mellem begge saa vidt mulig ligelig. Opstod der Uenighed mellem Tingene, skulde der nedsættes Fællesudvalg, hvortil hvert Ting skulde vælge 15 Medlemmer efter Forholdstals Valgmaaden. Dette Udvalg skulde for Rigsraadets Vedkommende fatte den endelige Beslutning efter Stemmeflerhed; jfr nærmere Grl. 1863 § 56; hvor særlig mærkes Bestemmelsen om, at Regeringen, saa snart Rigsraadets ordentlige Samling var aabnet, skulde forelægge hvert Ting en samlet Oversigt over alle Fællesindtægter og Fællesudgifter for den kommende Finansperiode i Henhold til Normalbudgettet og Forslag til Tillægsbevillingslovene. Uden Hjemmel i disse Love eller i Normalbudgettet maatte ordentligvis ingen Udgifter afholdes,

men dog var der ved Grl.s § 58 fremdeles forbeholdt Kongen Ret til under de samme Betingelser, som i Fællesforfatningsloven ad administrativ Vej — jfr derimod Bestemmelsen i § 59 om foreløbige Love — at beslutte Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter, hvilken Beslutning skulde forelægges Folketinget i den første derpaa følgende Samling, hvori dette Ting da skulde beslutte, hvor vidt det vilde gjøre Ansvar gjældende mod de Ministre, der havde medunderskrevet Beslutningen. Statsregnskabets endelige Afslutning skulde ogsaa ske ved Lov, som først skulde forelægges Folketinget, ligesom Grundloven i § 57 gjentog Forfatningslovens Forskrifter om Oprettelse af en Regnskabsret med samme Opgave og Beføjelse som i Forfatningsloven bestemt, hvorhos der gaves en midlertidig Bestemmelse om Statsregnskabets Revision i Tidsrummet indtil Regnskabsrettens Oprettelse. De nævnte Bestemmelser i Forbindelse med Reglerne i Grundloven 1849 for Kongerigets særlige Finansvæsen stode ved Magt, indtil den gjennemsete Grl. 28 Juli 1866 traadte i Kraft for samtlige Danmarks Riges Anliggender, og det er de deri indeholdte Bestemmelser om Finanslovgivningen, som vi nu skulle undersøge nærmere.

B. Om den Myndighed, hvem Fastsættelsen af Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter i de enkelte Finansperioder tilkommer.

Angaaende dette Spørgsmaals Besvarelse maa først mærkes, at der hersker en vis Forskjellighed i de Regler, som de forskjellige evropæiske Forfatninger indeholde. I den engelske Statsret kjender man saaledes ikke noget Budget i den heromhandlede Betydning af Ordet som betegnende et samlet Overslag over alle Statens Indtægter og Udgifter; vel bliver der aarlig udstedt en saakaldt »Appropriation Act« i Lovsform (Bill), hvorefter en Række Summer maa anvendes til Fyldestgjørelse af forskjellige Statsformaals Behov og kun til disse; og en »financial Act«, som hjemler Oppebørsler af visse Skatter for det enkelte Aar; men disse Akter omfatte dog hverken samtlige Indtægter eller samtlige Udgifter, idet der baade findes et Indbegreb af Skatter og andre Indtægter, som Regeringen oppebærer uafhængig af Parlamentets aarlige Bevilling, og et Indbegreb af staaende Udgifter, saasom til Civillisten, Statsgjældens Forrentning o. s. v., hvis Afholdelse ikke er Gjenstand for aarlig Bevilling, men som én Gang for alle ere anviste til Udbetaling af visse Fonds, hvoraf den ældste og største er »the consolidated fund ; jfr A. Todd: On parliamentary government I S. 525—26; I. Hatschek: Englisches Staatsrecht I S. 455 flg. Denne engelske Ordning har til en vis Grad dannet

Udgangspunktet for Bestemmelserne i den svenske Regeringsform 1809 § 62, H. L. Rydin: Svenska Riksdagen II—I S. 195 flg.; og i den norske Grundlov 1814 § 75, B. Morgenstjerne: Norsk Statsforfatningsret S. 575 flg.; men Udgangspunktet for den i øvrigt paa Kontinentet herskende Budget Ordning er derimod at søge i den franske Statsret, hvor der allerede under Sully og Colbert plejede forud at opgjøres et aarligt Overslag over Statshusholdningens Indtægter og Udgifter, som benævnedes »état«. Selvfølgelig var Opgjørelsen deraf fra først af en blot embedsmæssig Forretning til Statsstyrelsens Efterretning, og den endelige Resolution, som fastsatte det, afgaves derfor ogsaa i Frankrig, ligesom tidligere hos os, af Kongen alene uden Stændernes Medvirkning. Revolutionen byggede videre paa den saaledes udviklede Tilstand, dog med den væsentlige Forandring, at Fastsættelsen af Overslaget nu blev overladt Nationalforsamlingen; Ff. 1791 Tit. 5 Art. 1 og 2; og i Henhold hertil er ogsaa i adskillige senere Forfatninger Budgettets Fastsættelse formelt overladt Repræsentationen alene. Saaledes hedder det i den belgiske Forfatning af 1830 Art. 115, at Kamrene hvert Aar votere Budgettet, hvilken Bestemmelse netop staar i Modsætning til Forskriften om Statsregnskabet, hvorom der skal udfærdiges en Lov. Kongen har herefter forfatningsmæssig ingen Andel i Beslutningen, hvorved Finansoverslaget fastsættes; men dette er en øjensynlig Anomali, hvorfor det ogsaa i den statsretlige Praxis udstedes i Lovsform, og ifølge de fleste andre Forfatninger er dette Reglen. Denne Ordning maatte i sig selv ligge nær som Følge af, at Nationalforsamlingen tillige var Indehaver af den lovgivende Magt; og allerede i den franske Konstitution 1799 § 45 hedder det derfor ogsaa, at Regeringen kunde raade over Statens Indtægter og anordne dens Udgifter i Overensstemmelse med »den aarlige Lov«. Denne saakaldte »loi de l'impôt« (Finanzgesetz) gik derefter igjen i en Række senere Forfatninger, saasom i den franske af 1814 og en Række tyske, hvoriblandt den prøjsiske af 31 Jan. 1850, hvori bestemmes, at Statshusholdningsetaten aarlig reguleres ved Lov; jfr Rydin: Svenska Riksdagen II-I S. 195 flg.; og denne Ordning er ligeledes gaaet over i vor Grundlov af 1849 og derefter i den gjældende Grl.s §§ 48; 49. Vi maa derefter principielt fastholde den Hovedsætning, at den periodiske Fastsættelse af Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter ifølge vor Forfatning er en Lovgivningsakt, idet Finansloven som saadan er en L o v, og denne Sætning afføder selvfølgelig sine Konsekvenser i Henseende til Myndigheden, af hvem den kan udøves, som ikke blot er Kongen og Rigsdagen ifølge Grl.s § 2; men eventuelt ogsaa Kongen alene ifølge Grl.s § 25; jfr hvad der herom er bemærket i anden Del S. 165 flg. og i de der anførte Afhandlinger, hvortil endnu kan føjes en Afhandling: Om den foreløbige Bevillingslov 12 April 1877 af »En gammel Jurist«.

C. Om de angaaende Udstedelsen af en endelig Finanslov gjældende formelle Regler.

Naar vi lige foran have fremhævet, at Finansloven falder ind under det almindelige Begreb Lov, maa dog paa den anden Side mærkes, at den i Henseende til Reglerne om sin Tilblivelse frembyder visse Ejendommeligheder i Modsætning til almindelige Love, og at man som Følge deraf ogsaa er beføjet til, saaledes som vi have gjort, at opstille en formel Adskillelse imellem den almindelige lovgivende og den særlige finanslovgivende Myndighed.

De nævnte Regler indeholdes i Grl.s § 48, og derefter er der først den Forskjel mellem Finanslove og andre Love, at Forslaget til de første regelmæssig s k a l forelægges. Initiativet med Hensyn til samme er altsaa for saa vidt bundet, medens det med Hensyn til andre Love staar Regeringen lige saavel som Tingenes Medlemmer frit for, om de ville fremlægge Lovforslag af et vist Indhold, eller ej; jfr §§ 23 og 44. Forskjellen er en nødvendig Konsekvens af den forskjellige Betydning, som tilkommer Finansloven og andre Love, idet hin er forfatningsmæssig nødvendig til Statens Bestaaen, medens disse blot sigte til den bestaaende Samfundsordnings videre Udvikling.

Der er ikke i § 48 sagt, af hvem Finanslovforslaget skal forelægges; men det er uden Tvivl underforstaaet som givet, at det skal forelægges af Regeringen; skulde saadant forsømmes, vil Ministeriet derfor ikke kunne undgaa at ifalde Ansvar for Tilsidesættelse af dets grundlovsmæssige Forpligtelse. Finanslovforslaget skal dernæst forelægges for h v e r ordentlig Rigsdag. En ordentlig Rigsdag sammentræder ifølge Grl.s § 19; jfr § 41; hvert Aar, og Betydningen af den omhandlede Forskrift er da først den, at der hvert Aar skal forelægges et Finanslovforslag for Rigsdagen, begrundet i, at Finansloven efter samme Paragraf kun gives for ét Aar ad Gangen; men den paagjældende Forskrift faar endnu en yderligere Betydning derved, at det foreskrives, at Finanslovforslaget skal forelægges for hver o r d e n t l i g Rigsdag. Den ordentlige Rigsdag kan nemlig ifølge Grl.s § 19 ikke lovgyldig sluttes af Kongen, inden den har været samlet i to Maaneder, og der er da ved denne Bestemmelse sikret Rigsdagen et Tidsrum af mindst 2 Maaneder til deri at behandle Finansloven; jfr ovfr II S. 319 flg. — Dernæst bestemmes i § 48, at Forslag til Finanslov skal fremlægges strax efter, at den ordentlige Rigsdag er s a t; jfr om Betydningen af Rigsdagens Sættelse eller Konstituering II S. 319. Ogsaa paa dette Punkt fremtræder saaledes en Forskjel mellem Finansloven og andre Love, idet Forslag til disse af Regeringen kunne forelægges paa ethvert Tidspunkt inden for Samlingen, medens Tidspunktet for

Finanslovens Forelæggelse er grundlovbestemt. Grunden hertil er klart nok den, at man ved Hjælp deraf har villet sikre Rigsdagen Adgangen til uopholdelig at kunne give sig i Lag med Behandlingen af Finanslovforslaget, som først og fremmest maa gøres færdig. Efter Ordene maa det nærmest udkræves, at Forelæggelsen sker umiddelbart efter Rigsdagens Sættelse, og hvis f. Ex. Regeringen skulde beslutte en Udsættelse af Rigsdagens Møder strax paa dette Tidspunkt, kunde det være et Spørgsmaal, om det ikke til Opfyldelse af Paragrafens Forskrift strængt taget maatte udkræves, at Forslaget forelagdes, forinden saadan Udsættelse fandt Sted. I Samlingerne 1855; 1859; 1863; 1865; 1867; 1869; 1875; 1880; 1884; har man dog uden Indsigelse fulgt en anden Fremgangsmaade, og imod denne kan der næppe heller rejses afgjørende Indvendinger, blot under Forudsætning af, at Finansloven forelægges strax efter, at Rigsdagens Møder efter Udsættelsen paa ny tage deres Begyndelse; thi da vil Rigsdagen under alle Omstændigheder have væsentlig den samme Tid til at behandle Finansloven, som om Forslag dertil var bleven forelagt straks efter Sættelsen, idet den Tid, hvori Rigsdagens Møder have været udsatte, ikke medregnes til at udbringe de i Grl.s § 19 omhandlede to Maaneder, da Rigsdagen ikke er samlet under Mødernes Udsættelse; jfr II S. 325.

Saa bestemmes videre i Grl.s § 48, at Finanslovforslaget skal behandles først i Folketinget. Andre Lovforslag — bortset fra Tillægsbevillingslovforslag — kunne fremlægges først i hvert af Tingene; med Hensyn til Finansloven gjælder derimod som Følge af den anførte Forskrift en modsat Regel. Grunden til denne Undtagelse er nærmest at søge i det historiske Forbillede, som man har hentet fra England. Dér har Underhuset fra gammel Tid paastaaet, at alle Pengebevillingskrav fra Regeringen først skulde rettes til det, og senere i Tidens Løb i en væsentlig Grad fortrængt Overhuset fra Andel i deres Behandling og Udstedelse, saaledes at endog Overhusets Samtykke ikke omtales i Indledningen til de paagjældende Bevillinger, og Overhuset ikke faar Lov til at gjøre specielle Forandringer i samme, men blot har Valget imellem at antage eller forkaste dem i deres Helhed. Fra England er denne Ordning gaaet over i flere kontinentale Forfatninger, f. Ex. i den prøjsiske Grundlov, hvor Herrehuset ogsaa kun kan vedtage eller forkaste Budgettet i dets Helhed. Herved er dog at bemærke, at Overhuset i England saavel som Herrehuset i Prøjsen staar i et særligt Afhængighedsforhold til Regeringen som Følge af dennes ubegrænsede Ret til Udnævnelse af nye Medlemmer. I Belgien, hvor Senatets Stilling er mere uafhængig, har man nøjedes med at fastsætte, at enhver Lov om Statens Indtægter og Udgifter først skal forelægges Repræsentanternes Hus; men i øvrigt har

Senatet Ret til at forandre disse saavel som andre Love. I Lighed hermed har man hos os formet Reglen om Tingenes Forhold til Finansloven derhen, at den vel skal behandles først i Folketinget, men at i øvrigt Landstinget er stillet paa samme Maade og lige saa frit i Henseende til sin Behandling deraf, som i Henseende til enhver anden fra Folketinget oversendt Lov. Naar Holck II S. 124 som Grund til den anførte Bestemmelse om Finanslovens Forelæggelse i Folketinget fremhæver, at dette Ting maa formodes at vise den største Sparsommelighed med Statens Midler, da turde denne Begrundelse være erfaringsmæssig ugrundet. Og for saa vidt man til Støtte derfor vilde sige, at der i Landstinget findes en særlig Repræsentation for de mere formuende Borgere, maa det heller ikke glemmes, at det fortrinsvis repræsenterer de større Skatteydere, som stærkest vilde føle Følgerne af Ødselhed med Statens Midler, idet denne vilde hidføre nye Skattepaalæg, som særlig ramme de mere formuende og højere beskattede Borgere, medens de mindre formuende, som derfor ogsaa yde forholdsvis mindre i Skat, vilde kunne nyde uforholdsmæssigt større Goder gennem Bevillinger paa Finansloven. Den eneste Grund, som kan gives, er den, at Folketinget er udgaaet fra lige Valg af Flertallet af de valgberettigede Borgere, hvorfor man ved den anførte Bestemmelse til en vis Grad har hyldet Folkesuverænitetens Princip og tillagt det blotte Antal en fortrinlig Indflydelse, hvilken man i øvrigt i vor Forfatning baade ved den monarkiske Regeringsform og ved Landstingets Dannelse har modvirket.

Følgen af, at Finanslovforslaget først behandles i Folketinget, vil faktisk blive den, at dette Ting faar en overvejende Indflydelse paa samtlige Finanslovens Enkeltheder. Landstinget, som først plejer at modtage den paa et sent Stadium af Rigsdagssamlingen i den Skikkelse, hvori Folketinget har vedtaget den, vil under regelmæssige Forhold fortrinsvis beskæftige sig med at prøve de Hovedposter, som staa i Forbindelse med Principspørgsmaal, saavel som andre Spørgsmaal, om hvilke der maatte være Uenighed mellem Bevillingsmagtens forskellige Faktorer; men ved Siden heraf er der en anden Ting, som Landstinget særlig vil have at vaage over med Hensyn til Finansloven. Folketinget, for hvilket denne Lov først forelægges, og som der derved er muliggjort en overvejende Indflydelse paa den fremfor paa andre Love, vil som Følge heraf have en naturlig Stræben efter at højne dens Betydning ved at forsøge paa at drage saa meget som mulig ind i den og saaledes gjennemføre Reformer ad Bevillingsvejen fremfor ad den almindelige Lovgivnings Vej. Dette er en Fremgangsmaade, som det engelske Underhus i ældre Tid oftere har benyttet. Naar en Reformlov var forkastet i Overhuset, satte Underhuset den i Forbindelse med en Bevilling (tacking bill) og nødte paa den Maade

Overhuset til at vedtage den, idet Overhuset som oftest af praktiske Grunde ikke turde vove at skride til den Yderlighed at forkaste Loven. Men ved en saadan Fremgangsmaade forrykkes den rette Magtfordeling mellem Statsmagtens forskjellige Faktorer. Naar Finansloven ikke blot bliver det, den ifølge Grl.s § 48 skal være, nemlig den Lov, der fastsætter Overslaget over Indtægter og Udgifter, men i Virkeligheden bliver en Lov, som ordner og omordner Lovgivningen og Forvaltningen i dens Helhed, saa vil uundgaaelig det Ting, som har den væsentligste Indflydelse paa Finansloven, ogsaa blive Statsmagtens egentlige Tyngdepunkt, og det andet Ting, saavel som Regeringen, vil synke ned til at spille en forholdsvis ringe Rolle. Derfor vil der paa dette Punkt være en betydningsfuld forfatningsretlig Opgave at varetage for Landstinget.

For øvrigt er intet særligt at mærke om Finanslovens Behandling i Rigsdagen, idet den bliver at behandle paa almindelig Maade i Overensstemmelse med Grl.s §§ 52 og 53. Opnaas ikke Enighed, nedsættes et Fællesudvalg; derpaa sker den endelige Afgjørelse i Henhold til Fællesudvalgets Indstilling i hvert Ting for sig. Bliver Afgjørelsen ikke den samme i begge Ting endog blot med Hensyn til en enkelt Post, vil Følgen være, at ingen endelig Finanslov kan udkomme. Da en Finanslov imidlertid er nødvendig til Statsstyrelsens Fortsættelse, vil det være nødvendigt, at man fra alle Sider viser den størst mulige Imødekommen, og mislykkes det første Gang, kan man efter Omstændighederne gjøre et gjentaget Forsøg ved en ny Finanslovsbehandling, navnlig naar der er indtraadt Forandringer i Mellemtiden, saasom et nyt Ministeriums Dannelse, der aabner bedre Udsigter til Forstaaelse og Finanslovens deraf følgende regelmæssige Fornyelse; Rigsdags Tid. 1896—97, Oversigt S. 10. Skulde det imidlertid ikke lykkes ad den Vej at komme til Enighed, er der ikke anden Udvej end at hjælpe sig med en foreløbig Finanslov; jfr foreløbige Love Nr. 36, 12 April 1877; Nr. 32, 1 April 1885; Nr. 15, 10 Febr, 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; indtil den fornødne Enighed mellem Tingene kan tilvejebringes. Det er ogsaa en Selvfølge, at der tilkommer hvert af Tingene en formel Ret til at forkaste Finansloven paa samme Maade, som hvert Ting kan forkaste enhver anden Lov; men da en saadan Forkastelse i Virkeligheden gaar ud paa at nægte Midlerne til Statens fortsatte Bestaaen, maa et saadant Skridt siges at være en revolutionær Fremgangsmaade, der gaar ud paa at forrykke den rette Magtfordeling, som Grundloven har opstillet, ved at berøve Regeringen den Selvstændighed og Frihed over for Rigsdagens enkelte Afdelinger, som den efter Grundlovens Bestemmelser; jfr især §§ 2 og 13; maa forudsættes

at skulle være i Besiddelse af. Af finanspolitiske Grunde, hvorom mere nedenfor, har vor Grundlov dog ikke villet udelukke Muligheden af saadan Misbrug; men har paa den anden Side givet Regeringen Midler til at værge sig imod samme, især ved Forskriften i § 25.

Har det ene Ting forkastet Finansloven, og Regeringen derved nødes til at udstede en foreløbig Finanslov, vil der dog ikke være noget i Vejen for, at den æsker det andet Tings Mening om Finanslovens rette Indhold, og at dette, for saa vidt det er villig dertil, udtaler den gjennem det forelagte Finanslovforslags Behandling i Lovsform; Landstings Tid. 1885—86, Sp. 405—409.

D. Finanslovens Varighed.

De samme statshusholderske Grundsætninger, der afføde Nødvendigheden af overhovedet at regere i Henhold til et forud opgjort Overslag over Indtægter og Udgifter, medføre yderligere Nødvendigheden af Overslagets regelmæssige Fornyelse eller, om man vil, Budgettets periodiske Fastsættelse. Deraf følger, at Finanslovene udmærke sig ved en anden ejendommelig Modsætning til Lovene i Almindelighed, for saa vidt som Grænserne for deres Varighed i Tiden angaar. Herom giver Grl.s § 48 en Regel, idet den bruger Udtrykket: Forslag til Finanslov for det følgende Finansaar. Hermed er vel ikke benægtet, at en Finanslov kan indeholde Bestemmelser, der ogsaa skulle gjælde efter Finansperiodens Udløb; men som Finanslov eller som den Lov, der indeholder Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, har den kun Gyldighed for den enkelte Finansperiode, for hvilken den er udstedt. Denne Periode kaldes Finansaaret, fordi den efter den bestaaende Ordning er et Aar, hvis Begyndelse og Slutning dog ej falder sammen med det borgerlige Aar; jfr Aab. Brev 5 Juni 1849; men gaar fra 1 April til 31 Marts. En Forlængelse af denne Periode, hvorved den f. Ex. blev to Aar, vil dog kunne ske ved simpel Lov under Forudsætning af, at man forandrer Forskriften i Grl.'s § 19 om Rigsdagens Sammentræden, saaledes at den kun sammentræder hvert andet Aar; thi da vil ogsaa Finansperioden blive toaarig; jfr Udtrykket i § 48 »paa hver ordentlig Rigsdag« o. s v. Dernæst vil Finansaarets Begyndelse og Slutning, der ikke er grundlovmæssig bestemt, til enhver Tid kunne ændres ved simpel Lov. Er Finansaaret udløbet, træder Finansloven ifølge Grundloven og dens eget Indhold, jfr Overskriften: Finanslov for Finansaaret o. s. v., ud af Kraft. Regeringen vil herefter ikke længere kunne føre Regeringen, oppebære Indtægter eller afholde Udgifter i Henhold til den. Hvis saaledes f. Ex. ved den paagjældende Finanslov en vis Sum maatte være

bevilget til et eller andet Øjemed, f. Ex. Opførelse af en Bygning, Kjøb af et Skib o. s. v.; men den paa Grund af særlige Omstændigheder, saasom Arbejdets Vidtløftighed, o. s. v., ikke er brugt indenfor den Tid, for hvilken Loven gjælder, saa vil den senere ikke mere kunne anvendes, medmindre der gives en ny Bevilling i en ny Finanslov, som hjemler Anvendelsen til det anførte Øjemed i det foreliggende Finansaar. Herved maa dog ikke overses, at denne Regel, fra hvilken der kun er gjort enestaaende positive Undtagelser; jfr f. Ex. Finanslov 1908—09 § 21; III A. a 5, IV C 1, 12 V. B. 2, 5; b. Universitetet I. 3 c, g; § 26 II. B. 12 § 27 II. A. a; ikke fastholdes aldeles strengt i Praxis. En eneste Gang har man vel i Henhold til Ind. Min. Cirk. 27 Marts 1861 afsluttet Regnskabet for Finansaaret 1860—61 den 31 Marts s. A., saaledes at kun alle til den Tid virkelig foregaaede Indbetalinger og Udbetalinger optoges i Regnskabet, hvorimod alle andre overførtes paa forventet Tillægsbevilling; jfr Lov om Tillægsbevilling 19 Jan. 1863; men senere er denne Fremgangsmaade ikke bleven gentagen, hvorimod man vedblivende har fastholdt den tidligere indførte Ordning med en saakaldet Tillægsperiode, omfattende et Tidsrum af 3 Maaneder, i hvilket de enkelte Ministerier endnu kunne trække paa de ved sidste Finanslov bevilgede Summer, dog kun, for saa vidt angaar Foranstaltninger, der ere begyndte, men ikke afsluttede inden Finansaarets Udløb, f. Ex. naar Talen er om Leveringer, der vel ere bestilte, men ikke effektuerede inden Udløbet af Finansaaret; Arbejder, som ere bortliciterede, men ikke fuldførte inden samme Tidsrum o. s. v. Under lignende Omstændigheder kunne ogsaa i Løbet af tre Maaneder Indtægter, som indkomme, modtages, uden at man behøver at søge Tillægsbevilling derpaa; jfr nærmere herom Statsrevisionens Beretn. om Statsregnskabet 1861—62, Indledning; Forslag til Lov om Statsregnskabet, med Motiver; Landstingstid. 1871—72 Tillæg A Sp. 1561—68; Tillæg B Sp. 1277—92. I øvrigt maa det fastholdes, at den anførte Regel efter Grundloven gjælder ubetinget, og det kan ikke gjøre Forskjel, om den nye Finanslov for det følgende Finansaar foreligger færdig ved den foregaaende Finanslovs Udløb eller ikke. Selv i sidste Fald er man ikke berettiget til uden videre at tillægge den tidligere Finanslov en Gyldighed, som hverken Grundloven eller dens eget Indhold hjemler. Men naar nu den gamle Finanslovs Gyldighed er udløbet, og ingen ny samtidig kan træde i Kraft, hvad saa? Det kan da ikke være Grundlovens Mening, at Indtægters Oppebørsel og Udgifters Afholdelse skulde høre op i den Tid, som hengaar inden den nye Finanslovs Ikrafttræden. Maa man da ikke antage, at den forrige Finanslovs Gyldighed grundlovmæssig kan udstrækkes, indtil den nye Finanslov er kommen i Stand? Dette vil ikke grundlovmæssig kunne finde Sted. Det er nemlig Grund-

lovens Udgangspunkt i §§ 48 og 49, at en ny Finanslov altid skal foreligge ved en ny Finansperiodes Begyndelse, og Lovgivningsmagten bør sørge for, at dette overholdes. Derfor har Grundloven i § 41 givet den Regel, at den ordentlige Rigsdag, som skal behandle Finansloven, sammentræder senest den første Mandag i Oktober Maaned, altsaa omtrent ½ Aar før Finansaarets Udløb, og denne Tid har Grundloven anset for tilstrækkelig til at tilvejebringe en ny Finanslov; se dens § 19 om Rigsdagens grundlovmæssige Ret til at blive sammen i to Maaneder; jfr Landstingstidende 1884—85, Sp. 802. Den har derfor opstillet Reglen i § 49 ganske ubetinget, og som Følge heraf er det ogsaa Regeringens og Rigsdagens ubetingede Pligt at sørge for en Finanslovs Tilvejebringelse inden Finansaarets Begyndelse. Men i Retsbrugen har man dog langt fra altid kunnet holde sig dette Bud efterrettelig. Allerede i den første Samling greb man efter Folketingets Finansudvalgs Initiativ ved Lov 26 Marts 1850 til den Udvej, der efter den Tid i vid Udstrækning er bleven fulgt, at udstede en Lov angaaende en midlertidig Bevilling af Indtægter og Udgifter, ifølge hvilken Regeringen, indtil Finansloven for vedkommende Finansaar var givet, dog ikke ud over et vist Tidspunkt, til hvilket den kunde ventes at ville foreligge, bemyndigedes til foreløbig at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gjældende Regler, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, som vare opførte i det Rigsdagen forelagte Finanslovforslag, ikke overskredes, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter. Men i den nærmest efterfølgende Aarrække udstedtes dog kun en enkelt midlertidig Bevillingslov 28 Marts 1853, der var nødvendiggjort ved Rigsdagens Opløsning ifølge Aab. Brev 13 Jan. s. A.; jfr Aab. Brev 16 Febr s. A. Først fra Samlingen 1866—67 begyndte Udstedelse af disse Love at blive hyppigere; jfr Lovene 29 Marts 1867; 28 Marts 1868; 29 Marts og 30 April 1870; og med Lov Nr. 33, 29 Marts 1873 antoge de Benævnelsen: Midlertidige Finanslove, af hvilke der i de efterfølgende Aar udstedtes en Mængde; jfr Love Nr. 19, 24 Marts 1875; Nr. 33, 31 Marts 1877; Nr. 36, 31 Marts og Nr. 47, 14 Maj 1879; Nr. 30, 22 Marts 1880; Nr. 48, 1 April; Nr. 87, 31 Maj; Nr. 105, 30 Juni 1881; Nr. 39, 31 Marts 1882; Nr. 59, 31 Marts 1883. Medens alle de tidligere Finanslove af denne Slags dernæst havde fastsat en bestemt Tidsgrænse for deres Gyldighed inden Finansaarets Udløb, naaede man ved Lov Nr. 105, 30 Juni 1881 dertil, at en saadan Tidsgrænse ikke fastsattes, idet tværtimod Loven blot lød paa, at den skulde gjælde, indtil Finansloven for Finansaaret 1881—82 var given, og den kom da ogsaa til at gjælde Finansaaret ud. I Anledning af denne Lov blev der første Gang Spørgsmaal om Forstaaelse af Lovens Indhold i Henseende til Udgiftssiden, hvilket Spørgsmaal ikke tidligere var bleven rejst, fordi den midlertidige

B.U.H.

Finanslov var bleven dækket af den endelige Finanslovs Indhold. Og ved det i Henhold til Loven opgjorte Statsregnskabs Prøvelse viste der sig da en haabløs Uenighed angaaende Forstaaelse af den Sætning, at Regeringen skulde kunne afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gjældende Regler. Denne Uenighed fremtraadte baade i Statsrevisionen, i Udvalgene og i selve Tingene; jfr Statsrevisionens Betænkning over Statsregnskabet 1881—82; Rigsdagstidende 1883—84, Tillæg B, Sp. 9 flg.; 1295 flg.; 1485 flg; og bestemte Landstinget til ikke længere at vedtage nogen midlertidig Finanslov i den hidtilværende Affattelse, som Folketinget derimod fastholdt, hvorfor Forsøgene paa at enes om en ændret Affattelse mislykkedes; jfr Rigsdagstidende 1884—85; Oversigt over Forhandlingerne i Folketinget S. V.; i Landstinget S. VI. Den 2 og 3 April 1894, da Forfatningskonflikten afsluttedes, vedtog hvert af Tingene derimod følgende enslydende Beslutning; jfr Rigsdagstidende 1893—94, Tillæg C, Sp. 1315; 1331:

For at forebygge lignende politiske Konflikter, som den nuværende, beslutter Rigsdagen at udtale:

»Dersom Behandlingen af Finanslovforslaget for det følgende Finansaar ikke er tilendebragt inden Finansaarets Udgang, bør Regeringen forelægge for Rigsdagen og denne vedtage en midlertidig Finanslov, saalydende:

»Indtil Finansloven for Finansaaret er given, dog ikke udover to Maaneder, bemyndiges Regeringen til at opkræve de ved de bestaaende Love hjemlede Skatter og andre Statsindtægter samt til at afholde de til Statshusholdningens Førelse nødvendige Udgifter, dog at Beløbene af de enkelte ved den sidste Finanslov bevilgede ordentlige Udgiftsposter ikke overskrides, og at der til Foranstaltninger, som ligge udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, kun kan gjøres de Udgifter, som ere fornødne for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang, og ikke udover de hertil tidligere bevilgede eller dog ved de tidligere Bevillinger til Arbejdernes Fortsættelse i det vedkommende Finansaar forudsatte Beløb«.

Denne Beslutning, som kun binder hvert af Tingene i Kraft af deres egen frie Vilje, gaar altsaa først ud paa, at den midlertidige Finanslovs Varighed skal lyde paa to Maaneder. I Henseende til Beslutningen om dens mulige Forlængelse er hvert af Tingene stillet fuldstændig frit. Rigsdagstidende 1896—97, Tillæg C, Sp. 1481; 1487.

I Henseende til Indholdet mærkes, at de ved de bestaaende Love hjemlede Skatter kunne opkræves og desuden »andre Statsindtægter«, hvad enten de ere hjemlede ved Lov eller ikke; f. Ex. Domæneindtægter, blot de ere erhvervede paa lovlig Maade.

I Henseende til Udgifterne er Regeringen bemyndiget til at afholde de til Statshusholdningens Førelse nødvendige Udgifter, dog kun indenfor visse Grænser; i Henseende til de ordentlige ɔ: allerede tidligere bevilgede, regelmæssig tilbagevendende Udgifter, maa de ved sidste Finanslov bevilgede Beløb ikke overskrides; i Henseende til Foranstaltninger, der ligge udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, ɔ: nye, overordentlige Udgifter, er Grænsen givet i en dobbelt Retning ved, at de kun maa afholdes til alt iværksatte Arbejders Fortsættelse og kun med saadanne Beløb, som tidligere ere bevilgede eller forudsatte at skulle bevilges i vedkommende Finansaar.

Et Forbillede for disse midlertidige Finansloves Indhold frembød til en vis Grad Indholdet af midlertidig Finanslov Nr. 119, 8 Novbr 1877, der forlængedes Finansaaret ud ved Lov Nr. 130, 20 Decbr 1877, ifølge hvilken Regeringen bemyndigedes til foruden de nødvendige løbende Udgifter at afholde saadanne overordentlige Udgifter, som fandtes optagne paa det af Folketinget vedtagne Forslag til Finanslov 1877—78, for saa vidt angik Arbejder og Foranstaltninger, der allerede vare paabegyndte.

Men selv bortset fra, at herefter Uenighed om de midlertidige Finansloves Indhold ikke umuliggjør deres Udstedelse, maa imidlertid fremdeles mærkes, at der ifølge den siden Grundlovens Givelse bestaaende Ordning, hvorefter der som alt ovenfor S. 35 bemærket ligger et Tidsrum af omtrent sex Maaneder mellem Finanslovforslagets Fremlæggelse for Rigsdagen og Finansaarets Udløb, under ordinære Forhold burde være tilstrækkelig Tid til, at hele Finanslovbehandlingen, den afsluttende Behandling i et Fællesudvalg derunder indbefattet, kunde foregaa indenfor det. En plavsibel Undskyldning for midlertidige Finansloves Udstedelse vil derfor kun foreligge i overordentlige Tilfælde, der maatte nødvendiggjøre Afvigelse fra Reglen f. Ex. efter en stedfunden langvarig Udsættelse af Rigsdagens Møder eller en mellemkommende Opløsning af et af Rigsdagens Ting, som hindrer dets regelmæssige Finanslovsarbejde; Rigsdagstidende 1883—84, Tillæg B, Sp. 1559—62. Midlertidige Finanslove maa derfor fra et grundlovmæssigt Synspunkt under alle Omstændigheder vedblive at være sjældne Undtagelser.

Naar man dog har bestræbt sig for at enes om en forud bestemt Affattelse af dem, er det begrundet i Haabet om ved deres Hjælp at vinde Tid til at enes om en regelmæssig Finanslov, hvor saadan Enighed har vist sig vanskelig at tilvejebringe, for paa den Maade saa vidt muligt at undgaa Gjenudstedelse af de foreløbige Love om Indtægts- og Udgiftsbevilling, der vare blevne udstedte i en Aarrække, i hvilken ingen regelmæssig Finanslov havde kunnet tilvejebringes. Allerede foreløbig Lov Nr. 36 12 Apr. 1877 bemyndigede saaledes, som bemærket, Regeringen

til foruden de nødvendige løbende Udgifter at afholde alle saadanne, som begge Ting havde vedtaget ved Finanslovens eneste Behandling; og de foreløbige Bevillingslove fra Aarene 1885—93 bemyndigede overhovedet Regeringen til at afholde de til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse nødvendige Udgifter, deriblandt de Udgifter, som vare vedtagne af begge Rigsdagens Afdelinger ved Finanslovforslagets sidste Behandling: jfr foreløbige Love om Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finanslov for Finansaaret er given, ovfr II, S. 166. Disse foreløbige Love tillagde sig ikke selv Benævnelsen midlertidige Finanslove og manglede for saa vidt ogsaa strengt taget disses Ejendommelighed, som de ikke indeholdt et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Men da Regeringen dog i Henhold til dem lod udarbejde og i Ministerialtidende offentliggjøre specielle Budgetter for samtlige Ministerier; jfr Ministerialtidende B 1885, S. 161 flg.; 225 flg.; 1886, S. 102 flg.; 151 flg.; 1887, S. 207 flg.; 1888, S. 223 flg.; 289 flg.; 1889, S. 245 flg.; 297 flg.; 1890, S. 177 flg.; 1891 S. 157 flg.; 1892, S. 227 flg.; 1893, S. 253 flg.; kunde derved i Virkeligheden Grundlovens Bud siges at være fyldestgjort af dem. Derimod stiller Forholdet sig anderledes i Henseende til de tidligere nævnte midlertidige Bevillingslove, som ikke ledsages af nogen tilsvarende Opgjørelse af det Beløb af Indtægter og Udgifter, der skal opkræves og afholdes i Henhold til dem.

Naar Lov Nr. 33, 29 Marts 1873 og følgende Bevillingslove kaldte sig selv midlertidige Finanslove, da var dette følgelig en urigtig Benævnelse, idet deres Indhold netop mangler det for en Finanslov væsentlige. Naar man til Forsvar for denne Udeladelse har fremhævet; jfr Holck II., S. 126—27; at Grundlovens Hensigt med Begrænsningen af Finanslovens Gyldighed kun er at sikre Rigsdagens stadige Indflydelse paa Finansforvaltningen, og at man opnaar al den Betryggelse, som kan kræves, dersom den paagjældende Lov vedtages af Rigsdagen, da beror dette Forsvar paa en fejlagtig Opfattelse af det principale Øjemed med de paagjældende Forskrifter. De gaa først og fremmest ud paa, at der skal herske en regelmæssig, god Orden og Plan i Statshusholdningen, og hertil sigte Reglerne om Budgettets periodiske Tilvejebringelse. Dertil har Grundloven yderligere foreskrevet Rigsdagens Medvirken paa lignende Maade, som ved Lovgivningen i Almindelighed; men den har paa den anden Side ved Bestemmelsen i § 49 tydelig udtalt, at den ikke har villet tillægge Rigsdagen eller selve den finanslovgivende Myndighed en Ret til at dispensere fra Nødvendigheden af Overslaget. En saadan Dispensation burde hverken Rigsdagen meddele eller Ministeriet modtage, lige saa lidt for en Maaned, som for et Aar. Man vilde næppe være tilbøjelig til at indrømme Rigsdagen eller nogen anden end selve den grundlovgivende Myndighed Ret til at bemyndige Regeringen til Aar ud og Aar ind at regere uden Budget;

men Forskjellen i Tidsmaalet kan dog ikke begrunde nogen Forskjel i Henseende til den principielle Opfattelse af Spørgsmaalet. Er da den nævnte Fremgangsmaade udenfor Nødstilfælde at anse som grundlovstridig, kan den ikke anses som værende i Stand til at forandre det, der i Virkeligheden maa siges at være Grundlovens sande Mening.

Af Hensyn til den praktiske Rolle, som de omtalte Bevillingslove have spillet og endnu i Fremtiden muligvis kunne komme til at spille, skulle vi gjøre et Par Bemærkninger angaaende det Spørgsmaal, om slige Bevillingslove maatte kunne udstedes som foreløbige. Dette Spørgsmaal undersøger Holck II, S. 127 og slutter Undersøgelsen med den Erkjendelse, at det kan lade sig gjøre, fordi den paagjældende Lov ikke er nogen Finanslov. Herved er dog at bemærke, at naar man med Holck gaar ud fra, at Finansloven ikke kan udstedes som foreløbig, bør man ogsaa ubetinget erklære sig for det samme Resultat i Henseende til denne Lov. Den er ikke nogen Finanslov; men den staar dog i Henseende til Betydning ved Siden af Finansloven, træder, som Holck selv bemærker, midlertidig i Stedet for den, da den paa samme Maade, som en virkelig Finanslov gaar ud paa at bemyndige Regeringen til at afholde Udgifter og opkræve Indtægter, og ligesom han derfor ogsaa i andre Henseender vil have Loven behandlet som Finanslov, idet Initiativet dertil skal udgaa fra Regeringen, og den skal behandles først i Folketinget, saaledes maa den samme Sætning fastholdes i Henseende til Spørgsmaalet om, hvor vidt Loven maatte kunne udstedes som foreløbig. Man kan ikke imod Anvendelsen af en fra Finansloven hentet Analogi paa denne Lov paaberaabe sig, at man derved vilde benytte Analogien til at unddrage en Lov fra den Grundlovsforskrift, hvorunder den i Forvejen maa siges at falde ind, nemlig Grl.'s § 25. Under denne sidste Bestemmelse kunde man muligvis ville sige, at den paagjældende Lov falder ind, og at derfor ogsaa Udstedelsen af den som foreløbig maa være tilladt, for saa vidt som man ikke ved Hjælp af Grl.'s §§ 48 og 49 kunde godtgjøre det modsatte. Men herved er at bemærke, at den her omhandlede Bevillingslov i Virkeligheden efter det før anførte er en saadan Lov, hvis Tilværelse Grundloven slet ikke kan antages at have forudsat, og som den derfor i § 25 aldeles ikke hverken har kunnet eller villet give Regel om. Den paagjældende Lov maa derfor ogsaa siges at ligge uden for Grundlovens Ord og Tanke, og dens Behandling er som Følge heraf aldeles ikke grundlovbestemt. Det vil derfor netop gjælde om, ved en Undersøgelse af Loven at faa Vished for, hvor vidt den skal falde ind under Reglen i § 25, eller under Undtagelsen i §§ 48 og 49 hvilket maa afgjøres under Hensynet til, hvad den grundlovgivende Myndighed, hvis den havde tænkt sig en saadan Lovs Udstedelse, vilde have bestemt om den;

og her maa da ubetinget fastholdes, at en saadan Aarsagernes Lighed, som hjemler Anvendelsen af Finanslovens Analogi, foreligger. Den Hovedgrund, som maatte antages at have bevæget den grundlovgivende Myndighed til at foreskrive, at Finansloven ikke skulde kunne udstedes som foreløbig, nemlig Hensynet til at sikre Rigsdagens Andel i Raadigheden over Statens Pengemidler, saaledes at uden dens Samtykke ingen end ikke foreløbig Raaden derover lovlig skulde kunne træffes, vilde aabenbart ogsaa have ført til at statuere, at en Bevillingslov som den nævnte kun maatte udstedes med Rigsdagens Samtykke og ikke som foreløbig af Kongen alene. Ellers maatte man vedkjende sig det underlige Resultat, at Regeringen under ingen Omstændigheder kunde føres uden Rigsdagens Samtykke med et forud fastsat Budget, men derimod vel uden et saadant. Under alle Omstændigheder maa Reglen angaaende Finanslove ogsaa gjælde for de foran nævnte Bevillingslove, der ere bestemte til at erstatte dem; thi den Grundtanke, hvorfra de, der benægte Muligheden af Finanslove Udstedelse som forelobige, gaa ud, er i Virkeligheden den, at Finanslovs Nægtelsen skulde være et Middel til at umuliggjøre ethvert Ministerium, der ikke behager Flertallet i Folketinget, og derigjennem fremtvinge Folketings Parlamentarismen; men denne Tanke fører selvfølgelig til at indbefatte alle de Love, der skulle erstatte Finansloven ved at muliggjøre Statshusholdningens Førelse i Henhold til dem, under samme Regel. Vel finder nu denne Betragtning ikke i samme Grad Anvendelse paa de Bevillingslove, der kun hjemle de nødvendige løbende Udgifters Afholdelse; men til en vis Grad kan det dog siges at være Tilfældet, da de dog retlig set muliggjøre en indtil videre fortsat Regeringsførelse ved et Ministerium, som Folketingets Flertal ønsker fjernet, naar dette Ministerium blot er hensynsløst nok til at underkaste Samfundet de Savn, som en Statsstyrelse i Henhold til en slig Bevillingslov afføder. Dertil kommer den formelle Hovedgrund, at der ikke findes Spor af Hjemmel i Grl.'s § 25 til at underkaste en Bevillingslov en forskjellig Regel, efter som den har det ene eller det andet Indhold. Alle de her omhandlede Bevillingslove maa derfor i Henseende til Muligheden af deres Udstedelse som foreløbige dele Skæbne med hinanden og med Finanslovene, og naar man, som Holck, til det Resultat, at Finanslove ikke kunne udstedes i Henhold til Grl.'s § 25, burde man derfor følgerigtig ogsaa naa til det samme Resultat i Henseende til alle disse Bevillingslove. Antages det derimod, at ogsaa Finansloven efter Omstændighederne kan udstedes som foreløbig, vil man være nødt til at vedkjende sig det samme Resultat med Hensyn til disse Bevillingslove, og i Henseende til dette Udslag af Undersøgelsen kunne vi altsaa samstemme med Forfatteren, idet han, som bemærket, indrømmer Muligheden af, at de paagjældende Love kunne ud-

stedes som foreløbige under den Forudsætning, at Grundlovens Betingelser med Hensyn til foreløbige Loves Udstedelse overhovedet kunne foreligge i Henseende til dem. Men her opstaar en ny Uoverensstemmelse, idet Forfatteren synes at gaa ud fra den Anskuelse, at disse Betingelser næppe nogen Sinde kunne tænkes at foreligge paa en saadan Maade, at de ville kunne blive grundlovmæssig udstedte. Forfatteren nægter vel ikke, at den Betingelse for Udstedelsen, at et særdeles paatrængende Tilfælde foreligger, kan være fyldestgjort for disse Loves Vedkommende; men han mener, at et saadant Tilfælde næppe ordentligvis vil kunne indtræde, medmindre Regeringen selv har forskyldt det ved f. Ex. at opløse Rigsdagen uden at sørge for, at Finansloven eller dog en med Rigsdagens Samtykke udstedt Bevillingslov betimelig tilvejebringes, og en Lov af den sidstnævnte Art vil derfor efter hans Mening ikke kunne udstedes paa anden Maade, end at Udstedelsen dog maa tilregnes Ministeriet, der har medvirket ved samme, som en ulovlig Handling, for hvilken det kan ifalde Ansvar for Rigsretten. Herved er imidlertid at bemærke, at Forfatteren ikke udtømmende angiver alle de Kombinationer, som kunne foreligge; det kunde jo være, at Regeringen havde søgt at skaffe en Finanslov ved betimelig at forelægge Forslag til den, men at et af Rigsdagens Ting ikke havde villet yde den hertil fornødne Medvirkning, men sinket dets Fremme, saa at det ikke kunde behandles færdigt inden Finansaarets Udgang; Landstingstidende 1888—89, Sp. 1172 flg.; 1619—20; 1889—90, Sp. 1582—83; medens Forsøget paa at tilvejebringe en Bevillingslov alt forinden havde vist sig haabløst. I saa Fald holde Forfatterens Bemærkninger ikke Stik, og her kan man ikke paalægge Regeringen noget Ansvar for Lovens Udstedelse. Paa lignende Maade stiller Forholdet sig, naar Tingene indbyrdes ikke kunne enes om Finansloven eller Bevillingsloven; Landstingstidende 1884—85, Sp. 1129—40. Hvad Retsbrugen angaar, kan bemærkes, at der er forekommet et Tilfælde, hvor en Forlængelse af en af de tidligere gængse Bevillingslove har fundet Sted ved en foreløbig Lov; jfr Lov 12 Maj 1853; men paa den anden Side maa dog bemærkes, at Rigsdagen ikke positivt har billiget denne Adfærd, da den endelige Lov af 17 Juli 1853 ikke omtaler den foreløbige, men indskrænker sig til at forlænge Loven af 28 Marts s. A. Paa lignende Maade stiller Forholdet sig mellem Lov Nr. 119, 8 Novbr 1877 og foreløbig Lov Nr. 36, 12 April s. A.

Af de i Aarene 1885—1893 udstedte foreløbige Bevillingslove har Folketinget forkastet to, efter at de i Medfør af Grl.'s § 25 vare blevne forelagte af Regeringen: Folketingstidende 1885—86, Sp. 876; 1887—88, Sp. 433; medens andre ere blevne forkastede, efter at være blevne indbragte i Folketinget ved privat Initiativ paa en ifølge H. R. D. 15 Oktbr

1886 betydningsløs Maade; Folketingstidende 1885—86, Sp. 91; 1886—87, Sp. 52; 1887—88, Sp. 554; 1888—89, Sp. 44; 1889—90, Sp. 38; 1890—91, Sp. 35; 1891—92, Sp. 44; 1892—93, Sp. 39; 1893—94, Sp. 51; hvorimod de ikke ere blevne forkastede, efter derpaa at være blevne forelagte af Regeringen, idet de saa ere blevne henviste til Behandling i Udvalg; Folketingstidende 1886—87, Sp. 890; 1888—89, Sp. 242; 1889—90, Sp. 579; 1890—91, Sp. 357; 1891—92, Sp. 534; 1892—93, Sp. 1230; 1893—94, Sp. 519; som ikke have tilendebragt Behandlingen af nogen af dem.).

E. Finanslovens Indhold.

Herom giver Grl.'s § 48 en Regel i de Ord, der ere føjede til Finansloven: indeholdende et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Her er sagt, hvad Finansloven skal indeholde, og dette dens grundlovbestemte Indhold skulle vi da undersøge nærmere.

Da det er Statens Indtægter og Udgifter, som Finansloven skal optage, er den ligefremme Følge deraf den, at den grundlovmæssig ikke har at befatte sig med private Personers Indtægter og Udgifter. For de fysiske Personers Vedkommende er dette Punkt ikke af videre Interesse, men vel efter Omstændighederne, hvor Talen er om juridiske Personer. Med Hensyn til Stiftelser vil det saaledes være af Betydning, om de efter deres Væsen ere private, funderede af private Personer med egne Midler i det Øjemed at virke for særlige, selvstændige Formaal, hvorpaa Exempler foreligge i mangfoldige Legater, Stipendier, o. s. v.; eller om de ere grundlagte af Statsmagten ved Hjælp af Statsmidler, som den har henlagt til vedblivende at tjene særlige Statsformaal istedetfor at anvendes til Fyldestgjørelse af Statens Fornødenheder i Almindelighed; Dette gælder saaledes om Livrente- og Forsikrings-Anstalten af 1871, for hvilken Statskassen er Garant, og med Hensyn til hvis Overskud det ved Finanslov eller særlig Lov kan bestemmes, hvor meget af det der skal indbetales i Statskassen; jfr. Lov 18 Juni 1870 §§ 1 og 21, jfr. Lov Nr. 45, 29 Marts 1904, hvorfor den ogsaa paa Finansloven ligefrem kaldes Statsanstalten for Livsforsikring, jfr. Finansloven 1908—1909 § 24. Det i sin Tid rejste Stridsspørgsmaal om Vallø Stifts og Vemmetofte Klosters Midler vil væsentlig være at besvare i Henhold til Opfattelsen af disse Stiftelsers Karakter som Stats- eller private Stiftelser; jfr. J. Nellemann: Om Vallø Stifts og Vemmetofte Klosters Retsforhold til Staten; 1873. Naar nemlig en Stiftelse er af sidstnævnte Art, vil dens Optagelse

paa Finansloven ikke have Hjemmel i Grl.'s § 48. Den Omstændighed, at den paagældende i og for sig private Stiftelse modtager Tilskud fra Staten, vil i og for sig kun bevirke, at Tilskuddets Udbetaling for det enkelte Aar maa bevilges paa Finansloven. Til dette Øjemed vil den saaledes kunne fordre Stiftelsens Budget vedlagt Finanslovforslaget, om end der ikke i den anførte Kjendsgerning findes tilstrækkelig Grund til at lade det optage paa selve Finansloven; jfr saaledes i Henseende til Fødsels- og Plejestiftelsen Finanslov 1908—1909 § 21; VIII; Folketingets Forhandlinger 2 Session 1850 Sp. 6730 ff. Men selvfølgelig kan der stilles Betingelser for Ydelsen, saaledes at Staten skal kunne føre et Tilsyn med dens Administration.

Hvad der saaledes gjælder om private Personers Indtægter og Udgifter, maa ogsaa gjælde om de Midler, der vel kunne betegnes som offentlige, men dog ikke ere Statsmidler. Dette er saaledes Tilfældet med Kommunernes Formue; deres Indtægter og Udgifter fastsættes ikke ved Finansloven, men ved hvert enkelt Aars kommunale Budget, hvori da ogsaa de kommunale Stiftelsers Budget optages; jfr Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2354 og 3281; Kommunale Love 4 Marts 1857 § 16; Lov 6 Juli 1867 §§ 24 og 28; Lov 26 Maj 1868 § 19; jfr § 16. Den samme Bemærkning maa gjøres med Hensyn til Midler, tilhørende Trossamfund, der ere afvigende fra Folkekirken, selv om de ere anerkjendte og for saa vidt have en offentligretlig Karakter.

Dernæst maa fremhæves, at Ordene i Grl.'s § 48 heller ikke kunne antages at skulle omfatte alle saadanne Indtægter og Udgifter, der ikke kunne henregnes til Statsmidler i snevrere Forstand, idet de ikke indflyde i eller betales af den almindelige Statskasse til Fyldestgjørelse af Statens almindelige Fornødenheder, men oppebæres i særlige Kasser og udbetales af samme til særlige Formaal. Denne Sætning er især af Betydning for alle af Staten funderede Stiftelser, som virke for offentlige Formaal, eller for alle S t a t s a n s t a l t e r m e d e g n e F o n d s. Lov Nr. 86, 22 Apr 1904 om Oprettelse af en Statslaanefond; jfr Nr. 96, 6 Apr 1906 om Oprettelse af Danmarks Hypotekbank. Ved Indretningen af slige Institutioner bliver Statens Formue for en vis Del baandlagt, idet den bliver bestemt til, saalænge den paagjældende Institution maatte bestaa, at anvendes til Fyldestgjørelse af dens Formaal. Til Trods for denne særlige Anvendelse bliver Formuen nu vel Statens Formue i videre Forstand, idet den almindelige Lovgivningsmagt, hvad Øjeblik den vil, kan tage Bestemmelse om en forandret Anvendelse af Formuen, uden at nogen kan fremtræde og hindre dette ved Paastand om at være bleven Ejer af den. Men netop fordi der saaledes én Gang for alle er bleven truffet Bestemmelse om den paagjældende Formues

Anvendelse ved særlig Lov, vil der ikke være nogen grundlovsmæssig Nødvendighed for at træffe Bestemmelse om den paa de aarlige Finanslove, og naar dette dog sker i Henseende til en Del Instituter med særlige Fonds under Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, da er denne Ordning vel naturlig, hvor vedkommende Anstalt, saasom Universitetet, virker for Statsformaal og maa have Tilskud fra den almindelige Statskasse; men derimod er der ingen saadan Grund til, at f. Ex. Kommunitetets Midler skulde optages paa Finansloven, da denne Anstalt virker til fattige Studerendes Underhold, altsaa i et Øjemed, der ikke kan betegnes som Statsformaal, og da den heller ikke kræver Tilskud af Statskassen. At dens Optagelse er følgestridig, viser sig ogsaa deri, at adskillige andre Instituter ere udeladte, der med større Føje kunde være medtagne, saasom Vajsenhuset; jfr Fdts 21 Juli 1727. At man har optaget Sorø Akademi paa Finansloven, er saameget mindre begrundet, som denne Stiftelse, der ikke modtager noget Tilskud fra den almindelige Statskasse, men derimod, som Finanslovene udvise, afholder en Række Statsudgifter, i Tidernes Løb væsentlig er bleven bevaret og udvidet ved private Gaver, især ved L. Holbergs store Dotation.

Hvad de til folkekirkelige Formaal henlagte Midler angaar, mærkes, at Bispetienderne ved Recessen 30 Oktbr 1536 bleve inddragne i Statskassen, som senere har disponeret over dem paa forskjellig Maade ved Afhændelser, medens dog nogle vedblivende anvendtes til Bispernes Lønning. Disse sidste ere imidlertid nu alle blevne inddragne paa Finansloven; Haandbog i den danske Kirkeret S. 213; om de forskellige præstelige Indtægter henvises til det ovfr S. 20 bemærkede og til Haandbog i Kirkeretten S. 257 samt Lov om Tiendens Afløsning Nr. 100, 15 Maj 1903. For saa vidt Kirkerne ere i privat Eje, opføres de selvfølgelig ikke paa Finansloven, ligesom en saadan Optagelse heller ikke har fundet Sted i Henseende til de Kirker, der udgjøre selvstændige Stiftelser eller »eje sig selv«, som det hedder, saasom Roskilde Domkirke, saa at kun de Staten og de paa Finansloven optagne Statsanstalter, f. Ex. Universitetet, tilhørende Kirkers Udgifter bevilges paa Finansloven, jfr nærmere Haandbog i Kirkeretten S. 185—186. Af folkekirkelige Udgifter bevilges kun forholdsvis faa umiddelbart ved Finanslovene; jfr § 21 II: Tilskud til kirkelige Øjemed; den større Mængde afholdes af de fra ældgammel Tid til de enkelte kirkelige Institutioner, saasom Kirker, Hospitaler og Præsteembeder henlagte Midler. Disse falde udenfor Finanslovene, da de høre til den Klasse Ydelser, som ere af offentligretlig Natur, men dog efter den bestaaende Ordning ikke erlægges til nogen almindelig eller særlig Statskasse. Dette var i vid Udstrækning Tilfældet med en Del Statsafgifter, især Sportler, hvormed de juridiske Embedsmænd væsentlig

lønnedes før Lov 19 Febr 1861, og er endvidere Tilfældet med Præstetienden og andre kirkelige Afgifter. Med Hensyn til Præstetienden har der vel oftere været stillet Forslag om Optagelse deraf paa Finansloven, uden at de dog ere gaaede igjennem; jfr Rigsdagstidenden for 1871—72; Tillæg B. Sp. 414. Man kan nu vistnok paa Forhaand spørge, om ikke de nævnte Embedsindtægter strængt taget burde optages paa Finansloven. Den Omstændighed, at Staten anvender dem til Embedsmænds Lønning paa en saadan Maade, at disse strax selv beholde Beløbet istedetfor at indbetale det i Statskassen og af samme igjen modtage en tilsvarende Løn, synes i og for sig ikke at burde have nogen Indflydelse paa Indtægternes Optagelse eller Ikkeoptagelse paa Finansloven, da det i og for sig er en ren formel Forskjel, som affødes af den anførte Omstændighed, der ikke medfører nogen Forandring i de paagjældende Ydelsers Væsen, som dog maa erkjendes for Statsindtægter, da de i sidste Instans komme Staten tilgode ved at anvendes til Embedsmænds Lønning. Man vil heller ikke faa noget rigtigt Begreb om de Byrder, som paahvile Borgerne overfor Staten, naar man udelader de nævnte Indtægter. Men de anførte Betragtninger kunne dog formentlig ikke anses for tilstrækkelige til derpaa at støtte et retligt Krav paa de nævnte Afgifters Optagelse paa Finansloven, saalænge de, vel at mærke, oppebæres paa den nævnte Maade af Embedsmændene selv. Det kan vel indrømmes, at den heromhandlede Lønningsmaade for saa vidt er uheldig, som Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter, saalænge den finder Sted, ikke kan give noget ret Begreb om de Statsborgerne paalagte Ydelser. Men saa længe den maatte bestaa, kan man hverken efter en Betragtning af Retsforholdenes Natur eller i Kraft af Grundlovens positive Forskrifter være berettiget til at fravige Ordningens ligefremme Følge. For at en Indtægt i formel, juridisk Forstand kan siges at være en Statsindtægt, maa det nødvendigvis udkræves, at den indgaar i en Statskasse; men dette sker ikke med de Indtægter, der tilfalde Embedsmanden selv som hans private Indtægt. Forholdet er nemlig ikke det, at Embedsmanden modtager dem som Oppebørselsbetjent paa Statens Vegne, saa at han udsteder Kvittering i Statens Navn og senere ved en eventuel Afregning gjør sig selv betalt i de indkomne Penge; han modtager dem tværtimod som saadanne, der strax tilfalde ham selv, kvitterer for Modtagelsen paa egne Vegne som den, der selv har Ret til at oppebære dem, og uden at der bliver Spørgsmaal om nogen senere Opgjørelse og Regnskabs Aflæggelse for Lønningsmodtagelse til Statskassen. Resultatet bliver derfor, at man ikke uden at komme ind paa rene Fiktioner kan sige, at der ved de paagjældende Ydelser enten flyder en Indtægt ind i eller gaar en Udgift ud af Statens

Kasse. Forholdet stiller sig derimod retlig saaledes, at Staten har opgivet en vis Indtægt til Fordel for Embedsmanden, hvem den er overladt, saalænge han beklæder Embedet, som en embedsmæssig Indtægt mod til Gjengæld at blive fri for en Udgift, som ellers vilde paahvile den til Embedsmandens Lønning. Istedetfor et Mellemværende mellem Yderen, Statskassen og Embedsmanden opstaar derfor kun et Retsforhold mellem Embedsmanden og Yderen, idet Statskassen træder ud af Forholdet til sidstnævnte. At den dog i økonomisk Forstand kan siges at have den samme Fordel ved denne Ordning som ved den anden og for saa vidt kan beregne sig Sportler, Tiender o. s. v. til Indtægt, er vist, men kommer ikke i Betragtning her, hvor vi ene have Forholdets retlige Karakter for Øje. Fra det retlige Synspunkt vil den naturlige Følge blive, at den paagjældende Indtægt og Udgift helt og holdent falder udenfor Statskassen og kun kommer til at indtage en Plads paa Yderens og Embedsmandens private Budget og Regnskab.

Det Resultat, man saaledes naar til ved en Betragtning af det foreliggende Retsforhold, bestyrkes yderligere ved Grundlovens positive Udtryk herom i § 48. Statens Indtægter og Udgifter kunne kun forudsættes at omfatte de Indtægter, som Staten retlig oppebærer, og de Udgifter, som den paa samme Maade afholder, hvorimod Paragrafen ikke kan antages at tage Hensyn til de Indtægter, som Staten ikke faar, men har overladt andre, og de Udgifter, som den til Gjengæld heller ikke selv udreder, men har paalagt private Personer at tilsvare. Vil man have Oplysning om disse sidste Indtægter og Udgifter, kan man ikke søge dem paa Budgettet, men maa ty andetsteds hen.

Derimod er det mere tvivlsomt, hvorledes Forholdet stiller sig med Hensyn til Bestemmelsen i § 49, for saa vidt som det der hedder: Forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ej opkræves. Der er her ingen Vanskelighed for Præstetienden; den maa kunne opkræves uden at optages paa Finansloven, da Lovsproget overalt erkjender Modsætningen mellem Skat og Tiende, og Udtrykket Skatterne altsaa ikke kan refereres til den. Tvivlsommere er Spørgsmaalet derimod om Sportlerne. § 49 har jo netop Statsborgerne, som skulle yde Skatter, for Øje, vil give dem en grundlovsmæssig Ret til under en vis Eventualitet at nægte Betalingen. Under disse Skatter maa ogsaa ubetinget Sportlerne, for saa vidt de tilfalde Statskassen, falde ind; jfr nedenfor; men selv om de tilfalde Embedsmanden personlig, have de dog for Yderens Vedkommende ganske den samme Karakter, som om de tilfaldt Statskassen; for Borgerne er det ét, om Embedsmanden selv beholder dem eller eventuelt indbetaler dem til Finanshovedkassen. Der er saaledes nok Grund til at spørge, om ikke § 49 ogsaa omfatter de Embedsmændene tilfaldende

Sportler og kræver deres Optagelse paa Finansloven; men dette er der dog næppe Grund til at antage. Da nemlig Udtrykket Skatter i vedkommende Paragraf maa fortolkes nærmere i Overensstemmelse med den hele Sammenhæng, saaledes at man f. Ex., som før omtalt, underforstaar Skatter til Staten, ikke til Kommunen, vil der formentlig heller intet være til Hinder for at forstaa Udtrykket derhen, at man ved det mere begrændsede Udtryk Skatter i § 49 i Lighed med det mere omfattende Udtryk Indtægter i § 48 kun tænker paa saadanne, der enten ydes umiddelbart til Statskassen eller til en eller anden Embedsmand, som oppebærer dem paa Statskassens Vegne, derimod ikke paa saadanne, der maa siges at tilfalde vedkommende Embedsmand personlig som hans Embeds Indtægt, og i Henhold dertil kan der vist ikke rejses nogen berettiget Indvending imod den bestaaende Brug, i Følge hvilken Sportler, der ere tillagte Embedsmænd, saa lidt som Præstetiender ere tagne til Indtægt eller Udgift paa Finansloven, men denne kun omfatter saadanne Indtægter og Udgifter, som passere den almindelige eller en særlig Statskasse. Lige saa lidt har den bevilgende Magt udstrakt sin Raadighed over andre til Folkekirkens Præsteembeder henlagte Indtægter eller over andre kirkelige Midler, i Henseende til hvilke tværtimod den udøvende Magt fremdeles er Indehaver af den lige siden Reformationen bestaaende Myndighed til at anvende Overskudet udover, hvad der behøves til det enkelte Formaals Fremme indenfor den folkekirkelige Ramme. I Kraft heraf har da ogsaa den udøvende Magt i nyere Tid paabudt Indbetaling til Stiftsmidlerne af bedre lønnede Præstekalds Indtægter. Men ligesom Raadigheden over selvejende Kirkers Overskud er ordnet nærmere ved særlig Lov; Haandbog i Kirkeretten S. 185—186; saaledes er ogsaa de Præstekald paalagte Afgifters Anvendelse til en vis Grad begrænset ved Finansloven; jfr Finanslovenes § 21 II A 3; 4; Haandbog i Kirkeretten S. 184—185.

I Overensstemmelse med den her givne Udvikling vil Finanslovens Indhold være at formulere. Paa den ene Side opføres Indtægternes samlede Sum, som derpaa specificeres nærmere under en Række Poster i Henhold til de forskjellige Indtægtskilder uden Sondring i Henseende til Rets Grundlaget, være sig Love, Retshandler eller andre Erhvervsmaader. Selv om en Indtægt er hjemlet ved en gjældende Lov, maa den dog efter § 48 finde sin Plads paa Finansloven.

Blandt Indtægterne maa skjelnes mellem to væsentlig forskjellige Arter: 1) Virkelige Indtægter, som forøge Statens Formue, §§ 1—8. Dertil høre Domæneindtægter § 2, Renter og Indtægter af Statsaktiver, nemlig Reservefonden, den grønlandske Handel, Usserød Fabrik, Frederiksværk Krudtværk, Statsjernbanerne og Statshavnene

samt udestaaende Fordringer og Udlaan samt Deposita, § 3 jfr § 6; Udbyttet af de direkte Skatter: Rangskat, Ejendomsskyld efter Lov Nr. 103, 15 Maj 1903; Indkomst- og Formueskat i Henhold til Lov Nr. 104, 15 Maj 1903; Landskat af det tiendeydende Hartkorn og det matrikulerede Tiendehartkorn i Henhold til Adg 24 Juni 1840, som dog vil bortfalde ved Tiendens Afløsning, § 4. Dernæst de indirekte Afgifter: Stempelpapirs Indtægter, § 4; Afgift af Arv i Henhold til Lov Nr. 136, 27 Maj 1908; Afgift ved Overdragelse af Ejendom i Henhold til Fdg 8 Febr 1810; Indtægter ved Pakhusleje og Frilager i Henhold til Toldlov Nr. 88, 5 Maj 1908; Brændevinsbrændings Afgift; jfr Lov Nr. 96, 8 Maj 1908; Ølskat Lov Nr. 79, 11 Maj 1897, jfr Lov Nr. 50, 1 April 1891; Roesukker Afgift Lov Nr. 137, 27 Maj 1908; Afgift for Stempling af Spillekort efter Pl 9 Juni 1847; Afgift af Handelsrejsende i Henhold til Fdg 8 Juni 1839; Konsulatafgift i Henhold til Lov Nr. 32, 10 Marts 1905; Afgift af Spil ved Væddeløb, Lov Nr. 73, 30 Marts 1895; Afgift for Skibsmaaling i Henhold til Lov 13 Marts 1867 og 15 Maj 1868 og for Registrering m. m. af Varemærker Lov Nr. 52, 11 April 1890, jfr. Lov Nr. 170, 19 Decbr 1898; og Mønstre, Lov Nr. 107, 1 April 1905; samt Patenter, Lov Nr. 69, 13 April 1894. Dertil kommer saa Indtægter af Statstidenden ifølge Lov Nr. 10, 23 Jan. 1903; samt en Række Retssportler i Henhold til Sp. Regl. 22 Marts 1814 og Lov om Skiftegebyrer Lov Nr. 156, 30 Novbr 1874, samt Departementssportler for administrative Udfærdigelser § 5. Endvidere Indtægten af Klasselotteriet i Henhold til Lov 6 Marts 1869 og Lov Nr. 97, 23 Maj 1902, § 7; samt endelig adskillige Indtægter, hvoriblandt Indtægter fra Færøerne, § 8. Derefter: 2) Indtægter, der kun formelt kunne anses som saadanne, da de tilvejebringes ved Forbrug af Formue eller Stiftelse af Gjæld eller ere blot henlagte Summer, f. Eks. Kautionssummer for Embedsmænd, og altsaa i Virkeligheden ikke forøge Statsformuen; § 9.

Paa Udgiftssiden følger dernæst en Angivelse af Udgifternes samlede Beløb, der ligeledes specificeres nærmere under en Mængde forskellige Konti, §§ 10—26. Først de almindelige Udgifter til Civillisten, Apanagerne, Rigsdagen, Statsraadet, Statsgjældens Forrentning og Afbetaling; Pensionsvæsenet. Derefter Udgifterne til de forskellige Ministerier, Ministeriet for Island derunder indbefattet; jfr § 25; som sondres i de ordentlige; jfr §§ 17—25; og de overordentlige; jfr § 26. Endelig de mere formelle Udgifter til Erhvervelse af Formue og Afdrag paa Gjæld; jfr § 27. Under Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet ere optagne Budgetterne for de forskjellige før omtalte Instituter med særlige Fonds, som Universitetet; Kommunitetet; Sorø Akademi o. s. v. Derimod er i Overensstemmelse med det foran S. 50 flg. bemærkede Folkekirken ikke opført

paa samme Maade med sine særlige Indtægter og Udgifter. Et dertil sigtende Forslag fremsattes i Rigsdagens 12 Session, men vedtoges ikke; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 183.

En almindelig Bevilling til uforudsete Udgifter, som sædvanlig findes paa fremmede Finanslove, findes ikke hos os, hvorimod der under forskjellige specielle Konti efter Omstændighederne bevilges større eller mindre Beløb dertil. Om den saakaldte Bevillingsparagraf, der findes i § 28 af enhver Finanslov; jfr f. Ex. Finansloven 1895—96; skal tales nærmere nedenfor. I Finanslovens § 29 plejer endelig endnu at optages en almindelig Bestemmelse om, at de ved tidligere Finanslove tagne Bestemmelser om Besparelser ved indtrædende Ledighed og lignende Forbehold, for saa vidt de ikke alt ere fyldestgjorte, ogsaa skulle være gjældende for samme Finansaar.

Med Hensyn til Posteringen kan bemærkes, at man i Reglen lægger Nettoposteringen til Grund, hvorefter de særlige til en vis Indtægts Tilvejebringelse medgaaende Udgifter opføres paa Indtægtssiden indenfor Linien som forlods fradragne Indtægten, og de Indtægter, der forlods anvendes til Udgifters Afholdelse, paa samme Maade paa Udgiftssiden, saa at kun Nettobeløbet af Indtægter og Udgifter optages i den aarlige Opgjørelse. Ved Bruttoposteringen optages derimod alle Indtægter paa Indtægtssiden og omvendt, selv om Udgifterne medgaa til at skaffe Indtægterne, eller Indtægter forlods anvendes til Udgifters Afholdelse. Enhver af disse Posteringsmaader har sine Fortrin og Mangler; jfr Rigsdagstidende 14 Session, Anh. B Sp. 197—200; men Spørgsmaalet om, hvilken man vil give Fortrinet, har dog kun en mere underordnet Interesse.

Om den Betydning, der tilkommer Posteringen af de forskjellige Indtægter og Udgifter paa Finansloven under de forskjellige Hoved- og Underkonti eller, som man ogsaa udtrykker det, om Betydningen af Finanslovens Specialitet, vil blive handlet nærmere under det følgende Bogstav. Her skal endnu blot fremhæves, at den foranstaaende Opgjørelse udgjør Finanslovens grundlovbestemte Indhold, som følgelig enhver Deltager i den finanslovgivende Myndighed er berettiget til at fordre optaget derpaa. Derved er vel ikke Muligheden af at optage andet og mere derpaa udelukket, og naar det er sket, vil den paa Finansloven optagne Forskrift have samme Virkning, som om den var optagen i en almindelig Lov; men for saa vidt som den ligger udenfor Finanslovens grundlovbestemte Indhold, vil enhver af den finanslovgivende Myndigheds Medindehavere kunne nedlægge sit Veto mod Optagelsen, og den vil følgelig kun kunne ske i Henhold til alles frie Samtykke.

F. Finanslovens retlige Betydning.

Under foregaaende Bogstav er udviklet, hvorledes Finansloven skal indeholde et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, gjældende för det følgende Finansaar. Det Spørgsmaal, som nu skal besvares, er da: hvilken er den retlige Betydning af et saadant Overslag? og dette Spørgsmaal maa besvares dels med Henblik paa et saadant Overslags retlige Væsen og Øjemed i og for sig, dels i Henhold til Grundlovens positive Udtalelser derom.

Det maa da først siges, at det paagjældende Overslag efter sin Natur indeholder en Udtalelse af den kompetente Disponents Vilje om, hvilket — omtrentligt — Beløb af Indtægter, der paa den nærmere betegnede og specificerede Maade saa vidt muligt skal skaffes til Veje, og hvilket — omtrentligt — Beløb af Udgifter, der kan og efter Omstændighederne skal afholdes paa de nærmere bestemte Maader til de nærmere betegnede Øjemed. Da dette Overslag dernæst er kundgjort som Lov, maa det som saadant først forbinde Statens Betjente, især Ministrene, som en Norm, hvorefter de skulle rette sig ved Afgjørelsen af, hvilke Indtægter de hver i sin Kreds ere berettigede og forpligtede til at opkræve og tilvejebringe, og hvilke Udgifter de kunne afholde, saa vidt deres Forvaltningsomraade angaar. Om de ogsaa ere forpligtede til at afholde de paagjældende Udgifter, maa derimod bero paa Omstændighederne. Selvfølgelig ere de det, naar Pengene skulle bruges til Opfyldelse af en Staten paahvilende Forpligtelse, eller Udgiften er paabudt ved almindelig Lov, eller der handles om Udførelse eller Fortsættelse af et Arbejde eller Driften af en Forretning, der ikke kan standses eller undlades uden Tab, eller der foreligger en anden af Finansloven uafhængig Forpligtelsesgrund til Ydelsen; men i andre Tilfælde maa man vistnok sige, at Finansloven ikke kan eller skal forpligte Regeringen til en vis Foranstaltning, men kun stille en Bevilling til dens Raadighed, om den maatte beslutte sig dertil, for hvilken Beslutnings Tagelses eller Undladelses Forsvarlighed den da efter almindelige Regler maa staa til Ansvar. Dette gjælder saaledes utvivlsomt, hvor et vist Beløb er bevilget uden Navns Nævnelse, f. Ex. til videnskabelige eller kunstneriske Formaals Fremme; men den Omstændighed, at Personer, for hvis Skyld Bevillingen findes begjært, og som Pengene tænkes tillagte, udtrykkelig ere navngivne paa Finansloven, kan ikke bevirke en Forskjel i Retsstillingen; jfr Folketingstidende 1883—84 Sp. 1772; 1791; T. H. Aschehoug: Norsk Statsforfatningsret II S. 277 flg.

Overslaget forbinder imidlertid ikke blot Statens Embedsmænd paa samme Maade som en Ordre, Anvisning eller Bemyndigelse, der af Chefen maatte være meddelt Kassereren; thi da det er bekjendtgjort som Lov,

maa det ogsaa forbinde Borgerne, saa at disse principielt ikke ved Retshandler med Statens Embedsmænd kunne erhverve videre Rettigheder mod Statskassen, end Overslaget, som er den kundgjorte Fuldmagt, udviser. Paa den anden Side maa Finansloven som enhver anden kundgjort Lov kunne berettige Borgerne, saaledes at disse ikke ere forpligtede til at yde videre til Statens Embedsmænd, end Finansloven berettiger dem til at opkræve. Og i Forhold til Borgerne, der staa overfor Finansloven som overfor enhver anden Lov, finde da ogsaa de almindelige Fortolkningsregler Anvendelse paa Finansloven, saa at det er denne, der forpligter, og ikke de udenfor denne førte Forhandlinger og trufne Aftaler, medens, hvor Talen kun er om Forholdet til Ministrene, disse, som have været medvirkende ved dens Tilblivelse, ogsaa kunne være forpligtede til at forstaa dens Forskrifter i Belysning af de udtrykkelige Aftaler eller stiltiende Forudsætninger, hvorunder Rigsdagens Ting have bevilget og Ministrene modtaget Bevillingen.

Vi skulle nu se, om disse af det i Lovsform kundgjorte Overslags Væsen flydende Sætninger have Medhold i de i Grundlovens § 49 udtrykkelig givne Regler derom.

Grundloven nøjes nemlig ikke med i § 48 at have truffet Bestemmelse om Tilvejebringelse af Overslag over Indtægter og Udgifter i den nævnte Form, men har yderligere i § 49 givet positive Regler med Hensyn til Betydningen deraf. I Henseende til Udgifterne hedder det saaledes i § 49 udtrykkelig: Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en Tillægsbevillingslov, hvilken sidste Tilføjelse, der senere skal omhandles nærmere, vi foreløbig bortse fra.

Det er herefter et Spørgsmaal af stor praktisk Betydning, om og hvorvidt en vis Udgift kan anses hjemlet ved Finansloven; men lige saa vigtig, som Besvarelsen heraf er, ligesaa vanskelig kan den efter Omstændighederne være. En Betingelse for, at Udgiften kan siges at være hjemlet ved Finansloven, er det i hvert Fald, at dens Afholdelse kan finde Sted i Henhold til en Konto paa Finansloven, som anviser en Pengeudgift netop til det Øjemed, hvorom Talen er. Kan Udgiften ikke saaledes bringes ind under nogen af Finanslovens Konti, vil den under alle Omstændigheder være at anse som ubevilget, selv om det samlede ved Finansloven fastsatte Udgiftsbeløb maatte være tilstrækkeligt til dens Afholdelse. Her kommer saaledes Betydningen af Budgettets Specialitet eller af Posteringerne paa Finansloven frem. Som Følge heraf kan den finanslovgivende Myndigheds Vilje ikke siges at have været den, at den vilde anvise en vis Sum til Udgifter ganske i Almindelighed, saaledes at den nærmere Anvendelse deraf i det enkelte skulde være overladt Regeringens fri Skøn; men ved at optage alle de enkelte Poster i selve Loven, har den

tydelig nok erklæret, at den ogsaa vil binde Regeringen ved Forskrifter i Henseende til Anvendelsen, saaledes at de paagjældende Summer kun maa anvendes paa den i Finansloven fastsatte Maade til de deri fastsatte Øjemed; jfr Finanslovenes § 10: bevilges »til de i §§ 11—27 nævnte Udgifter«. Bliver der ikke Brug for den bevilgede Sum dertil, maa den ikke anvendes paa nogen anden Konto, selv om det viser sig, at de derunder bevilgede Penge ikke strække til; Rigsd. Tid. 1897—98 Till. B. S. 870—72; medmindre en særlig Hjemmel til en saadan Overførelse (virement) foreligger; jfr Finanslov 1907—08 § 22 i. f.; § 23 I F, VII, I a—h, II, E b—f; Værftet I F. i. f.. Ligesom altsaa de paagjældende Summer blive at anvende til de i Finansloven opgivne Øjemed og kun til disse, saaledes vil Udgiften for at kunne anses som hjemlet ved Grundloven yderligere være at afholde paa den Maade, af de Midler, til de specielle Øjemed, o. s. v., som Finansloven særlig maatte bestemme. Hvorvidt en virkelig stedfunden Anvendelse kan siges at falde ind under Finanslovens Konti, vil da først bero paa de udtrykkelige eller stiltiende Forskrifter, som Finansloven selv indeholder derom; jfr Finanslovene § 21 XIII; Rigsdagstid. 1897—98 Tillæg B. Sp. 870; Landstingstid. s. A. Sp. 1526—27; og som ville blive Gjenstand for endelig Fortolkning ved Rigsretten, for saa vidt Spørgsmaalet maatte opstaa om Ansvar for Ministrene i den Anledning. Der vil saaledes være at se hen til Finanslovens almindelige Angivelse af Øjemedet, til hvilket den paagjældende Udgift er bevilget, og til mulige særlig dertil knyttede Angivelser f. Ex. af, hvad der skal eller ikke skal antages at falde ind under de i Finansloven brugte Udtryk. Men ved denne Vejledning, som selve Finansloven giver, vil man i de færreste Tilfælde kunne blive staaende. De fleste Konti paa Finansloven maa yderligere fortolkes og udfyldes ved andetstedsfra hentede Data. Den yderligere Specifikation af de bevilgede Udgifter kan da bero paa en Undersøgelse af den gjældende Rets Regler, som hjemle og kræve Afholdelse af Udgifter paa nærmere bestemte Maader, hvilket f. Ex. gjælder om de til Lønninger bevilgede Summer, der ville være at udbetale i Overensstemmelse med de gjældende Lønningslove; men dernæst kan Udgiftsbeløbet ogsaa være fastsat efter en forvaltningsmæssig Opgjørelse af, hvad der kræves til Iværksættelse af et vist Foretagende, naar dette undersøges i alle sine Enkeltheder. Medens i første Fald Specifikationen, som beroende paa den gjældende Ret, ubetinget er bindende for Ministrene, som skulle afholde Udgifterne, vil det derimod i sidste Fald bero paa et Skjøn over Forholdet i det konkrete Tilfælde, i hvilket Omfang den Finanslovforslaget som Bilag medfulgte Specifikation over Udgifterne kan afgive en retlig forbindende Norm, og dette kan i Almindelighed næppe have Formodning for sig. Naar saaledes f. Ex. Finansloven be-

vilger en vis Sum til Opførelse af en Bygning, et Skib o. s. v., vil det i det forudgaaende Overslag fastsatte Beløb til de enkelte Bestanddele ikke kunne anses som retlig forbindende; men hvad det væsentlig kommer an paa, er, at en Bygning, et Skib o. s. v. af den i Overslaget fastsatte Beskaffenhed skaffes for den samlede Sum, hvis enkelte Dele nærmest kun maa antages at have haft Betydning til Vejledning for den finanslovgivende Myndighed selv ved det samlede Beløbs Fastsættelse. Kun maa fastholdes, at man ikke ved at fravige Overslagets Enkeltheder maa hidføre en væsentlig Forandring i Henseende til vedkommende Gjenstands almindelige Beskaffenhed eller dens udtrykkelig krævede eller stiltiende forudsatte Kvalitet, saalidt som man maa overskride den samlede Udgift. I øvrigt kan Spørgsmaalet næppe besvares efter almindelige Synspunkter, men kun med særligt Henblik paa hver enkelt Bevillings Beskaffenhed; jfr Rigsdagstidende 1871—72, Tillæg B Sp. 1278—84.

At der paa en vis Konto i Finansloven er bevilget en vis Sum til et vist Øjemed, er dog selvfølgelig ikke tilstrækkeligt til, at en vis Udgift kan anses som finanslovhjemlet; men det maa yderligere være givet, at den finanslovgivende Myndighed har villet bevilge mindst en saa stor Sum som den, hvorom Talen er, til det omhandlede Formaal. Ved Afgjørelsen af, om Udgiften for saa vidt er hjemlet ved Finansloven, vil Forholdet stille sig simpelt og klart, naar man ved at sammenholde det enkelte eller Indbegrebet af de flere Beløb, som ere anvendte til visse Udgifter, med de tilsvarende Konti paa Finansloven finder, at de under disse bevilgede Beløb ikke ere overskredne. I Henseende til Størrelsen vil Udgiften da have den fornødne Lovhjemmel, hvorved selvfølgelig ikke er udelukket, at Bevillingens Forskrifter i andre Retninger kunne være overtraadte. Men om end man dernæst i enkelte Tilfælde ved den ovennævnte Sammenligning maatte finde, at de paagjældende virkelig udgivne Beløb overskride de paa Finanslovens Konti opførte Summer, vil Udgiften dog selv for den overskydende Dels Vedkommende ikke altid være uden Lovhjemmel. Det ligger nemlig i Udtrykket: Overslag, at Finansloven paa flere Steder ikke kan eller vil fastsætte endelige Udgiftsbeløb, men kun udtale den finanslovgivende Myndigheds foreløbige Skjøn over, hvad der formentlig under de foreliggende Forudsætninger maa anses som tilstrækkeligt til at gennemføre visse Foranstaltninger eller fyldestgøre visse Forpligtelser, medens det vil være umuligt forud at bestemme det endelige Beløb, da dets Størrelse til en vis Grad vil komme til at bero paa uforudseelige Begivenheder, der kunne indtræde i Finansaarets Løb, f. Ex. Ændring i Materialiers Pris; jfr Finansloven §§ 22 og 23; Slutnings Anmærkningen; ell. lign. Den finanslovgivende Myndighed maa derfor nøjes med at beregne og ansætte et saadant Beløb,

som efter dens eget fornuftige Skjøn under Forudsætning af de foreliggende Tilstandes Vedbliven eller forudseelige Ændringers Indtræden anses for tilstrækkeligt til Opnaaelse af de omspurgte Øjemed. Men ved Fastsættelsen af en bestemt Sum kan den da ikke antages at have villet udelukke Opnaaelsen af det paagjældende Formaal, f. Ex. Opfyldelsen af Statens Forpligtelser i deres fulde Omfang, Gennemførelsen af visse nødvendige Byggeforetagender osv., for saa vidt Formaalet ikke kan naas, medmindre de paagjældende Summer overskrides. Disse Summer blive derfor kun at anse som »kalkulatoriske« eller som saadanne, der angive den omtrentlige Størrelse, hvortil den finanslovgivende Myndighed har været nødt til at anslaa Udgiften for den finansielle Opgørelses Skyld; men den skal ikke være en endelig bindende Norm for Regeringen. Denne vil tværtimod fortrinsvis have at holde sig til de gjældende Retsregler om de Krav, som skulle fyldestgøres ved de paagjældende Beløb, og de udtrykkelig udtalte eller stiltiende forudsatte Bestemmelser om Beskaffenheden af den Foranstaltning, om hvis Gjennemførelse der er Tale. Imidlertid kan det saa i de enkelte Tilfælde atter blive et Spørgsmaal, om et vist konkret Beløb skal anses som anslaaet eller fast bestemt. Hvor intet udtrykkelig er sagt derom, maa Afgjørelsen bero paa selve Udgiftens Beskaffenhed. Kalkulatoriske ere saaledes Udgiftsposter, hvis virkelige Størrelse afhænger af en Sum af tilkommende Begivenheder, der ikke kunne forudses f. Ex. Udgifter paa Pensionskontoen. Den derpaa opførte Sum er kun et andet Udtryk for Bevillingen af »det til Fyldestgjørelse af de lovhjemlede Pensionskrav nødvendige Beløb«, hvilket den finanslovgivende Myndighed til egen Efterretning har antaget at ville blive den og den Sum. Paa samme Maade som i Henseende til Pensionsudgifter stiller Forholdet sig i Henseende til forskjellige andre Konti saasom Kontoen for Udgifter til Anskaffelse af Gjenstande til Statens Fornødenheder. Dog gjælder dette ikke ubetinget, idet Meningen med, at Finansloven bevilger en vis Sum til Anskaffelse, Forfærdigelse o. s. v. af en vis eller visse Gjenstande, kan være en dobbelt. Enten den: der skal anskaffes for et vist Beløb, for hvilket man forventer at kunne erhverve den eller de paagjældende Gjenstande; brister denne Forudsætning, maa man enten anskaffe færre Ting, eller Pengene maa slet ikke anvendes, for saa vidt den eller de Ting, som kunne faas for Summen, ikke vilde svare til den forudsatte Bestemmelse. Men mere end det forudsatte Beløb maa derimod ikke i noget Tilfælde anvendes til det omspurgte Øjemed. Eller den: der skal under alle Omstændigheder anskaffes en eller flere Ting af en vis Art og Beskaffenhed, som ventes at kunne faas for en vis Sum; men brister denne Forudsætning, maa man betale forholdsvis saa meget mere, som Omstændighederne nødvendiggjøre. Paa hvilken af disse

Maader hver enkelt Bevilling til Anskaffelse af visse Gjenstande for en vis Sum skal fortolkes, vil være et konkret Spørgsmaal, som maa afgjøres efter de foreliggende Omstændigheder. I Tvivlstilfælde maa man snarere erklære sig for det første Alternativ efter den Grundsætning, at man ikke skal lægge mere ind i en Lov, end der nødvendig maa lægges ind deri; men i adskillige Tilfælde vil der dog være tilstrækkelig Grund til at lægge et mere ind. Dette gjælder saaledes, hvor den paagjældende Anskaffelse maa erkjendes for at være nødvendig, f. Eks. til Beklædning af Soldater, Bespisning af Straffefanger, Fodring af Heste; endvidere, hvor der i Finansloven er bevilget en vis Sum til Gjennemførelse af en vis Foranstaltning, som er paabudt at skulle ske ved Lov, f. Ex. til Indførelse af ny Mønt, ny Vægt o. s. v. En Selvfølge er det derhos, at et paabegyndt Foretagende, f. Ex. en Bygning eller deslige, ikke kan antages at skulle blive henstaaende ufuldendt; og viser det sig under Udførelsen af Arbejdet, at Overskridelser blive nødvendige, maa de derfor kunne afholdes uden Hensyn til, at det bevilgede Beløb overskrides, med Forbehold af et særligt Ansvar for Overskridelsen, jfr Rigsretssag III, S. 353—54. Hvor der derimod handles om andre, mindre nødvendige Anskaffelser, vil der snarere være Grund til at betragte den bevilgede Sum som et bindende Størstemaal, hvor ikke Lovens egne Ord hjemle en anden Opfattelse, eller der dog af de Bevillingen forudgaaende Forhandlinger kan udledes en stiltiende Forudsætning om, at Summen kun skal have en Overslagssums Natur.

Med Hensyn til det Spørgsmaal, om vore Finansloves Sprogbrug giver nogen positiv Vejledning til Bestemmelse af de bevilgede Summers Karakter som kalkulatoriske eller ikke kalkulatoriske, skal endelig endnu bemærkes, at en Gjennemlæsning vil vise, at de vel mere og mere bruge Udtrykkene anslaas, beregnes o. s. v. om Indtægter og Udgifter, hvis Størrelse paa Forhaand ikke bestemt kan angives; men at denne Sprogbrug dog ikke er strengt gennemført, saa at man ikke ubetinget kan bestemme Indtægters eller Udgifters Beskaffenhed derefter, at en Udgift ikke er kalkulatorisk, hvor ikke den udtrykkelig er betegnet som saadan.

Er en Udgift i Overensstemmelse med den foranstaaende Udvikling afholdt paa finanslovmæssig Maade, er dermed givet, at Ministeren, som har afholdt den, er ansvarsfri, og at Pengene ikke kunne søges tilbage fra den, til hvem de ere udbetalte. Hvorledes Forholdet derimod stiller sig i begge disse Retninger med Hensyn til Udgifter, som ere afholdte uden Hjemmel i Finansloven, vil blive drøftet nærmere i en følgende Paragraf under Omtale af Tillægsbevillingsloven.

Vi gaa derefter over til en Undersøgelse af den retlige Betydning, der tilkommer Finanslovens Posteringer paa Indtægtssiden. For denne

Sides vedkommende ere Grundlovens positive Udtalelser ikke saa klare som i Henseende til Udgiftssiden. Grundlovens § 49 siger nemlig: at Skatterne ej maa opkræves, forinden Finansloven er vedtagen. Under Skatter indbefattes her kun Stats- ikke Kommuneskatter; men selv naar Udtrykket indskrænkes til Statsskatter, kan Fortolkningen frembyde Tvivl. Efterser man Finanslovene, vil man finde, at de skjelne imellem de direkte Skatter; jfr Finanslovenes § 4; og de indirekte Afgifter; jfr deres § 5. Herefter kunde man spørge, om Grundlovens Udtryk Skatter kun skal angaa det, der i Finansloven betegnes med dette Udtryk, altsaa de direkte Skatter, eller om det maa opfattes i en videre Betydning. Det sidste maa fastholdes, da den nævnte i og for sig vilkaarlige Sprogbrug i Finanslovene ikke kan afgive noget bindende Fortolkningsdatum for, hvad Grundlovens § 49 forstaar ved Skatterne. Hvor vilkaarlig den paagjældende Sprogbrug i Virkeligheden er, viser sig ogsaa ved at se hen til, at Finanslovene til de forskjellige Tider have varieret Udtrykkene. Saaledes taler f. Ex. Finanslov 26 Juni 1850 §§ 3 og 4 om direkte og indirekte Skatter og Afgifter; ligeledes henførtes Bygningsafgiften efter Fdg 1 Oktbr 1802 og 17 April 1816 m. fl. i Finanslovenes § 4 Nr. 4 under de direkte Skatter, skjønt den dog, naar man vilde opstille en retlig Adskillelse mellem Skatter og Afgifter, efter Betegnelsen maatte henføres under de sidste; men denne Henførelse af en vis Afgift under Skatter og Modsætningen mellem de direkte Skatter og de indirekte Afgifter afviger netop Bevis paa Lovgivningens Brug af Ordene Skatter og Afgifter som aldeles enstydige. Det beror i Virkeligheden paa en mere tilfældig Udvikling af den historiske Sprogbrug, om en vis Ydelse til Staten snarere betegnes som Skat eller som Afgift, og skjønt man ganske vist finder mange Ydelser til Statskassen, for hvilke Benævnelsen Afgift, ikke Skat, er den ordinære Betegnelse; jfr saaledes Lov Nr. 88, 5 Maj 1908 om Toldafgifter m. m.; Lov om Arveafgift Nr. 136, 27 Maj 1908; Lov om Afgift af indenlandsk Roesukker og af Raffinering af Sukker Nr. 137, 27 Maj 1908, m. fl.; jfr Overskriften til Finanslovens § 5; kan der derfor dog ikke være Tvivl om, at man ikke af Hensyn til denne Sprogbrug har Ret til at sige, at disse Ydelser falde udenfor Bestemmelsen i Grundlovens § 49. Paa Rigsforsamlingen kom man lejlighedsvis ind paa Spørgsmaalet om, hvor vidt den nuophævede Øresundstold faldt ind under de Skatter, hvis Opkrævelse skulde bevilges ved Finansloven. Udvalgets Ordfører svarede bekræftende, medens Finansministeren derimod udtalte sig tvivlende, hvilken Tvivl ifølge det anførte ikke var velgrundet; jfr Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2375—76.

Endelig har ogsaa den nyere Lovgivning indført en hel ny Benævnelse paa en Ydelse til Statskassen af faste Ejendomme, nemlig Ejendoms-

skyld; jfr Lov Nr. 103, 15 Maj 1903; men selvfølgelig er der dog ikke Tvivl om, at ogsaa den maa henføres under de Skatter og Afgifter, der maa bevilges paa Finansloven; jfr Finanslovens § 4.

Vi maa dernæst dvæle lidt ved Ordet »opkræve« og spørge om, hvorledes dette Udtryk nærmere bliver at opfatte. Det er klart nok, at efter samme ethvert positivt Skridt, som indeholder et Paakrav fra Staten med Hensyn til Skatternes Betaling, f. Ex. en Tilsigelse, Indkaldelse af Skatteydere o. s. v.; jfr Amtstuefdg 8 Juli 1840 § 9; samt i Vægringstilfælde en retlig Inddrivelse af Skatter ved Udpantning o. s. v., er udelukket. Men Spørgsmaalet bliver saa, om det samme tør antages med Hensyn til den blotte Modtagelse af de uden nogen Virksomhed fra Oppebørselsbetjentene frivillig tilbudte Skatteydelser, eller med andre Ord, om Udtrykket opkræves kan forstaas i samme Betydning som oppebæres, modtages o. s. v. Paa den sidste Maade fortolkes det af Holck II S. 128, og for denne Fortolkning kan anføres, at Udtrykkene oppebære og opkræve i Lovgivningen bruges som enstydige; jfr f. Ex. Fdg 8 Juli 1840 Overskr. og § 1; Grundlovs Udkastet § 44 i Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger S. 35; Ingen Skat tør oppebæres, forinden dens Opkrævning er bevilget ved Finansloven; og at en Sondring imellem dem fra et almindeligt Synspunkt kan have sine Vanskeligheder. Men det skjønnes dog ikke rettere, end at hverken selve Grundlovens Ord eller Øjemedet med dens Forskrift hjemler andet og mere, end at Skatterne ikke maa kræves erlagte, hvorimod der intet kan være til Hinder for Modtagelsen af deres frivillig tilbudte Beløb, hvilket vedkommende skattepligtige kan finde sig opfordret til at tilbyde baade ved de direkte Afgifter for ikke at paadrage sig Skatterestancer, og ved de indirekte, fordi vedkommende offentlige Myndighed ikke kan være pligtig til at udlevere Stempelpapir eller udklarere Skib o. s. v., forinden den skyldige Afgift er betalt eller dog henlagt. En saadan Henlæggelse til Raadighed for Statskassen maa Skatteyderen kunne nøjes med at foretage, idet han ved at betale sin Skat frivillig eller efter Paakrav til Trods for, at den grundlovmæssige Betingelse for Oppebørslen ikke er opfyldt, vilde gjøre det paa eget An- og Tilsvar, da han havde erlagt Skatten til en Embedsmand, der ikke af rette vedkommende, den finanslovgivende Myndighed, havde modtaget den fornødne Anvisning til paa Statens Vegne at modtage vedkommende Ydelse, og Følgen deraf maatte da være den, at Yderen, hvis den vedkommende Modtager underslog Pengene i Stedet for at indbetale dem i Statskassen, kunde tilpligtes til at betale om igjen. Saasnart en Aflevering til Statskassen virkelig har fundet Sted, vilde derimod Yderen kunne møde et Betalingssøgsmaal med den Ind-

sigelse, at den Sum, hvorfor han nu søges, allerede var indkommen i Statskassen.

Naar det dernæst hedder: forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ikke opkræves, opstaar endvidere det Spørgsmaal: Er det nødvendigt, for at en Skat skal kunne opkræves, at Finansloven hjemler netop denne enkelte bestemte Skats Oppebørsel. Efter Ordene maa det siges, at dette strengt taget ikke er nødvendigt; de kræve blot, at overhovedet en Finanslov foreligger uden Hensyn til, hvilke og hvormange Skatters Oppebørsel den hjemler, for at Skatterne ganske i Almindelighed skulle kunne opkræves; men ved saaledes strengt at holde sig til Ordene, vilde man komme til urimelige Resultater. Derefter vilde en Skat kunne opkræves, naar blot en Finanslov forelaa, skjønt Indtægten af samme Skat ikke var opført paa Indtægtssiden, fordi den finanslovgivende Myndighed havde besluttet dens Ikke-Opkrævning.

Dette Resultat er saa unaturligt, og det i Finansloven indeholdte Overslag over Statsindtægterne bliver under denne Forudsætning i en saa væsentlig Grad uden Betydning, at man ikke kan forudsætte, at det virkelig skulde være i Overensstemmelse med den grundlovgivende Myndigheds Vilje. At dette heller ikke har været Tilfældet, bestyrkes yderligere, naar henses til den oprindelige Affattelse af denne Bestemmelse i Udkastet til Grundloven 5 Juni 1849 § 52, der lød saaledes: Ingen Skat tør oppebæres, forinden dens Opkrævning er bevilget ved Finansloven; jfr Beretn. om Rigsforsamlingens Forhandl. S. 35; 1547. Denne oprindelige Affattelse blev under Udkastets Behandling forandret til den nuværende for om mulig at afværge den Opfattelse af Bestemmelsens Indhold, at der under Finanslovens Behandling skulde kunne være Spørgsmaal om at forandre eller ophæve selve de enkelte Skattelove eller røre ved selve Grundlaget for Skattepligten i Stedet for blot at træffe Bestemmelse om de finansielle Myndigheders Beføjelse til at opkræve den paagjældende Skatteydelse i det enkelte Finansaar. Derimod var det ingenlunde Hensigten med den forandrede Affattelse at udtale, at ogsaa Opkrævningen af de enkelte Skatter i den enkelte Finansperiode skulde kunne ske uden at være hjemlet ved Skatteindtægtens Optagelse paa Finanslovsoverslaget. I Overensstemmelse hermed, og naar henses til det ovennævnte Resultat, som en modsat Fortolkning vilde medføre, er man berettiget til at gaa ud fra, at den grundlovgivende Myndighed ved Brugen af de omhandlede Udtryk har haft de almindelige Tilfælde for Øje, hvor man ved Overslagets Fastsættelse lægger de bestaaende Skattelove til Grund, og at der derfor kun kan blive Spørgsmaal om en Nægtelse af Retten til en Skatteopkrævning, hvor den fornødne grundlovmæssige Hjemmel for Skattens Opkrævelse overhovedet, men ikke for nogen enkelt Skats Vedkommende,

maatte savnes. Skulde denne Forudsætning briste, idet den finanslovgivende Myndighed maatte bestemme, at en enkelt Skat f. Ex. en Indkomstskat, i det enkelte Aar enten helt eller til Dels skal eftergives Borgerne, saa maa ogsaa Opkrævningen af samme Skat i den paagjældende Finansperiode være udsat. I Overensstemmelse hermed ville altsaa de anførte Udtryk i Grundlovens § 49 være at fortolke derhen, at Skatterne ikke maa opkræves, før deres Opkrævning er bevilget ved Finansloven.

Men foruden Skatterne gives der endnu en Del andre Statsindtægter; jfr Finanslovenes §§ 2, 3, 6, 7, 8, 9; hvorledes stiller Forholdet sig da for disses Vedkommende? Er deres Oppebørsel aldeles uafhængig af Finansloven, eller er den afhængig af den ganske paa samme Maade som Skatternes, saaledes at den positive Tilkjendegivelse i Grundlovens § 49 for saa vidt er overflødig. Holck II S. 129—130 synes at ville besvare dette Spørgsmaal bekræftende; jfr navnlig Udtrykket S. 130: »efter det anførte kan der uden Tvivl heller ikke af den Omstændighed, at Grundlovens § 49 kun taler om Skatter, udledes, at en modsat Regel skulde gjælde om andre Indtægter«. Men dette Resultat kan dog ikke erkendes for rigtigt. Ingen anerkendt Fortolkningsregel vil hjemle Tilladeligheden af, at man saaledes uden videre udsletter Ordet Skatter i den anførte Bestemmelse og i Stedet for samme sætter Ordet Indtægter. Misforstaaelsen er fremkommen ved, at Holck ikke tilstrækkelig har sondret imellem to væsentlig forskjellige Tilfælde og ikke har holdt to Spørgsmaal ude fra hinanden; først dette: hvorledes stiller Forholdet sig med Hensyn til andre Indtægters end Skatternes Oppebørsel, naar ingen Finanslov er tilvejebragt; dernæst dette: hvorledes stiller Forholdet sig med Hensyn til de samme Indtægters Oppebørsel, naar en Finanslov foreligger?

1) Af det første Spørgsmaal foreligger der en indirekte Besvarelse i Grl.'s § 49, der indskrænker sig til at udtale, at Skatterne i nævnte Fald ikke maa opkræves. Deraf maa man paa Forhaand kunne slutte e contrario i Henseende til Beføjelsen til andre Indtægters Opkrævelse. Herfor kan paaberaabes den almindelige Regel, at intet Ord tør forudsættes at staa i en anden end dets sædvanlige Betydning, med mindre man er absolut nødt til at antage det modsatte. Ordet Skatter vilde imidlertid under en modsat Forudsætning komme til at staa i den enestaaende Betydning af Indtægter. Muligvis kunde man; jfr Holck II S. 129; ville søge en Grund til at fortolke Ordet udvidende i en Henvisning til, at Bestemmelsen om Tilvejebringelse af et Overslag i Grl.' § 48 ikke vilde faa sin tilbørlige Betydning, men blive væsentlig overflødig for andre Indtægters vedkommende, hvis man ikke vilde fastholde, at den samme Regel, som efter § 49 gjælder for Skatterne, ogsaa kommer til Anvendelse paa alle øvrige Indtægter; og man kunde

da endvidere fremhæve, at Skatterne kunne antages at være nævnte som den væsentligste Bestanddel af Indtægterne i Almindelighed. Men denne Bevisførelse er ikke holdbar. Overslaget vil, selv om man understreger Udtrykket Skatter i § 49, ikke blive betydningsløst for andre Indtægters Vedkommende. Det er nemlig kun, for saa vidt intet Overslag i Overensstemmelse med Grl.' § 48 maatte være tilvejebragt, at Indtægternes Oppebørsel kan ske uafhængig af og efter andre Normer end Finansloven. Men foreligger en Finanslov, beholder denne sin fulde Betydning, saa at der ikke kan være Tale om at opkræve andre, være sig Skatter eller Indtægter, end dem, hvis Opkrævning Finansloven maatte hjemle. Med andre Ord: Finansloven er altid den principale Norm for Indtægternes Oppebørsel, selv om der ogsaa kan være Tale om subsidiært at opkræve andre Indtægter end Skatterne i Henhold til andre Normer, saasom almindelige Love, f. Ex. Love om Post- og Telegrafvæsen m. fl. En anden Sag er, at ogsaa deslige Indtægters Oppebørsel kan være afhængig af Finansloven, hvis den nødvendiggjør Udgifter, som efter Grl.'s § 49 2det Mbr. ikke ville kunne afholdes uden Hjemmel i Finansloven.

Heller ikke fra et politisk Synspunkt kan man indvende noget mod den nævnte Adskillelse mellem Skatter og andre Statsindtægter. Al fornøden Betryggelse for Finanslovens regelmæssige Tilvejebringelse foreligger, som før paavist, allerede, naar blot Skatternes Opkrævning er betinget af Finanslovens Vedtagelse, og det samme derhos gjælder om Udgifternes Afholdelse. For saa vidt man endelig endnu vilde sige, at den nævnte Adskillelse dog i sit Væsen er aldeles vilkaarlig, maa herimod indvendes, at den netop forklares ved den Omstændighed, at Forskriften maa antages nedskreven med Henblik paa den da gængse konstitutionelle Formel om Repræsentationens Skattebevillingsret, hvormed man regelmæssig, men urigtig, betegnede den finanslovgivende Myndigheds Ret til at fastsætte Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter; jfr Holck anf. Sted. Ved den anførte Opfattelse forklares ogsaa tilstrækkelig Bestemmelsen i Grl.'s § 50, efter hvilken Statsrevisorerne skulle paase, at alle Statens Indtægter ere opførte paa Statsregnskabet, hvorimod Paragrafen ikke med Hensyn til Indtægterne saaledes som med Hensyn til Udgifterne ubetinget henviser til Finansloven som bindende Norm. Der vil nemlig efter det anførte godt kunne være Tale om, at Indtægter ere oppebaarne, skjønt ingen Finanslov, som hjemler deres Oppebørsel, foreligger.

2) Det andet Spørgsmaal om Beføjelsen til andre Indtægters Oppebørsel, naar en Finanslov foreligger, maa besvares derhen, at Retsforholdet i dette Tilfælde stiller sig ens saa vel for Skatter som for andre Indtægter. De sidste saa vel som de første kunne kun oppebæres i det

Omfang, som vedkommende Overslag hjemler, og dette Resultat maa saa vel for de sidstes som for de førstes Vedkommende, aldeles bortset fra Bestemmelsen i § 49, støttes paa Bestemmelsen om Overslaget i § 48 som omfattende samtlige Statens Indtægter, og paa den Betydning, der efter Forholdets Natur tilkommer et saadant i Lovsform affattet Overslag som bindende Norm ogsaa for Indtægternes Oppebørsel. Paa dette Punkt maa man altsaa være enig i Holcks Opfattelse. Det omtalte Overslag vilde i Virkeligheden blive uden retlig Betydning, dersom det ikke, for saa vidt det efter sin Natur egner sig dertil, maatte være forpligtende for Forvaltningen, men denne f. Ex. skulde kunne oppebære Indtægter, om hvilke den finanslovgivende Myndighed havde bestemt, at de ikke skulde kunne oppebæres i det vedkommende Finansaar.

For at sammenfatte det Resultat, hvortil vi saaledes ere naaede, maa det siges, at der dels er en Forskjel i Henseende til Finanslovens Betydning for Skatters og andre Indtægters Oppebørsel, idet disse sidste kunne oppebæres, selv om ingen Finanslov er tilvejebragt, dels en Lighed, idet saa vel Skatter som andre Indtægter, naar en Finanslov foreligger, kun kunne opkræves i det Omfang, Finansloven hjemler.

I Henseende til de Summer, hvormed de enkelte Indtægter ere opførte i Finansloven, kan endnu bemærkes, at de efter Forholdets Natur langt fra kunne anses som bindende for Regeringen paa samme Maade som Udgiftsposterne, og det er for saa vidt mindre rigtigt, naar man bruger det Udtryk, at Administrationen er baade berettiget og forpligtet til at skaffe de Indtægter, som Finansloven opregner, naar man derved tænker paa Indtægtssummerne. Regeringen maa ikke oppebære Indtægter uden for Finanslovens Konti, men de under de enkelte Konti opførte Summer ere kun opførte til Efterretning for den finanslovgivende Myndighed selv, for at den kan skjønne over, hvilke Midler den har til Udgifternes Bestridelse. Skatterne har Forvaltningen saaledes at opkræve i Overensstemmelse med de i vedkommende Skattelove givne Normer, saa længe indtil disse Love paa lovlig Maade maatte blive forandrede eller ophævede, uden Hensyn til de Summer, til hvilke Udbyttet af de paagjældende Skatter maatte være anslaaet i Finansloven. For visse Skatters saasom Ejendomsskyldens vedkommende vil Udbyttet ganske vist paa Grund af deres Størrelses Fastsættelse paa Grundlag af den stedfundne Vurdering af Ejendomme i det væsentlige være at anse som givet; men Udbyttet af andre, f. Ex. af Tolden, Stempelafgiften og lignende indirekte Afgifter, kan afvige betydelig fra det anslaaede Beløb som Følge af den større eller mindre Mængde Gods, som maatte indføres, og det større eller mindre Antal Omsætninger, som i Finansaaret maatte foregaa mellem private. Over disse sidste Omstændigheder er Forvalt-

ningen aldeles ikke Herre, og den vil altsaa være angerløs, naar den blot har opkrævet Tolden saa vel som Stempelafgiften m. v. i Overensstemmelse med de gjældende Regler uden Hensyn til, hvor meget eller hvor lidt der derved indkommer. Hvad andre Indtægter, f. Ex. af Domæne-Jorder, Skove o. s. v. angaar, vil Styrelsen være angerløs, naar den blot er gaaet frem efter den til Grund for Overslaget i Finansloven lagte Driftsplan, uden Hensyn til, om de indkomne Indtægter paa Grund af indtraadte Ændringer i Konjunkturerne og de deraf afhængige Prisansættelser, f. Ex. Kapitelstaxterne, ere faldne ud til et større eller mindre Beløb end det anslaaede.

G. Om Finanslovens Forhold til den almindelige Indtægts- og Udgifts-Lovgivning.

Naar vi rejse dette Spørgsmaal, maa forudskikkes den Bemærkning, at vi her ved Udtrykket: Lovgivning ikke tænke paa Lovene i konstitutionel Forstand i Modsætning til Anordninger og andre gyldige Retsforskrifter; men vi tænke derved overhovedet paa den hele bestaaende Retstilstand, hvad enten den har sit Grundlag i egentlige Love eller hviler paa andre gyldige Retsgrundlag, f. Ex. en fra Fortiden overleveret Forvaltnings Ordning, Traktater eller private Retshandler. Det almindelige Spørgsmaal om Finanslovens Forhold til den almindelige Lovgivning kan da atter ændres i to, nemlig:

1) Hvorvidt er den finanslovgivende Myndighed ved Udøvelsen af sin Ret til at fastsætte Overslaget over Indtægter og Udgifter i det enkelte Aar forpligtet til at lægge de bestaaende Love til Grund? og

2) Hvorvidt vil den selv kunne give nye Love eller ændre og ophæve de bestaaende?

Forskjellen mellem Betydningen af de under Nr. 1 og 2 omhandlede Beføjelser vil i og for sig være indlysende. I første Fald handles der kun om at tillægge eller betage den udøvende Magt en Ret til at opkræve de ved Loven hjemlede Indtægter eller afholde de ved samme hjemlede Udgifter i den enkelte Finansperiode, medens Lovene i øvrigt blive staaende ved Magt, og Spørgsmaalet om Medtagelse eller Forbigaaelse af de ved dem hjemlede Indtægter og Udgifter følgelig vil frembyde sig paa ny, ligesom tidligere, ved Fastsættelsen af det følgende Overslag. I sidste Fald er der derimod Tale om en endelig Bestemmelse med Hensyn til Lovens fremtidige Gyldighed, en egentlig Lovgivnings Myndighed.

Hvad det første Spørgsmaal angaar, kan bemærkes, at man under den politiske Debat i sin Tid jævnlig hørte den Paastand fremsat, at

Finansloven stod over alle Love. For saa vidt der overhovedet skulde være Mening i denne Paastand, maatte den dog begrænses til saadanne Love, der medførte Oppebørsel af Indtægter og Afholdelse af Udgifter, og selv for saa vidt disse angaar, indeholdt Paastanden ingen anden Sandhed end den, der følger af det under forrige Bogstav bemærkede, hvorefter Lovene ikke ville kunne faa den tilsigtede Virkning i det paagjældende Finansaar, medmindre Finansloven har hjemlet Indtægternes Oppebørsel og Udgifternes Afholdelse. Vilde man nemlig forstaa Sætningen paa en anden Maade, saaledes at den finanslovgivende Myndighed ved Overslagets Fastsættelse skulde staa fuldkommen frit og uafhængig af de bestaaende Indtægts- og Udgiftslove, kunde tage Hensyn til eller bortse fra dem, alt efter Behag, da er den fuldkommen falsk, idet Forholdet i Virkeligheden er det, at Finanslovens Indhold endog for den væsentligste Del er afhængig af den almindelige Lovgivning og den finanslovgivende Myndighed ved Fastsættelsen af Indholdet derfor i den væsentligste Grad bunden ved samme. Meningen med denne Sætning er dog ikke, at det skulde anses som en retlig Ugyldighed, naar den finanslovgivende Myndighed ved Budgettets Fastsættelse undlod at tage Hensyn til de bestaaende Retsnormer og Retsforhold, saaledes at de deraf udspringende Indtægter f. Ex. Skatteafgifter, Renter o. s. v. skulde kunne oppebæres og de derved nødvendiggjorte Udgifter afholdes uden Hensyn til Finanslovens Tavshed derom. Tværtimod maa det fastholdes, at naar alle den finanslovgivende Myndigheds Faktorer maatte have været enige i en slig Fremgangsmaade, og Finansloven i den givne Skikkelse er bleven vedtagen af begge Tingene og stadfæstet af Kongen, da vil den have fuld Retsvirkning inden for den Grænse, som dens eget Indhold medfører, saaledes at Ministrene ikke ville kunne oppebære den paagjældende Indtægt eller afholde den paagjældende Udgift uden at paadrage sig Ansvar for at have handlet i Strid med den af den kompetente Myndighed givne Anvisning. Derimod er det en Selvfølge, at denne Undladelse af at optage Indtægten eller Udgiften paa Overslaget ikke i og for sig borttager det andet Steds givne Grundlag for Rettigheden og Forpligtelsen, som derfor vil blive bestaaende uden Hensyn til Finansloven. Statens Kreditorer ville følgelig kunne faa Dom for deres Fordringer imod Statskassen paa samme Maade som, hvor Talen maatte være om en privat Debitor, der ikke har villet bemyndige sin Kasserer til at honorere en retsgyldig Anvisning jfr. U. f. R. 1884 S. 909; 1895 S. 987; 1896 S. 173; og paa den anden Side ville Statskassens Skyldnere ikke være befriede for deres Forpligtelser, men de ville fremdeles kunne kræves derfor, saasnart den fornødne Bemyndigelse maatte være given, dog

saaledes, at Skyldneren forinden maa have kunnet iværksætte et lovligt Tilbud med de af et saadant flydende almindelige Virkninger.

Men medens man altsaa ifølge foranførte vel maa erkjende, at den finanslovgivende Myndighed er formelt berettiget til at handle paa den nævnte Maade, er det dog paa den anden Side utvivlsomt, at den ikke vil gjøre det. Det følger allerede af den begrænsede Opgave, som ved Grl.'s § 48 og § 49 er stillet Finansloven, at indeholde samlede Anvisningsordrer med Hensyn til Indtægters Oppebørsel og Udgifters Ydelse. Ligesom det nemlig vilde være meningsløst og retsstridigt, om en privat Mand forbød sin Kasserer at modtage Indtægter, som han dog fremdeles vilde gjøre Krav paa, og at yde Betalinger, som han dog erkjendte at skylde; saaledes vilde det være en ligesaa meningsløs og retsstridig Handling fra den finanslovgivende Myndigheds Side, om den vilde undlade at optage en bestaaende Indtægt og Udgift i sit Overslag. Enhver vil erkjende det abnorme i en Tilstand, under hvilken paa en og samme Tid en Lov eller Traktat m. v. paalagde Staten visse pekuniære Forpligtelser, og en anden Lov, nemlig Finansloven, nægtede Finansministeren Tilladelse til at fyldestgjøre dem; eller den lovgivende Myndighed paabød Borgerne Udredelsen af en vis Skat, og den finanslovgivende Myndighed samtidig undlod at give Oppebørselsbetjentene Anvisning til at modtage den paagjældende Ydelse. I alle Tilfælde, hvor en gyldig Lov, Traktat, Kontrakt o. s. v. gaar ud paa at hjemle, være sig fremmede Stater, Kommuner, private Borgere o. s. v. Ret til en vis Udbetaling, bør derfor den finanslovgivende Myndighed under ingen Omstændigheder vægre sig ved at meddele den fornødne Udgiftsordre, og det samme maa dernæst gjælde, hvor en Lov hjemler Staten Nydelse af visse Indtægter eller paabyder Afholdelse af visse Udgifter til Statens Bedste, f. Ex. til Anlæg af Fæstninger, videnskabelige Anstalter, Indkjøb af Skibe o. s. v. Her kan man nemlig vel ikke paastaa, at nogen anden Persons materielle Ret vilde krænkes ved en Nægtelse, da der handles om et Gode for Staten selv, som Statsmagten frit maa kunne opgive; men al fornuftig Orden i Statsstyrelsen vilde være udsat for at ophæves, og den forfatningsmæssige Magtfordeling mellem Statsmagtens forskjellige Medindehavere vilde være udsat for ganske at forrykkes, naar man anerkjendte, at den enkelte Medindehaver af den lovgivende Myndighed ad en Omvej kunde udrette det, som den ad ligefrem forfatningsmæssig Vej er udelukket fra at kunne sætte igjennem. Sæt f. Ex., at der er givet en Lønningslov, som bestemmer Lønning til et vist Antal Embeder, men et af Tingene nægter Lønning til et eller andet af dem og fastholder denne sin Nægtelse overfor de andre Faktorers Modstand, saa vil et af to ske: enten vil der ikke opnaas Enighed, og der kommer da ingen Finanslov i Stand, hvor-

efter, bortset fra Muligheden af at give en foreløbig, en fortsat ordnet Styrelse vil være en Umulighed; eller det ene Ting sætter sin Vilje igjennem, idet de andre Deltagere i Bevillingsmyndigheden bøje sig for den konstitutionelle Fare, som en fortsat Uenighed vil afføde, og den fri Beslutningsret for hver af Lovgivningsmagtens Medindehavere, som Grundloven har forudsat, bliver da illusorisk. Den derved fremkomne Anomali vil yderligere belyses ved følgende Betragtning. Naar Spørgsmaalet rejses uden Forbindelse med Finansloven, vil en Indskrænkning eller Ophævelse af en bestaaende Lovs Virkninger kun være mulig ved, at henholdsvis Kongen og hvert af Rigsdagens Ting efter en fuldkommen fri Overvejelse af Spørgsmaalet give deres Minde dertil; men sættes Spørgsmaalet i Forbindelse med Finansloven, vil den ene under Trusel af at fremkalde Anarki kunne fordre, at de andre skulle give deres Minde til, at det attraaede Resultat naas. Paa den Maade vilde den hele Indtægts- og Udgiftslovgivning med alle de derpaa beroende Anstalter, ja selve Statens Væren og Virken hvert Aar være sat paa Spil ved at være gjort afhængig af et enkelt Tings Forgodtbefindende, medens dens Væren og Virken dog ad forfatningsmæssig Vej kun kan og skal forandres i Overensstemmelse med alle vedkommende Myndigheders fri Samtykke. Hvad Mening vilde der være i, at Grundloven har givet Forskrifterne i §§ 2 og 95 om, at visse forfatningsmæssige Institutioner, som Kongedømmet, Rigsdagen o. s. v., skulle staa under den grundlovgivende Myndigheds Beskyttelse, naar ved Siden deraf Grl.'s §§ 48 og 49 tillagde enhver Deltager i den finanslovgivende Myndighed en Beføjelse til i et større eller mindre Omfang at afkræfte deres virkelige Bestand ved at nægte de materielle Betingelser for deres Tilværelse? Man bør derfor ubetinget fastholde den Sætning, at end ikke den finanslovgivende Myndighed i dens Helhed og end mindre en enkelt Faktor i samme bør nægte Modtagelsen af Indtægter eller Udredelsen af Udgifter, som lovlig tilkomme eller paahvile Staten, eller om man vil udtrykke det saaledes: den finanslovgivende Myndighed er ikke stillet saa frit i Henseende til at fatte Beslutning med Hensyn til Finanslovens og dens enkelte Bestanddeles Indhold, som Tilfældet er med Lovgivningsmagten i Henseende til almindelige Love. Ethvert Forsøg fra en enkelt Deltagers Side paa at nægte enkelte saadanne lovbestemte Poster eller muligvis endog det hele lovbestemte Indbegreb af Indtægters Oppebørsel og Udgifters Afholdelse mod de andre Medeltageres Vilje maa derfor i Virkeligheden anses som en Myndighedsmisbrug, der, for saa vidt det er Regeringen, der gjør sig skyldig i en saadan, bør kunne afføde en Anklage for Rigsretten, og, for saa vidt den udgaar fra en Del af Rigsdagen, mødes med den Protest, der ligger i Anvendelsen af de forfatningsmæssige nødvendige Midler.

Den største Del af Finanslovens Indhold vil herefter i Virkeligheden være en faststaaende Bestanddel deraf eller, om man vil betegne det saaledes, et Normalbudget, der ikke bør forandres, saa længe som det hele Indbegreb af Love og Anstalter, hvis Tilværelse er afhængig af det, bestaar. Vel har nu Grundloven ikke saaledes som Forf. Lov 2 Oktbr 1855 og Grundlov 18 Novbr 1863 formelt opstillet en Adskillelse mellem et Normalbudget, hvis Poster ikke ere Gjenstand for Afstemning, og dertil sig sluttende Tillægslove, som ere det; og Følgen heraf er altsaa, at den formelle Mulighed for den ovennævnte Misbrug af Retten til at stemme om Finansloven eller i alt Fald Forsøg derpaa foreligger; men denne Mulighed maa Grundloven forudsættes med beraad Hu at have ladet staa aaben af Hensyn til de utilstrækkelige Fordele, den nævnte Deling medfører, og de Ulemper, som den frembyder. Man maa følgelig paa ingen Maade slutte saaledes, at den ved sin Tavshed skulde have godkjendt Misbrugen, idet den tværtimod i Henseende til Bestemmelsen af den finanslovgivende Myndigheds Frihed maa forudsættes at have henholdt sig til, hvad der fulgte af Grundlovens Forskrifter i §§ 2, 48 og 95; jfr Forfl. Nr. 1, L. 5 Jan. 1874 § 24.

Af den opstillede Sætning følger nu ingenlunde, at den finanslovgivende Myndigheds Virksomhed i det væsentlige skulde være uden Betydning; thi der er endnu levnet den et stort Omraade, nemlig i det hele Indbegreb af ikke lovbestemte Indtægter, saasom de, der fremkomme ved Salg for Statens Regning, og Udgifter, saasom til nye Anlæg og offentlige Foranstaltninger eller Understøttelser af private samfundstjenlige Foretagender og i det hele taget til Fremme af nye, ikke lovbestemte Formaal eller saakaldte frie Bevillinger. Med Hensyn til disse er Tingenes Afstemning lige saa fri og ubunden som ved Afstemning om almindelige Love, saaledes at de have at tage Hensyn til vedkommende Foranstaltnings Beskaffenhed som nyttig eller endog nødvendig for Staten og i Henhold til dette saglige Skjøn bevilge eller nægte Udgiften under fornødent Hensyn til Statens finansielle Evne. Som alt tidligere antydet, vil det nemlig ikke være muligt i desligc Tilfælde at indskrænke den finanslovgivende Myndigheds Opgave til alene at opføre Udgiften, som er forbunden med den af den udøvende Magt inden for dens forfatningsmæssige Beføjelse trufne Beslutning, paa Finansloven; thi det vilde være et saa lidet betydende Hverv, at det ikke vilde være nødvendigt at sikre Rigsdagen en grundlovmæssig Andel i dets Udøvelse. Hver enkelt Medindehaver af den finanslovgivende Myndighed maa derfor ifølge den grundlovgivende Myndigheds Forudsætning være beføjet til at øve en selvstændig bestemmende Indflydelse med Hensyn til enhver ny Udgift, om hvis Udredelse der bliver Spørgsmaal. Medens

saaledes lovbestemte Embeders Lønning ikke bør nægtes, vil Lønning til nye Embeder, hvis Oprettelse er begjært af den udøvende Magt, først være at bevilge ved Finansloven; bestaaende Anstalters Underhold maa ikke nægtes, men nye Anstalters Oprettelse kan bevilges eller nægtes efter et fornuftigt Skjøn over deres Betydning, o. s. v. Selvfølgelig kan dog Grænsen imellem det nævnte henholdsvis lovbestemte og ikke lovbestemte Omraade ikke overalt drages efter bestemte formelle Kriterier, men maa efter Omstændighederne bestemmes ved et Skjøn over det foreliggende Forholds Beskaffenhed; Landstingstidende 1876—77, Sp. 629—31; og dernæst maa vel fastholdes, at den Bevillingsfrihed, hvorom her er Tale, ligesom enhver anden offentlig Beføjelse er indrømmet for at øves ikke efter et vilkaarligt Forgodtbefindende, men paa en med Samfundsudviklingens Krav stemmende Maade. En Følge heraf er i Særdeleshed, at enhver enkelt Deltager i den finanslovgivende Myndighed ved sin Overvejelse af, om Bevillingen bør gives eller ikke, kun bør lade sig bestemme af rent saglige Hensyn. Nægtes en Udgift af uvedkommende Hensyn efter Omstændighederne, f. Ex. for at berede Ministeriet Ulejlighed eller endog fremtvinge dets Afgang, da er dette en Misbrug af Magten, og naar et Ting gjør sig skyldig i en saadan, vil det kunne være det andet Tings Ret og Pligt efter Omstændighederne, naar en vis betydningsfuld Foranstaltnings Gjennemførelse skjønnes at være en uafviselig, paatrængende Nødvendighed for Samfundet, ikke at gjøre sig medskyldig i en saadan Adfærd ved at bifalde denne Nægtelse, men derimod, selv om det ikke kan gjennemføre Bevillingen, dog at fralægge sig alt Ansvar for dens Nægtelse ved at fastholde, hvad der efter dets Overbevisning udkræves til Statshusholdningens forsvarlige Førelse, ligesom det kan blive Regeringens Ret og Pligt at gjennemføre Bevillingen paa en foreløbig Finanslov; jfr derimod Forf. L. Nr. 1, 5 Jan. 1874 § 28. Kun med denne Begrænsning kan man derfor anerkjende Gyldigheden af den saakaldte Nei-Teori, hvorefter den Deltager i Bevillingsmyndigheden, der nægter en forlangt Bevilling, altid skulde være den stærkeste; jfr J. N. Madvig: Landstingets og Folketingets indbyrdes Stilling med Hensyn til Finansloven; 1882; Berl. Tid. 5 og 6 Septbr 1882; J. N. Madvig: Endnu et Par Ord om Landstingets og Folketingets forenede Bevillingsret eller den saakaldte Nei-Teori; 1882; Folketings Tid. 1896—97, Sp. 5325; 5331 flg.

Selv inden for det ovennævnte Omraade, hvor den finanslovgivende Myndigheds Virksomhed er lovbunden, vil den dernæst ingenlunde være betydningsløs, da det regelmæssige Gjennemsyn af Budgettet vil kunne skaffe den et omfattende Overblik over Statens økonomiske Stilling og Styrelse i alle Retninger og i Særdeleshed henlede dens Opmærksomhed

paa Forhold, som trænge til Reform. Finanslovens Behandling vil derfor ogsaa naturlig kunne foranledige Drøftelse af forskjellige bestaaende Ordninger og henlede Tanken paa en Del mulige Omordninger. Derved føres vi saa over til Granskningen af det næste Spørgsmaal, om og hvor vidt den finanslovgivende Myndighed selv kan reformere eller ikke. Mod en saadan reformerende Virksomhed fra dens Side kan ikke fremføres den ovennævnte Indvending, at derved vilde fremkaldes abnorme Tilstande. Naar nemlig den finanslovgivende Myndighed i Stedet for at nægte Finansministeriet Tilladelse til at oppebære en bestaaende Skat hæver selve den bestaaende Skattelov, fremkommer for saa vidt ingen Anomali, og naar den i Stedet for at nægte Regeringen Berettigelse til at afholde en vis Udgift af Statskassen hæver den Lovbestemmelse, som paalægger Staten den vedkommende Udgift, da er Resultatet det samme. Men skjønt man altsaa ikke i dette Tilfælde, hvor der er Tale om Ophævelse eller Forandring i de bestaaende Lovbestemmelser eller Udstedelse af nye saadanne, vilde kunne møde den finanslovgivende Myndighed med en Henvisning til den Pligt, der paahviler den til ikke at fremkalde Modsigelser i den bestaaende Retstilstand, saa vilde derimod Indvendinger af en anden Natur kunne rejses mod denne Virksomhed. Først kan mærkes, at naar Grundloven eller en almindelig Lov bestemmer, at en vis Foranstaltning skal træffes ved Lov; Grl.'s § 47; Kol. Lov Nr. 124 6 Apr 1906 § 56. Lov om Amtsforvalternes Lønning 2 Juli 1870 § 5; m. fl.; bør den ikke, selv om den er af finansiel Natur, træffes ved Finansloven. Vi sige dog ogsaa her kun bør og ikke kan; thi Meningen er ikke, at det skulde bevirke Ugyldighed, om Foranstaltningen blev truffen ved Finansloven i Stedet for ved Lov; det modsatte maa tværtimod ubetinget antages, da Finansloven udgaar fra den samme Myndighed som almindelige Love, kun med den paa dette Punkt uvæsentlige Forskjel, at de enkelte Deltagere her ere stillede i en bestemt Rækkefølge, og den finanslovgivende Myndigheds Beslutninger maa derfor ogsaa kunne have almindelig Lovskraft, for saa vidt den selv vil det. Er en Domæne afhændet, et Statslaan optaget ifølge en Bemyndigelse paa Finansloven, ville Afhændelsen og Bemyndigelsen derfor være at anse som fuldgyldige; men paa den anden Side er det lige saa vist, at den finanslovgivende Myndighed ikke bør indlade sig paa at give den Slags Forskrifter, og at Forsøget paa at indføre dem i Finansloven er et retsstridigt Overgreb, som hver enkelt Deltager i den finanslovgivende Myndighed er beføjet til at møde med Protest. Til Støtte for denne Paastand kan vel ikke paaberaabes, at Finansloven overhovedet ikke kan indbefattes under Udtrykket Lov, idet den tværtimod maa indbefattes under dette Udtryk overalt, hvor Medtagelsen vil være uden Indflydelse paa Tingenes indbyrdes Stilling, f. Ex. hvor

Talen er om de foreløbige Love i Grl.'s § 25. Men under en modsat Forudsætning maa en anden Regel gjælde; thi naar der blot staar, at en Foranstaltning skal træffes ved Lov, er der derved vel tillagt Rigsdagen en Ret til at beslutte med om dens endelige Ordning; men der er ikke tillagt Folketinget den Fortrinsret til at stemme først, som i Medfør af Grl.'s § 48 indrømmes det, naar Bestemmelsen optages paa Finanslovforslaget, og Landstinget maa derfor være beføjet til at protestere mod en slig Udvidelse af Folketingets grundlovmæssige Forret. At denne Fortolkning af Udtrykket Lov som ikke indbefattende Finansloven i de her omhandlede Tilfælde ogsaa deles af Lovgivningsmagten selv, fremgaar noksom af den Kjendsgjerning, at det udtrykkelig og særlig fremhæves, naar en vis Foranstaltning skal træffes ved Finansloven; jfr f. Ex. Lov om Lønninger for Retsbetjente 19 Febr 1861 § 8; Lov om det naturhistoriske Museum 29 Decbr 1862 § 5; Lov Nr. 56, 12 April 1889 § 12; Nr. 71, 11 Apr 1901 § 20, Nr. 113, 27 Maj 1908 § 2 Stykke 2; jfr derimod Stykke 3; og Folketinget kan ligeledes siges at have godkjendt denne Sætning i Samlingen 1877—78, idet Forsøget paa at ophæve Kronborg Amtstue paa Finansloven blev opgivet, og den i Stedet derfor blev hævet ved en særlig Lov Nr. 47, 12 April 1878.

Hvad der efter det anførte gjælder, naar Spørgsmaalet er om at gjennemføre en vis Foranstaltning ved Lov, finder ligeledes Anvendelse, hvor Talen er om atter at forandre eller ophæve den. Saaledes bør en Skat ifølge Grl.'s § 47 lige saa lidt forandres eller ophæves, som den bør paalægges ved Finansloven. Til yderligere Støtte herfor kan paaberaabes Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen. Der blev det nemlig særlig for Skatteloves Vedkommende hævdet af Grundlovsudvalgets Ordfører, at disse Love ikke burde kunne forandres eller hæves ved de aarlige Finanslove, og det var med særligt Hensyn hertil, at der til Udkastets Bestemmelse om, at ingen Skat skulde kunne paalægges uden ved Lov, i Grundloven 1849 § 51 blev føjet en Bestemmelse om, at den heller ikke skulde kunne forandres eller hæves uden ved Lov; Grl. 1866 § 47. Ligeledes blev Grundlovsudkastets Affattelse af Forskriften i den nuværende Grl.'s § 49: Ingen Skat tør oppebæres o. s. v. forandret til den nu foreliggende Affattelse netop for at værge den Opfattelse, at det var selve de enkelte Skatteloves Bestaaen eller Bortfalden, ikke blot Bevillingen til Opkrævelse af de ved dem paalagte aarlige Ydelser, som den finanslovgivende Myndighed skulde fatte Beslutning om; Rigsforsamlingens Forhandlinger, Sp. 3274—75; jfr Sp. 3282—83.

Medens saaledes almindelige Lønningsbestemmelser regelmæssig ikke gives i Finansloven, vil det dog undtagelsesvis ske jfr ovf S. 22, at et eller andet Tillæg til Lønnen gives ogsaa Embedsmænd paa denne Maade,

hvilket i Praxis ogsaa er sket med saadanne midlertidige Tillæg som Dyrtidstillæg, indtil nye Lønningslove ere givne; jfr Finanslov 1907—08 § 26, VII—3. Dels vil den anførte Hovedregel ikke udelukke Muligheden af enkelte Undtagelser, hvor Regeringen og begge Tingene maatte være enige om en vis mindre betydende Ændring i en Lovs Bestemmelser eller Anvendelsen af dens Regler til at gjælde visse ikke inden for dens Ordlyd faldende Personer, jfr f. Ex. Finanslov 1907—08, § 4, 2; § 21, IV, G. a.; Institutter med særlige Fonds V. Udgifter 2 a., jfr ovfr S. 17—18. Efter Omstændighederne findes ogsaa en enkelt Bestemmelse om en ny Sportelafgift optaget ved en Anmærkning paa Finansloven, fordi Landstinget fandt den at være af alt for ringe Betydning til af den Grund at sende Finansloven tilbage til Folketinget; Finanslov 1903—04, § 5, 4 b.

Bortse vi dernæst fra de anførte Tilfælde, hvor den finanslovgivende Myndigheds Beføjelse maa anses for positivt udelukket derved, at en Foranstaltning er bestemt til at skulle træffes ved Lov, og spørge, hvor vidt i øvrigt Reformer bør gjennemføres paa Finansloven, da maa Svaret ligeledes lyde principielt benægtende, og Begrundelsen maa ogsaa her hovedsagelig støttes paa den før antydede Betragtning, at en Sags Optagelse paa Finansloven giver Folketinget en overvejende Indflydelse paa dens Behandling, som det ikke har Krav paa at fordre, naar Spørgsmaalet er om saadanne Sager, der ligge uden for Finanslovens grundlovbestemte Indhold, som kun er det aarlige Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Vel kan det tænkes, at Konge og Landsting finde sig i, at andet og mere optages derpaa, og Reformer, der paa den Maade gjennemføres ved Finansloven, f. Ex. nye Lønningslove, som maatte blive optagne deri, ville da have samme Kraft og Virkning som andre Lønningslove, mod hvilken Sætning Højesteretsdom i U. f. R. 1872, S. 22—23 ikke kan paaberaabes; men ved enhver saadan Udvidelse forrykkes Ligevægten mellem Tingene, idet Folketingets fortrinlige Indflydelse paa Lovgivningen udvides ud over det grundlovbestemte Omraade, og derfor vil baade Regjeringen og i Særdeleshed Landstinget være interesseret i at værne om Finanslovens Renhed. At de ogsaa ere sig denne Opgave klart bevidste, viser deres Optræden i Samlingen 1876—77; jfr Landstingstidenden 1876—77, Sp. 635—36; hvor de modsatte sig det af Folketinget paa Finansloven optagne Forslag om at standse Teatrets Drift og inddrage Stiftsmidlerne i Statskassen; ligeledes i Samlingen 1896—97, da Regering og Landsting modsatte sig den af Folketinget paa Finanslovforslaget optagne Bestemmelse om Overførelse af visse Hartkornsskatter til Kommunerne, som derefter udgik af Loven; Rigsdagstidenden 1896—97, Folketinget, Overs. Sp. XLI. Men til disse konstitutionelle slutte

sig derhos endnu andre saglige Betragtninger. Finansloven er allerede som saadan en særdeles omfangsrig Lov, indeholdende mange Bestemmelser, som kræve en omfattende, grundig Behandling. Dens Indhold betragtes derhos i det hele nærmest fra et rent finansielt Synspunkt, og den skal endelig og i Særdeleshed foreligge færdig inden Finansaarets Udløb. Vilde man nu blandt dens Bestemmelser indordne almindelige Lovgivningsforslag, vilde der være Fare for, at disse f. Ex. angaaende Lønning af Embedsmænd, Skattepaalæg, Omdannelse af Statsinstituter o. s. v., under de foreliggende Omstændigheder, hvor de kun udgjøre specielle Bestemmelser i en finansiel Lov, der skal være færdig til en vis Tid, ikke vilde blive drøftede paa den grundige Maade, hvorpaa de kunne og ville blive det, hvis de fremkomme som selvstændige Lovforslag. Afstemningen over dem vil dernæst ikke kunne ske saa frit, som naar Afstemningen foregaar over et almindeligt Lovforslag; men den enkelte Faktor vil tværtimod befinde sig under Trykket af den grundlovmæssige Nødvendighed af en Finanslovs Tilvejebringelse, og den Skæbne kan ramme selve den Faktor, som har sat den paagjældende Bestemmelse ind i Finanslovforslaget, f. Ex. naar det var Folketinget, som havde indsat den, men Bestemmelsen igjen var bleven forandret i Landstinget, og Finanslovforslaget derefter vendte tilbage til Folketinget, saaledes at Afstemningen dér foregik paa en Tid, da det indeværende Finansaar var nær sit Udløb. Naar endelig hertil kommer, at Finansloven efter sin til et enkelt Finansaar indskrænkede Varighed ikke er egnet til at optage Lovbestemmelser, der skulle have vedvarende Gyldighed, saa maa det under alle Omstændigheder erkjendes, at den Part maa nyde Medhold, som fordrer en i Finanslovforslaget optagen almindelig Lovbestemmelse henvist til et særligt Lovforslag. Vægring ved at efterkomme et saadant Krav maa betragtes som en forfatningsstridig Adfærd, mod hvilken Anvendelsen af ethvert konstitutionelt Middel er berettiget.

Til de foranførte Betragtninger maa dog føjes den samme Bemærkning, som allerede er fremført ved andre Lejligheder, at Grænsen mellem, hvad der kan optages, og hvad der bør udelades, ikke lader sig drage efter en almindelig Regel, men efter Omstændighederne vil bero paa et Skjøn.

§ 6.

Tillægsbevillingslove.

I foregaaende Paragraf have vi set den retlige Betydning, der tilkommer Finansloven som bestemmende Norm for Indtægters Oppebørsel og Udgifters Afholdelse i det enkelte Finansaar, hvorledes

den forbinder Regeringen baade positivt og negativt; forbinder den positivt til, at de bevilgede Indtægter, saa vidt det beror paa Regeringen, bør indkomme og de bevilgede Udgifter afholdes, for saa vidt en retlig Nødvendighed eller et fornuftigt Hensyn til Samfundets Tarv kræver det. Indkommer ikke det paaregnede Beløb, kan der blive Spørgsmaal, om dette kan lægges Regeringen til Last; ere de bevilgede Udgifter kun til dels eller slet ikke afholdte, kan det blive at undersøge, om og hvor vidt Regeringen under de foreliggende Omstændigheder har haft Føje til ikke at afholde dem. Men disse Spørgsmaal om Finanslovsbrud ville naturlig komme frem under Statsregnskabets Behandling og eventuelt foranledige, at Rigsretten kaldes til Virksomhed. Derimod ville de ikke foranledige nye Foretagender fra den finanslovgivende Myndigheds Side; men derom vil der kunne blive Tale som Følge af Finanslovens Betydning som negativt forbindende Norm, der paalægger Regeringen ikke at oppebære andre end de opførte Indtægter og ikke at afholde andre end de bevilgede Udgifter. I Anledning af denne Finanslovens Betydning maa det Spørgsmaal rejses: hvorledes skal der forholdes, naar der i Finansaarets Løb viser sig Mulighed for en Oppebørsel af Indtægter, som falde uden for Finanslovens Konti, eller Trang til en Afholdelse af Udgifter, som enten falde uden for eller overskride det paa Finanslovens enkelte Konti bevilgede Udgiftsbeløb. I Særdeleshed i Henseende til Udgifterne vil dette Spørgsmaal ofte blive af Vigtighed; thi det vil langt fra altid være muligt straks ved Finansaarets Begyndelse at overse samtlige de Forhold, som ville have Indflydelse paa den økonomiske Status i Aarets Løb, saaledes at de anslaaede Udgiftssummer ikke paa noget Punkt findes utilstrækkelige til Fyldestgjørelse af Krav, som dog nødvendig maa fyldestgjøres, eller som det dog vilde være meget uhensigtsmæssigt ikke at efterkomme. Selv om en Finanslov maatte bevilge et vist Beløb til uforudsete Udgifter, vil dette Spørgsmaal kunne opstaa, dersom den anslaaede Sum ikke er tilstrækkelig, og endnu oftere vil det samme kunne blive Tilfældet ifølge vore Finanslove, der ikke have en saadan almindelig Konto som den omtalte.

Foreløbig kan dog bemærkes, at denne Vanskelighed under normale Forhold kun vil fremstaa dér, hvor den vedkommende Udgift eller Udgifts Forhøjelse ikke var forudseelig paa den Tid, da Finansloven udstedtes. Kan Nødvendigheden deraf forudses, bør den finanslovgivende Myndighed ogsaa tage Hensyn til den i Overslaget og bevilge den i alt Fald som mulig Udgift eller som en saadan, der vil være at afholde under Forudsætning af visse Begivenheders virkelige Indtræden. Et Exempel paa saadanne betingede Bevillinger frembyder ogsaa vore Finansloves § 28, som er den saakaldte Bevillingsparagraf, hvori det bestemmes,

at dersom visse i samme Rigsdagssamling forelagte Lovforslag maatte blive til Love, skulle de deraf flydende Indtægter og Udgifter beregnes under bestemte Konti med visse nærmere anførte Tillægsbevillinger; jfr nærmere om denne Paragrafs Historie Holck II, S. 158—61. Den Fremgangsmaade, der saaledes følges i Henseende til Udgifter, som afhænge af Lovforslag, om hvilke det ved Finanslovens endelige Behandling endnu ikke vides, om og hvor vidt de ville blive vedtagne eller ej, vil følgerigtig være at anvende i alle lignende Tilfælde, hvor en Udgift er afhængig af en fremtidig Begivenhed, med Hensyn til hvilken det paa den Tid, da Finansloven udstedes, stiller sig tvivlsomt, om den vil indtræde. Skulde derimod den paagjældende Begivenhed have stillet sig som aldeles uforudseelig, i hvilket Tilfælde det ikke kan bebrejdes den finanslovgivende Myndighed, at der ikke i Overslaget er taget Hensyn til den, saa opstaar Spørgsmaalet, hvorledes der i saa Fald bliver at forholde. Dette Spørgsmaal vil, som anført, især være praktisk i Henseende til Udgifter, og derved forklares ogsaa, at Grundloven i § 49 udelukkende har disse for Øje, hvorfor vi her foreløbig alene skulle tage Hensyn til dem og kun i Slutningen tilføje et Par Bemærkninger om uforudsete Indtægter.

Den naturlige Fremgangsmaade, som i det angivne Tilfælde vil være at følge, maa være den, at Overslaget, som ikke har vist sig at være stemmende med de virkelige Forhold, omgjøres saaledes, at den nye Udgiftspost eller det fornødne højere Beløb under de kalkulerede Udgiftsposter indføjes paa den Maade, som under de foreliggende Omstændigheder har vist sig nødvendig. Spørger man saa, hvem det paahviler at iværksætte denne Rettelse af Overslaget, maa Svaret lyde, at den bliver at iværksætte af den samme Myndighed, hvem selve Overslagets Fastsættelse tilkommer, eller, med andre Ord, af den finanslovgivende Myndighed. Den paagjældende Lov kunde da passende betegnes som en Tillægsfinanslov, Lov om Tillæg til og Forandring i Finansloven, eller lignende. En saadan Benævnelse vilde svare til Lovens virkelige Væsen og Indhold. Grundloven bruger dog ikke denne Betegnelse, men derimod den allerede før Grundloven 1866 i den statsretlige Brug indførte Benævnelse Tillægsbevillingslov; jfr Grl's §§ 48 og 49; men trods denne Forskjel i Benævnelsen har den dog fastholdt Ligheden i det væsentlige, idet Grl.'s § 48 bestemmer, at Forslag til Tillægsbevillingslove skulle behandles først i Folketinget. Ogsaa disse Love maa herefter siges at udgaa fra den finanslovgivende Myndighed. Naar Grundloven 5 Juni 1849 § 52 ikke udtrykkelig nævnte dem, var dermed paa ingen Maade sagt, at den ikke godkjendte Muligheden af deres Givelse; thi det følger af sig selv, at Finansloven, ligesom enhver anden Lov, maatte kunne ændres af den samme

Myndighed, som havde givet den, og Undladelsen af særlig at nævne Tillægsbevillingslove ved Siden af Finansloven kunde da i det højeste medføre den formelle Virkning, at hele Finansloven maatte foretages under ét og delvis gives en ny Skikkelse, medens man nu kan lade den formelt uforandret, idet der føjes en selvstændig ny Lov til.

Naar Spørgsmaalet om Nødvendigheden af nye Udgifter opstaar paa en Tid, da Rigsdagen er samlet, stiller Forholdet sig herefter teoretisk set for saa vidt simpelt og klart, som der kan forelægges Rigsdagen Forslag til en Tillægsbevillingslov, der derefter behandles og vedtages paa samme Maade som Finansloven, og naar dette er sket, er Udgiften ifølge samme baade i Forhold til vedkommende Minister og til Modtageren hjemlet lige saa fuldt, som naar den er afholdt i Henhold til selve Finansloven. En saadan Tillægsbevillingslov vil da ogsaa regelmæssig findes forelagt og vedtaget hvert Aar efter Nytaar, selv i de Aar, i hvilke ingen endelig Finanslov var vedtaget, for at sætte Regeringen i Stand til at afholde de ved Finanslovens Givelse uforudseelige Udgifter, hvis Afholdelse i den siden Finansaarets Begyndelse forløbne Tid have vist sig nødvendig eller dog ønskelig. Men nu kan det jo tænkes, at Spørgsmaalet om Afholdelsen af en Udgift opstaar, uden at det er muligt forinden at erhverve den fornødne endelige Lovhjemmel saavel, medens Rigsdagen er samlet, som endnu mere, naar den ikke er det. Hvorledes bliver Stillingen da? Et Lovforslag, sigtende til at give Regler derom, blev efter Afsigelse af Rigsretsdommen 28 Febr 1856 ad privat Vej indbragt i Folketinget; jfr Rigsdagstidende 1856—57, Anhang A, Sp. 131. Det gik ud paa, at der til Overskridelserne i alle Tilfælde skulde udkræves en kongelig Beslutning, og dernæst skulde der, hvis Rigsdagen var samlet paa det vedkommende Tidspunkt, erhverves en endelig Lov som Hjemmel for dem. Men hvis saa Rigsdagen ikke bifaldt den vedkommende Lov, skulde Ministeren ifalde Straf og Erstatning. Det ovfr II, S. 123 anførte Forslag til Lov om Ministeransvarligheden gik dog ikke saa vidt; men bestemte, at vedkommende Minister skulde ifalde Ansvar til Straf og Erstatning for at have afholdt Udgifter, med Hensyn til hvilke den i Grl.'s § 49 krævede Hjemmel ikke forelaa, naar han havde handlet med Bevidsthed om, at han ikke kunde faa det paagjældende Udgiftsbeløb bevilget af Kongen og Rigsdagen.

Men disse Forskrifter ere i og for sig ikke stemmende med almindelige Retsgrundsætninger, som udkræve, at, hvor der foreligger en virkelig Nødvendighed for Afholdelsen af en ubevilget Udgift, bør vedkommende Minister være angerløs. Dette følger af den almindelige Nødretsgrundsætning, hvis Gyldighed ved Siden af Grundlovens positive Bud Retsbrugen har anerkjendt paa andre Omraader f. Ex. med

Hensyn til Grl.'s § 82; jfr ndfr i § 27; og som ogsaa bør anerkjendes i det foreliggende Tilfælde, hvilket ikke er sket ved noget af de fornævnte Lovforslag. Hvad særlig det sidstnævnte Lovforslags Forskrift angaar, maa bemærkes, at den Betingelse, at Ministeren skal have handlet med Bevidsthed om, at han ikke vilde kunne faa den paagældende Udgifts Beløb bevilget af Kongen og Rigsdagen, overhovedet vanskelig vil kunne siges at foreligge, hvor vedkommende Udgift i og for sig er fuldkommen saglig begrundet i Kraft af dens Nødvendighed; jfr ovfr II, S. 172; og dernæst er den uhjemlet, hvorledes man end vil forstaa den. Enten kan nemlig Meningen være den, at Ministeren skal straffes, selv om Udgiftens Afholdelse maatte erkjendes for nødvendig og derfor saglig begrundet, naar dog blot et af Tingene ikke vilde bevilge den f. Ex. af politiske Grunde, hvilket imidlertid vilde være en Misbrug af Bevillingsmyndigheden, der ikke bør kunne øge Ministerens Ansvar, idet han tværtimod bør være ansvarsfri, hvor blot en virkelig Nødvendighed for Udgiftens Afholdelse har foreligget. Eller ogsaa skal Meningen være den, at det enkelte Tings Anskuelse selv overfor de medbevilgende Myndigheders modstaaende Opfattelse skal være afgjørende for Besvarelsen af Spørgsmaalet om selve Udgiftens Nødvendighed, hvilket imidlertid vilde være at tillægge det enkelte Ting en ganske ubeføjet Myndighed, da Afgjørelsen af, om den paagjældende Udgift er afholdt uden Nødvendighed, og Ministeren derfor er ifalden Straf, i Henhold til de almindelige Regler om den dømmende Myndigheds Beføjelse til at afgjøre Spørgsmaal om Skyld eller Uskyld bør tillægges Rigsretten.

Endnu mindre kan man herefter samstemme med det førstanførte Forslag, der endog vilde paalægge Ministeren Ansvar, selv om han maatte have handlet i beføjet Tro paa, at Udgiften vilde blive bevilget, men dog blot et af Tingene nægtede den. Det blev nok vedtaget i Folketinget, men blev i begge Ting bekæmpet af Regeringen og mødte ogsaa i Landstinget en bestemt Modstand fra J. N. Madvigs Side; jfr Landstingstidende 1856—57, Sp. 1110. Det blev ikke Gjenstand for en endelig Behandling i den Samling og senere ikke fremlagt paa ny.

Det sidstnævnte Regeringsforslag, som har faaet Tilslutning fra Folketinget, har derimod ogsaa mødt Modstand i Landstinget; jfr ovfr II, S. 123; 135. Landstingstidende 1908—09 Sp. 388; 931. Rigsdagstidende s. A. Tillæg B Sp. 635.

Hvad Retsbrugen angaar, erindres, at det under Behandlingen af det førstnævnte Lovforslag blev fremhævet i Folketinget, at man ved at gjennemse Statsrevisionens Antegnelser vilde finde et meget stort Antal Overskridelser af Finansloven, i et enkelt Aar endog 300, af hvilke netop det forholdsvis største Antal var sket paa den Tid, da Rigsdagen var samlet; men Rigsdagen havde billiget disse Overskridelser uden nogen

Sinde at paatale, at de vare besluttede af Ministeriet, medens Rigsdagen var samlet, navnlig i Slutningen af Finansaaret; jfr Folketingstidenden 1856—57, Sp. 3043. Det er ogsaa let forstaaeligt, at Regeringen, fordi der under Rigsdagssamlingen paa en eller anden Post viser sig en Nødvendighed for en mindre øjeblikkelig Overskridelse af en Konto, og den derhos ikke længere eller dog ikke uden urimeligt Besvær kan bringes ind paa Tillægsbevillingsloven, ikke strax skrider til at forelægge et særligt Lovforslag. Dette vilde i de fleste Tilfælde, hvor Nødvendigheden er utvivlsom, kun volde ufornøden Ulejlighed baade for den og for Rigsdagen, der derved kun vilde hindres i sin Virksomhed, da Forslagene maa forudsættes at skulle fremmes hurtigt. Dertil kommer endvidere, at det, hvor Udgiften er af større Betydning, langtfra altid vil være Regeringen muligt, strax at forelægge et Lovforslag og indtil dets Vedtagelse standse Udgifterne paa et under Arbejde værende Foretagende. I Overensstemmelse hermed har da ogsaa Rigsretsdom 4 Oktbr 1877 anerkjendt Muligheden af, at en Minister ansvarsfrit kan lade afholde Udgifter selv paa en Tid, da Rigsdagen er samlet, naar Sagen endnu ikke foreligger i en saadan klar og endelig Skikkelse, at den kan udformes i et bestemt Lovforslag, og Opholdet med dens nøjere Granskning, Lovforslagets Forelæggelse for og Behandling af Rigsdagen vilde volde Statskassen uforholdsmæssig stor Skade og Tab; jfr Rigsretssag Nr. 3, S. 354. Det beror herefter paa et Skjøn om den enkelte ubevilgede Udgifts Beskaffenhed og de Forhold, hvorunder den er afholdt, om en Lovhjemmel kan og bør søges, forinden den afholdes, naar Rigsdagen er samlet; jfr Rigsdagstidende 1896—97, Till. B, Sp. 55; 1897—98, Till. B, Sp. 861—62.

Et enestaaende Exempel findes paa, at endog hele Statshusholdningen, medens Rigsdagen var samlet, er ført i Henhold til en kgl. Resolution 26 Jan. 1886, som bemyndigede Regeringen til foreløbig indtil videre at afholde de løbende Statsudgifter; jfr M. Tid. 1886, S. 6. Dette skete i Tidsrummet fra den anførte Dag, da den af Regeringen forelagte foreløbige Finanslov for Aaret forkastedes i Folketinget, indtil den 10 Febr s. A., da efter Rigsdagssamlingens Slutning en ny foreløbig Finanslov udstedtes. Men mod denne kgl. Resolutions Gyldighed blev der nedlagt Indsigelse i Folketinget; jfr Oversigt over Folketingets Forhandlinger 1885—86, S. VI.

Vi komme derefter til Spørgsmaalet om, hvorledes der skal forholdes, naar Trang til en Udgifts Afholdelse opstaar paa en Tid, hvor Rigsdagen ikke er samlet.

Som foran S. 32—33 bemærket, indeholdt Fællesforfatningen 2 Oktbr 1855 ogGrundloven 18 Novbr 1863 særlige Forskrifter for dette Tilfælde, dels om en vis formel Fremgangsmaade ved Beslutningstagelsen, dels om dens

efterfølgende Forelæggelse for henholdsvis Rigsraad og Folketing. Disse Bestemmelser maatte have Betydning for dem, til hvem Udgifterne vare erlagte, for saa vidt som den grundlovmæssige Hjemmel til Udgifternes Afholdelse under de fastsatte Betingelser maatte virke i Lighed med den grundlovmæssige Hjemmel til foreløbige Loves Udstedelse, saaledes at de i Henhold til Beslutningen afholdte Udgifter maatte anses som lovlig afholdte uden Hensyn til Rigsraadets eller Folketingets efterfølgende Misbilligelse af dem, hvorimod de ikke havde Betydning i Henseende til vedkommende Ministers Ansvar, for saa vidt som det i alle Tilfælde maatte afhænge af, om det særdeles paatrængende Tilfælde, der havde affødt Trangen til vedkommende Udgifts Afholdelse, virkelig havde foreligget, hvilket i alle Tilfælde maatte afhænge af Rigsrettens Dom.

Et tilsvarende Forslag var ogsaa optaget i Udkastet til den gjældende Grundlov, blot med den Lempelse, at Beslutningen om Udgiften efter dens Forelæggelse for Rigsdagen skulde behandles i Lighed med Finansforslaget ɔ: Finanslovforslaget. Det blev vedtaget af Landstinget, men forkastet i Folketinget, hvorfor det indgik i Fællesudvalgets endelige Indstilling; jfr Rigsraadstidende 1864—65 2den overordentlige Samling, Oversigt over Folketingets Forhandlinger S. XVI; 3dje overordentlige Samling, Oversigt over Landstingets Forhandlinger S. VIII, Tillæg B, Sp. 42. Den gjældende Grundlov indeholder derfor ingen særlig Forskrift angaaende det heromhandlede Tilfælde, lige saa lidt som Tilfældet var med Hensyn til Grl. 5 Juni 1849, og Spørgsmaalet om den Fremgangsmaade, som bliver at følge, stiller sig derfor ens for begge Grundloves Vedkommende.

Det er da givet, at Grundlovens Bud i § 49, hvorefter ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en Tillægsbevillingslov, under de foreliggende Omstændigheder, hvor Rigsdagen ikke er samlet, og under Forudsætning af, at Sagen ikke er saa vigtig, at Rigsdagen i den Anledning bør indkaldes til en overordentlig Samling, eller saa paatrængende, at Udgiftens Afholdelse ikke kan udsættes derefter, kan ske Fyldest ved Hjælp af en foreløbig Tillægsbevillingslov; jfr ovfr II, S. 168 flg. Dette forudsættes ogsaa i det ovfr S. 80 omtalte Lovforslag, der bestemte, at der til Overskridelse i alle Tilfælde skulde udkræves en kgl. Resolution, og dernæst skulde der, hvis Rigsdagen ikke var samlet paa vedkommende Tidspunkt, til dette Øjemed tilvejebringes en foreløbig Lov. For saa vidt var der ikke noget at indvende imod Forslaget. Men det forkastelige deri var, at vedkommende Minister, hvis Rigsdagen ikke billigede den foreløbige Lov, skulde erstatte Statskassen de udgivne Penge og derhos idømmes Straf. Denne Bestemmelse var selvfølgelig i Strid med Grundloven, for saa vidt som den opstillede en særlig For-

skrift angaaende Ansvaret for foreløbige Bevillingslove i Modsætning til andre foreløbige Love, for hvilken der ikke foreligger nogensomhelst Hjemmel, og Følgen deraf vilde være bleven, at vedkommende Minister vilde blive udsat for at blive dømt, hvad enten han afholdt den nødvendige Udgift eller undlod at afholde den og derved paaførte Staten eller private Ulykker, som kunde og burde være undgaaede. Naar man under Forhandlingerne særlig paaberaabte sig, at Rigsretten, hvis den skulde paakjende Spørgsmaalet om Udgiftens Nødvendighed, vilde blive en Overbevillings Myndighed, kunde det lige saa vel siges, at den ved at skulle afgjøre Ansvaret for andre foreløbige Loves Udstedelse vilde blive en Overlovgivnings Myndighed; men denne Indvending er lige saa lidt beføjet i det ene som i det andet Tilfælde, og Forslaget blev da heller ikke vedtaget af Rigsdagen.

Det ovfr II S. 123 omtalte Lovforslag om Ministrenes Ansvarlighed forudsætter aabenbart, at der ikke kan være Spørgsmaal om en foreløbig Tillægsbevillingslovs Udstedelse, da det i § 7 aldeles ikke, som det forannævnte Lovforslag af 1856, skjelner mellem, om Udgiften er afholdt, medens Rigsdagen var samlet eller ikke, men i alle Tilfælde bestemmer, at Ministeren ifalder Ansvar for Udgiftens Afholdelse, hvis han har handlet m e d B e v i d s t h e d om, at han ikke vilde faa det paagjældende Udgiftsbeløb bevilget af Kongen og Rigsdagen. Derimod hedder det i § 8 i Henseende til Ansvaret for foreløbige Loves Udstedelse, at Ministeren bliver ansvarlig derfor, ikke blot, naar han har handlet med Bevidsthed om, at den foreløbige Lov ikke vilde blive stadfæstet af Rigsdagen eller, — hvis den foreløbige Lov efter sin Natur ikke krævede Stadfæstelse — at dens Udstedelse ikke kunde ventes billiget af Rigsdagen, men ogsaa, naar han har anset det for o v e r v e j e n d e s a n d s y n l i g t, at saadant vilde ske; jfr Rigsdagstidende 1905—06, Tillæg A, Sp. 1861 flg. Gik Lovforslaget da ud fra, at foreløbige Bevillingslove grundlovmæssig kunne udstedes, saaledes som ovfr II, S. 168 flg godtgjort, vilde det jo være uforklarligt, at der skulde gjælde forskjellige Betingelser for Ansvaret, eftersom den foreløbige Lov maatte være en Bevillingslov eller en anden Lov. Gaar man derimod med Lovforslaget ud fra, at foreløbige Bevillingslove ikke kunne udstedes, vilde det under alle Omstændigheder være aldeles ubeføjet at opstille mildere Betingelser for Indtrædelse af Ansvaret for ubevilgede Udgifters Afholdelse end for foreløbige Loves Udstedelse. Der kan derfor formentlig ved Spørgsmaalets Besvarelse bortses fra de føromtalte aldrig vedtagne Lovforslag og derimod fastholdes, at den Nødretsgrundsætning, der har fundet sit Udtryk i Grl.'s § 25, ogsaa maa finde Anvendelse, hvor der foreligger et særdeles paatrængende Tilfælde, som kræver Afholdelse af en Udgift, og der vil derfor, hvor Rigsdagen ikke

er samlet, kunne udstedes en foreløbig Lov til dette Øjemed. Men, som allerede anført, findes dog i Nødstilfælde Udgifter afholdte, medens Rigsdagen var samlet, uden at nogen Lovhjemmel fandtes eller søgtes, og i og for sig kan den samme Fremgangsmaade ogsaa følges og er bleven fulgt, hvor Trangen til en ubevilget Udgifts Afholdelse opstod paa en Tid, hvor Rigsdagen ikke var samlet. De foran S. 32 omtalte Bestemmelser i Fællesforfatningen 1855 og Grl. 1863 sondrede ogsaa mellem foreløbige Love og Beslutninger om Udgifters Afholdelse, ved hvilke sidste Lovsformen ikke brugtes. Og Grunden hertil er den, at der ved en Udgifts Afholdelse ikke er Tale om et retligt Paabud overfor andre, der eventuelt skal gjennemføres ved Rettens Tvang, men kun om en af vedkommende Minister selv iværksat Handling, hvorfor der for saa vidt ikke foreligger nogen praktisk Nødvendighed for Lovformens Brug. Undladelse af at benytte den vil da tillige have den Følge, at Beslutningen ikke skal forelægges den følgende Rigsdag.

At der ubetinget skulde erhverves en kongelig Resolution til Hjemmel for Udgiftens Afholdelse, lader sig heller ikke paastaa, da det tværtimod maa afhænge af selve dens Beskaffenhed og Størrelse m. v., om den bør forelægges Kongen i eller uden for Statsraadet, eller om den kan afholdes i Henhold til ministeriel Afgjørelse. Der er derfor slet ikke Tale om bestemte Formers Iagttagelse ved ubevilgede Udgifters Afholdelse; men Spørgsmaalet om deres Forsvarlighed maa besvares i Henhold til en rent materiel Betragtning af selve Udgiftens Beskaffenhed og af de Forhold, hvorunder den er bleven afholdt. Har saaledes et af Tingene ved at opholde Behandlingen af et det forelagt Bevillings Lovforslag hindret dettes endelige Behandling i Løbet af Rigsdagssamlingen og derved sat Ministeren i den Nødvendighed at handle paa egen Haand, vil dette selvfølgelig være en Kjendsgjerning, som maa tages i Betragtning til hans Fordel ved Sagens Paadømmelse; jfr Landstingstidende 1888—89, Sp. 1620—21. Heller ikke vil det, som Holck II, S. 150 paastaar, være afgjørende til at fælde en Minister, at den Udgift, som han har afholdt, i Forvejen er bleven nægtet af et af Rigsdagens Ting; men Spørgsmaalet, om en Minister derved har paadraget sig Ansvar eller ikke, maa afgjøres efter de samme Synspunkter, som bestemme Ministrenes Ansvar for nægtede Bevillingers Optagelse paa de foreløbige Bevillingslove, efter Hensyn til, om deres Afholdelse er nødvendig til Statshusholdningens forsvarlige Førelse. Det er derfor vel muligt, at Ministeren, hvis Folketinget sætter ham under Tiltale ved Rigsretten for Afholdelse af en ubevilget eller nægtet Udgift, bliver frikjendt; men givet er det paa den anden Side ikke. Der er foreløbig en Uvished til Stede i Henseende til Ansvar eller

Ansvarsfrihed. Spørgsmaalet bliver saa, hvorledes denne Uvished kan fjernes.

Men forinden vi gaa over til at besvare dette Spørgsmaal for Ministrenes Vedkommende, maa vi endnu se hen til den anden Deltager i Retshandlen, som maa findes der, hvor Talen er om ubevilgede Udgifters Afholdelse, og hvis Forhold bør gjøres til Gjenstand for en selvstændig Granskning. Spørgsmaalet bliver, hvor vidt den Borger, hvem den ubevilgede Ydelse er tilsagt, har Ret til at fordre den udbetalt, eller hvor vidt den, efter at være erlagt til ham, endog kan søges tilbagebetalt til Statskassen i Tilfælde af, at ingen efterfølgende Godkjendelse af Erlæggelsen finder Sted.

I saa Henseende erindres, at, hvis Udgiften er afholdt i Henhold til en foreløbig Lov, maa selvfølgelig de ovfr II, S. 199 flg udviklede Regler om foreløbige Loves Virkning med Hensyn til alle efter deres Ikrafttræden og indtil deres Gyldigheds Ophør stedfundne Retshandler finde Anvendelse. For saa vidt vil Forholdet stille sig klart. Men i modsat Fald stiller Sagen sig mere tvivlsomt. Hvad saaledes angaar Spørgsmaalet, om den, hvem en ubevilget Ydelse er tillagt, kan kræve den erlagt, maa sondres mellem forskjellige Tilfælde og først fremhæves det, der foreligger, hvor vedkommende har en af Finanslovs Bevillingen uafhængig Ret til at kræve vedkommende Ydelse udbetalt til sig, f. Ex. i Henhold til en Lønningslov eller en Overenskomst, afsluttet i Henhold til en særlig Lov, der bevilger Penge til visse Foranstaltningers Gjennemførelse. Her vil vedkommende i fornødent Fald ved Søgsmaal kunne faa Statskassen tilpligtet til at efterkomme hans Krav.

Men hvis ingen saadan særlig Adkomst haves, idet en Person f. Ex. er beskikket til et Embede med Tilsagn om en vis Lønning, som ikke er lovhjemlet eller bevilget, eller en Overenskomst om Ydelsen af et vist Beløb for Udførelsen af et vist Hverv, f. Ex. Opførelsen af en Bygning, Anlægget af en Havn e. lign., er indgaaet, uden at en særlig Lov hjemler Udredelsen af det til Betalingen fornødne ubevilgede Beløb. Hvad saa?

Hvad det første Spørgsmaal angaar, vil næppe nogen være i Tvivl om, at den paagjældende Person kun kan kræve Lønning af Statskassen, for saa vidt den maatte være eller blive bevilget. Naar Lovgivningsmagten har normeret et Antal Embeder af en vis Art og fastsat Lønning for dem og i Forbindelse dermed tillige bestemt en vis Sum til Medhjælp under den paagjældende Forvaltnings Omraade, saa er det givet, at den udøvende Magt ikke kan raade over et større Beløb til Lønninger for Embeds- og Bestillingsmænd inden for samme Omraade, medmindre det maatte bevilges paa Finansloven, og sker det ikke, saa kan den, hvem

Tilsagnet er givet, ikke holde sig til Statskassen, for saa vidt det fornødne Beløb ikke haves til Raadighed, naar alle alt forinden erhvervede Krav ere fyldestgjorte. Her, hvor Tilsagnet er af offentligretlig Natur, er der nemlig ingen som helst Grund til at fravige den naturlige Følge af den Kjendsgjerning, at den kundgjorte Lov, der fastsætter Udgifter, som saadan forpligter Borgerne lige saavel som Ministeren, og at følgelig ingen kan erhverve Rettigheder mod Statskassen i Strid med den. Den, der bliver brøstholden, naar Tilsagnet ikke kan opfyldes, faar holde sig til den ansvarlige Minister, som har undladt at tage fornødent Forbehold ved dets Givelse. Særlig kan herved mærkes, at der ved Finanslov 26 Marts 1852 § 28 endog var taget et Forbehold saalydende:

»De ved Finanslovene for Finansaarene 1850—51 og 1851—52 tagne Bestemmelser om Besparelser ved indtrædende Vakancer og lignende Forbehold skulle ogsaa være gjældende for Finansaaret 1852—53«;

hvortil var føjet det Tillæg:

»Enhver i Aarets Løb tiltraadt Gage eller Gageforbedring, som ikke har sin Grund i særlig Gagelov, forbeholdes Stadfæstelse ved den paafølgende Finanslov«.

Naar saa Holck. II, S. 140 Note bemærker, at de senere Finanslove henvise til Bestemmelserne i den anførte Finanslov, da maa herved dog erindres, at allerede den følgende Finanslov 31 Juli 1853 § 29 og derefter enhver af de senere; jfr Finanslov 23 Marts 1854 § 37; kun har gjentaget den første Forskrift, men ikke Tillægget, og dette kan derfor ikke anses for indbefattet under de vedblivende i Kraft holdte Forbehold. Bestaaende Lønninger kunne derfor overdrages ved Embedsledighed uden at trænge til Stadfæstelse paa Finansloven, selv om de ikke ere hjemlede ved særlig Lønningslov. Det er kun nye Lønninger, som udkræve nye Bevillinger paa Finanslovene.

Hvad angaar det andet Tilfælde, hvor der er afsluttet en privat Retshandel, som har affødt en Fordring mod Statskassen, da stiller Forholdet sig mere tvivlsomt.

Medens der selvfølgelig ikke kan være Tvivl om, at den private Borger, der afslutter Overenskomst med en underordnet Embedsmand, selv maa forvisse sig om, at denne ifølge den bestaaende Forvaltnings Ordning eller særlig Fuldmagt er retlig beføjet til at forpligte Statskassen ved den af ham afsluttede Retshandel, idet han ellers maa tage Skade for Hjemgjæld, hvis han ikke kan faa Skades Opretning hos vedkommende Embedsmand, er man vistnok tilbøjelig til at stille mindre strenge Fordringer, hvor den private Borger afslutter en Retshandel med en for Regeringens Førelse medansvarlig Minister. I alt Fald bemærker Holck II, S. 151 ved Undersøgelsen af Spørgsmaalet, om ubevilgede Penge kunne

søges tilbage fra Modtageren, at denne kan møde det mod ham anlagte Tilbagebetalings Søgsmaal med den Indsigelse, at han, som har forhandlet med Finansernes lovlige Styrelse, ikke kan være pligtig til at undersøge det ofte tvivlsomme Spørgsmaal om Regeringens Kompetence. Men herimod maa dog fremhæves, at Disponenten over Statskassen er den bevilgende Myndighed, hvis paa Finansloven givne Fuldmagt er bestemmende for Udstrækningen af den enkelte Ministers Beføjelse. Og ligesom den, der vil handle med et privat Firmas befuldmægtigede, selv maa forvisse sig om, hvor langt Fuldmagten strækker sig, naar han vil være sikker paa, at Overenskomsten er bindende for Firmaet, saaledes maa samme Retsgrundsætning finde Anvendelse paa den, der forhandler med den paa Statens Vegne befuldmægtigede Minister. Naar der saaledes f. Ex. foreligger en særlig Lov, der klart og utvivlsomt giver Finansministeren en vis Bemyndigelse, men tillige drager en bestemt Begrænsning for samme; jfr f. Ex. Lov Nr. 22, 15 Febr 1908 om Overtagelse af Garanti for forskjellige Bankers Kreditorer, og Finansministeren saa egenmægtig »paa forventet Bevilling« udstrækker denne Bemyndigelse til andre Bankers Kreditorer, er det givet, at de paagjældende Kreditorer ikke kunne støtte nogen Ret paa denne Finansministerens egenmægtige Overskridelse af sin Beføjelse; jfr dog Folketingstidende 1908—09, Sp. 2728 flg. Men samtidig med, at det saaledes maa fastholdes, at ingen Ret er erhvervet, hvor Overskridelsen er utvivlsom ogsaa for Medkontrahenten, og Tilsagnet kun er givet paa forventet Bevilling, gives der paa den anden Side vist en Række Tilfælde, hvor Forholdet stiller sig anderledes, saasom hvor Talen er om Leverancen til et ved særlig Lov hjemlet Foretagende saasom en Bygning, en Bro, en Havn e. lign., eller om Kontrakter vedrørende Udgifter til Statsforvaltningens regelmæssige Drift. Her maa vel fastholdes Forskjellen mellem Ministerens og den vedkommende privates Forhold til den paagjældende Lov eller Finanslov. Ministeren bør kjende alle Bilag og Underbilag samt Vedtagelser og Forudsætninger under Forhandlingerne om Bevillingernes rette Forstaaelse og Anvendelse; men dette kan ikke kræves af den uden for staaende Medkontrahent, der kun har at holde sig til Lovens eller Finanslovens Indhold, saaledes som det foreligger kundgjort paa en Borgerne forpligtende Maade; og viser dette da ikke med tilstrækkelig Klarhed Begrænsningen i Ministerens Bemyndigelse, saaledes at det herefter med Sikkerhed kan skjønnes, at han er ubeføjet til paa Statskassens Vegne at indgaa den paagjældende Overenskomst, maa den bevilgende Myndighed tage Skade for Hjemgjæld, fordi den ikke har affattet Bevillingen med tilstrækkelig Fylde og Nøjagtighed. Er der saaledes Tale om at overtage et samlet Arbejdes Udførelse i Entreprise, kunne Entreprenørerne vel forvisse sig om,

hvor meget der i en Lov eller paa Finansloven er bevilget til samme, og faar da tage Skade for Hjemgjæld, hvis det bevilgede Beløb er overskredet ved den afsluttede Kontrakt. Er der derimod f. Ex. afsluttet Overenskomster om Arbejder og Leverancer til Kristiansborg Slots Gjenopbyggelse, vil Medkontrahenten ordentligvis ikke kunne vide, om det omhandlede Beløb gaar ud over, hvad der forholdsvis kan anvendes til vedkommende Arbejde eller Levering, hvis ikke det til Gjenopførelsen bevilgede samlede Beløb skal overskrides. Dernæst har den private Mand heller ikke Adgang til Statens Regnskaber for at komme til Kundskab om, hvor stort et Beløb af de bevilgede Summer der allerede er forbrugt, og hvor meget der endnu haves til Raadighed. En mulig Overskridelse kan derfor ikke tilregnes ham, saaledes som den kan tilregnes Ministeren. Endvidere erindres, hvad der er bemærket ovfr S. 85 flg. om, at vor statsretlige Brug ikke fastholder Nødvendigheden af Lovsformen til ubevilgede Udgifters Afholdelse. Medkontrahenten kan altsaa ikke en Gang gaa ud fra, at denne formelle Legitimation i alle Tilfælde er nødvendig til at hjemle Retshandlens gyldige Afslutning. Og naar dette er Tilfældet, er Ævret saa at sige opgivet; thi betvivles kan det under alle Omstændigheder ikke, at Statskassen bør være forpligtet ved Retshandlen i Tilfælde, hvor den materielle Betingelse for en foreløbig Bevillingslovs Udstedelse maatte have foreligget, f. Ex. hvor der behøves Anskaffelser til Udrustning og Forsyning efter en udbrudt Krig. Men om denne Betingelse, et særdeles paatrængende Tilfælde, maatte have foreligget, er noget, som paa Forhaand kun kan bedømmes af Regeringen, der er inde i Øjeblikkets Forhold og Krav, ikke af den udenfor staaende Medkontrahent, som derfor saa at sige er anvist paa at henholde sig til Regeringens Opfattelse af sin Beføjelse. Og den bevilgende Myndighed vil paa Statens Vegne være interesseret i selv at fastholde dette Synspunkt, eftersom Statens Kredit vil være udsat for at lide Skade, hvis den ansvarlige Regerings Tilsagn ikke opfyldes, saa at derefter i Nødstilfælde ingen tør indlade sig i Retshandler med dens Regering uden i alt Fald at betinge sig en høj Præmie for den dermed forbundne uforholdsmæssig store Risiko. Aschehoug: Norges Statsforfatning II, S. 316—317, antager derfor ogsaa, at en Overenskomst, hvorved Regeringen har gjort Indgreb i Stortingets grundlovsbestemte Rettigheder over Statsformuen, dog kan forbinde Staten, naar den falder inden for Kredsen af de sædvanlige Regerings Anliggender eller udgjør en af de til den daglige Styrelse henhørende Forretninger.

Gaa vi dernæst videre til Undersøgelsen af, hvor vidt der kan kræves Tilbagebetaling, naar ikke blot Tilsagn om en ubevilget Ydelse er givet en Person, men dette Tilsagn ogsaa er blevet opfyldt, er det for det første

givet, at en Tilbagesøgning ikke kan finde Sted, hvor Modtageren havde en af Finansloven uafhængig Ret til at kræve Pengenes Udbetaling, som han endog i Vægrings Tilfældet kunde gjøre gjældende ved Lov og Dom; jfr ovfr S. 69. Ligesom Chefen for et privat Firma ikke kan søge den af en Kasserer ydede Betaling tilbage fra Modtageren, hvem den rettelig tilkom, under Paaberaabelse af, at Kassereren ikke havde faaet den fornødne Anvisning til Udbetalingens Iværksættelse, saaledes kan heller ikke den finanslovgivende Myndighed lade tilbagesøge Penge, som Statskassen virkelig skyldte Modtageren, under Henvisning til, at den havde nægtet deres Udbetaling paa Finansloven. Hvad der saaledes gjælder om Fyldestgjørelsen af en Skyld, som kunde søges indkrævet ved Rettens Hjælp, finder dernæst ogsaa Anvendelse, hvor Betaling er sket til Fyldestgjørelse af andre berettigede Krav, selv om disses Opfyldelse ikke kunde søges fremtvunget ved Lov og Dom. Den Omstændighed, at Afgjørelsen af særlige Stridigheder, der kunne rejses angaaende Tilværelsen og Omfanget af en vis Rettighed, f. Ex. en Lønnings- eller Pensionsret, maatte være henlagt til en administrativ Myndighed f. Ex. til Finansministeriet; jfr Lov 26 Marts 1870 § 12; eller til en særlig Kommission; jfr Lov Nr 185, 6 Novbr 1904 § 21; bevirker kun en Forskjel i Henseende til de Retsmidler, hvorved Fordringens Opfyldelse, saa længe den ikke er sket, kan fremtvinges; men den er uden al Betydning, naar Opfyldelsen har fundet Sted. Saa maa Modtageren over for Statskassen være betrygget i Besiddelsen af de ham lovlig tilkommende Penge, selv om den, der har iværksat Udbetalingen, har savnet den fornødne Anvisning og derfor kan have paadraget sig Ansvar ved at iværksætte Udbetalingen uden en saadan.

Men selv hvor Modtageren ikke har haft en af Finansloven uafhængig Ret til Pengenes Betaling, og Finansloven ikke har bevilget deres Udbetaling, vil han dog være beføjet til at beholde dem, hvor Kravet derpaa skyldes en saadan Retshandel, som Ministeren ifølge det foran S. 89 bemærkede retsgyldig kunde indgaa med bindende Virkning for Statskassen. Og den almindelige Sætning, at der udkræves strengere Betingelser for at kunne tilbagesøge Penge end for at kunne vægre sig ved at betale dem, maa ogsaa finde Anvendelse i dette Tilfælde. Naar den ansvarlige Minister ikke blot har afsluttet Retshandlen, men ogsaa opfyldt den, saa vil Modtageren med en vis Føje kunne gaa ud fra, at Ministeren virkelig paa en eller anden Post har haft de fornødne Midler til sin Raadighed, og at den Tvivl, han i saa Henseende maatte have næret, erfaringsmæssig har vist sig ugrundet, hvorfor han nu maa kunne føle sig tryg i Besiddelsen af de modtagne Penge.

Praktisk vil derfor Tilbagesøgningsretten kun være i Tilfælde, hvor Pengene ere udbetalte med et udtrykkeligt eller stiltiende Forbehold af

deres Tilbagebetaling under den Forudsætning, at Udbetalingen ikke maatte blive godkendt af den bevilgende Myndighed.

Men ligesom der altsaa ifølge det foran bemærkede indtil videre vil være en Uvished tilstede i Henseende til Ministerens Ansvar for ubevilgede Udgifters Afholdelse, saaledes vil der dog ogsaa kunne være en større eller mindre Uvished tilstede i Henseende til Spørgsmaalet, om den private, der har afsluttet en Kontrakt med en Minister, til hvis Opfyldelse de fornødne Midler ikke ere bevilgede paa Finansloven, kan kræve den opfyldt, og, hvis det er sket, om da ikke en Tilbagebetaling af Pengene maatte kunne kræves? Spørgsmaalet bliver da, hvorledes denne Uvished i b e g g e H e n s e e n d e r kan fjernes.

Dette vil selvfølgelig paa en for Ministeren og den private tilfredsstillende Maade kunne ske derved, at Retshandlerne godkjendes af rette vedkommende, som i dette Tilfælde maa være den finanslovgivende Myndighed. Holck II S. 140 synes dog at antage, at Rigsdagen i alle Tilfælde skulde nøjes med at stemme om Udgiftens Bevilling eller Forkastelse ved den Beslutning, der efter Grundlovens § 50 skal fattes om Statsregnskabet, og at det nærmest er af praktiske Hensyn, fordi Statsregnskabets Gjennemsyn tager længere Tid, og fordi det er uheldigt, at Overskridelser af Finansloven henstaa uberigtigede i den Tid, at han mener, at Fremgangsmaaden med Udstedelse af en særlig Lov kan billiges. Denne Anskuelse, som ogsaa Praxis nærmest vedkjender sig; jfr Landstingstidende 1881—82 Sp. 665—66; jfr dog Rigsdagstidende 1897—98, Tillæg B. Sp. 857—58; er formentlig mindre rigtig. Beslutningen om Statsregnskabet, som Grundlovens § 50 omhandler, kan, som senere skal vises, i sin Egenskab af Regnskabsdecision kun have Betydning som en Afgjørelse af, om Ministeriet skal fritages for Ansvar, eller om et saadant skal forbeholdes i Anledning af det aflagte Regnskab. Den kan derimod som en kun af Rigsdagen fattet, ukundgjort Beslutning ikke have nogen retlig Betydning over for den private, til hvem Pengene ulovlig ere udbetalte. Denne vil altsaa fremdeles maatte føle sig usikker i Besiddelsen af den uden Hjemmel til ham betalte Sum, indtil den paagjældende Mangel er afhjulpen, og den fornødne Lovhjemmel foreligger. Denne kan, da Udgiften allerede er afholdt, ikke være en Anvisning til Udbetaling, men maa derimod her som overalt, hvor en Person uberettiget har iværksat noget, som rette vedkommende senere vil give retlig Virkning overfor sig, blive en efterfølgende Godkjendelse af den stedfundne Retshandel, og denne Godkjendelse maa da ogsaa her, som overalt, udgaa fra den samme Myndighed, hvem det vilde tilfalde at meddele Bemyndigelsen. Den rationelle Fremgangsmaade i det foreliggende Tilfælde maa derfor være den, at den finanslovgivende Myndighed ratihaberer den stedfundne

Udgift, saaledes at den anses, som om den var afholdt i Henhold til Finansloven eller en Tillægsbevillingslov. Det er en ny Art Love, som vi her lære at kjende; thi i Stedet for Tillægsbevillingsloven træder nu en saadan, som passende synes at kunne kaldes en Efterbevillingslov; men det maa dog mærkes, at Lovsproget ikke gjennemfører en saadan Adskillelse mellem Tillægs- og Efterbevillingslove. Man taler om de første ikke blot der, hvor en Lov bemyndiger til visse Udgifter for Fremtiden, altsaa er en Tillægsbevillingslov i streng Forstand; jfr Grundlovens § 49; men ogsaa der, hvor en Lov godkjender alt stedfundne Udbetalinger; og i Særdeleshed vil det kunne findes, at i en Tillægsbevillingslov Udgifter, som ere afholdte, godkjendes sammen med Udgifter, til hvis fremtidige Afholdelse Bemyndigelse meddeles; jfr f. Ex. Tillægsbevillingslov Nr. 57, 24 Apr 1896: Til § 26 B 5. Efter Holck vilde en saadan Sammenblanding strængt taget være utilladelig, da han opstiller en Forskjel mellem de henholdsvis for Tillægs- og Efterbevillingslove gjældende Regler, idet Efterbevillingslove efter hans Formening i det hele blive at behandle paa samme Maade som almindelige Lovforslag, da den positive Bestemmelse i Grundlovens § 48, hvorefter Forslag til Tillægsbevillingslove først skulle forelægges i Folketinget, ikke kan anvendes paa Efterbevillingslove. Men denne Mening er urigtig. Vel maa det indrømmes, at selve Bestemmelsen i Grundlovens § 48 ikke positivt har Efterbevillingslove for Øje; men naar han videre fremhæver, at der er en saa stor Forskjel imellem Tillægs- og Efterbevillingslove, at en analog Anvendelse af de om hine givne Regler paa disse heller ikke gaar an, da maa der rejses Indvending herimod. Man kan ikke imod Tilstedeligheden af en saadan analog Anvendelse paaberaabe sig, at man ikke ved Analogi bør henføre et Forhold fra det Lovbud, hvorunder det efter Ordene falder, til et andet Lovbud, idet man ræsonnerer saaledes: Er det ikke positivt foreskrevet, at Efterbevillingslove først skulle forelægges i Folketinget, maa den almindelige Regel gælde, at de kunne forelægges først i hvert af Tingene. Sagen er nemlig, at Grundloven ikke har tænkt eller kunnet tænke paa Muligheden af en saadan Lovs Udstedelse, da den er gaaet ud fra den Forudsætning, at Forskriften i dens § 49 vilde blive overholdt, og derfor ikke har givet Bestemmelser om, hvad der skulde ske ved dens Overtrædelse. Den har følgelig hverken i den ene eller den anden Retning villet give særlige Forskrifter om Efterbevillingslove overhovedet. Vi maa derfor spørge saaledes: Hvis Grundloven havde forudsat Muligheden af slige Loves Udstedelse, vilde den saa have stillet dem i Klasse med almindelige Love eller med Tillægsbevillingslove, og her kan der da ikke tvivles om, at den vilde have behandlet Efterbevillingslove ligesom Tillægsbevillingslove. Det er nemlig den almindelige Regel, som gjælder ogsaa i privat-

retlige Forhold, at en Godkjendelse for at have fuld Retsvirkning bør udgaa fra samme Myndighed og gives i samme Former som en Bemyndigelse; jfr Holck II S. 143 Note. Er Folketinget berettiget til først at behandle Forslaget til den sidste, bør det i Analogi dermed ogsaa erkjendes berettiget til først at behandle Forslaget til den førstnævnte. Regeringen bør ikke ved en forandret Fremgangsmaade kunne indskrænke Folketingets Berettigelse yderligere, end samme Fremgangsmaade med Nødvendighed medfører. Er en Udgift allerede afholdt, kan der kun blive Tale om en efterfølgende Godkjendelse; men paa Forslaget til denne bør da Folketinget ogsaa øve samme Indflydelse, som det vilde kunne udøve paa den forudgaaende Bemyndigelse. Grunden til, at Holck ikke vil anerkjende Rigtigheden af denne Sætning, turde være at søge i den Omstændighed, at han ikke har opfattet den fulde Betydning af en saadan Efterbevillingslov, som er, at derved den fra først af ubevilgede Udgift nu og for Fremtiden i alle Retninger bliver at anse, som om den fra først af havde været bevilget. Dens første Virkning er derfor Borttagelsen af det Ansvar, som Ministrene monne være ifaldne ved Udgiftens Afholdelse. Den i Efterbevillingsloven indeholdte Billigelse af samme maa i den anførte Retning have samme Betydning som en Beslutning af Kongen og Rigsdagen i Henhold til Grundlovens § 50, hvorved de frafalde deres Ret til at gjøre Ansvar gjældende mod Ministeriet i Anledning af den passerede Overskridelse. Denne Lovens Betydning er den mest praktiske, og den har Holck ogsaa særlig for Øje, naar han S. 142 fremhæver, at Beslutningen om Lovforslaget fra Rigsdagens Side mere har Karakter af en Indemnitet i Anledning af det begaaede formelle Grundlovsbrud, en Frafaldelse af det Krav, som paa Grund heraf kunde rejses, saa at Bevillingen derfor i sit Væsen snarere kan anses som en anteciperet Regnskabsdecision; men til Opnaaelse af dette ene Øjemed vilde Lovsformen dog ikke være nødvendig. Den udkræves derimod, for at Beslutningen kan have Virkning overfor den private Medkontrahent, hvem Pengene ere tilsagte, eller til hvem de endog ere udbetalte. En privat Husbond kan jo efter Omstændighederne meget vel tænkes at ville tilbagesøge urigtig erlagte Betalinger uden derfor at drage sin Kasserer til Ansvar; og af samme Grund vilde der ikke være noget til Hinder for, at Kongen og Rigsdagen hver for sig besluttede ikke at gjøre Ansvar gjældende mod den Minister, som havde gjort en Bestilling eller iværksat en Udbetaling, men paa den anden Side fastholdt, at Betalingen ikke burde godkjendes, eller at de udbetalte Penge burde søges tilbage fra Modtageren. Faktisk vil dette under normale Forhold ikke ske, men det maa dog fastholdes, at den retlige Mulighed for at kunne gjøre det efter Omstændighederne vil kunne foreligge. Men den Mangel, som saaledes kan foreligge, vil

være afhjulpen, og Modtageren vil være retlig sikret i Besiddelsen af Pengene, naar en Efterbevillingslov foreligger, ganske paa samme Maade, som naar Udgiften var afholdt i Henseende til en Tillægsbevillingslov. Fastholdes Efterbevillingslovens retlige Betydning i begge de anførte Retninger, vil den væsentlige Lighed mellem den og Tillægsbevillingsloven træde klart frem. Forkastes Forslaget til Efterbevillingsloven, vedvarer for den privates vedkommende Udgiftens Egenskab som ubevilget med den deraf flydende Uvished, som i Henseende til ham kun kan afhjælpes ved en Dom, afsagt ved de almindelige Domstole enten i den Sag, som han anlægger til Ydelsens Betaling, eller i den Sag, som paa Statskassens Vegne anlægges til det udbetalte Beløbs Tilbagebetaling. Hvad angaar vedkommende Ministers Ansvar, staar Spørgsmaalet derom indtil videre ligeledes aabent; men der er endnu en Mulighed for, at det kan afgjøres til hans Fordel ved Beslutningen om Statsregnskabet.

Ovenfor er dog allerede bemærket, at man i den statsretlige Praxis som oftest ikke følger denne strengt korrekte men omstændelige Fremgangsmaade med at søge Efterbevilling. En saadan søges i Reglen kun i Forbindelse med en Tillægsbevilling af fremtidige Udgifter, hvor der er Spørgsmaal om mere varige Overskridelser paa samme Konto, medens man, hvor der kun er Spørgsmaal om en Overskridelse af en Konto for en enkelt Gang eller om Afholdelse af en enkelt Udgift uden for Finansloven, nøjes med, at Regjeringen opfører den paa Statsregnskabet, og Rigsdagen saa stemmer om den. Naar Rigsdagen derved frafalder Ansvar mod Ministeren i Anledning af Udgiftens Afholdelse, gaar man ud fra, at der heller ikke bliver Tale om en Tilbagesøgning af den udbetalte Sum fra Modtageren.

Vi skulle herefter endnu kun tilføje et Par Ord om Ændringer i Finanslovforslagets Bestemmelser om Statens Indtægter. Grundloven nævner ikke udtrykkelig nogen Tillægsbevillingslov for disses Vedkommende; men fra et strengt retligt Synspunkt kan der dog ikke tvivles om dens Nødvendighed eller Tilstedelighed. Grundloven 1849 § 52 omtalte heller ikke en Tillægsbevillingslov for Udgifternes Vedkommende, men nøjedes med at nævne Finansloven; og dog kunde der ikke rejses Tvivl om, at den Myndighed, som havde givet Finansloven, ogsaa maatte kunne gjøre Forandringer i og føje Tillæg til samme, saaledes at de i Henhold til den saaledes omdannede Finanslov iværksatte Udbetalinger maatte have samme lovmæssige Karakter, som om de vare iværksatte i Henhold til den oprindelige Finanslov. Derfor uddannedes allerede inden Grundloven 1866 ved Praxis det System med Tillægsbevillingslove for Udgifter, som nu er hjemlet i den gjældende Grundlov; og dette System medfører da indirekte ogsaa med Nødvendighed en tilsvarende Ordning for Indtæg-

ternes vedkommende. Naar f. Ex. Udgiften til Domæner, Post, Jernbaner o. s. v. forhøjes, maa der paa Indtægtssiden foregaa en tilsvarende Formindskelse i Overskuddet; thi ellers kom der Uorden i Regnskabet. Ligeledes maa Indtægter, indgaaede i Henhold til ny udstedte Love, opføres paa Tillægsbevillingsloven; se f. Ex. Tillægsbevillingslov Nr. 57 24 April 1896; jfr ældre Forhandlinger om Spørgsmaalet i Landstingstid. 1862—63 Sp. 1295—1300; Holck: II S. 131.

§ 7.

Statsregnskabet.

Foruden den forud gaaende Fastsættelse af det regelmæssige Overslag over Indtægter og Udgifter maa der til Statshusholdningens regelmæssige Førelse udkræves en Opgjørelse af den virkelige finansielle Status ved Finansperiodens Udløb, en Redegjørelse for Forholdet mellem den anslaaede og den virkelige Balance mellem Indtægts- og Udgiftsbeløbet i det paagjældende Tidsrum. Denne Opgjørelse maa dels tjene til Forvisning om, at Statens Embedsmænd, i særdeleshed Ministrene, have holdt sig de gjældende Normer efterrettelige, dels til Oplysning om Statens finansielle Stilling i det hele, dens Indtægts- og Udgiftskilder, disses Aftagen eller Tiltagen o. s. v., hvilke Oplysninger ville tjene til Vejledning for fremtidige Overslag. Til det anførte Øjemed bliver det først nødvendigt, at der a f l æ g g e s R e g n s k a b over Statens virkelig havte Indtægter og Udgifter i det forløbne Finansaar. En saadan Regnskabsaflæggelse anser Grundloven som en given Sag og taler derfor blot forudsætningsvis om samme som noget, der sker; jfr Grundlovens § 50: »Disse (Revisorer) gjennemgaa det aarlige Statsregnskab« o. s. v. Det er betegnende at se den Maade, hvorpaa Grundloven saaledes forudsætter Regnskabsaflæggelse som noget selvfølgeligt i Modsætning til, at den udtrykkelig paabyder Forelæggelse af et Overslag og ved bestemte Grundlovsforskrifter søger at fremtvinge dette Paabuds Overholdelse. Et Statsregnskab er nemlig noget, som den praktiske Nødvendighed af sig selv lærer at føre; derfor finde vi det ogsaa i vor Forfatningshistorie ført fra gammel Tid; jfr ovenfor S. 30; hvor ogsaa de historiske Statsregnskabet vedrørende Bestemmelser findes anførte.

Af den anførte Aarsag er Grundloven ikke naaet til at give udtømmende Regler om Statsregnskabets Aflæggelse; men den Ufuldstændighed, der findes paa dette Punkt, kan dog let udfyldes ved en Betragtning af Statens grundlovmæssige Ordning og Styrelse. Grundloven giver saaledes ingen Forskrift om, af h v e m Statsregnskabet bliver at aflægge,

men i Mangel af positive Bestemmelser maa det tilfalde Ministrene, især Finansministeren i Kraft af dennes almindelige administrative Hverv. Han vil have at aflægge det samlede Statsregnskab, i hvilket dog hver enkelt blandt de særlige Fagministre vil have at aflægge Regnskab for de af Finansministeren til ham udbetalte Summer. Den sidste vil saaledes kun have at svare for, at han ikke har udbetalt til sine Kolleger paa andre Konti eller til højere Beløb, end Finansloven rigtig forstaaet hjemler, og vil derfor ved at fremlægge andre Ministres Kvitteringer for Modtagelsen af vedkommende Summer kunne fri sig for Ansvar, medens det bliver de sidstnævntes Sag at staa til Ansvar for de modtagne Summers lovlige og behørige Anvendelse. Det samme gjælder selvfølgelig om Finansministeren selv i Henseende til de i hans eget Ministerium forbrugte Beløb.

Statsregnskabets væsentligste Bestanddel er herefter Budgetregnskabet, hvortil dog slutter sig et Kasseregnskab i 5 Bilag; jfr Forslag til Lov om Statsregnskabet i Rigsdagstidende 1871—72 Tillæg A Sp. 1561—68, Tillæg B. Sp. 1278—92.

Grundloven giver heller ingen positive Forskrifter om Statsregnskabets Indhold, men siger kun i § 50, at Revisorerne skulle paase, at samtlige Statens Indtægter deri ere opførte, hvorved det altsaa er forudsat, at i Medfør af Grundlovens § 48 samtlige disse Indtægter skulle opføres i samme. Herved erindres den ovfr S. 48 flg. udviklede Afgrænsning af de Indtægter, der finanslovmæssig henføres til Statsindtægter. Den samme Afgrænsning maa fastholdes i Henseende til Udgifterne.

Statsregnskabet forudsættes at skulle aflægges for hvert Aar, jfr Grundlovens § 50: det a a r l i g e Statsregnskab, hvilket er en ligefrem Følge af Reglen i Grundlovens § 48 om den aarlige Finanslov, da det ikke vil være muligt at føre den fornødne Kontrol med Finanslovens Efterlevelse ved Statsregnskabet, medmindre dette er aflagt netop for samme Tidsrum, for hvilket Finansloven gjælder. Derfor vilde en Forandring af den aarlige Finanslov ifølge Grundlovens § 48, f. Ex. til en toaarlig, ogsaa medføre en Forandring af Statsregnskabet til et toaarligt, selv om dette ikke udtrykkelig fastsattes ved den paagjældende Lov, hvilket forfatningsmæssig vilde kunne ske ifølge Slutningsbestemmelsen i § 50. Vel refererer denne sidste Bestemmelse sig nærmest til Forskriften om Statsregnskabets Revision og Decision, men efter Ordene vil dog Muligheden af en Forandring i den forudgaaende Forskrift om et aarligt Statsregnskab ved almindelig Lov ikke være udelukket.

Skjønt det heller ikke er positivt foreskrevet, maa Statsregnskabets indre Ordning afhænge af Finansloven, saaledes at det i Henseende til Posteringen af Indtægter og Udgifter fuldstændig slutter sig til Finans-

lovens Konti. Ogsaa dette er givet ved selve Regnskabets Øjemed, fordi der derved skal føres en Kontrol med Finanslovens Efterlevelse, som i modsat Fald vilde blive i højeste Grad vanskeliggjort, om ikke rent umulig. En Minister har derfor ikke efterkommet sin i Grundlovens § 50 forudsatte statsretlige Pligt til at aflægge Regnskab for de af ham modtagne og anvendte Summer, medmindre Regnskabet Post for Post følger Overslaget, og denne Fordring er nu ogsaa gjennemført for vore Statsregnskabers Vedkommende; jfr Bestemmelser om Valget af Statsrevisorer 20 og 25 Maj 1867 § 4.

Der er endelig ikke i Grundlovens § 50 givet nogen Regel om, til hvilket Tidspunkt Regnskabet skal aflægges; men ifølge Forskriften om, at Regnskabet skal aflægges aarlig, maa det aflægges hvert Aar saa snart efter Finansperiodens Udløb, som det er muligt. Under overordentlige Forhold, f. Ex. i Krigstilfælde, vil Aflæggelsen vel kunne trækkes længere ud, og der kan da ikke paalægges vedkommende Minister noget Ansvar, naar han kan godtgjøre en virkelig Umulighed for dets betimelige Fremlæggelse; men ellers er den normale Ordning, at senest samtidig med, at Finanslovforslaget for det følgende Aar fremlægges, afleveres Regnskabet for det foregaaende Aar til Eftersyn af Revisorerne; jfr Landstingsudvalgets Betænkning i Rigsdagstidenden 1854—55, Anhang B. Sp. 105—6.

Efter at Statsregnskabet paa anførte Maade er opgjort i Finansministeriet, bliver det dernæst forelagt Kongen i Statsraadet, som ved et Reskript plejer at befale dets Offentliggjørelse; jfr f. Ex. Reskr. 29 Septbr 1893, Minist. Tid. A. S. 221. Derpaa bliver det, behørigen dokumenteret ved Bilag og Kvitteringer, at meddele Statsrevisionen, hvis Betænkning tilligemed Regnskabet forelægges Rigsdagen, som saa har at fatte Beslutning desangaaende. Om denne, ved Grundloven ny indsatte Myndigheds, Rigsdagens Beføjelse med Hensyn til Statsregnskabet er det, Grundloven i § 50 har villet give Regler, hvorved den dog i Slutningen, som bemærket, tilføjer, at disse Regler kunne forandres ved Lov, en Tilføjelse, som ikke fandtes i Kilden, Grundloven 5 Juni 1849 § 53. Grunden til, at den ikke har villet slaa Reglerne grundlovmæssig fast, er den, at man har villet holde en Mulighed aaben for at kunne indføre en Regnskabsret, nærmest vist nok efter belgisk Mønster; se den belgiske Forfatning 7 Febr 1831 Art. 116 og Lov om Regnskabsretten 29 Oktbr 1846; P. Sveistrup: Bestaaende Forfatningslove I Sp. 368 og 419; jfr T. H. Aschehoug: »Om den konstitutionelle Regnskabskontrol« i »Norsk Retstidende« 1884; Beretn. om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1517—19. En saadan Institutions Indførelse var ogsaa bestemt baade i Forfatningsloven 2 Oktbr

1855 § 55 og i Grundloven 18 Novbr 1863 § 57, og denne Ret skulde da foruden Eftersyn og Afgjørelse af de enkelte Forvaltningsgrenes Regnskaber ogsaa have Eftersynet af hele det samlede Statsregnskab under sig. Men hvad der dog i særdeleshed skulde opnaas ved sammes Indførelse, var en forudgaaende Kontrol med Finanslovens Efterlevelse ved en af Ministrene uafhængig Myndighed. Imidlertid er denne Omordning hos os endnu ikke bleven virkeliggjort og vil næppe blive det, saalænge der ikke har vist sig praktiske Ulemper ved den nu bestaaende Kontrol af Statshusholdningens Førelse ved Statsregnskabets Revision og Decision.

Saalænge den foran omtalte Ændring ikke er sket, skal Statsregnskabets Revision ifølge Grundlovens § 50 ske ved 4 Revisorer. Med Hensyn til deres Egenskaber kræves det ikke, at Revisorerne skulle være Rigsdagsmænd, skjøndt de som oftest have været henholdsvis Medlemmer af et af Tingene, og dette Valg af Rigsdagsmænd, fordelte paa begge Ting, til Revisorer anbefaler sig derved, at det eventuelt ved Forhandling og Beslutning om Revisionsbetænkningen vil være heldigt, at selve Forfatterne af den personlig ere til Stede og kunne give Oplysning om tvivlsomme Punkter; jfr Beretningen om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1519. Med Hensyn til den Myndighed, som udnævner Revisorerne, bestemmer Grl.s § 50, at de skulle udnævnes af Rigsdagen, saa at hvert Ting udnævner to. Udnævnelsen plejer kun at ske for et Aar ad Gangen; men der vilde ikke være noget til Hinder for, at det bestemtes, at den skulde have Gyldighed for et længere Tidsrum. Om Fremgangsmaaden ved Valget mærkes de af begge Ting vedtagne enslydende Bestemmelser af 20 og 25 Maj 1867 om Valget af Statsrevisorer i Rigsdagstidende for 1866—67 Tillæg A Sp. 2889. Det foreskrives udtrykkelig i Grl.s § 50, at Revisorerne skulle være l ø n n e d e. Deres Løn, som fastsættes af Tingene hvert for sig, er for Tiden sat til 2,400 Kroner for hver, hvortil kommer en samlet Sum af 1,600 Kroner til Medhjælp for Statsrevisionen. Beløbet bør som enhver anden Statsudgift opføres paa Finansloven, hvor det dog ikke udgjør nogen egen Konto, idet Udgiften afholdes af den til Rigsdagen bevilgede Sum.

Om Adgang til Livrente for Mænd, der i 20 Aar have udført Statsrevisor Hvervet, se Lov Nr. 119, 22 Novbr 1901.

Med Hensyn til Statsrevisorernes Virksomhed mærkes, at de trods deres Valg af forskjellige Ting maa træde i nærmere Forbindelse indbyrdes og arbejde efter en fælles Plan. Fremgangsmaaden er derfor den, at de konstituere sig under en Formand og Næstformand og fordele Arbejdet imellem sig efter Beslutning i et Fællesmøde; jfr Bestemmelserne §§ 2 og 3. Nærmere Regler for deres Virksomhed findes ligeledes i de ovenanførte Bestemmelser om Valg af Statsrevisorer; men principielt

ere de dog anviste paa at følge de i selve Grl.s § 50 indeholdte Forskrifter om den dem paahvilende Opgave; jfr Bestemmelserne § 4. Efter denne Paragraf skulle de paase, at samtlige Statens Indtægter ere opførte i Regnskabet, eller, med andre Ord, at Administrationen har gjort Rede for alle Statskassens Oppebørsler. Til dette Øjemed ville de ikke blot have at sammenholde Statsregnskabet med Finansloven og undersøge, om alle de ved denne bevilgede Indtægter findes paa samme; men det vil endvidere paahvile dem, for saa vidt de ad andre Veje maatte komme til Kundskab eller Formodning om, at Statskassen virkelig har havt endnu andre Indtægter, at anstille de nødvendige Forespørgsler derom. Dette er Statsrevisionens Hovedformaal for Indtægtssidens Vedkommende. Men derhos vil den i Medfør af Grl.s § 48; jfr ovfr S. 56; ogsaa have at undersøge, om de Indtægter, der saaledes virkelig ere oppebaarne for Staten, have været lovhjemlede, eller om Administrationen ikke maatte have opkrævet f. Ex. andre Skatter eller opkrævet de bevilgede Skatter med et større Beløb, end Finansloven i Forbindelse med den almindelige Lovgivning hjemler. Eventuelt vil den da ogsaa have at gjøre Anmærkning desangaaende. Dette er ikke særlig fremhævet i § 50, men følger af Forskriften i Grl.s § 48 i Forbindelse med Revisionens almindelige Hverv: at gjennemgaa det aarlige Statsregnskab, hvilket Hvervs Medfør Grl.s § 50 ved sin korte Affattelse paa ingen Maade har villet angive udtømmende, idet den kun har nøjedes med at fremhæve dets praktisk mest betydningsfulde Formaal.

Dernæst skulle Revisorerne efter § 50 paase, at ingen Udgift udenfor Finansloven har fundet Sted. Naar her kun nævnes Finansloven, maa dette Ord efter Grl.s §§ 48 og 49 udfyldes med Ordene: eller Tillægsbevillingslovene. Grunden til, at disse Ord ikke ere medtagne i Grl.s § 50, maa søges i den Omstændighed, at Paragrafen er optagen uforandret efter Grundlov 1849 § 53, uden at man har lagt Mærke til, at man som Følge af Tilføjningen til samme Grl.s § 52 ved dens Optagelse i den gjennemsete Grl.s §§ 48 og 49 ogsaa burde have gjort en tilsvarende Tilføjning i samme Grl.s § 50. Da det nu ikke er sket, fremkommer derved den Ejendommelighed, at Ordet Finanslov i Grl.s § 50 staar i en videre Betydning som omfattende samtlige Aarets Bevillingslove, baade Hovedloven, som §§ 48 og 49 kalde Finansloven i egentlig snævrere Forstand, og de tilhørende Tillægslove. Derfor ville ikke blot Tillægs-, men ogsaa Efterbevillingslove afgive tilstrækkelig Hjemmel for Statsrevisorerne til at lade en vis Udgift passere som finanslovmæssig.

Statsrevisionens Opgave gaar herefter især ud paa at prøve, om og hvor vidt en stedfunden Udgift er behørig hjemlet ved en dertil fornøden Bevillingslov, eller om den helt eller delvis er afholdt uden Hjemmel i

samme, være sig i Henseende til Konto, Beløb eller Betingelser og Forudsætninger, hvorunder den er bevilget.

Skal Statsrevisionen være i Stand til at opfylde dette Hverv og med Sikkerhed kunne kontrollere, at i Virkeligheden ingen ulovhjemlet Udgift har fundet Sted, vil det være en nødvendig Forudsætning, at alle Statens virkelig afholdte Udgifter, være sig lovlige eller ulovlige, ere forelagte for den, eller, med andre Ord, at samtlige Staters virkelige Udgifter ere optagne paa Statsregnskabet. Ogsaa paa dette Punkt maa altsaa Forskrifterne i Grl.s § 50 om Revisionens Virksomhed nødvendigvis udfyldes i Henhold til Paragrafens egen Forskrift og udfyldes i Overensstemmelse med, hvad der i Paragrafen er udtalt for Indtægternes Vedkommende, ligesom omvendt Bestemmelserne om Revisionen af disse nærmere blive at udfylde i Overensstemmelse med Reglerne om Udgifternes Eftersyn, saaledes at Instruxen i sin Helhed burde lyde saaledes: Revisorerne skulle paase, at samtlige Statens Indtægter ere opførte paa Regnskabet, og at ingen Indtægt udenfor Finansloven har fundet Sted, saa vel som at samtlige Staters Udgifter ere opførte paa Regnskabet, og at ingen Udgift udenfor Finansloven er afholdt. Der er ingen Hjemmel til her at statuere nogen Undtagelse for nogen Udgift, og det er altsaa en ganske uhjemlet Praxis, som følges i Henseende til Udgifterne til Rigsdagen, som ikke ere Gjenstand for den almindelige Statsrevision; men hvorover Regnskab aflægges af Bureauchefen, hvilket saa undergives en Revision af en dertil antagen Revisor og decideres af Formændene. Det urigtige heri bliver især indlysende, naar man erindrer, at Finansministeren bør have forfatningsmæssig Kvittering lige saa vel for de til Rigsdagens Formænd som for de til andre Avtoriteter udbetalte Pengesummer, hvilken han imidlertid ikke faar efter den nu bestaaende Ordning, hvorefter der vel optages en Bevilling til Rigsdagen paa Finansloven; men de til den virkelig forbrugte Summer ikke optages paa Statsregnskabet, og Rigsdagens Beslutning herom ikke omfatter dem; jfr Beretning i Rigsdagstidende 1875—76 Tillæg C Sp. 257.

Foruden at Revisionen saaledes har at anstille en Undersøgelse af Udgifternes Lovmæssighed, vil den endvidere i Kraft af sin almindelige Opgave, at gjennemgaa det aarlige Statsregnskab, have at anstille en Prøvelse af, om ogsaa Administrationen indenfor de ved Bevillingslovene dragne Grænser i det hele og i det enkelte har ført Statshusholdningen paa en fornuftig Maade, og den vil derfor ogsaa kunne fremsætte mulige Bemærkninger om Statens Økonomi i Almindelighed eller i enkelte Retninger og derved give Stødet til, at Regjeringens og Repræsentationens Opmærksomhed henledes paa Muligheden og Ønskeligheden af Reformer paa Statshusholdningens forskjellige Omraader.

Det er derfor en ingenlunde udtømmende Angivelse at Statsrevisionens almindelige Hverv, naar Bestemmelsernes § 4 udtrykkelig kun fremhæver, at Revisorerne skulle gjennemgaa Statsregnskabet med det af Grl.s § 50 betegnede Formaal for Øje og derfor paase, at Regnskabet og dets Posteringer nøje slutte sig til Finanslovens Posteringer paa de enkelte Konti; jfr dog Rigsdagstid. 1896—97 Tillæg B S. 53—56.

Det anførte Indbegreb af Grundlovsforskrifter angaaende Statsrevisionens Hverv forudsætter, at der findes en Finanslov, med Hensyn til hvilken man fra alle Sider er enig om, at den fyldestgjør Grundlovens Fordring og derfor kan afgive et retligt Grundlag for Statshusholdningens Førelse og Statsregnskabets Opgjørelse. Mangler den efter Revisionens Mening, staar det den selvfølgelig frit for at gjøre sin Anskuelse i saa Henseende gjældende og derfor erklære sig ude af Stand til at fyldestgjøre Revisionens grundlovmæssige Hverv, at jævnføre Regnskabet med Finansloven. Men ved Siden deraf bør den dog for den Mulighed, at Tinget eller Tingene maatte nære en afvigende Opfattelse, opgjøre Regnskabet i Henhold til den paaberaabte Finanslov, da den ellers udsætter sig for at faa Regnskabet hjemvist til fornyet Revision; jfr Landstingstidende 1879—80 Sp. 411—12.

For at Revisorerne kunne sættes i Stand til at iværksætte de dem efter det anførte paahvilende Undersøgelser paa behørig Maade, bestemmer Grl.s § 50 dernæst, at de kunne fordre sig alle fornødne Oplysninger og Aktstykker meddelte. Man maa lægge vel Mærke til, at Ordene i denne Paragraf ikke ere saa omfattende som i § 46, hvorefter Kommissioner kunne fordre sig Oplysninger meddelte mundtlig eller skriftlig af offentlige Myndigheder og af private Borgere. Det maa herefter antages, at Statsrevisorerne ikke have Ret til at fordre Oplysninger af andre end selve de regnskabspligtige Avtoriteter, Ministerierne. Denne Begrænsning maa efter det foreliggende Forholds Beskaffenhed opstilles og fastholdes, naar ingen udtrykkelig Hjemmel til at fravige den foreligger, og man vil næppe heller have Ret til at paastaa, at Revisorerne skulde have Ret til at fordre sig de paagjældende Oplysninger meddelte i den Form, som de selv maatte attraa, saaledes at de skulde kunne indkalde vedkommende Minister eller ministerielle Embedsmand til at møde for sig og mundtlig besvare de Spørgsmaal, som Revisorerne maatte forelægge dem. Naar ikke andet og mere er bestemt, maa det anses for tilstrækkeligt, at Oplysningen overhovedet meddeles i den Form, som vedkommende Myndighed maatte vælge.

Dersom Ministrene under Henvisning til en eller anden Grund eller uden nogen Begrundelse udtrykkelig nægte eller undlade at meddele de Oplysninger og Aktstykker, som Revisionen efter § 50 anser for fornødne

til fyldestgjørende at kunne røgte sit Hverv, eller meddeler dem paa en efter Revisionens Formening ufyldestgjørende Maade, maa denne nøjes med i sin Beretning til Tinget at udtale, at den har stillet det paagjældende Forlangende, og efter Omstændighederne tillige, at og hvorfor den anser dets Opfyldelse for nødvendig, samt at Ministeren ikke har efterkommet det. Saa staar det til Tinget at foretage de videre fornødne Skridt i den Anledning, og Rigsdagen kan derefter, naar Oplysningerne ere fremkomne senere, paalægge næste Aars Statsrevisorer at revidere de paagjældende Poster; Rigsdagstid. 1897—98 Tillæg B Sp. 877—78. Bifalder Rigsdagen Revisionens Opfattelse, men Ministeriet dog ikke imødekommer Opfordringen, vil Folketinget kunne fatte Beslutning om i den Anledning at sætte det under Tiltale for Rigsretten, som saa har at bedømme, om og hvor vidt Meddelelsen er sket paa fyldestgjørende Maade, er saglig nødvendig og af politiske Grunde tilstedelig eller ej.

Revisionen foregaar paa samme Maade som enhver anden Revision ved Regnskabets Gjennemsyn. Revisorerne gjøre eventuelt deres Udsættelser ved Posterne og sende dem derpaa til vedkommende Minister. Er Besvarelsen ikke indløben inden 8 Uger, betragtes Forlangendet som uopfyldt ifølge Bestemmelsernes § 5.

Efter at Revisorerne saaledes have gjennemgaaet Regnskabet og ført Brevvexlingen med Ministrene, have de at afgive en Betænkning om Resultaterne af deres Undersøgelse med Antegninger af de forefundne Uoverensstemmelser mellem Finansloven og Statsregnskabet; Rigsdagstid. 1897—98 Tillæg B Sp. 869—876. Indstilling til Rigsdagen skal kun gjøres med Hensyn til de Poster, der efter nogen af Statsrevisorernes Formening bør foranledige Beslutning af Rigsdagen; jfr Bestemmelserne § 4. Betænkningen skal i trykt Form være tilsendt vedkommende Minister og Rigsdagen inden den 1ste Oktober i det Aar, der følger nærmest efter Regnskabsaarets Slutning.

Efter at Revisionen er endt, og det derved er undersøgt, om og hvor vidt Finansforvaltningen i det forløbne Finansaar er foregaaet paa lovlig Maade eller ej, opstaar endelig Spørgsmaalet, om og hvor vidt der kan meddeles vedkommende Minister en Kvittering (Decharge) for rigtig aflagt Regnskab, saa at han derved for Fremtiden er fritagen for ethvert Ansvar i Henseende til den stedfundne Forvaltning, eller om et saadant Ansvar imod ham skal forbeholdes. Med Hensyn til Spørgsmaalet om, af hvem denne Beslutning (Decision) skal fattes, maatte det korrekte være, at den fattedes af den Myndighed, der grundlovmæssig er anerkjendt som raadig over Statens Midler, eller, med andre Ord, at den fattedes af den samme Myndighed, som fastsætter Overslaget over Indtægter og Udgifter, den finanslovgivende Myndighed. Statsregnskabets Afslut-

ning burde derfor helst ske ved en Lov, der ligesom Finansloven først blev at forelægge i Folketinget. Ved den vilde der da ikke blot kunne meddeles Kvittering for Regnskabet, for saa vidt det fandtes overensstemmende med Finansloven og Tillægsbevillingsloven; men den finanslovgivende Myndighed vilde ogsaa i Kraft af sin frie Dispositionsret kunne godkjende mulige Overskridelser og kvittere for dem, som om de havde været lovlig iværksatte fra først af. I Forfatningsloven 1855 § 55 og Grundloven 1863 § 57 var det ogsaa foreskrevet, at Statsregnskabet skulde afsluttes ved Lov; men ifølge den nu gjældende Grundlov er Ordningen ligesom efter Grundloven 5 Juni 1849 § 53 en anden. Det hedder i Grl.s § 50, at det aarlige Statsregnskab, med Revisorernes Bemærkninger, forelægges Rigsdagen, som med Hensyn til samme tager Beslutning. Ifølge denne Udtalelse kunde det synes, som om Ordningen her var meget afvigende fra den normale, hvorefter Beslutningen burde fattes af den finanslovgivende Myndighed, Kongen og Rigsdagen i Forening, medens Paragrafen udtrykkelig kun nævner Rigsdagen alene; men Abnormiteten er dog ikke saa stor, som det først synes. Naar Paragrafen nemlig slet ikke taler om Kongens Beslutning med Hensyn til Statsregnskabet, saa kan man af dens Tavshed ikke udlede, at det ikke ogsaa skulde tilkomme ham at kunne beslutte om samme, eller, om man vil, at en Beslutning fra hans Side ikke skulde have nogen retlig Betydning. Det forholder sig med Grundlovens Tavshed her som med Tavsheden i Grundloven 1849 om Kongens Ret til at sætte Ministrene under Tiltale, idet denne Ret maatte anses som noget, der var givet ved Kongens Stilling som den udøvende Magts Hoved, saa at den ikke behøvede udtrykkelig at fremhæves. Hvad det kom Grundloven an paa at fremhæve, var den ny forfatningsmæssige Myndigheds Berettigelse til at beslutte en Ministeranklage. Derfor fremhævedes kun denne specielt i Grundloven. Paa lignende Maade stiller Forholdet sig, naar Talen er om Beføjelsen til at fatte Beslutning om Statsregnskabet. Grundloven vilde slaa fast, at ikke blot som hidtil Kongen, men ogsaa den nye ved Grundloven indførte Myndighed, Rigsdagen, skulde kunne fatte Beslutning om samme. Dens Afstemning skulde derfor ogsaa udkræves til at fritage Ministrene for Ansvar i Henseende til Statshusholdningens Førelse. Det er klart, at en saadan Ret for Repræsentationen var en nødvendig Følge af den ved Grundloven indførte konstitutionelle Forfatning og de Rigsdagen ved Grl.s §§ 48 og 49 indrømmede Rettigheder i Henseende til Aarsoverslagets Fastsættelse. Repræsentationens Ret til Andel heri, dens Ret til Medraaden over Statens Midler vilde blive aldeles illusorisk, dersom der ikke til samme sluttede sig en kontrollerende Myndighed i Henseende til Finanslovens Overholdelse. Derfor fremhæver Grundloven kun særlig

Rigsdagens Ret paa dette Punkt, medens Kongens Ret ogsaa uden nogen udtrykkelig Fremhævelse er given i Kraft af den ham ved Grundlovens § 2 anviste Stilling som Indehaver af den udøvende Magt. Fastholdes dette, at baade Kongens og Rigsdagens Beslutning med Hensyn til Statsregnskabet kræves for at fri Ministrene for Ansvar, bliver det klart, at det, at § 50 kræver Rigsdagens Samtykke, men ikke, som §§ 48 og 49, en Beslutning af den finanslovgivende Myndighed, har den Betydning, at en Afslutning af Statsregnskabet ikke kan ske ved foreløbig Lov. Dette er ganske i sin Orden. Medens man, som før paavist, uundgaaelig nødes til at indrømme, at der kan komme Tilfælde, som nødvendiggjøre en foreløbig Finanslov, kan en saadan Nødvendighed aldrig tænkes at foreligge i Henseende til Beslutningen om Statsregnskabet. I Henseende til den vil Nødvendigheden af en foreløbig Lov derfor være udelukket, og det følger endvidere af den konstitutionelle Forfatnings Grundsætning, især dens Hovedsætning om Ministrenes konstitutionelle Ansvar ɔ: Ansvar overfor Repræsentationen, at Kongen aldrig ensidig bør kunne fritage dem for det Ansvar, de maatte være ifaldne. Dertil kræves altid Repræsentationens Samtykke. Dernæst maa Betydningen af, at Grundloven ikke kræver Statsregnskabets Afslutning ved Lov, ogsaa vise sig deri, at en Beslutning om Vedtagelse af en Lov kun kan binde det Ting, der har fattet samme, for saa vidt Lovgivningsmagtens øvrige Faktorer, altsaa ikke blot det andet Ting, men ogsaa Kongen tiltræder samme. Nægter han Stadfæstelsen, er intet af Tingene længere bundet ved samme og kan handle saa frit, som om det aldrig havde fattet vedkommende Beslutning, f. Ex. sætte Ministeriet under Tiltale, selv om Lovforslaget gik ud paa at fritage det for alt Ansvar; men i foreliggende Fald er Forholdet anderledes. Da Grl.s § 50 kun fremhæver Rigsdagens Beslutning og saaledes betragter denne som et selvstændigt Hele for sig, maa man fastholde, at den blotte Rigsdagsbeslutning er endelig forbindende for Folkerepræsentationen, saa at f. Ex. Folketinget ikke mere kan tiltale Ministrene, naar Beslutningen gaar ud paa at frafalde Ansvar, men der kun kan være Spørgsmaal om, at Kongen fra sin Side kan gjøre et saadant Ansvar gjældende, saalænge han ikke har resolveret i Overensstemmelse med Rigsdagens Beslutning.

Efter Holcks Fremstilling II S. 145 kunde man endvidere ledes til den Antagelse, at Forskjellen endnu maatte træde frem paa et andet Punkt. Han siger nemlig, at, hvor Talen er om at udstede en Efterbevillingslov, det enkelte Tings Beslutning vil være afgjørende, medens der, hvor der handles om at fatte Beslutning om Statsregnskabet, udkræves en af begge Ting vedtagen og overensstemmende Beslutning. Men denne Paastand er urigtig, da det enkelte Tings Beslutning i alle Tilfælde

er lige meget og lige lidt afgjørende, hvad enten Statsregnskabets Godkjendelse sker ved Lov eller ved en Beslutning af Konge og Rigsdag hver for sig. Naar et Ting nægter at vedtage et Lovforslag, bliver det ikke Lov, og gik det ud paa at godkjende en Udgift, bliver denne ikke kjendt gyldig. Var dens Afholdelse forinden ulovlig, vedbliver den at være det, og der er da samme Mulighed for at rejse Anklage mod Ministeriet som før. For saa vidt maa det enkelte Tings Beslutning her erkjendes for afgjørende. Men nøjagtig paa samme Maade stiller Forholdet sig, hvor Talen er om den grundlovmæssige Beslutning fra Rigsdagens Side i Henseende til Statsregnskabet. Nægter det enkelte Ting her Beslutningen om at lade en vis Udgift passere, er denne ikke godkjendt, da Godkjendelsen udkræver en overensstemmende Beslutning fra begge Ting, og Muligheden for at gjøre Ansvar gjældende er forbeholdt Folketinget. Det er saaledes givet, at man i begge Tilfælde naar til samme Resultat paa dette Punkt, idet der i begge Tilfælde fordres en af begge Ting vedtagen overensstemmende Beslutning for at give Ministeriet Indemnitet, og et enkelt Tings Vægring ved at samtykke i begge Tilfælde er lige afgjørende til at hindre Udgiftens Godkjendelse. For saa vidt Holck endnu fremhæver de praktiske Vanskeligheder, der vilde opstaa som Følge af, at Landstinget vægrede sig ved at antage en Efterbevillingslov, medens denne derimod billigedes af Folketinget, idet Landstinget saa vilde være ude af Stand til at fremtvinge en Ministeranklage, er det besynderligt at fremhæve denne Vanskelighed her i Modsætning til det Tilfælde, hvor Afgjørelsen ikke sker ved Lov, men ved Rigsdagens (og Kongens) formløse Beslutning; thi sæt, at Folketinget beslutter at lade en vis Udgift passere, som Landstinget derimod ikke vil godkjende, vil dette sidste Ting ogsaa være ude af Stand til at fremtvinge en Anklage mod Ministeriet; jfr den før anførte Betænkning af Landstingsudvalget; Rigsdagstidende 1854—55, Anhang B. Sp. 110 flg.; hvor den samme urigtige Bemærkning findes. Derimod vil Betydningen af, at Beslutningen med Hensyn til Statsregnskabet ikke skal fattes af den finanslovgivende Myndighed, fremdeles yttre sig deri, at den ikke bliver at behandle i Lovsform og ikke behøver at undergives de for Lovforslag foreskrevne tre Behandlinger i hvert af Tingene, ligesom Beslutningen heller ikke, for saa vidt den er vedtagen i forskjellig Skikkelse i hvert af Tingene, er underkastet Reglen om Behandling i et Fællesudvalg; jfr Grl.s § 53; der kun taler om Lovforslag og ikke om andre Beslutninger. End mindre er der nogen Nødvendighed for, at Statsregnskabet, saaledes som Finansloven, først behandles i Folketinget, og i Praxis er det ogsaa oftere sket, at det først er behandlet i Landstinget. Dette skete saaledes i Samlingerne 1868—69 til 1874—75 og 1877—78 til 1895—96. En enkelt Gang har i Tilfælde af Meningsulighed Lodtrækning gjort Ud-

slaget; Folketingstid. 1876—77 Sp. 34. Men efter at nu Folketinget har oparbejdet de mangeaarige Restancer af Betænkninger over Statsregnskabet, er den Ordning vedtagen mellem Formændene, at Behandlingen i Tingene alternerer; Landstingstid. 1897—98 Sp. 60.

Af det sidst anførte vil det være klart, at den i Praxis fulgte Fremgangsmaade med at fatte Beslutning om uhjemlede Udgifter ved Beslutningen om Statsregnskabet ikke blot er abnorm, for saa vidt Lovsformen ikke iagttages, men ogsaa i Strid med Grundsætningen i § 48 om Folketingets fortrinlige Ret, da dette i nævnte Fald mister den Indflydelse paa Afgjørelsen, som Grundsætningen i samme Paragraf hjemler det.

Det er R i g s d a g e n, der ifølge Grundlovens § 50 skal fatte Beslutning i Henseende til Statsregnskabet, og for at en saadan skal kunne foreligge, maa der ligesaa vel her, som ved Love, hvortil der ogsaa i § 24 kræves en Rigsdagsbeslutning, foreligge en i Form og Indhold samstemmende Beslutning af begge Ting. Det enkelte Tings Beslutning om at frasige sig Retten til at gjøre Ansvar gjældende, kan derfor kun antages at forpligte det under Forudsætning af, at det andet Ting tiltræder samme.

Dernæst er Beslutningen om Statsregnskabet ligesom Beslutningen om Lovforslag en E n h e d, hvilket allerede følger af selve Ordets Brug i Enkelttal, og Beslutningen om at frasige sig Retten til at gjøre Ansvar i Henseende til hver enkelt Post forpligter derfor kun Tinget under Forudsætning af, at det andet Ting bifalder Beslutningen baade angaaende den og angaaende samtlige de øvrige Poster i Statsregnskabet. Brister denne Forudsætning, staar den formelle Mulighed aaben for, at hvert af Tingene kan fravige sin Beslutning i Henseende til de Poster, hvorom der tidligere har været Enighed.

Endelig foreligger en Rigsdagsbeslutning her som overalt kun, naar begge Tings overensstemmende Beslutninger ere fattede i s a m m e S a m l i n g. Er en Beslutning fattet af Folketinget i en Samling, men Landstinget først i næste Samling naar til at fatte Beslutning om Sagen, vil, selv om denne er ganske overensstemmende med den Beslutning, der i forrige Samling er fattet af Folketinget, en Rigsdagsbeslutning først foreligge, naar sidstnævnte Ting paany har fattet samme Beslutning i den ny Samling.

Grl.s § 50 siger kun, at Rigsdagen beslutter om Statsregnskabet, hvorimod den ikke udtaler sig nærmere om F r e m g a n g s m a a d e n v e d B e s l u t n i n g e n s T a g e l s e, hvilket er i Overensstemmelse med den mindre Omhu, som Grundloven har skjænket Rigsdagens andre Beslutninger i Sammenligning med dem, der skulle afgive Grundlag for Love; jfr Grl.s § 24. Hvad enkelte herhen hørende Bestemmelser angaar, kunne vi paa dette Punkt bortse fra Forskriften i § 23 om, at Kongen

for Rigsdagen kan lade fremsætte Forslag til Beslutninger, da der her ikke bliver Brug for den. Derimod finder Forskriften i § 61 om, at over Halvdelen af Tingets Medlemmer skal være til Stede og deltage i Afstemningen, ogsaa Anvendelse paa Beslutningen om Statsregnskabet. Gaa vi dernæst til Tingenes Forretningsordener, indeholder Landstingets Forretningsorden § 22 og Folketingets § 22 om andre Forslag end Lovforslag kun den Regel, at de ikke maa behandles uden først at være anmeldte i et Møde, efter Landstingets Forretningsorden i det mindste Dagen forud; og at Forslagene ikke maa vedtages i det samme Møde, i hvilket Bestemmelse er tagen om, hvorledes de skulle behandles. Derhos ere begge Forretningsordener; for Landstinget § 22; for Folketinget § 22; enige i at overlade til Tingene at beslutte efter Formændenes Forslag, hvorledes disse Sager skulle behandles. Den regelmæssig fulgte Fremgangsmaade i Henseende til de herhen hørende Beslutninger er da den, at der efter Formandens Forslag nedsættes et Udvalg, som afgiver Betænkning i Sagen, hvorpaa den underkastes to Behandlinger nærmest efter Reglerne for Lovforslags anden og tredje Behandling. Efter at saa Beslutningen er endelig fattet i det ene Ting, oversendes Sagen til det andet Ting, som underkaster den en tilsvarende Behandlingsmaade, hvorefter den, hvis der ikke er kommet en samstemmende Beslutning i Stand, sendes tilbage til det første Ting. Om dette saa vil underkaste den en yderligere Behandling efter Reglerne om Lovforslag, og Tingene eventuelt ville enes om at nedsætte Fællesudvalg i Sagen; jfr Folketingstidende 1860—61 Sp. 6560; beror paa deres Forgodtbefindende, da Grundloven ikke har bundet dem til at følge en bestemt Fremgangsmaade og heller ikke ved sin Tavshed har udelukket dem fra at kunne behandle denne Sag efter Reglerne om Lovforslag, men tværtimod derved har forbeholdt dem Handlefrihed, og Fremgangsmaaden vil da bero paa et Skjøn over, hvor vidt en fortsat Behandling kan forventes at ville føre til Enighed eller ikke; jfr Landstingstidende 1889—90 Sp. 434—35, 1896—97 Sp. 1007.

Æ m n e t, hvorom Beslutning tages, er ifølge Grl.s § 50 Statsregnskabet med Revisorernes Bemærkninger. De skulle begge forelægges Rigsdagen, og den efterfølgende Forskrift om, at Rigsdagen med Hensyn til samme fatter Beslutning, maa derfor ogsaa omfatte begge. Rigsdagen er derfor ikke udelukket fra at beslutte Udsættelser i Regnskabet, som Revisionen ikke har foreslaaet, og omvendt.

Grl.s § 50 udtaler sig ikke nærmere om Beslutningens I n d h o l d og Ø j e m e d; men derom kan der dog efter hele Sammenhængen ikke rejses nogen Tvivl, hvorfor vi ogsaa allerede paa flere Steder have forudsat Betydningen af denne Beslutning som givet. Ovenpaa Revisionen følger efter den normale Ordning Regnskabets Decision, og det er den, som Rigs-

dagens Beslutning skal gaa ud paa at meddele, saa at det sikkert kun er for at undgaa det fremmede Udtryk, at man i Stedet for samme i § 50 har brugt Udtrykket Beslutning. Den vil herefter gaa ud paa at afgjøre, ikke, hvor vidt der i Anledning af det aflagte Regnskab skal anlægges Sag mod vedkommende Minister eller Ministre, hvilket allerede følger deraf, at Beslutningen skal fattes af Rigsdagen, altsaa baade af Folketinget og Landstinget, medens Anklagemyndigheden udelukkende er hos Folketinget; jfr derimod Grundlovsudkastet 1849; Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 35; samt Grundloven 1863 § 58, hvorefter Beslutningen kun skulde fattes af Folketinget; men den gaar derimod som al anden Decision ud paa en Udtalelse om, hvor vidt den deciderende Avtoritet erkjender det aflagte Regnskabs og de deri opførte enkelte Udgifters Lovlighed eller ej. I første Fald vil der da ikke mere kunne være Spørgsmaal om at gjøre Ansvar gjældende mod Ministeren, og det maa derfor siges at være korrekt, naar Rigsdagens Beslutning i Almindelighed lyder paa, at Rigsdagen frasiger sig Retten til at gjøre Ansvar gjældende med Hensyn til det aflagte Statsregnskab. I det andet Tilfælde kan Beslutningen lyde paa, at hele Regnskabet er ugyldigt, f. Ex. fordi den af Regeringen paaberaabte Hjemmel for Indtægters Oppebørsel og Udgifters Afholdelse findes at være grundlovstridig; jfr Folketingets Beslutninger angaaende de i Henhold til de foreløbige Finanslove aflagte Statsregnskaber; eller ogsaa kan vedkommende Ting eller hele Rigsdagen have indskrænket sig til at tage visse Forbehold angaaende enkelte Udgiftsposter. Her kan Forholdet nu være det, at f. Ex. en Udgift lider af en formel Ulovlighed i Henseende til Afholdelsesmaaden, eller at Hjemlen til dens Afholdelse i det mindste er af tvivlsom Natur, skjønt den er materielt forsvarlig, eller at Rigsdagen har næret Betænkeligheder, som den dog ikke har anset for afgjørende, i Henseende til Udgiftens materielle Forsvarlighed, eller at Sagen er anset for ubetydelig til at gjøre større Ophævelser over den, eller lignende. Her vil da Forbeholdet jævnlig formuleres derhen, at det passerer, at den paagjældende Udgift er afholdt. Deri ligger da, at Regjeringen til fremtidig Efterretning gjøres opmærksom paa, at der vilde kunne være Indsigelser at gjøre imod dens Handlemaade, men at man dog efter Omstændighederne i foreliggende Fald ikke finder tilstrækkelig Anledning til at nægte den Godkjendelse. Findes derimod slige Tilgivelses- eller dog Undskyldningsgrunde ikke at foreligge i Henseende til en finanslovstridig Handlen, lyder Forbeholdet: Det kan ikke passere, at o. s. v. I saa Fald har den deciderende Avtoritet ikke erkjendt denne Regnskabsposts Lovlighed, Ministeren har ikke faaet Kvittering, og der er altsaa fremdeles en Mulighed for at kunne gjøre

Ansvar gjældende mod ham. I dette Tilfælde behøves det derhos, som før fremhævet, ikke, at den paagjældende Beslutning skal være vedtagen af begge Ting, da allerede det ene Tings Nægtelse af at lade Udgiften passere er tilstrækkelig til at bevirke, at Ansvaret vedblivende kan gjøres gjældende mod Ministeren. Selv om Folketinget har billiget Udgiften, men Landstinget har nægtet at godkjende den, vil hint Ting have Ret til at beslutte Rigsretsanklage mod Ministeren paa samme Maade, som naar Folketinget har nægtet at lade en af Landstinget godkjendt Udgift passere. Ganske vist er der Rimelighed, ja endog Sandsynlighed for, at det samme Folketing, der har billiget en vis Udgift, ikke ved Landstingets Nægtelse af at godkjende den vil lade sig bevæge til at sætte Ministeren under Tiltale; men det maa dog fastholdes, at Muligheden for at gjøre det fremdeles existerer, og at altsaa det samme saavel som et senere nyvalgt Folketing vil have fuld Ret til at rejse Sag, saalænge Landstinget ikke har forandret sin Beslutning og erklæret, at Udgiften kan passere.

For saa vidt nu Folketinget beslutter sig til at rejse Sag for Rigsretten i Anledning af en ikke godkjendt Post i Statsregnskabet, opstaar Spørgsmaalet om den fattede Beslutnings retlige Betydning eller, som man ogsaa kan udtrykke det, Spørgsmaalet om Rigsrettens Kompetence. Er denne Ret bunden ved den af Rigsdagen fattede Beslutning, eller kan den selvstændig paakjende Spørgsmaalet om Udgiftens Lovlighed? Herom har Holck II S. 169—70 ikke udtalt sig klart; jfr Udtrykket, at Beslutningen overfor Ministeriet er en definitiv Afgjørelse, der ikke senere kan omstødes. Denne Karakter, bemærker han, har utvivlsomt Beslutningen, for saa vidt den billiger Udgiften, men den synes ikke at kunne forandre Karakter, fordi den i Realiteten faar et modsat Udfald, idet Posten decideres til Ansvar. Følgen heraf bliver da, at Rigsretten er bunden ved Rigsdagens Beslutning om ikke at lade Udgiften passere, saaledes at Retten kun har at forsyne den med den fornødne Exekutionskraft, for at den kan exekveres i Ministerens Bo; jfr Holck II S. 170 Udtrykket: den trufne Afgjørelse kan ikke umiddelbart fuldbyrdes, men Rigsdagen maa, naar den vil gjøre det ved samme begrundede Erstatningsansvar gjældende, gjennem Folketinget henvende sig til Rigsretten. Paa samme Maade maa det forklares, at Forfatteren l. c. henviser til vor Lovgivnings almindelige Regel om, at Decisioner paa Statens Kassebetjentes og lignende Embedsmænds Regnskaber ikke kunne paakjendes af Domstolene; se Kassefdg 8 Juli 1840 § 36; jfr Norsk Retstidende 1884 S. 96; hvilken Regel ogsaa tildels gjælder om de kommunale Regnskaber; se Lov 6 Juli 1867 §§ 28, 54; jfr derimod Lov af 4 Marts 1857 § 18; Lov 26 Maj 1868 § 33. Men saa findes paa den anden Side en Yttring, der

ikke stemmer hermed, idet han nemlig siger, at Rigsretten ikke blot, hvad der er en Selvfølge, har at bedømme, om Decisionen er afgiven af den kompetente Avtoritet under lovlige Former og indenfor dens Bemyndigelses lovlige Grænser, men ogsaa synes selvstændig at maatte kunne afgjøre det Spørgsmaal, om der er sket et Brud paa Finansloven, saaledes at det blot bliver Spørgsmaalet om den uden Hjemmel i Finansloven afholdte Udgifts Nødvendighed eller Hensigtsmæssighed, som Rigsretten ikke kan prøve og i Henhold til denne Prøvelse eventuelt frifinde Ministeriet for Ansvar. Herved kommer Holck aabenbart i Modstrid med sin Henvisning til den almindelige Lovgivnings Regel om Domstolenes Forhold til Kassebetjentes Regnskaber og med Henvisningen til, at Rigsretten kun skal gjøre Beslutningen exigibel; thi derved ledes man til at tro, at Rigsretten selvstændig kan paakjende Spørgsmaalet om, hvor vidt der er sket Brud paa Finansloven. Men iøvrigt maa det fastholdes, at den af Holck udtalte Sætning om Rigsrettens Beføjelse hertil er korrekt, og Grunden til Uklarheden er vist kun den, at Forfatteren ikke har gjort sig Rede for alle de Muligheder, der kunne tænkes. Han taler, som anført, om Rigsdagens Beslutning, for saa vidt den billiger Udgiften, og i Modsætning hertil om Beslutningen, naar den ikke billiger den, og slutter da saaledes: I første Fald er Ministeren fri for Ansvar, i sidste Fald er han ansvarlig. Herved overser han, at der kan tænkes en tredje Mulighed, nemlig den, at det ikke kommer til nogen Beslutning af Rigsdagen, hverken i den ene eller den anden Retning, fordi Tingene ikke kunne blive enige, idet Landstinget stemmer for, at Udgiften skal passere, Folketinget for det modsatte, eller omvendt. Under denne Forudsætning synes der ikke at være Tvivl om, at det paa den ene Side maa staa Folketinget frit for at sætte vedkommende Minister under Tiltale, og at da paa den anden Side ogsaa Rigsretten har at paakjende og give Dom for, om Ministeren har overtraadt Finansloven ved Udgiftens Afholdelse eller ej. Forfatteren har saaledes overset, at der nok kræves en samstemmende Beslutning fra Tingenes Side for at fritage Ministeren for Ansvar, men at en saadan Beslutning ikke behøves for at kunne gjøre Ansvar gjældende, eller at en Rigsdagsbeslutning vel behøves som Befrielses-, men ikke som Søgsmaalsgrund. Er ingen samstemmende Beslutning gaaet forud, staar det Rigsretten frit for at dømme eller frikjende Ministrene i Henhold til Rettens egen Opfattelse af deres Handlemaade med Henblik paa Bevillingslovenes Medfør, hvorefter Handlingerne enten blive at stemple som lovlige eller som ulovlige. Men hvad der gjælder her, maa ogsaa gjælde, naar en samstemmende Beslutning fra begge Ting, gaaende ud paa, at en vis Udgiftspost ikke kan passere, foreligger. Dette følger allerede af Beslutningens eget Indhold. Under Grundlovens

Tavshed derom kan man ikke lægge mere ind i den, end der under alle Omstændigheder maa ligge deri, og følgelig vil man ikke have Ret til at statuere, at den skulde afgjøre selve det materielle Retsspørgsmaal om Udgiftens Lovlighed. Dens Hensigt er kun at udtale, at Rigsdagen for sit vedkommende ikke kan anerkjende Handlingens Lovlighed eller dog dens politiske Undskyldelighed, men vil forbeholde Muligheden af at kunne faa den nærmere prøvet og eventuelt paalagt Ministeren Ansvar. Efter denne Opfattelse faar baade Rigsdagens Beslutning og Rigsrettens Dom sin fulde Betydning, medens under en anden Forudsætning Rigsdagen selv vilde afgjøre hele Spørgsmaalet og Rigsrettens Virksomhed i Virkeligheden indskrænkes til en tom Form. Øjemedet med dens Indførelse, at sikre Ministrene en Prøvelse af deres Handlinger ved en upartisk Domstol i Modsætning til den dem muligvis ugunstig sindede Rigsdag, vilde paa denne Maade forfejles. Endvidere bestyrkes Resultatet ved Henblik paa selve den Myndighed, af hvilken Beslutningen fattes, som er Rigsdagen alene, ikke Kongen og Rigsdagen. Skulde Rigsdagens Beslutning nemlig afgive det materielle Grundlag for Rigsrettens Dom og Retten anses bunden ved Rigsdagens Fortolkning af Finansloven, vilde dette være en aabenbar Abnormitet. En Domstolene forbindende avtentisk Fortolkning af en Lov kan kun gives af selve den lovgivende Myndighed, og hvor en saadan mangler, bør Domstolene formodes baade i Almindelighed og i hvert enkelt Tilfælde at være frit stillede i Henseende til deres Fortolkning af Loven, saa at de ikke anses bundne ved andre Avtoriteters Forstaaelse af den, medmindre dette er udtrykkelig bestemt; men i foreliggende Fald vilde vi møde den Følgestridighed, at en for det enkelte Tilfælde bindende Fortolkning af Bevillingslovene udgik fra en enkelt Deltager i den finanslovgivende Myndighed, nemlig Rigsdagen, og denne Følgestridighed kan ikke antages, naar positiv Hjemmel dertil ikke foreligger.

Vi fastholde altsaa i Overensstemmelse med den anførte Forfatters Bemærkning, at Rigsretten selvstændig har at afgjøre, om og hvor vidt Ministeren har overtraadt Bevillingslovene og derved paadraget sig Ansvar eller ikke. Rigsretten har at dømme i Henhold til selve Loven, ikke i Henhold til Rigsdagens Beslutning, som vel kan fritage Ministrene for Ansvar, selv om de have forskyldt et saadant, ved at fastsætte, at Udgiften skal passere, og undlade at fritage dem, saaledes at det muligvis paadragne Ansvar fremdeles kan gjøres gjældende, naar Beslutningen lyder paa, at Udgiften ikke kan passere; men den kan ikke selv begrundeet Ansvar for Ministeren. Imod denne Anskuelse kan ikke henvises til de foran S. 109 anførte Lovgivnings Regler om de almindelige Domstoles Forhold til Decisioner af underordnede Stats- og Kommunebetjentes Regnskaber,

hvilken Sætning tilmed har sit Udspring fra den ved Grl.s § 72 fornægtede Retsanskuelse, at Domstolene ikke skulde kunne tage Spørgsmaalet om Øvrigheds Myndighedens Grænser under Paakjendelse, som Sætningen indtil Fdg 8 Juli 1840 § 36 alene hvilede paa; jfr Norsk Retstidende 1884 S. 96. De herhen hørende Lovbestemmelser ere nemlig ikke positivt givne hverken for Ministrene eller for Rigsretten, og enhver analog Overførelse af dem paa disse Embedsmænd og paa denne Domstol er utilstedelig. Man kan her først henvise til den deciderende Avtoritets Sammensætning, der bevirker Muligheden af, at hvert Ting kan give en forskjellig Decision, som ikke kan foreligge paa det administrative Omraade, hvor det er en enkèlt Person, hvem Decisionen tilkommer. Dertil kommer Hensynet til Ministrenes fra de lavere Embedsmænds forskjellige selvstændige Stilling. De underordnede Kassebetjente kunne i Tilfælde af Tvivlsmaal henvende sig til deres overordnede og dække sig ved at indhente Vejledninger, hvorved Ansvaret skydes over paa den vejledende Myndighed. Anderledes stiller Sagen sig for Ministrene. Naar Rigsdagen ikke er samlet, kunne de ikke faa en avtentisk Fortolkning af Bevillingslovene, og det nytter intet at erhverve en kongelig Resolution. Endelig maa endnu tages Hensyn til Rigsrettens fra de almindelige Domstoles forskjellige Sammensætning. Den indeslutter i sig et politisk Element ved de af Landstinget valgte Medlemmer, og man kan derfor udstrække dens Kompetence til Forhold, som en almindelig Domstol ikke kan dømme om.

I Henhold til det anførte maa altsaa fastholdes, at Rigsretten ubetinget er beføjet til at bedømme en Udgifts Lovlighed, deriblandt ogsaa Spørgsmaalet om foreløbige Finansloves og Tillægsbevillingsloves Gyldighed som Hjemmel for Udgiftens Afholdelse. Endvidere vil den ogsaa i Henhold til det ovfr S. 80 udviklede have at afgjøre Spørgsmaalet, om Ansvar for Ministrene er paadraget ved de ubevilgede Udgifters Afholdelse, eller om de ikke anses som ansvarsfri i Betragtning af, at Udgifternes Afholdelse maatte anses som en Nødvendighed, og den fornødne Lovhjemmel dertil under de givne Forhold ikke kunde erhverves.

A n m. Om den fra den politiske Revision og Decision af Statsregnskabet i dets Helhed forskjellige administrative Revision og Decision af de enkelte Forvaltningsgrenes Regnskaber se Holck II S. 171.

Andet Kapitel.
Den udøvende Magt.

§ 8.
Indehaver. Udøvelsesmaade.

Ifølge Grundlovens § 2 er den udøvende Magt hos Kongen, men, som fremhævet i II S. 158; jfr 348; ved Omtalen af Rigsdagens politiske

Rettigheder er Meningen hermed dog ikke, at han i alle Tilfælde skulde være Eneindehaver deraf, og Repræsentationen følgelig være ganske uden Andel deri. Endog bortset fra Rigsdagens og de enkelte Tings kontrollerende Myndighed, der ogsaa strækker sig over den udøvende Magts Omraade, er der, som sammesteds paavist, enkelte Tilfælde, i hvilke en Beføjelse af administrativt Indhold er tillagt Kongen og Rigsdagen i Forening, saaledes at den sidstnævnte optræder som virkelig Medindehaver af den udøvende Magt. I Henseende til Beslutningen om Statsregnskabet udøver derhos Rigsdagen i Henhold til den foran i § 7 givne Fremstilling en med Kongens konkurrerende Myndighed; og Betydningen af Forskriften i Grl.s § 2 er følgelig kun den, at Kongen alene er Indehaver af den udøvende Magt overalt, hvor ikke Forfatningen positivt har tillagt Rigsdagen en vis Andel i Udøvelsen deraf.

Hvad dernæst angaar Maaden, paa hvilken Myndigheden øves, erindres, at den udøvende Magt er forskjellig fra den lovgivende og ligner den dømmende deri, at den ifølge sit Væsen som den, der skal drage Omsorg for, at en Mangfoldighed af forskjelligartede Statshverv varetages over hele Statens Territorium, ikke kan udøves af Kongen alene som eneste Indehaver, men derimod udkræver Bistand, for saa vidt Statsstyret angaar, af en Række dertil beskikkede over- og underordnede Embedsmænd, og paa Selvstyrets Omraade gjennem en Række af ordnede Samfundskredse, hvis Myndighed strækker sig over større eller mindre Dele af Territoriet. Den nærmere Fremstilling af denne Myndigheds Fordeling og de almindelige og specielle Regler om Embedsmændenes og de ordnede Samfunds Myndigheds Udøvelse kunne vi imidlertid ikke gaa nærmere ind paa her, da den har sin rette Plads i Forvaltningsretten. Naar vi her i Forfatningsretten tale om Maaden, paa hvilken den udøvende Magt øves, tænke vi derved kun paa den, der øves af Regjeringen selv.

Med Hensyn hertil kan da først mærkes, at ifølge Grl.s § 16 alle vigtige Regjeringsforanstaltninger skulle forhandles i Statsraadet. I Henseende til Besvarelsen af Spørgsmaalet om, hvorledes Grænsen for disse Regjeringsforanstaltninger bliver at drage, henvises til Bemærkningerne om Statsraadet II S. 103, hvorhos erindres, at det vel maa være overladt den udøvende Magt til enhver Tid selv at drage Grænsen; jfr kgl. Resol. Nr. 287, 13 Septbr 1901 om visse Skilsmisse- og Separations-Sagers Forelæggelse for Kongen udenfor Statsraadet; men dog saaledes, at vedkommende Minister eller Ministre paa almindelig Maade staa til Ansvar for, at den er dragen paa en fornuftig Maade, og hvis det modsatte skulde være sket, saaledes at Foranstaltninger, der ifølge den almindelige Opfattelse maa karakteriseres som vigtige, ere unddragne Behandlingen i Statsraadet, vil ikke blot den Minister, som har underskrevet den kongelige

Beslutning desangaaende, men ogsaa enhver Minister, som efter almindelige Regler er medskyldig i den stedfundne Forseelse, kunne ifalde Ansvar.

Ifølge Grl.s § 13 skulle dernæst ogsaa de Regjeringen vedrørende Beslutninger, hvilke Kongen fatter som Indehaver af den udøvende Magt, for at faa Gyldighed medunderskrives af én eller flere Ministre, som ved Underskriften blive ansvarlige for dem, men uden at derved dog er udelukket Muligheden af, at Ansvar for Beslutningerne ogsaa kan paadrages paa anden Maade. Ved Fremstillingen af Reglerne angaaende Ministrenes Medunderskrift II S. 111 have vi derhos gjort opmærksom paa, hvorledes det er ubeføjet at opstille nogen Undtagelse fra Reglen om Medunderskriftens Nødvendighed i Henseende til nogen af de Beføjelser, der tilkomme Kongen som Indehaver af den udøvende Magt, men at Praxis dog har godkjendt en saadan.

Hvad Indholdet angaar, falde de kongelige Beslutninger paa den udøvende Magts Omraade hovedsagelig i to Arter, idet de dels kunne indeholde almindelige Retsregler; jfr ndfr S. 115; dels bestemme Retsforhold; de sidstnævnte Beslutninger kunne igjen dels være retsafgjørende, dels retsstiftende. Retsafgjørende Beslutninger vil der dog kun undtagelsesvis blive Spørgsmaal om ifølge Kongelovens Art. 25; jfr D. L. 1—2—1 og 2; da Kongen ikke længere er Indehaver af den dømmende Myndighed, og de Love, der undtagelsesvis borttage Beføjelsen til visse Retstvistigheders Afgjørelse fra Domstolene, ordentligvis ikke henlægge den til Kongen selv, men derimod til andre Myndigheder. Og selv om en Lov undtagelsesvis maatte henlægge en slig Myndighed til Kongen selv, vilde der ikke være nogen særlig Grund til at sondre en slig retsafgørende Beslutning fra en retsstiftende, idet den førstnævnte ogsaa vilde være at anse ikke som en Dom, men som en administrativ Beslutning, der delte andre lignende Beslutningers Kaar, f. Ex. ved at være underkastet Bestemmelsen i Grl.s § 72. En Mangfoldighed af kongelige Beslutninger paa den udøvende Magts Omraade ville derimod være retsstiftende eller retsophævende, idet de enten kunne stifte eller ophæve statsretlige Forhold, f. Ex. Beslutninger angaaende Embedsudnævnelser og Afskedigelser, Udnævnelse af Landstingsmænd, Sammenkaldelse og Slutning af Rigsdagen, Udsættelse af dens Møder, Opløsning af hele Rigsdagen eller af et af Tingene o. s. v., eller stifte eller ophæve et folkeretligt Forhold, saasom Krigserklæringer, Fredsslutninger, Handels- og Venskabs-Traktater og andre internationale Fastsættelser. I Modsætning til disse retsstiftende gaa de andre ovennævnte Beslutninger ud paa at opstille Retsregler eller give Normer for visse Forholds almindelige Ordning. De kunne være Forskrifter af administrativ Natur, f. Ex. Regulativer angaaende offentlige Anstalter saasom Sindssygehospitaler, Adg Nr. 203,

3 Novbr 1888; Bkg Nr. 265, 24 Decbr 1892; Nr. 112, 1 Juli 1905; Politireglementer for Jernbaners Anlæg og Drift, jfr Hammerichs Lovleksikon under »Jernbaner«; Forskrifter angaaende kirkelige Embedsmænds Forhold, saasom deres Pension, der endnu ikke er lovordnet; jfr Lov 5 Jan 1851 § 12; eller deres Embedsgerning; Adg Nr. 190, 16 Decbr 1887, Nr. 118, 3 Septbr 1898, Bkg Nr. 197, 4 Aug. 1906 om Vielsers Foretagelse paa Søn- og Helligdage; Adg Nr. 12 1 Febr 1909 om Konfirmationen; Bkg Nr. 28, 22 Febr 1907 om Ændring i Instrux 15 Decbr 1875 angaaende Begravelser; eller angaaende Oprettelse af nye Menigheder og nye kirkelige Embeder, Bkg Nr. 56, 7 Apr 1905; Nr. 254, 10 Novbr 1906; Nr. 28, 15 Febr 1908 m. fl., hvortil der efter Omstændighederne er ydet Bidrag paa Finansloven; jfr. Finanslovens § 21. Endvidere Forskrifter angaaende Ændringer i Sognes og Jurisdiktioners territoriale Omraader, jfr f. Ex. Bkg Nr. 139, 25 Aug. 1905; Lov om Rettens Pleje Nr 53, 26 Marts 1909 § 12. Dernæst kunne de indeholde Bestemmelser angaaende Lovenes Gjennemførelse, for saa vidt som disse indeholde Hjemmel dertil; Bkg af Postlov Nr. 105, 3 Juni. 1902; jfr Adg Nr. 151, 19 Septbr 1902; Nr. 121, 28 Juni 1904. Lov om Handelsregistre Nr. 23, 1 Marts 1889 § 5, jfr Adg Nr. 74, 24 Maj s. A. Værnepligtslov 6 Marts 1869 § 20; jfr Adg Nr. 65, 1 Apr 1909. Lov Nr. 71, 11 Apr 1901 om Arbejde i Fabriker m. m. § 8; jfr Regulativ Nr. 127, 21 Maj 1908. Lov om Afløsning af Tiender Nr. 100, 15 Maj 1903; Instrux Nr. 105, 8 Apr 1904; Nr. 42, 21 Febr 1908. Lov Nr. 64, 30 Marts 1906 om Handel med Landbrugsprodukter; jfr Adg Nr 212, 30 Aug. og Bkg Nr. 213, 1 Septbr s. A. Straffelov 10 Febr 1866 § 13; jfr Adg Nr 12, 13 Febr 1873; Nr. 127, 14 Maj 1907. Lov Nr. 129, 1 Apr 1905 § 12; jfr Bkg Nr. 140, 6 Septbr 1905. Endvidere kunne de opstille visse Undtagelser fra Lovenes almindelige Forskrifter; Lov Nr. 134, 22 Apr 1904 § 5, jfr Bkg Nr. 16, 1 Febr 1905 om Undtagelser fra Forbudet mod Arbejde paa Søn- og Helligdage. Der kan dernæst være forbeholdt en Udvidelse af Loven i saglig Henseende ved Anordning; jfr Lov Nr. 85, 11 Maj 1897 § 22 om dens Bestemmelsers Udvidelse til private Baner; Nr. 65, 30 Marts 1906 om Sømænds Ulykkesforsikring § 5; jfr Adg Nr. 26 og 27, 11 Febr 1908 om dens Anvendelse paa Lodser m. fl.; eller i territorial Henseende, idet jævnlig Love med eller uden Lempelser udvides til Færøerne ved Anordning; jfr Adg Nr. 204, 10 Avg. 1906; Bkg. Nr. 92, 5 Apr 1906 angaaende Sølovens Udvidelse til Færøerne; eller endelig i Henseende til dens Anvendelse paa Udlændinge, Næringslov 29 Decbr 1857 § 2, 4^0; Lov Nr 62, 29 Marts 1904 § 3. Endelig kunne de indeholde en Udtalelse af, at de for en vis Lovbestemmelses Ikrafttræden fastsatte Betingelser nu ere henholdsvis indtraadte eller ophørte; jfr Lov Nr. 4, 8 Jan 1872 om Foranstaltninger mod asiatisk Koleras Indførelse til Færøerne; jfr Bkg Nr. 158, 3 Oktbr

1902 og Bkg Nr. 8, 23 Jan. 1905. Det er en enestaaende Undtagelse fra Reglen, naar ifølge Lov om Karantæneväesenet Nr. 97, 2 Juli 1880 § 12 visse lovhjemlede Beslutninger skulle sættes ud af Kraft i Henhold til en samstemmende Beslutning af begge Rigsdagens Ting. Ligeledes kunne under de heromhandlede Arter af administrative Forskrifter ogsaa indbefattes de mange Bekendtgørelser om Anerkjendelse af Højskoler, Børnehjem, Sygekasser, Arbejdsløshedskasser og Kødkontrol; jfr Lov Nr 72 14 Apr 1905 § 25; jfr Bkg Nr 13, 24 Januar 1908 m. fl., Lov Nr 85, 12 Apr 1892 § 1; jfr Bkg. Nr. 25, 5 Febr 1908 m. fl.; Lov Nr. 88, 9 Apr 1907 § 9; jfr Bkg Nr. 24, 5 Febr 1908; Lov Nr. 208, 6 Apr 1906 § 2; jfr Bkg Nr. 15, 31 Jan. 1908. Endvidere kunne de ogsaa indeholde Stadfæstelser paa kommunale Vedtægter; jfr ovfr S. 15, 18 om Politi- og Sundhedsvedtægter m. fl.; saavel som Stadfæstelse af private Foreningers Statuter som Betingelse for at opnaa visse Begunstigelser; jfr om Kreditforeninger ovfr S. 8; og Lov Nr. 74, 29 Marts 1904; jfr Bkg Nr. 147, 16 Septbr 1905. De anførte Bestemmelser kunne udgaa enten fra Kongen eller fra Ministeren eller efter Omstændighederne ogsaa saaledes, at Kongen udsteder mere almindelige Bestemmelser, hvortil Ministeren føjer mere specielle Forskrifter; jfr Adg Nr. 107, 26 Maj 1904; Bkg Nr. 124, 1 Juli s. A.; Adg Nr. 97, 16 Apr 1907; Bkg Nr. 98, 18 Apr s. A. Benævnelserne ere afvigende: Anordninger, Bekjendtgjørelser, Vedtægter, Statuter m. v.; men det fælles Udtryk, som omfatter dem alle i Modsætning til Love er dog Anordninger; jfr Lov 25 Juni. 1870 § 2, der taler om kongelige og ministerielle Anordninger, under hvilket Navn de end maatte udstedes, saasom Anordninger, aabne Breve, Bekjendtgjørelser, Kundgjørelser, Plakater, Reglementer, Regulativer, Instruxer, Vedtægter o. s. v. I Henhold hertil handler da ogsaa Holck I S. 283—85 særligt om Kongens Anordningsmyndighed. Spørgsmaalet bliver imidlertid først, om og hvorvidt der maatte være Grund til at udsondre denne Myndighed som en særlig Art. Hertil er det ikke tilstrækkeligt, at Anordningernes Indhold ifølge det foran fremhævede er af almindelig Natur; thi det vilde kun beføje til at tale om almindelige Anordninger i Modsætning til de ovennævnte Beslutninger, som bestemme et enkelt Retsforhold og derfor ogsaa kunne betegnes som specielle Anordninger. Ligesom man skjelner imellem almindelige og specielle Love, der dog begge henføres under et fælles Begreb om Lov, saaledes vilde man ogsaa kunne skjelne imellem almindelige og specielle Anordninger, der dog begge gaa ind under et fælles Begreb. For at udsondre et fælles Indbegreb af administrative Beslutninger, indeholdende almindelige Forskrifter, og rettelig belægge dem med Navnet Anordninger maatte man følgelig ikke blot paavise, at Lovgivningen virkelig har brugt den anførte Benævnelse paa den anførte Maade, men

ogsaa, at det Indbegreb af Beslutninger, som den har tillagt det anførte Navn, i retlig Henseende er undergivet andre Regler end andre administrative Beslutninger; thi kun under den sidstnævnte Betingelse har Begrebet særlig systematisk Interesse. Spørge vi da, hvorvidt de foran nævnte Anordninger adskille sig fra andre administrative Beslutninger, er der en Del af de af Holck fremhævede Forhold, som ikke ere særlige for Anordningerne. Dette gjælder saaledes om deres Udspring fra den udøvende i Modsætning til den lovgivende Magt, Nødvendigheden af ministeriel Medunderskrift ved deres Udstedelse ifølge Grl.s §13; Begrænsningen i Henseende til Indholdet overfor Lovgivningsmagten; Muligheden af deres Ophævelse ved en ny administrativ Beslutning og særlig ogsaa i Henseende til deres Retsvirkning, idet de ifølge Grundlovens §§ 72 og 73 ikke forbinde Domstolene. Tilbage staar kun den ene Kjendsgjerning, at alle Anordninger, under hvilket Navn de end maatte udstedes, og hvad enten de Forskrifter, som de indeholde, vedkomme hele Riget eller kun enkelte Provinser, Steder eller Egne eller Dele af Befolkningen, ifølge Lov 25 Juni 1870 §§ 2 og 3 blive at indrykke i Lovtidenden, hvilken Indrykkelse udgjør den bindende Bekjendtgjørelsesform; jfr derimod om Anordninger, udgaaede fra stedlige Myndigheder § 4. Paa Grundlag heraf er det klart, at vi ere berettigede og forpligtede til at gjøre en Adskillelse imellem de kongelige Beslutninger af administrativt Indhold, der falde ind under Begrebet Anordninger, og dem, med hvilke dette ikke er Tilfældet, idet der om de første gjælder den anførte Regel, som ikke finder Anvendelse paa de øvrige. Men spørger man saa, hvorledes Begrebet Anordninger nærmere skal bestemmes, og hvor vidt det navnlig er korrekt, naar Holck under Anordninger kun vil henføre de fra den udøvende Magt udgaaede almindelige Forskrifter i Modsætning til de Foranstaltninger eller Afgjørelser, som den udøvende Magt træffer med Hensyn til et enkelt konkret Tilfælde, saasom en Bevilling, en Embedsbesættelse o. s. v., da er denne Sondring næppe i alle Retninger stemmende med den i Praxis indførte Ordning. Derefter er det nemlig Regel, at alle de aabne Breve, hvorved en Rigsdagssamling indkaldes eller sluttes, eller Rigsdagens Møder udsættes, eller et Ting opløses, indføres i Lovtidenden, og dog indeholder et saadant aabent Brev ingen almindelige Forskrifter, da det kun giver en speciel Forskrift vedrørende den enkelte Rigsdagssamling. Det samme gjælder om Kundgjørelser, hvorved Regjeringen for et enkelt bestemt Tilfældes Vedkommende overdrages til Tronfølgeren; jfr Aab. Brev 8 Septbr 1871; Allerh. Kundgj. 13 Maj 1889; m. fl. Paa den anden Side blive ifølge Lovens § 5 kongelige og ministerielle Befalinger af almindeligere Karakter, som udstedes til vedkommende Øvrigheder og Myndigheder, ikke at indføre i Lovtidenden, men kun i Ministerial-

tidenden. Den rigtige Grænse mellem Anordninger og andre administrative Beslutninger kan derfor ikke drages efter Indholdet, om det er almindeligt eller specielt, men efter, om Beslutningen kun udgaar til Efterlevelse for fungerende offentlige Myndigheder i Henseende til Varetagelsen af deres Gjerning som saadanne, i hvilket Fald den ikke gaar ind under Begrebet Anordning; eller om den derimod skal være af Betydning for andre Personers og andre Slags Retsforhold. Hertil kommer det saa yderligere an paa, om den kun vedrører enkelte, som den særlig kan meddeles, i hvilket Fald ingen Indførelse i Lovtidenden behøves, eller om den angaar saa manges Forhold, at en speciel Meddelelse til de enkelte er umulig, og man derfor maa indskrænke sig til en Offentliggjørelse. Fra dette Synspunkt vil det da være begribeligt, at ogsaa Beslutninger af specielt Indhold, saasom angaaende Udskrivning af nye Valg, blive at henføre under Begrebet Anordninger og som saadanne at indføre i Lovtidenden. Ligeledes er det i sin Orden, at det samme sker f. Ex. med Kundgjørelsen om Kongens Overdragelse af Regjeringens Førelse til en anden, idet en saadan Kundgjørelse i Virkeligheden indeholder en Befaling til samtlige Undersaatter om indtil videre at lyde Tronfølgerens eller Rigsforstanderens Beslutninger paa samme Maade som Kongens. Derimod ses det ikke, at Beslutningen om Rigsdagens Indkaldelse behøvede at kundgjøres paa samme Maade, da det maatte være tilstrækkeligt, at Befalingen til at give Møde tilstilledes selve de enkelte Rigsdagsmænd. Men naar en offentlig Indkaldelse dog finder Sted ved et aabent Brev, der kundgjøres i Lovtidenden, finder dette sin naturlige Forklaring deri, at Rigsdagens Samling og Slutning er en Begivenhed af ikke blot politisk, men ogsaa retlig Interesse for Borgerne, idet Rigsdagens Sammentræden f. Ex. begrænser Kongens foreløbige Lovgivnings Myndighed efter Grl.s § 25.

I det foregaaende have vi altsaa set, hvor vidt og hvorfor det er beføjet indenfor de administrative Beslutningers Kreds at sondre mellem Anordninger og andre Beslutninger, og hvorledes Grænsen mellem begge bør drages. Men endnu en anden Adskillelse bør gjøres indenfor samme Omraade mellem Beslutninger af statsretligt og Beslutninger af folkeretligt Indhold. Ved de første tænkes paa saadanne, der gaa ud paa at opstille Retsnormer eller stifte Retsforhold mellem Staten selv og dens undergivne, være sig Embedsmænd, Borgere o. s. v.; ved de sidste tænkes derimod paa saadanne, der stifte Retsforhold mellem Staterne indbyrdes. Spørge vi, hvilken Interesse det har at fastholde denne Adskillelse, mærkes, at de folkeretlige Beslutninger vel ligesom de statsretlige blive at forhandle i Statsraadet og at medunderskrive af en Minister for at have Gyldighed; men derimod ere i øvrigt Betingelserne for deres Gyldighed som saadanne langt fra de samme, som gjælde for Beslutninger af statsretligt Indhold.

Medens Grænsen for disse sidstes Gyldighed maa drages ved Henblik paa samtlige de Bestemmelser, som fastsætte, at noget skal ordnes ved Lov eller Grundlov o. s. v., findes med Hensyn til de folkeretlige Beslutninger ingen anden Begrænsning end den, som er gives ved Grl.s § 18. Naar blot denne efterleves, vil følgelig en Forpligtelse af et hvilket som helst Indhold med folkeretlig Gyldighed kunne paalægges Staten uden Hensyn til de Statens indre Ordning vedrørende Forskrifter; jfr nærmere herom nedenfor i Afsnittet om den udøvende Magts Virken i internationale Forhold. Derimod er det en Selvfølge, at naar Spørgsmaalet ikke blot opstaar overfor en fremmed Nation, men den paagjældende Beslutning tillige skal have statsretlig Gyldighed, saaledes at Undersaatterne berettiges og forpligtes derved, maa de almindelige Regler, som maa følges for at give en Beslutning af det paagjældende Indhold statsretlig Gyldighed, være efterlevede.

En indgaaende Adskillelse mellem de Beslutninger, der blive at fatte af selve den udøvende Magts Indehavere, og dem, som det er overladt dens Organer paa de forskjellige Embedstrin at fatte, kan ikke opstilles paa dette Sted, da vi derved vilde nødsages til i Fremstillingen at medtage en stor Del af Forvaltningsretten; men der er derimod et Par almindelige Spørgsmaal angaaende Forholdet mellem selve Regjeringens og de underordnede Organers Myndighedsomraade, som blive at omtale paa dette Sted.

1) Hvor vidt kan Kongen alene eller i Forening med andre Myndigheder overlade Udøvelsen af en vis administrativ Beføjelse til Ministre eller underordnede Embedsmænd? Her maa skjelnes. Hvor der er Spørgsmaal om det Indbegreb af administrative Beføjelser, som grundlovsmæssig er tillagt Kongen, er det en Selvfølge, at en Overladelse deraf til andre Myndigheder ikke kan ske af nogen anden end af selve den grundlovgivende Myndighed. Saaledes vilde Beslutningerne angaaende Rigsdagen i Grundlovens §§ 20—22, angaaende Benaadningsretten i § 26 o. s. v. ikke gyldig kunne fattes af nogen anden Myndighed end af Kongen selv. Hermed stemmer ogsaa ganske, at det i de Tilfælde, hvor Meningen er, at Kongen kan overlade vedkommende Myndighedsøvelse til andre, udtrykkelig er fremhævet at kunne ske; jfr Grl.s § 23: kan for Rigsdagen lade fremsætte, § 27: umiddelbart eller middelbart o. s. v.; § 69: lade tiltale o. s. v. Er den paagjældende Myndighed ikke grundlovbestemt, men kun lovbestemt, vil den kun i Henhold til en Beslutning af den lovgivende Magt kunne overdrages til underordnede Embedsmænd. Saaledes vil f. Ex. Beføjelsen til Besættelse af et vist Embede ifølge Grl.s § 17 kun ved Lov kunne overføres fra Kongen til en Minister: jfr ogsaa Lov 11 Febr 1871 §§ 1, 2. Ligeledes vil der udkræves en Lov, for at et Forhold, som er bestemt til at ordnes ved kongelig Anordning; jfr Lov

25 Juni 1870 § 7; m. fl.; kan overlades Ministerens Bestemmelse; men for saa vidt saaledes hverken Grundloven eller Lovgivningen knytter Udøvelsen af en vis Myndighed til Kongens Person, vil der ikke kunne være noget til Hinder for, at Udøvelsen deraf overlades en Minister eller endog mere underordnede Embedsmænd, for saa vidt som ikke det paagjældende Forholds egen Beskaffenhed maatte kvalificere det til i Overensstemmelse med Grl.s § 16 at behandles i Statsraadet. Selv om imidlertid denne Forskrift maatte blive overtraadt derved, at et »vigtigt Regjeringsanliggende«, som tidligere er blevet behandlet i Statsraadet, overlades Kongen og den enkelte Ministers selvstændige Beslutningstagelse, vil dog dette kun kunne have Virkning for den ansvarlige Gjerningsmand, ikke derimod medføre selve Beslutningens Ugyldighed. Skulde derimod en ved Grundloven eller Loven Kongen selv tillagt Beføjelse, om end muligvis i Henhold til en af ham given Bemyndigelse, være bleven øvet af en Embedsmand, maatte den ordentlige Følge heraf vistnok være den, at den paagjældende Anordning vilde være virkningsløs, saaledes at dens Efterlevelse ikke eventuelt vilde kunne fremtvinges ved Dom. Kun maa herved erindres, at en Bestemmelse lydende paa, at et vist Forhold skal bestemmes ved kongelig Anordning, ingenlunde udelukker Muligheden af, at et eller andet enkelt Punkt ved selve den kongelige Anordning kan overlades til ministeriel Fastsættelse. Og dernæst maa de Lempelser i Reglen, som man vedkjender sig paa andre Punkter, ogsaa fastholdes her, saaledes at f. Ex. Følgen af, at en Embedsmand maatte være bleven udnævnt af Ministeren i Stedet for af Kongen selv, ikke vil være den, at alle de af ham udførte Embedshandlinger anses som ugyldige, saaledes at de kun kunne blive gyldige i Kraft af en efterfølgende Lovbestemmelse, hvilket Reglens strenge Følge egentlig vilde nødvendiggjøre.

2) Er ved Lov eller bestaaende administrative Forskrifter eller Praxis Ordningen af et vist Forhold henlagt til en Minister, maa Spørgsmaalet om Muligheden af den paagjældende Myndigheds Overdragelse til underordnede Embedsmænd besvares i Overensstemmelse med det under 1) bemærkede.

3) I Henhold til Grl.s § 13 vil det i alle Tilfælde, selv om en Lov henlægger en Forretning til en vis Minister, staa Kongen frit for at overdrage Forretningens Udførelse til en anden Minister, hvilken Overdragelse dog regelmæssig ikke vil finde Sted, medmindre begge de vedkommende Ministre og efter Sagens Beskaffenhed muligvis endvidere det samlede Ministerium have erklæret sig enig i Ændringen. Dernæst vil ogsaa en Udførelse af en vis Foranstaltning, som en Lov paalægger en Minister, ved kongelig Resolution kunne henlægges til Kongen selv, under Forud-

sætning af, at vedkommende Minister er enig deri, og eventuelt, hvis Sagen skal behandles i Statsraadet, det samlede Ministerium samtykker deri, da de øvrige Ministre ville kunne protestere imod, at de kaldes til Medvirkning og Medansvar for en Foranstaltning, som Loven paalægger en enkelt af dem. Under Forudsætning af en slig Modstand fra vedkommende Ministre vil da Ændringen kun kunne gjennemføres efter et forudgaaet Ministerskifte, idet Kongens Beslutning ifølge Grl.s § 13 kræver en Ministers Medunderskrift til sin Gyldighed.

4) Da en Regjeringen vedrørende Beslutning ifølge Grl.s § 13 ikke har nogen Gyldighed, saalænge blot Kongens Underskrift paa samme foreligger, vil det til enhver Tid staa ham frit for atter at udslette den, saalænge ikke en Ministers Medunderskrift foreligger; men foreligger den, stiller Forholdet sig anderledes. Under Forudsætning af, at Beslutningen gyldig kan fattes af Kongen og Ministeren i Forening, er da ifølge samme Grundlovsparagraf den tilsigtede Retsvirkning indtraadt, som ikke ensidig kan ophæves af nogen af Parterne; og for saa vidt som Rigsdagen eller et af dens Ting maatte have meddelt sit Samtykke til Beslutningen, vil yderligere ogsaa dettes Samtykke udkræves til atter at ophæve den. Men Spørgsmaalet er saa, hvor vidt overhovedet under Forudsætning af alle vedkommendes Enighed en slig Ophævelse af den tagne Beslutning er mulig. I saa Henseende stiller Forholdet sig væsentlig forskjellig efter Beslutningernes forskjellige Art; men Reglen kan dog vistnok udtrykkes derhen, at den udøvende Magts og dens enkelte Organers Beslutninger ere gjenkaldelige overalt, hvor ikke en særlig Hjemmel for deres Uigjenkaldelighed kan paavises. En saadan Hjemmel kan være:

a) en positiv Forskrift, som har berøvet Kongen Retten til at ophæve Beslutningen. Som Exempel herpaa kan nævnes Bestemmelsen i Grl.s § 73; jfr § 17; og Grundlovens tredje midlertidige Bestemmelse, hvorefter Dommere under 65 Aar, der ikke tillige have administrative Forretninger, ikke kunne afsættes ad administrativ Veje, Grl. § 39, hvorefter Kongen udnævner Landstingsmænd paa Livstid; jfr II S. 269.

b) Hensynet til de ved Beslutningen erhvervede Rettigheder, da dette ligesaa stærkt gjør sig gjældende ved Regjerings Beslutninger, der hjemle visse Rettigheder, som ved Lov. Derfor vil det f. Ex. være Regel, at Koncessioner, Bevillinger, Avtorisationer til Drift af en vis Næring; jfr U. f. R. 1877 S. 732; 1887 S. 640; 1889 S. 422; Benaadninger; jfr. Grl.s § 26; o. s. v.; ikke ville kunne tilbagekaldes, med mindre der i Udfærdigelsen maatte være taget et vist Forbehold i saa Henseende; jfr Lov om Gas- og Vandværks Arbejder 4 Marts 1857 § 1; U. f. R. 1890 S. 418; 1892 S. 612; Lov om Pantelaanen 21 Juni 1867 § 1; hvilket især hyppig vil være Tilfældet ved Fangers betingede Løsladelse. Hvor Talen er om

Afslutning af Retshandler, maa Tilbagekaldelighedens Ophør bero paa, hvornaar de almindelige Betingelser for, at den retsstiftende Viljeserklæring kan blive forpligtende over for Medkontrahenten, foreligge, og ved internationale Overenskomster bliver herved særlig at se hen til de Normer, som Folkeretten maatte have opstillet i saa Henseende, f. Ex. angaaende Nødvendigheden af en Ratifikation, m. v.

c) Administrative Kjendelser, der ikke ere paaankede, eller som ere afsagte i sidste Instans indenfor vedkommende Myndigheds Grændser, ville i Henseende til deres Indhold i Reglen være ligesaa endelige som Domme; jfr Ingerslev: Haandbog for Landvæsenskommissærer S. 122 flg.; U. f. R. 1881 S. 99; derimod 1869 S. 142.

§ 9.

Den udøvende Magts Indhold.

Naar Spørgsmaalet bliver om at bestemme den udøvende Magts Indhold, maa først og fremmest mærkes, at den hovedsagelig bliver at bestemme negativt ved Angivelse af dens Grænser eller af de Omraader, til hvilke den ikke strækker sig. Derimod er en positiv udtømmende Angivelse af de Omraader, over hvilke den udøvende Magts Beføjelse udstrækker sig, en Umulighed. Dette følger nemlig af den udøvende Magts almindelige Opgave, som er indenfor de ved den gjældende Rets Ordning dragne Grænser paa ethvert enkelt Sted og til enhver given Tid at virke for det hele Indbegreb af Statsformaal, saaledes som dette under de foreliggende Omstændigheder viser sig hensigtsmæssigt og forsvarligt. Derved er vel ikke udelukket Muligheden af at fremhæve visse Hovedretninger, hvori den udøvende Magts Beføjelser udfolde sig; men en udtømmende Opregning deraf er ifølge selve dens Formaal en Umulighed. Man maa ikke herimod henvise til den Kjendsgjerning, at der i en Række Grundlovsparagrafer er opregnet et Indbegreb af Beføjelser som tilkommende Kongen; thi der er intet som helst i disse Paragrafers Affattelsesmaade, der tyder paa, at de skulde have til Hensigt udtømmende at angive den udøvende Magts Beføjelse, og heller ikke nødes man til at antage denne Hensigt, fordi Paragraferne ellers vilde staa overflødige. Tværtimod ville de under alle Omstændigheder have Betydning endog i mere end én Retning. Saaledes kunne de være optagne for at slaa en vis Beføjelse fast som grundlovmæssig tilkommende den udøvende Magt, saaledes at den ikke ved simpel Lov kan berøves den; jfr f. Ex. Grl.s §§ 13, 20, 23, 24, 26, 28, 34 m. fl. Eller ogsaa kan Hensigten have været ikke saa meget grundlovmæssig at anerkjende som at sætte visse Grænser for en den udøvende Magt historisk tillagt eller efter almindelig statsretlig

Opfattelse tilkommende Beføjelse; jfr Grl.s §§ 21 og 27. Endelig kunne ogsaa efter Omstændighederne begge disse Hensyn have samvirket; jfr Grl.s §§ 17, 18, 22, 39.

Ligesaa lidt som Grundloven har dernæst den almindelige Lovgivning indladt sig paa noget Steds udtømmende at opregne den udøvende Magts Beføjelser; tværtimod møde vi i den kun Bestemmelser om, at et eller andet skal fastsættes ved kongelig eller ministeriel Anordning, som hverken kunne eller ville gjøre Krav paa at være udtømmende.

Se vi paa Grænserne for den udøvende Magt, ville de være at bestemme dels overfor den lovgivende, dels overfor den dømmende, dels overfor de særlige forfatningsmæssige Beføjelser, som Grundloven tillægger Rigsdagen eller dens enkelte Ting. Saa langt, som disse Beføjelser strække sig, er den udøvende Magts Beføjelse til i alt Fald ene at raade over Retsforholdenes Ordning udelukket. Men heraf følger nødvendigvis, at Grænserne for den udøvende Magts Omraade fremtræde som en simpel Følge af de andre Statsmagters retlige Kompetence, og Undersøgelsen af de først nævnte kan og maa derfor nøjes med at henvise til de Steder, hvor Fremstillingen af den sidste findes. For den dømmende Magts Vedkommende vil den følge nedenfor; for Rigsdagens og Tingenes Vedkommende er den given i anden Del og lige foran i Fremstillingen af Statsregnskabet; for Lovgivningsmagtens Vedkommende ligeledes foran i første Kapitel. Paa dette Sted er der derfor kun et almindeligt Spørgsmaal vedrørende Forholdet mellem den lovgivende og den udøvende Magt, hvormed vi skulle beskjæftige os, nemlig hvor vidt en vis Beføjelse af Lovgivningsmagten kan overdrages til den udøvende Magt.

I saa Henseende vil man vel være enig om, at, hvor Lovgivningsmagten maatte have overdraget en hvilken som helst Beføjelse til den udøvende Magt, og denne i Henhold til en slig Bemyndigelse maatte have truffet Bestemmelse derom, vil denne under ingen Omstændigheder kunne anses som ugyldig, men forbinde Statens Undersaatter saaledes, at dens Efterlevelse eventuelt vil kunne fremtvinges ved Domstolene. Man kan ikke herimod indvende, at Dommerne ifølge Grl.s § 73 i deres Kald alene have at rette sig efter Loven; thi in casu forudsættes det jo netop, at der foreligger en Lov, som bemyndiger den udøvende Magt til den trufne Foranstaltning, og Domstolene rette sig følgelig netop efter Loven ved at anerkjende Gyldigheden af denne. Kun kunde man spørge, om ikke denne Regel dog maatte lide en Undtagelse, hvor Talen er om Foranstaltninger, der i Henhold til Grundloven skulle træffes ikke blot i f ø l g e Lov; jfr Grl.s § 47, 2det Stykke, hvilket Bud vel i Almindelighed vil anses fyldestgjort, naar Bestemmelse derom tages af den udøvende Magt i Henhold til en ved Lov given Bemyndigelse, men endog v e d

Lov; jfr Grl.s §§ 17, 19, 47, 1ste Pkt., 51, 75 m. fl. Thi, kunde man sige, i disse Tilfælde har det aabenbart været den grundlovgivende Myndigheds Mening at opnaa den fyldigere Sikkerhed for Foranstaltningens behørige og grundige Overvejelse, som ligger i, at den lovgivende Magts samtlige Medindehavere have overvejet og besluttet den; men denne Sikkerhed vil ganske mangle, naar Lovgivningsmagten i Stedet for at opfylde det grundlovmæssige Paalæg skyder Hvervet fra sig ved at overlade den udøvende Magt efter eget frit Skjøn at træffe Bestemmelse derom. Kan man da ikke sige, at Bestemmelsen ikke er udgaaet fra den rette Myndighed, og at den følgelig ikke kan anses som retsgyldig? Dette Spørgsmaal maa dog besvares benægtende, da man i modsat Fald vilde ende i en Formalisme. Ingen vil nemlig benægte, at Loven maatte være gyldig, selv om Rigsdagen havde vedtaget Forslaget til den saa at sige ubesét. Men kan det ikke forhindres, at Lovgivningsmagten i Virkeligheden overlader Afgjørelsen til den udøvende Magt, vilde det være meningsløst at nægte den Ret til at gjøre det under en anden Form ved udtrykkelig at henvise Sagen til den udøvende Magts Afgjørelse. Dertil kommer endnu en Betragtning. Selv om der i Grundloven staar, at en vis Foranstaltning skal træffes ved Lov, vil dog ingen fortolke dette Udtryk saa strengt, at jo Ordningen af et eller andet underordnet Forhold af Lovgivningsmagten maa kunne overlades den udøvende Magt. Saaledes hedder det f. Ex. i Grl.s § 8, at Bestemmelse angaaende Regjeringens Førelse træffes ved Lov; men desuagtet har Lov Nr. 25, 11 Febr 1871 § 2 for et enkelt Tilfældes Vedkommende overladt Kongen med Rigsdagens Samtykke at træffe Bestemmelse derom, ligesom § 4 i et andet Tilfælde har overladt den forenede Rigsdag en vis Afgjørelse. Ligeledes have vi tidligere set, hvorledes Grl.s § 70 vel bestemmer, at den dømmende Magts Udøvelse kun kan ordnes ved Lov, men desuagtet Jurisdiktionsgrænserne kunne ændres ad rent administrativ Vej; og er man saaledes først inde paa at anerkjende Muligheden af, at den lovgivende Magt til en vis Grad kan overlade sin grundlovmæssige Ret til den udøvende, vil det være umuligt at drage en virkelig retlig Grænse for dens Raaden paa dette Punkt saaledes, at Domstolene skulde kunne afgjøre, hvornaar den var overskreden og Overdragelsen derfor en Ugyldighed. Tværtimod kan Grænsen under alle Omstændigheder kun være af politisk Natur eller en saadan, hvis Overladelse det maa tilkomme Lovgivningsmagtens enkelte Faktorer at paase og overholde mod de øvriges mulige Overgreb. Er dette først givet, saa har Grænsen selvfølgelig mindre Interesse for Statsretten end for Politiken, og vi skulle derfor her nøjes med at fremhæve, at det ganske vist vilde være aldeles grundlovsstridigt: at overlade den principielle Ordning af et Forhold, som Grundloven har

bestemt at skulle ordnes ved Lov, til Administrationen. Det samme gjælder i alle de Tilfælde, hvor Talen er om Forhold, hvis Normering ifølge den almindelige Retsbevidstheds Opfattelse af den lovgivende Magts Virksomheds Omraade tilfalder denne. Thi Reglen ved offentligretlige Hvervs Udførelse maa overhovedet være den, at de skulle udføres af den eller de vedkommende, hvem de ere overdragne, og ligesom derfor henholdsvis hverken Kongen eller Rigsdagen kan lade de dem selv paahvilende Forretninger udføre ved andre, saaledes maa det samme gjælde om den lovgivende Magt. Man tænke sig blot, at der hos os udkom en lignende Lov som i England under Henrik VIII, lydende paa, at Kongen overhovedet skulde kunne udstede Anordninger med Lovskraft. En saadan Lov vilde aabenbart komme fuldstændig i Strid med Grl.s §§ 2 og 25 og i Virkeligheden afføde en hel Forfatningsforandring, gaaende ud paa en begrænset Tilbagevenden til Enevælden. Men det, der saaledes vilde blive Følgen, naar Rigsdagen helt og holdent takkede af til Fordel for Kongen, vilde til en vis Grad ogsaa indtræde, naar en vis Del af den lovgivende Magts Omraade, f. Ex. den borgerlige Rets Ordning, overlodes til Kongens frie Raadighed. Da nemlig Grundloven ved Betegnelsen den lovgivende Magt i § 2 nødvendigvis maa have tænkt sig et vist Begreb derom eller et vist Indbegreb af Beføjelser som henhørende derunder, og da den i Mangel af anden Bestemmelse maa antages at have henholdt sig til den almindelige Retsbevidstheds Opfattelse deraf, saa vilde det aabenbart være i Strid med den grundlovmæssig forudsatte Ordning, om Lovgivningsmagten overførte et vist Indbegreb af saadanne Beføjelser, som den almindelige Retsbevidsthed tillægger Lovgivningsmagten, til den udøvende Magt. En anden Sag er, at det, da Grænsen mellem den lovgivende og den udøvende Magt er af en vis elastisk og ubestemt Natur, idet den almindelige Retsbevidsthed ikke overalt har gjort sig den fuldkommen klar, og den historisk kan have formet den paa en ejendommelig Maade, maa staa Lovgivningsmagten frit for nærmere at fastsætte den, hvorfor den ogsaa maa kunne afgjøre, hvad der henhører til Lovens principielle Indhold, hvis Fastsættelse ikke kan overlades til den udøvende Magts frie Skjøn, og det, der derimod henhører til Bestemmelserne om de opstillede Reglers specielle Udførelse og Lempelse efter de givne Forhold, ved hvilke der netop kan og efter Omstændighederne maa indrømmes Administrationens Skjøn et friere Spillerum. Derfor vil det i Særdeleshed findes, at mange Love overlade den udøvende Magt Fastsættelsen af de nærmere Regler vedrørende Loves Gjennemførelse m. v., jfr ovfr S. 115. Dernæst maa erindres, at særegne Hensyn kunne nødvendiggjøre en Overdragelse af større eller mindre Lovgivningsomraader til den udøvende Magts Organer, for saa vidt fjernere Landomraader

saasom Bilande og Kolonier angaar. Et Exempel herpaa haves i den Maade, hvorpaa Lovgivningsmagten for de vestindiske Kolonier er ordnet ifølge Kolonial Lov Nr. 164, 6. April 1906 §§ 1 og 2; jfr ligeledes Lov om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget Nr. 1, 2. Jan. 1871 §§ 1, 2, og Islands Forfl. Nr. 1, 5, Jan. 1874 § 1 samt Lov Nr. 20, 3. Oktbr 1903.

Paa lignende Maade, som foran fremhævet, stiller Forholdet sig i Henseende til Bestemmelsen af Grænsen mellem den udøvende og den dømmende Myndighed. Vel maa det antages, at Grl.s § 2 gaar ud fra et vist almindeligt Begreb derom, og det vilde følgelig være grundlovsstridigt, dersom Lovgivningsmagten henlagde Retsstridigheders Afgjørelse i Almindelighed til de administrative Myndigheder eller dog uden tilstrækkelig Grund unddrog flere eller færre Sagers Afgjørelse fra Domstolenes Omraade.[1]) Men paa den anden Side maa vel fastholdes, at det historiske Begreb om den dømmende Myndighed ikke strengt falder sammen med Begrebet om Retsstridigheders Afgjørelse, idet man tværtimod til alle Tider af særlige Grunde har gjort Undtagelser fra Reglen, og saadanne Undtagelser maa Lovgivningen i paakommende Tilfælde ogsaa fremdeles være beføjet til at opstille, saaledes at derved Domstolenes Omraade indskrænkes til Fordel for den udøvende Magt, ligesom omvendt Loven kan henlægge visse i og for sig administrative Forretningers Udførelse til Retsbetjente; jfr Grl.s § 71 og 3dje midlertidige Bestemmelse. Den nærmere Undersøgelse heraf maa imidlertid henvises til Afsnittet om den dømmende Myndighed.

§ 10.

Den udøvende Magts Indhold. Fortsættelse.

Naar vi nu efter Undersøgelsen af Grænserne for den udøvende Magts Omraade gaa over til at undersøge det positive Indhold deraf, kan der, som bemærket, ikke paa dette Sted være Spørgsmaal om at indoptage hele Forvaltningsretten, hvilket en udtømmende Besvarelse af Spørgsmaalet vilde nødvendiggjøre; men Forfatningsretten kan og skal kun medtage det Indbegreb af Beføjelser, som ved Grundloven eller de dertil sig sluttende almindelige Love ere tillagte selve den udøvende Magts Indehaver, og i Henseende til disse Beføjelser kan der da sondres mellem en Flerhed af Retninger, i hvilke de udfolde sig. En Hovedadskillelse maa saaledes gjøres mellem dem, der angaa Statens indre — statsretlige —

---

[1]) De her fremsatte Udtalelser synes oversete i de i U f. R. 1906 Afd. B. S. 290 fremsatte kritiske Bemærkninger.

og dem, der angaa dens ydre — folkeretlige — Forhold. Funktionerne, som falde ind under den første Art, kunne igjen sondres i et Indbegreb af forskjelligartede Beføjelser efter Hensynet til de forskjellige Anliggender, som de angaa. Saaledes kan mærkes:

1) Kongens konstituerende Myndighed eller Beføjelse til alene eller i Forening med Rigsdagen at drage Omsorg for Regeringens Førelse, naar han selv er forhindret, ifølge Grl.s § 8 og Lov Nr. 25, 11 Febr 1871 §§ 1 og 2.

2) Kongens Myndighed som Kongehusets Chef, hvorom henvises til Afsnittet om Kongehusets Medlemmer II. S. 62 flg., hvor vi have godtgjort det urigtige i at betragte denne Myndighed som en saadan, der ikke gaar ind under Kongens udøvende Magt.

3) Kongens Myndighed over for Rigsdagen i Henseende til at sammenkalde den, udsætte dens Møder, opløse den eller dens enkelte Ting, udskrive ny Valg, udnævne et vist Antal Landstingsmænd o. s. v. Angaaende alle disse Beføjelser henvises til Afsnittet om Rigsdagen II, S. 316 flg.

4) Kongens Beføjelse til at meddele Ordener, Titler og Rang samt ophøje i den danske Adelsstand. Herved erindres dog, at Uddelingen af Ordener ifølge Praxis betragtes ikke som en Gren af Regeringsmagten, men som et personligt kongeligt Prærogativ, der derfor ogsaa, som omtalt ovenfor II, S. 111—12, øves af Kongen alene uden ministeriel Medvirkning; at ifølge Lov 26 Marts 1870 § 7 ingen af de Embeds- eller Bestillingsmænd, for hvilke Loven er given, saa længe han staar i Statens Tjeneste, kan erholde anden Titel eller Rang end den, som hans Embede eller Bestilling medfører, eller som er knyttet til en ham af Kongen tildelt Ordens Dekoration eller Hofcharge. De i Lovgivningen til Adel, Titel og Rang knyttede Forrettigheder ere ophævede ved Grl.s § 92; jfr I, S. 201.

5) Kongens Beføjelse ifølge Grl.s § 24 til at befale Lovenes Bekendtgjørelse og drage Omsorg for deres Fuldbyrdelse samt til ifølge Grl.s § 27 at meddele Bevillinger og gjøre Undtagelser fra Lovene. Angaaende disse Beføjelser og andre, som forskjellige Love tillægge den udøvende Magt, henvises til det II S. 206 flg. om Kongens Virksomhed med Hensyn til Lovgivningsmagten og det lige foran om Anordningsmyndigheden bemærkede.

6) Kongens Myndighed med Hensyn til Embeders Ordning og Embedsmænds Forhold. Den hele Lære herom tilhører vel nærmest Statsforvaltnings Retten, men vi skulle dog paa dette Sted fremhæve visse almindelige Grundtræk deraf.

Med Hensyn til Ordbrugen kan først mærkes, at D. L. 1—2—6; 7; 8; m. fl.; Privileg. 11 Febr 1679; Pl. 27 Juni 1781; tale om »de kongelige Betjente«; jfr D. L. 3—4—9: »Byens Tjenere«; og deres Gjerning be-

nævnes »Tjeneste«; D. L. 1—2—6; jfr Indfødsretten 15 Jan 1776 § 1; eller, som oftest, »Bestilling«; D. L. 1—2—6; 8; 11; 14; 3—4—2; 9; 10; 12; m. fl.; jfr endnu Lov om Toldvæsenets Lønning 11 Marts 1851 § 5 og om Postvæsenets Lønning 27 Jan 1852 § 5, hvor Bestillingsmand staar enstydig med Embedsmand; og den nye Lønningslov Nr. 113, 27 Maj 1908 har ogsaa gjenoptaget den fælles Betegnelse Tjenestemand baade for Post-, Telegraf-, Told- og Statsbanevæsenet, ligesom Lov Nr. 123, 27 Maj 1908 § 3 og § 15 taler om diplomatiske og konsulære Tjenestemænd. Allerede Kongelov 14 Novbr 1665 § 4; jfr D. L. 1—1—5; 6; Indfødsretten 15 Jan. 1776 § 1; m. fl.; har dog Udtrykket Embede; ligesom D. L. 6—8—8 taler om Kongens Embedsmænd, og dette Ord Embede staar allerede i Kongeloven i en forholdsvis snævrere Bemærkelse, idet der ved Siden af Embeder nævnes Bestillinger, og den samme Sondring er gjennemført i den nyere Lovgivning, hvor vi møde en gjennemgaaende Sondring mellem Embeds- og Bestillingsmænd; Alm. Kassefdg 8 Juli 1840 § 1; Straffelov 10 Febr 1866 §§ 98 jfr 100; 144; m. fl. Blandt Lovens Bestillinger var der ogsaa saadanne, som det var en Pligt at overtage, f. Ex. Byens Bestillinger; D. L. 3—4—9; jfr 10; hvilken Forpligtelse derfor var en borgerlig Tynge; D. L. 3—4—11; Pl. 29 Oktbr 1824. Loven sondrer ikke mellem deslige Bestillinger og andre; men den nyere Lovgivning har i saa Henseende indført en Forskjel, idet de tvungne Bestillinger henføres under Benævnelsen Ombud; Fdg 11 Juni 1802 § 11; Pl. 27 Juli 1804; hvorefter kongelige Embedsmænd ere fritagne for alle borgerlige Ombud; Pl. 29 Oktbr 1824, hvorefter den, der har været straffet med offentligt Arbejde, er udelukket fra alle personlige Ombud; Stp. L. 19 Febr 1861 § 69; jfr Lov Nr. 16, 27 Jan. 1872, som taler om lønnede Bestillinger, der ikke ere at betragte som borgerlige Ombud; Straffelov 10 Febr 1866 § 107, der sondrer imellem offentligt Embede, Bestilling eller Ombud; Bekjg. Nr 87, 20 Juni 1872, I, § 3; m. fl. Disse Sondringer skulle vi nedenfor komme tilbage til. Her tage vi foreløbig Ordet Embede i en saa vid Betydning, at ogsaa Bestillinger og Ombud falde ind derunder; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 144; C. Goos: Strafferettens specielle Del III, S. 162; 170.

Til et Embede i denne vide Forstand hører først et Indbegreb af Forretninger. Derved adskiller det sig fra Titler og Prædikater, Rang, Hofcharge eller anden Værdighed. Lov 26 Marts 1870 § 7. De paagjældende Forretninger skulle dernæst være bestemte til at udføres af Enkeltmand, Embedets Indehaver eller Embedsmanden. Et kollegialt Hverv er derfor ikke noget Embede, om end Kollegiets enkelte Medlemmer kunne være Embedsmænd, og Angreb paa Kollegiet som saadant falde derfor uden for Straffebestemmelser for Angreb paa Embedsmænd; Straffelov 10 Febr 1866 §§ 95; 96; jfr Lov Nr 32, 25 Febr 1871 §§ 1 og 2.

De paagjældende Forretninger maa dernæst ikke være private, men skulle være offentlige Forretninger. Derfor falder al privat Næringsdrift og anden borgerlig Erhvervsvirksomhed uden for Embedsforholdet. Det gjør i saa Henseende ingen Forskjel, om ogsaa Virksomheden udøves i Henhold til en offentlig Legitimation eller Avtorisation. Ligesom et af kommunale Myndigheder udfærdiget Borgerskab; jfr Næringslov 29 Decbr 1857 § 1; ikke gjør den Næringsdrivende til kommunal Embedsmand, saaledes bliver han ikke kongelig Embedsmand, fordi der skal erhverves kongelig Konfirmation paa hans Beskikkelse; Fdg 22 Decbr 1808 § 1; Kanc. Skr. 12 Decbr 1835; Ind. M. Skr. 13 Maj 1862; eller endog meddeles kongelig Bevilling til vedkommende Næringsdrift; Fdg 4 Decbr 1672 § 11; kgl. Resol. 23 Decbr 1842; Næringslov 29 Decbr 1857 § 29; Kanc. Skr. 12 Decbr 1835 Note (Translatører). At de paagjældende dernæst ikke kunne opnaa Tilladelse til at praktisere uden først at have godtgjort deres Kvalifikation ved en vis offentlig Prøve, f. Ex. Læger; Pl. 30 Jan. 1838 § 1; Pl. 28 Jan. 1840; Tandlæger; Bekjg. Nr 26, 8 Marts 1892; Jordemødre; Regl. 21 Novbr 1810 § 25; 33; Instr. Nr. 129, 25 Novbr 1896; Apotekere; Fdg 4 Decbr 1672 § 11; 12; 2 Juni 1828 § 4; Dyrlæger; Fdts 23 Juli 1777 § 9; U. f. R. 1880, S. 972; 1881, S. 990; 1882, S. 582; 1897, S. 963; forandrer heller ikke Forholdet i den anførte Henseende. Derfor ere f. Ex. praktiserende Læger og Jordemødre ikke Embedsmænd, saaledes som Distriktslæger og Distrikts-Jordemødre ere det; Lov om Ligsyn Nr 2, 2 Jan. 1871 § 2; Lov om Kokoppeindpodning Nr 22, 4 Febr 1871 § 8; Instr. f. Distriktslæger Nr 109, 22 Oktbr 1877 § 2; Lov Nr. 85, 1 Apr 1893 § 1; 3; C. Goos: Strafferettens sp. Del III, S. 165. Paa Grund af deslige examinerede Personers Sagkundskab kan der dernæst være tillagt dem offentlig Troværdighed i Henseende til visse Bevidnelser, som det er paalagt dem at afgive; jfr de anførte Love 2 Jan. 1871 §§ 2 og 4; 4 Febr 1871 § 7; men ikke i Henseende til andre Erklæringer; Just. M. Skr. 9 Oktbr 1855; U. f. R. 1884, S. 837; 1894, S. 1151. At der dernæst af Hensyn til Næringens Beskaffenhed fra tidligere Tid er tillagt en vis Art Næringsdrivende særlige personlige Friheder; Fdg 4 Decbr 1672 § 12; U. f. R. 1878, S. 12; at de modtage Bestalling; Fdg 4 Decbr 1672 § 11; aflægge Ed; Fdg 4 Decbr 1672 § 11; 22 Decbr 1808 § 1; ere underkastede en særlig Tavsheds Pligt; Fdg 4 Decbr 1672 § 24; Fdg 22 Decbr 1808 § 10; Instr. 25 Novbr 1896 § 11; K. og U. M. Skr. 9 Oktbr 1883; jfr med Hensyn til Sagførere og andre Embedsmænd i Almindelighed J. Nellemann: Den ord. civile Procesmaade, 4de Udgave, S. 505; staa under offentlige Myndigheders Tilsyn; Instrux for Sundhedskollegiet 15 Juni 1813, §§ 20, 22, 26, 27; jfr Bkgj Nr 148, 1 Juli 1907 for Fysici; Nr 108, 22 Oktbr

1876 § 10; for Distriktslæger Nr 109, s. D. § 16; for Jordemødre 25 Novbr 1896 § 17; om Dyrlæger. se Lov Nr 105, 14 Apr 1893; nyde taxtmæssig Betaling for deres Forretninger; Fdg 4 Decbr 1672 § 18; 22 Decbr 1808 § 18; Lov Nr 85, 1 Apr 1893 § 2; Nr 105, 14 Apr 1893 § 18; Instr. Nr 129, 25 Novbr 1896 § 19; og for Misbrug i Udøvelsen af dem ikke blot kunne dømmes til at have Retten dertil forbrudt; Fdg 22 Decbr 1808 §§ 7; 9; 13; U. f. R. 1887, S. 1218; Fdg 4 Decbr 1672 § 25; U. f. R. 1896, S. 765; men endog ad administrativ Vej suspenderes; Instr. 15 Juni 1813 § 22; eller helt fjernes fra Bestillingen; Pl. 27 Apr 1832; giver kun deres Stilling i visse Retninger Lighed med Embedsmændenes og forklarer, at deres Forretning en enkelt Gang findes benævnet Embede; Fdg 22 Decbr 1808 § 13. Derimod maa til Embedsmænd henregnes Landinspektører; jfr Just. M. Skr. 9 Marts 1874; K. og U. M. Skr. 26 Avg. 1887; U. f. R. 1878. S. 16; der erholde kgl. Bestalling som saadanne, kunne mulkteres af Ministeriet og afskediges af Kongen; Fdg 23 Apr 1781 § 29; og Sagførere; jfr Fdg 15 Decbr 1820 § 2; Straffelov 10 Febr 1866 § 226; ikke blot Højesteretsadvokater og Prokuratorer, der havde kongelig Bestalling; Just. M. Skr. Nr 105, 6 Maj 1874; men ogsaa Sagførere, der beskikkes af Justitsministeriet og derfor vel ikke ere kongelige Embedsmænd; Just. M. Skr. Nr 145, 7 Juli 1874; men dog Embedsmænd; Straffelov 10 Febr 1866 § 144; U. f. R. 1885, S. 423; C. Goos: Strafferettens sp. D. III, S. 165; jfr Lov om Rettens Pleje Nr. 53, 26 Marts 1909, der i §§ 106—134 har et Indbegreb af Regler vedrørende Sagførere. Naar Staten ikke har tillagt disse Embedsmænd nogen fast Løn, men overladt dem at søge deres Indtægt i Vederlaget for de af dem udførte Forretninger, for hvilke Lovgivningen enten har sat en bestemt Taxt; Pl. 7 Juli 1810; 24 Juni 1817; eller dog draget visse Grænser; D. L. 1—9—10; U. f. R. 1885, S. 423; Avktionslov Nr 66, 9 Apr. 1891 § 45; Lov om Rettens Pleje §§ 121, 130, 493, 576; saa medfører dette kun, at det private Erhvervs Synspunkt til en vis Grad gjør sig gældende og medfører visse Lempelser i Ordningen, f. Ex. derved, at Sagføreres Beskikkelse ikke kan tilbagekaldes ad administrativ Vej, ligesom de heller ikke ere pligtige til, som andre Embedsmænd, at fralægge sig ærerørige Beskyldninger ved Dom; J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del S. 448. Derhos ville af den anførte Aarsag de om andre Embedsmænds Lønning og deres og deres Enkers Pensionering gjældende Regler ikke kunne finde Anvendelse paa disse Embedsmænd, hvorfor det var følgestridigt, naar tidligere Pl. 4 Septbr 1810 og 21 Marts 1812; jfr Pl. 14 Juli 1826; paalagde Landinspektører og Prokuratorer at gjøre Indskud i Enkekassen for deres Hustruer; jfr nu Lov om Overlevelsesrenter 5 Jan. 1851 § 1.

Ifølge den opstillede Sætning maa dernæst den, for hvem Arbejdet udføres, heller ikke være nogen privat, være sig en Enkeltmand, et Selskab eller en Stiftelse. Vel vil man ved private Driftsselskaber, f. Ex. Jernbaneselskaber, jævnlig finde talt om Selskabets Embeds- og Bestillingsmænd; jfr Lov Nr. 56, 25 Marts 1872 § 9; Nr. 72, 23 Maj 1873 § 6 m. fl.; Straffelov 10 Febr 1866 § 295; og modsætningsvis § 107: offentligt Embede; men saa længe de paagjældende Betjentes Forhold til Selskabet kun bedømmes efter den almindelige Privatret, og Forbrydelser, begaaede af og imod dem, falde ind under den almindelige borgerlige Strafferet, er der ingen Grund til at sondre dem fra andre kontraktmæssig forpligtede Personer. I statsretlig Forstand kan man først tale om Embeder og Embedsmænd, hvor de paagjældende Forretninger og deres Udøvere falde ind under den offentlige Rets Regler, og til dette Øjemed udkræves først, at det Samfund eller den Stiftelse, i hvis Tjeneste Vedkommende virke, er et offentligt Samfund eller en offentlig Stiftelse; jfr Alm. Kassefdg 8 Juli 1840 §§ 1 og 48; Pensionslov 5 Jan. 1851 § 1. Denne Betingelse kan være fyldestgjort til en vis Grad allerede derved, at Selskabet har faaet en Koncession, i hvilken det Offentlige har stillet bestemte Krav til det, f. Ex. at Medlemmerne af dets Bestyrelse, dets Embeds- og Bestillingsmænd skulle have Indfødsret, altsaa for saa vidt fyldestgjøre den samme Fordring som Statens Embedsmænd; jfr de foran anførte Love. Et lignende Forhold kan fremkomme ved religiøse Samfunds Anerkjendelse; jfr Valgmenighedslov Nr. 88, 15 Maj 1903 § 2, 3 Stk. Men en gjennemført Anvendelse af Embedslovgivningen paa Person og Gjerning vil først foreligge, hvor vedkommende Samfund eller Stiftelse i Henseende til Væsen og Formaal er helt og holdent offentligt; jfr Alm. Kassefdg 8 Juli 1840 § 1. Dette gjælder om Staten og Statsstiftelser; Pensionslov 5 Jan. 1851 § 1; saavel som om Kommuner og kommunale Anstalter; C. Goos: Strafferet sp. D. III, S. 162; hvorfor man kan skjelne mellem Statsembedsmænd; Instr. for Distriktslæger Nr. 109, 22 Oktbr 1877 § 2; og kommunale Embedsmænd; Stp. Lov 19 Febr 1861 § 83; Lov om Kjøbstædernes kommunale Styrelse 26 Maj 1868 § 18; mellem hvilke Grænsen dog efter Omstændighederne kan være tvivlsom, naar Embedsmanden udnævnes af en Statsmyndighed og lønnes af Kommunen; U. f. R. 1879, S. 569. En særlig Stilling indtager Folkekirken, som ifølge Grundloven understøttes af Staten; men da Grl.s § 75, hvorefter Folkekirkens Forfatning skal ordnes ved Lov, endnu ikke er gjennemført, og Folkekirkens Styrelses Sæt vedblivende er et rent Statsstyre, ville Folkekirkens Gejstlige; jfr Værnepligtslov 6 Marts 1869 § 39; vel i retlig Henseende være at henføre til Statsembedsmænd; men i Betragtning af deres særlige Hverv stilles de som gejstlige ved Siden af civile og militære Embedsmænd; Indfødsretten 15 Jan. 1776 § 1; Lov

9 Apr 1851 § 38; Lov 26 Marts 1870 § 13; dog at de efter Omstændighederne ogsaa indbefattes under de civile; f. Ex. i Grl.s § 17, der taler om »enhver Embedsmand, civil eller militær«. En anden Egenskab fremhæves dernæst ved Tilføjelsen: »Kongens Embedsmænd eller kongelige Embedsmænd«; D. L. 6—8—8; Fdg 27 Septbr 1799 § 11; Pl. 4 Jan. 1800; Pl. 27 Juli 1804. Dette Udtryk maa omfatte alle af Kongen udnævnte Embedsmænd uden Hensyn til, om de ere Statsembedsmænd eller ikke; jfr Adg 29 Marts 1814 § 11; Kanc. Skr. 14 Oktbr 1828. Men da i Enevældens Tid Konge og Stat vare enstydige, kan ved kongelige Embedsmænd ogsaa forstaas Statsembedsmænd, selv om de ikke ere udnævnte af Kongen. Saaledes er Reglen i Pl. 27 Juni 1781 om de kongelige Betjente bleven anset anvendelig paa Statens Bestillingsmænd; H. R. T. 1871, S. 261; Just. M. Skr. Nr. 407, 7 Decbr 1893; og det turde da vel være rimeligt, at ogsaa Udtrykket »kongelig Embedsmand« eller Betjent i Fdg 10 Decbr 1790 og »kongeligt Embede« i Pl. 27 Juli 1804 er at forstaa paa samme Maade; Just. M. Skr. 24 Apr. 1855; Ind. M. Skr. 6 Maj 1856; U. f. R. 1878 S. 16; ligesom Fdg 10 Juli 1795 § 24 og Fdg 27 Septbr 1799 §§ 10 og 11 maa være anvendelige paa Statsembedsmænd, selv om de ikke ere beskikkede af Kongen; jfr Pl. 4 Jan. 1800 § 2.

Udførelsen af de paagjældende Forretninger maa dernæst være hjemlet ved en i Overensstemmelse med den gjældende Ret tildelt Bemyndigelse, som derhos ikke maa være nogen ren privatretlig Overenskomst, men i alle Tilfælde maa være af offentligretlig Natur, om end den i Henseende til Tilsagnet om Vederlaget har en privatretlig Side og for saa vidt kan betegnes som Kontrakt; Lov Nr 69, 28 Maj 1880 § 58; jfr Lov 15 Maj 1868 § 5; Lov Nr. 67, 29 Marts 1893 § 3; Lov Nr. 67, 30 Marts 1895 §§ 6 og 7; Lov Nr 138, 27 Maj 1908 § 1; U. f. R. 1893, S. 1230. Da de patrimonielle Myndigheder nu ere bortfaldne; Statsforf. R. I, S. 203—204; vil den regelmæssig bestaa i en særlig derpaa rettet Handling, som oftest en Beskikkelse af en dertil beføjet offentlig Myndighed; men ved Ombud haves dog ogsaa Exempel paa Valg med efterfølgende kongelig Stadfæstelse; Sø- og Handelsrets Lov 19 Febr 1861 § 3.

Derimod findes i vor Ret intet Exempel paa en paa Valg af private Personer alene bygget Adkomst til Embede eller Bestilling. Vel gives der nemlig offentlige Hverv som Rigsdagsmand eller Borgerrepræsentant, hvortil der vælges; men disse falde uden for Embeds Omraadet.

Ligesom man nemlig ved private Selskaber finder sondret mellem deres Bestyrelser og deres Embeds- og Bestillingsmænd; jfr ovfr S. 131; saaledes henhører heller ikke den offentlige Samfunds Magts Indehavere eller Medindehavere til Samfundets Embedsmænd. Dette gjælder derfor om Kongen som Statsmagtens almindelige, suveræne, ansvarsfri Inde-

haver; jfr Grl.s §§ 2; 11; 12; 95; og det gjælder ogsaa om Tronfølgeren eller Rigsforstanderen, naar han fører Regeringen i Kongens Sted; Lov Nr 25, 11 Febr 1871 § 7; jfr om Statsraadet ovfr II S. 103. Men endvidere ere Medlemmerne af de lovgivende Forsamlinger ikke Embedsmænd, idet Grundloven netop skjelner imellem Rigsdagsmænd og Embedsmænd; Grl.s §§ 56 og 58; § 55; jfr § 17; og til Rigsdagsmænd høre saavel de udnævnte Landstingsmænd som de valgte Medlemmer af Landsting og Folketing; jfr Straffelov Nr 32, 25 Febr 1871 § 2, der i Almindelighed nævner Medlemmerne af de lovgivende Forsamlinger. I Lighed hermed sondrer Frf. Lov Nr 1, 5 Jan. 1874 § 31 mellem Altingsmænd og Embedsmænd; og Medlemmerne af Færøernes Lagting som saadanne benævnes heller ikke Embedsmænd. Det samme gjælder endelig om Medlemmer af Byraad, Amtsraad og Sogneraad; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 98, som siger, at l i g e m e d E m b e d s m æ n d i Henseende til Straf for Angreb paa dem som saadanne sættes Amtsraads Medlemmer, Sogneforstandere eller andre lignende valgte Ihændehavere af offentlig Myndighed. Naar Straffeloven her nærmest bygger Adskillelsen paa de sidstnævnte Personers Egenskab som valgte, da er dette i og for sig ikke afgjørende; fik vi en Præstevalglov, hvorefter Præsterne udnævntes ved Valg af Sognebeboerne i Lighed med Bestyrelsen af Hjælpekasser Lov Nr. 125, 4 Maj 1907 § 7; vilde Præsterne dog vedblive at være Embedsmænd. Det maa endvidere fremhæves, at skjønt Modtagelsen af Valg til de paagjældende Stillinger er tvungen; Lov Nr. 79, 20 Apr 1908 § 4; 6 Juli 1867 §§ 9; 40; og de altsaa for saa vidt kunne henføres under Begrebet Ombud, har ligefuldt Retsbrugen anset Reglerne i Straffelovens Kap. 13 for uanvendelige paa dem; C. Goos: Strafferettens spec. Del III, S. 167; og uden Tvivl med Føje, fordi deslige repræsentative Forsamlinger ere et Udtryk for Selvstyret af og ved Samfundets egne Medlemmer som saadanne i Modsætning til Statsstyret ved en af Samfundsmedlemmerne uafhængig overordnet Myndighed og de ved den beskikkede Embedsmænd; jfr Lov 26 Maj 1868 § 18, der siger, at Byraadet udnævner og afskediger de kommunale Embeds- og Bestillingsmænd, hvorunder altsaa Byraadets Medlemmer som saadanne forudsættes ikke at falde. Derimod kan Forholdet stille sig anderledes, hvor der er overdraget enkelte Medlemmer bestemte Hverv i Henseende til Styrelsen af visse kommunale Anliggender, f. Ex. Fattigvæsenet; Lov Nr 67, 9 Apr 1891 § 60; jfr ogsaa U. f. R. 1896, S. 84 i Henseende til islandske Menighedsudvalg efter Lov Nr 5, 27 Febr 1880 §§ 1, 3, 5, 6.

Ligesom vi herefter have afgrænset Embedsforholdets Omraade foroven i Modsætning til Samfundsmagtens Indehavere og Samfunds-

viljens Repræsentanter, saaledes maa vi dernæst ogsaa afgrænse det i en anden Retning overfor almindelige Arbejdere.

Foruden at skulle udføres for det offentlige og i Kraft af et offentligretligt Mandat maa nemlig de paagjældende Forretninger, for at Embedsbegrebet kan finde Anvendelse paa dem, i sig selv være af offentligretlig Natur, saaledes at offentligretlige Regler finde Anvendelse paa dem. Naar Staten optræder som Driftsherre af faste Ejendomme eller Befordringsvæsen og engagerer en Række Personer til at varetage Driften, kunne disses Forretninger være af ganske samme Art som ved privat Drift; f. Ex. ved Statsbaner og private Baner; men dog ere de første Stats-Embeds- og -Bestillingsmænd, de sidste ikke. Forskjellen mellem begges Retsstilling viser sig deri, at den lovgivende Magt fastsætter de førstes Lønningsvilkaar, at den finanslovgivende Myndighed bevilger de dertil fornødne Udgifter, at de kunne være udrustede med en særlig offentligretlig Myndighed; jfr Politilov for de under Statsdrift værende Jernbaner med tilhørende Søruter; Nr. 85, 11 Maj 1897 § 13; 16; 17; at de i Henseende til deres Embedes og Bestillings Udførelse ere underkastede Ansvar efter Straffelov 10 Febr 1866, Kap. 13; C. Goos: Strafferettens specielle Del III, S. 164; og at Angreb paa dem som saadanne straffes efter Reglerne om Angreb paa Embeds- og Bestillingsmænd; U. f. R. 1897, S. 829; jfr derimod U. f. R. 1879, S. 902; 1892, S. 1019; at de nyde de Stats-, Embeds- og Bestillingsmænd tillagte Friheder; jfr om Pl. 27 Juni 1781 ovfr S. 132. Paa den anden Side maa det ikke glemmes, at Staten kan kontrahere med Personer om Optagelse af Laan, Overtagelse af Arbejder i Entreprise m. v., og disse Kontrahenter blive derfor ikke Embedsmænd. Det samme gjælder om dem, som Staten engagerer til at udføre almindelige Arbejder, og paa disse Arbejdere finde da de om Embeds- og Bestillingsmænd gjældende Regler heller ikke Anvendelse; U. f. R. 1880, S. 572; undtagen for saa vidt som Udgifterne til deres Arbejde maa bevilges paa Finanslovene og enkelte Lovbestemmelser ogsaa omfatte dem, Lov om Rettens Pleje § 72, 3^0. Hvorefter Told- og Postvæsenets Embeds- og Bestillingsmænd, faste Brandfolk saa vel som de ved Jernbaner og Telegrafer samt Telefoner ansatte Personer kunne begære sig fritagne for Nævninge Hvervet Lov Nr 35, 1 Marts 1889 § 15; Bekjg. Nr 70, 16 Apr 1898 § 34; hvorefter Statsbanernes Embeds- og Bestillingsmænd, derunder indbefattet Formænd, Ledvogtere og faste Banearbejdere, paa Landet ere fritagne for Brandpolitiets Tjeneste; Lov om Statsbanedriftens Ordning Nr 81, 15 Maj 1903 § 15; Lov Nr 113, 27 Maj 1908 § 13 d medtager dernæst ogsaa under Lønningsreglerne alle ved Statsbanerne fast ansatte Personer, deriblandt Arbejdere, der lønnes under Hensyn til de paa Finansloven givne Bevillinger enten maaneds-, uge-, dag- eller timevis eller efter Akkord. Det til fast Arbejde antagne Personale er derhos pensionsberettiget

efter Lovens §§ 14 flg.; jfr ogsaa med Hensyn til civile Funktionærer ved Hæren og Søværnet; Lov Nr 89, 19 Apr 1907 m. fl..

Det udkræves ikke til Begrebet Embede eller Bestilling, at den paagjældende Persons Virksomhed umiddelbart kommer vedkommende Samfund eller Stiftelse til gode. Det kan ogsaa tænkes, at han kun er beskikket til Medhjælp for den, der varetager Samfundets Anliggender, f. Ex. repræsenterer det, og skal yde ham Bistand i denne Egenskab. Ud fra dette Synspunkt forstaas det, at der i Lovgivningen tales om Embeder ved Hoffet; Indfødsretten 15 Jan. 1776 § 1; hvis Indehavere imidlertid, for saa vidt de lønnes af Civillisten og Apanagerne, ere Statsretten uvedkommende; U. f. R. 1886, S. 981. Pensionslovene 5 Jan. 1851 § 2 og 24 Febr 1858 § 2 bestemme ogsaa, at Civillisten og det kongelige Huses Apanager bære hver især de dem vedkommende Pensioner, men tilføje dog, at det ved hvert Tronskifte skal bestemmes ved særlig Lov, hvilke Pensioner Statskassen i den Anledning skal udrede; jfr Pensionslov 17 Decbr 1863; Nr 120, 19 Apr 1907; jfr Lov Nr 63, 30 Marts 1906; og samme Tilsagn er givet i de anførte Lovbestemmelser i Henseende til de daværende Apanagers Ophør; jfr Lov 17 Decbr 1863; 4 Decbr s. A.; 20 Apr 1866; Love Nr 102 og 103, 27 Juni 1881; Lov Nr 13, 19 Febr 1892.

Som et andet herhenhørende Exempel kan nævnes, at Kapellaner pro loco og pro persona, der have kongeligt Kaldsbrev, ere kongelige Embedsmænd, skjønt de kun ere beskikkede til Medhjælp for Sognekaldet eller endog kun for den enkelte Sognepræst..

Ud fra samme Synspunkt kunne ogsaa Personer, der i Henseende til Ansættelse og Lønning ere kommunale Embedsmænd, dog betegnes som Statsembedsmænd, for saa vidt som de virke for materielle Statsformaal, som det er paalagt Kommunerne at varetage; jfr i Henseende til Indfødsretten 15 Jan. 1776 § 1; Statsforf. Ret I, S. 130 flg.; C. Goos: Strafferettens sp. D. III, S. 162 flg.

Fra denne Sondring mellem en mere umiddelbar eller mere middelbar Virken i Samfundets Tjeneste udspringer ogsaa Adskillelsen mellem Embeder og Bestillinger; Kongelov 14 Novbr 1665 § 4; Embedsmænd og Bestillingsmænd; ovfr S. 128; idet man ved Bestilling tænker paa en mere underordnet, uselvstændig Medhjælp ved Forretningernes Besørgelse, medens Embede betegner den mere betydningsfulde, selvstændige Virksomhed til samme Øjemed; U. f. R. 1893, S. 1156. Straffelov 10 Febr 1866 §§ 98; 100; jfr Sandflugtslov 29 Marts 1867 § 20; godkjender dette fra selve Virksomhedens Beskaffenhed hentede Skjelnemærke, idet den sondrer mellem Straf for Angreb henholdsvis paa Embedsmænd og paa underordnede Rets- eller Politibetjente, Toldassistenter, Sognefogder, Stævningsmænd eller andre lignende offentlige Bestillingsmænd; U. f. R.

1895, S. 1074; C. Goos: Strafferettens sp. D. III, S. 50; 51. Den militære Straffelov Nr. 68, 7 Maj 1881 §§ 89; 104; 165—167; 184; betegner ogsaa Officerers Hverv som et Embede, Underofficerers som en Bestilling. Ligeledes møde vi i Lønningslove en tilsvarende Sondring jfr Ministeriernes Lønningslov; Nr. 42, 22 Marts 1907 § 1 jfr § 2; Universitetets Lønningslov Nr 74, 12 Apr 1892 § 8; jfr § 11. Det naturlige vil nu være, at der til denne Forskjel i Gjerningens Beskaffenhed svarer en Forskjel i Udøverens Retsstilling, og i Overensstemmelse hermed finde vi da ogsaa i Lønningslovene gjort en Sondring mellem Embeds- og Bestillingsmænd, saaledes at til hine i alle Tilfælde kun henregnes de, der ere beskikkede af Kongen og pensionsberettigede efter de almindelige Pensionslove; jfr Lov Nr. 122, 27 Maj 1908 §§ 2 og 3, jfr § 4; Nr 74, 12 Apr 1892 § 8 m. fl. Men naar saa paa den anden Side Lønningslovene ogsaa afgive Exempler paa, at blandt Personer med samme offentlige Hverv nogle efter en vis Tjenestetid kunne blive forsynede med kongelig Udnævnelse og Pensionsberettigelse efter de almindelige Pensionslove, medens andre ikke nyde denne Fordel; jfr Lønningslov Nr 113, 27 Maj 1908 § 14; m. fl.; saa er det givet, at denne Forskjel i Henseende til Udnævnelses Maade og Pensionsberettigelse ikke uden for Lønningslovene kan lægges til Grund for Sondringen mellem Embeds- og Bestillingsmænd. Saaledes maa f. Ex. Politiinspektører og Politiassistenter i Kjøbenhavn i deres Stillings Medfør henregnes til Statsembedsmændene; Straffelov 10 Febr 1866 § 100; C. Goos: Strafferettens sp. D. III, S. 168; om end de beskikkes efter Politidirektørens Indstilling af Justitsministeren; Lov 11 Febr 1863 § 6; og oppebære Lønning og Pension af Kommunens Kasse. Lønningslovgivningen opgiver nu til en vis Grad den anførte Sondring og indfører i Stedet for det almindelige Udtryk Tjenestemænd for Embedsmænd og Tjenestestilling for Embedsstilling, jfr S. 128.

Naar et offentligt Hverv ifølge sin almindelige Beskaffenhed gaar ind under Udtrykket Bestilling, kan det dernæst ikke undtages derfra, fordi det er tvungent og for saa vidt falder ind under Begrebet Ombud; U. f. R. 1878, S. 27; thi ogsaa saadanne Hverv ere fra ældre Tid indbefattede under Udtrykket Bestilling; jfr S. 128.

I Almindelighed vil man nu vel ved en Bestilling ligesom ved et Embede nærmest tænke paa et Hverv, der afføder en fortsat Virksomhed, og denne Betingelse vil ogsaa være fyldestgjort, hvor et Ombud gaar ud paa at skulle staa til Raadighed, naar Behov gjøres, til en vis Virksomheds Udførelse, f. Ex. som Dommer; Lov om Sø- og Handelsretten 19 Febr 1861 § 6; Lov om Søretter Nr 72, 12 Apr 1892 § 2; og her vil derfor Ombudet ligesom et tilsvarende frivilligt overtaget Hverv; jfr Lov om Landvæsenskommissioner 30 Decbr 1858 § 1; med Sikkerhed kunne henføres

under Embede eller Bestilling i videste Forstand. Derimod gjælder det samme ikke, hvor der handles om Udførelse af en enkelt Forretning, og medens man vel fra ovennævnte Synspunkt vil kunne henføre Brandsyns Mænd, der vælges paa tre Aar, til Bestillingsmænd; Bekgj. Nr 70, 16 Apr 1898 § 45; stiller Forholdet sig mere tvivlsomt med Hensyn til Fogedvidner, der medtages f. Ex. ved en Udpantning; Lov Nr 36, 29 Marts 1873 § 7. Straffelov 10 Febr 1866 § 100 beskytter ogsaa kun de Mænd, der af Retten eller Øvrigheden; U. f. R. 1896, S. 1187; i Embeds Medfør ere kaldte til Bistand ved Udførelsen af offentlige Forretninger, i L i g h e d med Bestillingsmænd. Men dog findes der ogsaa Lovsteder, som indbefatte saadanne enkelte Hverv under Bestillinger; U. f. R. 1878, S. 61; og Reglerne om Dommere i Straffelovens Kap. 13 maa ogsaa finde Anvendelse paa Meddommere, der udtages i en enkelt Sag ifølge D. L. 1—5—19, samt paa Nævninger. Hvor ikke særlige Straffebestemmelser; C. Goos: Strafferetten sp. D. III, S. 172; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 149; eller Hvervets særlige Egenskab f. Ex. som Udtrykket for det politiske Selvstyre i Modsætning til Statsstyret; Valglov 12 Juli 1867 § 74; jfr §§ 75 og 92; ere til Hinder derfor, turde det derfor ogsaa være uden Betænkelighed at henføre bemeldte Ombud i alt Fald ad analogisk Vej under Straffelovens Regler om Bestillingsmænd; U. f. R. 1882, S. 1146. Da derhos Straffelovens 13de Kapitel ifølge dens § 144 finder Anvendelse ikke blot paa dem, der ere fast ansatte i Embede eller Bestilling, men ogsaa paa dem, der kun midlertidig ere ansatte i dem eller endog blot beskikkede til at udføre nogen dertil hørende Forretning, og da endelig ifølge den militære Straffelov Nr 68, 7 Maj 1881 § 58 den borgerlige Straffelovs Forskrifter om Forbrydelser af Embeds- og Bestillingsmænd i deres Embeder og Bestillinger ogsaa ere anvendelige paa menige Krigsmænd, naar de forbryde sig i Tjenesten eller i Anledning af samme, saafremt Gjerningen ikke i den militære Straffelov er belagt med særlig Straf, finde vi altsaa i Straffelovgivningen et saa udstrakt Begreb om Embeder og saa omfattende Fællesregler for deres Indehavere, som vi ikke møde paa noget andet Omraade.

Saaledes ville menige Soldater og Krigsmænd intetsteds i den borgerlige Lovgivning findes henregnede til Embeds- eller Bestillingsmænd; Just. M. Skr. Nr 136, 26 Juni 1877; jfr Nr 179, 4 Septbr 1874; og i visse Henseender maa ogsaa Ombud undtages derfra. Dette gjælder saaledes med Hensyn til Indfødsretten 15 Jan 1776 § 1, skjønt den nævner Embeder og Tjenester, af hvad Navn nævnes kan; thi ifølge dens Præmisser gaar den ud paa at lade Fordelene i Staten falde i dens Borgeres Lod. Ombud høre imidlertid ikke til Fordelene, men til Byrderne; jfr Pl. 29 Oktbr 1824; og fra dem er der ingen Grund til at fri Udlændinge. Selv

om der maatte være knyttet visse Friheder og Fordele til Ombudets Varetagelse, maa det dog antages, at Lovgivningen er gaaet ud fra, at disse Fordele ikke ville opveje Besværet ved Hvervet, og at dette derfor ligefuldt maa anses som en Byrde, naar Lovgivningen har gjort det til et Ombud. Det er vistnok meget tvivlsomt, om det er en korrekt Praxis, der behandler Sognefoged Bestillingen som et Ombud; U. f. R. 1878, S. 59; thi Fdg 11 Novbr 1791 paabyder det ikke udtrykkelig, men synes snarere at ville friste ved Præmier til frivillig Overtagelse af den. Ifølge samme Praxis maa imidlertid ogsaa andre end Indfødte kunne beskikkes dertil trods Indfødsretten 15 Jan. 1776 § 1; Landst. Tid. 1880—81, Sp. 203, 253 flg. En anden Sag er, at særlige Love kunne kræve Indfødsret ogsaa hos dem, der skulle udføre visse Ombud, f. Ex. hos Medlemmer af de kommunale Raad.

Dernæst kan den for Embeds- og Bestillingsmænd givne Regel om Pligten til at fralægge sig ærerørige Beskyldninger ved Dom ikke fuldt ud gjælde for Ombud, fra hvilke kun Personer, der ere dømte til offentligt Arbejde, ere udelukkede; Pl. 29 Oktbr 1824; jfr dog D. L. 1—7—1; 1—5—19. Heller ikke er Sikkerhedsstillelse paabudt med Hensyn til Kassererbestillinger, der udgjøre borgerlige Tyngder; Alm. Kassefdg 8 Juli 1840 § 1.

Bortset fra de anførte Sondringer mellem Ombud og frivillige Hverv og mellem Embeder i snævrere Forstand og Bestillinger samt mellem Stats Embedsmænd i egentlig Forstand og kommunale Embedsmænd eller Embedsmænd ved andre offentlige Samfund; jfr S. 000; af hvilke i det væsentlige kun de førstnævnte vedrøre os her, kan man dernæst indenfor selve Statsembedsmændenes Omraade gjøre en Flerhed af Adskillelser.

Først mærkes Sondringen mellem overordentlige og ordentlige, eftersom det offentlige Hverv er bestemt til varig Udførelse eller kun bestemt til at tjene Øjeblikkets Formaal, f. Ex. en judiciel eller administrativ Kommission; Lov om Rettens Pleje Nr. 53, 26 Marts 1909 § 21, et overordentligt Gesandtskab eller lign.; hvorved dog erindres, at Kommissioner ogsaa kunne være permanente Kollegier, f. Ex. Skiftekommissionen i Kjøbenhavn; Patentkommissionen; Lov Nr 69, 13 Apr 1894 § 9; Generalkommissionen; kgl. Resol. 18 Marts 1891; og at Envoyé extraordinaire er den almindelige Titulatur for de kongelige Gesandter ved fremmede Hoffer.

Dernæst maa skjelnes mellem Embeder henhørende henholdsvis under den dømmende og den udøvende Magt; Grl.s §§ 17 og 73 og 3dje midlertidige Bestemmelse; eller mellem Retten og Øvrigheden; Fdg 10 Juli 1795 § 24; m. fl.

Endvidere maa gjøres en Adskillelse mellem Embedsmændene, eftersom de ere fast ansatte eller kun ansatte midlertidig eller konstituerede, som det i Almindelighed udtrykkes, i en Embedsmands Forfald eller i Tilfælde af Embedsledighed; J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del S. 189 flg. Konstituerede Embedsmænd ere ogsaa pligtige til at fralægge sig ærerørige Beskyldninger ved Dom; Pl. 4 Jan. 1800 § 2; men de behøve ikke at være i Besiddelse af Indfødsret; Statsforf. Ret I, S. 128; og Konstitution selv i kongelige Embeder sker af vedkommende Minister; Sø- og Handelsrets Lov 19 Febr 1861 § 9; jfr § 10; eller, hvor saadant særlig er hjemlet, af Øvrighederne; Pl. 4 Jan. 1800 § 2; Kol. Lov Nr 124, 6 Apr 1906 § 11; Bekjg. Nr. 3, 22 Febr 1875 § 4; Kommunallov 4 Marts 1857 § 5; m. fl. Om civile læge Embedsmænds Pligt til at lade sig konstituere i andre Embeder og om deslige konstituerede Embedsmænds Honorarer se Lønningslov 26 Marts 1870 § 6; jfr med Hensyn til militære Embedsmænd Lønningslov 25 Juli 1867 § 34 og 15 Maj 1868 § 27; og om alle konstituerede Embedsmænds Mangel paa Pensionsberettigelse Pensionslovene 5 Jan. 1851 § 1; 24 Febr 1858 § 1 og 4 Decbr 1863 § 1. Den anførte Lønningslov 26 Marts 1870 gjælder overhovedet ikke for militære; U. f. R. 1897, S. 779; og gejstlige, men kun for civile og læge Embedsmænd, endda med en Undtagelse i Henseende til de ved Statsbanedriften ansatte Embedsmænd, for hvilke ifølge Lov Nr 52, 26 Marts 1898 § 16 kun Lovens § 7 har Gyldighed. Ifølge den kan ingen Embedsmand, saa længe han staar i Statens Tjeneste, erholde anden Titel eller Rang end den, som hans Embede eller Bestilling medfører, eller som er knyttet til en ham af Kongen tildelt Dekoration eller Hofcharge; jfr Lov om Hærens Ordning 6 Juli 1867 § 136; Lov om Søværnets Ordning Nr 69, 28 Maj 1880 § 48. Samtlige læge Embedsmænd ere derhos ved samme § 7 fritagne for Bestallingsgebyrer, som for de militære Embedsmænd alt vare bortfaldne ved de i Lovens § 13 anførte militære Lønningslove. Derimod ydes de fremdeles af de gejstlige Embedsmænd, der ogsaa med Undtagelse af Biskopperne og enkelte Præster, navnlig Fængselspræster, hvis Lønning udbetales af Statskassen; Lov Nr 50, 25 Marts 1871 § 8; lønnes af de fra gammel Tid til Embederne henlagte Indtægter af Tiender eller Præstepenge, Avling, Offer og Akcidenser, hvorfor de ere undtagne fra den almindelige Pensionslovs Regler; Pensionslov 5 Jan. 1851 § 12; hvilket ogsaa, som ovfr bemærket, gjælder om de ved Statsbanedriften ansatte Embedsmænd med Undtagelse af de øverste; Lov Nr 81, 15 Maj 1903 § 33 flg.

Gejstlige Embedsmænd ere derhos underkastede en særlig Jurisdiktion i Embedsforhold; D. L. 1—6—8; Fdg 5 Decbr 1806; og militære Em-

bedsmænd desuden en egen Straffelovgivning; Straffelov for Krigsmagten Nr 68, 7 Maj 1881.

Angaaende de Grænser, som ere dragne for Kongens Myndighed i Henseende til selve Embeds Ordningen, dels ved den almindelige Lovgivnings udelukkende Beføjelse til at beklæde Indehaverne deraf med en offentligretlig Myndighed, dels ved Lønningslove, vil fremgaa af det ovfr S. 21 flg. udviklede. Her skulle vi derimod dvæle ved Kongens grundlovmæssige Myndighed i Henseende til Embedernes Indehavere, særlig vedrørende deres Udnævnelse, Afskedigelse og Forflyttelse. Vi bortse da ganske fra Ombud og fra den vide Betydning, hvori Ordet Embede, som foran paavist, kan bruges, navnlig i Straffeloven, idet vi ved Embede i Almindelighed forstaa et Indbegreb af offentlige Forretninger, der ere bestemte til varig Udøvelse i Kraft af en Overdragelse af en dertil beføjet offentlig Myndighed og en frivillig Overtagelse af en dertil bestemt Person, Embedsmanden.

I Henseende til Embedsmænds Udnævnelse bestemmer Grl.s § 17, at Kongen besætter alle Embeder i samme Omfang som hidtil ɔ: indtil 28 Juli 1866; jfr Grl. 5 Juni 1849 § 22; Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 16; Grl. 18 Novbr 1863 § 14; Forf. Lov Nr. 1, 5 Jan. 1874 § 4; Pensionslov 4 Decbr 1863 § 1.

Naar et Embede af en vis Art ind til den nævnte Dag er bleven besat ved kongelig Udnævnelse, behøves altsaa ingen Bestemmelse om Udnævnelsesmaaden. Derfor finde vi ogsaa en Række Lønningslove, der ikke tale om Udnævnelsesmaaden; jfr ovfr S. 22. Men da den kongelige Udnævnelse i Enevældens Tid havde faaet en ufornøden og vilkaarlig Udstrækning, blev der til den anførte Bestemmelse i Grundloven føjet det Forbehold, at Forandringer heri ɔ: i det Omfang, hvori Kongen besætter Embeder, kunne ske ved Lov. I Overensstemmelse hermed finde vi da ogsaa truffet udtrykkelig Bestemmelse om Omraadet for den kongelige Udnævnelse i kommunale Love; Lov 4 Marts 1857 § 3; jfr §§ 12; 13; 26 Maj 1868 §§ 2, 3; Lov om Kjøbenhavns Politi 11 Febr 1863 § 3; jfr. § 6; Lov om Diplomat- og Konsulatvæsenet Nr 123, 27 Maj 1908 § 16; Lov om Hærens Ordning 6 Juli 1867 § 117; om Søværnets Ordning Nr 69, 28 Maj 1880 § 44; Lov om Lodsvæsenet Nr 73, 13 Juni 1879 § 2; m. fl. I særdeleshed finder dette ogsaa Sted ved Oprettelse af helt nye Arter af Embeder; Lov Nr 64, 28 Maj 1880 § 1; Nr 56, 12 Apr 1889 § 12; Lov Nr 28, 20 Marts 1901 § 3; Nr 150, 18 Maj 1906 § 3; jfr Lov Nr 69, 13 Apr 1894 § 9 m. fl.

Angaaende de Betingelser, som Kandidaterne skulle opfylde for at kunne beskikkes, bestemmer Grl.s § 17 kun, at ingen kan beskikkes til Embedsmand, som ikke har Indfødsret. Derhos følger det af Forskriften i Grl.s § 79, at der ikke kan kræves en bestemt Trosbekjendelse som Be-

tingelse for Adgang til et Embede, der ikke ifølge det derved givne Hvervs Beskaffenhed udfordrer den som en nødvendig Betingelse. Paa Grund af Sammenhængen med de forud gaaende Sætninger kan Bestemmelsen om Indfødsret uden Tvivl kun henføres til de af Kongen udnævnte Embedsmænd, medens den for alle andre Embedsmænds Vedkommende er afhængig af den almindelige Lovgivnings Bud.

Efter Enevældens Indførelse blev det Regel, at alle Embedsmænd aflagde Embedsed; jfr H. Matzen: Universitetets Retshistorie II, S. 14—15; D. L. 1—1—5; 1—5—1; 1—8—1; 1—9—10; m. fl.; og efter det indskrænkede Monarkis Indførelse blev det tillige foreskrevet, at de i Forbindelse med Embedseden skulde aflægge Ed paa Grundloven; kgl. Resol. 10 Juli 1849; eller Forfatningsloven; Aabent Brev 28 Jan. 1856; Just. M. Cirk. 19 Novbr 1863; men dette Paalæg var dog kun af administrativ Natur, da det ikke fandtes i Grl. 5 Juni 1849 § 22 eller i Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 16 eller i Grl. 18 Novbr 1863 § 14; og først den gjældende Grls. § 17, 4de Sætning; jfr Forf. Lov Nr. 1; 5 Jan. 1874 § 4; har gjort det til en grundlovmæssig Nødvendighed, at enhver Embedsmand, civil eller militær, aflægger Ed paa Grundloven; kgl. Resol. 20 Septbr 1866; Dep. Tid. s. A. S. 853. Ogsaa her maa dog ifølge Sammenhængen underforstaas: Enhver af Kongen udnævnt Embedsmand, idet Udtrykket »Enhver« er sat med særligt Hensyn til, at ogsaa de militære Embedsmænd skulle aflægge den. Ved Siden deraf aflægges den administrative Embedsed ogsaa af Bestillingsmænd; Just. M. Cirk. 19 Novbr 1863; og fornyedes ved hvert Tronskifte; Adg 12 Novbr 1870; jfr derimod nu Aab. Brev Nr 9, 30 Jan. 1906; Lov Nr 66, 26 Marts 1909. Den tidligere Faneed for Militære blev afskaffet ved Lov om Hærens Ordning 6 Juli 1867 § 11.

Ifølge Grl.s § 17, 2det Stk., kan Kongen afskedige de af ham ansatte Embedsmænd. Naar Holck I S. 264 udtaler, at denne Regel paa Grund af Sammenhængen med den følgende Bestemmelse om Embedsmændenes Pensionsret uden Tvivl kun kan have Hensyn til de egentlige Statsembedsmænd, da er denne Paastand urigtig; thi der kan ikke være Tvivl om, at, naar Kongen ifølge Anordning 29 Marts 1814 §§ 10 og 11 havde Myndighed til at udnævne det mosaiske Trossamfunds Præst, saa maatte han ogsaa være beføjet til at afskedige ham. Ellers vilde vi komme til det mærkelige Resultat, at en slig Embedsmand, da ingen anden kan afskedige ham, vilde være ganske uafsættelig. At disse ɔ: de af Kongen afskedigede Embedsmænds Pension ifølge Paragrafens efterfølgende Sætning fastsættes i Overensstemmelse med Pensionsloven, godtgjør heller ikke, at Kongen kun kan afskedige saadanne Embedsmænd, som Pensionsloven maatte erklære for pensionsberettigede. Tværtimod har Kongen en ubetinget Ret til at afskedige de af ham ansatte Embedsmænd

med den grundlovsmæssige Undtagelse i § 73; jfr § 17, sidste Stykke. Det bliver saa Pensionslovens Sag at afgjøre, om og under hvilke Betingelser de ved Afskedigelsen skulle pensioneres, og hvorledes i bekræftende Fald Pensionen skal beregnes og udredes.

I Virkeligheden turde det ogsaa være, at Holck er enig i dette Resultat; thi i Modsætning til Statsembedsmænd nævner han ikke kommunale og kirkelige Embedsmænd, men derimod Forretningsdrivende, som kun i visse Henseender behandles lige med Embedsmænd; jfr S. 129—30; saasom Apotekere, Mæglere o. s. v. For disse Personers Vedkommende ere vi ganske enige i, at deres Beskikkelse lige saa lidt som Borgerskab og Næringsbevis kan tilbagetages, for saa vidt der ikke i Loven eller Bevillingen maatte være truffet Forbehold desangaaende; men da de ikke ere Embedsmænd, er derved i Virkeligheden ikke gjort nogen Undtagelse fra Reglen om, at de af Kongen udnævnte Embedsmænd ogsaa kunne afskediges af ham; jfr om Landinspektører ovfr S. 130; om Sagførere se Lov om Rettens Pleje §§ 124—125.

Hvis Kongen ikke selv maatte have udnævnt men derimod stadfæstet en af en anden Myndighed foretagen Udnævnelse eller et truffet Valg, maa der vistnok ved Spørgsmaalet, om en saadan Stadfæstelse kan tilbagetages, skjelnes imellem forskjellige Tilfælde. Først maa udsondres de kongelige Konfirmationer paa Næringsdrift; Fdg 22 Decbr 1808 § 1; som ikke kunne tilbagekaldes, idet Bevillingen kun kan forbrydes i Følge Dom; Fdg 22 Decbr 1808 §§ 7, 9, 13, 23. Er Stadfæstelsen derimod meddelt paa en Embeds Beskikkelse, og den har knyttet et selvstændigt Indbegreb af statsretlige Virkninger til Beskikkelsen, vil Kongen vistnok til enhver Tid kunne tilbagetage den. Saaledes vil han kunne tilbagetage det Exequatur, som er meddelt fremmede Staters Konsuler, og tilbagetage den Stadfæstelse, som er meddelt de af evangelisk-lutherske Menigheder valgte Gejstlige efter Lov Nr 88, 15 Maj 1903 §§ 1 og 27. I de nævnte Tilfælde vil der da ikke være noget til Hinder for, at de paagjældende Personer vedblive at fungere i deres tidligere Egenskab; men der vil blot, efter at den kongelige Stadfæstelse er taget tilbage, ikke længere være Spørgsmaal om, at de af dem foretagne Handlinger anerkjendes som saadanne af Statsmagten. Derfor ville f. Ex. de af vedkommende Præst foretagne kirkelige Handlinger ikke længere have borgerlig eller folkekirkelig Gyldighed; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 162. Heri er ogsaa Holck I S. 265 enig. Derimod frembyder det Tilfælde ulige mere Tvivl, hvor den kongelige Stadfæstelse er nødvendig, for at vedkommende Embedsmand overhovedet kan fungere, f. Ex. som kommunal Embedsmand; Lov om Brandvæsenet i Kjøbenhavn 15 Maj 1868 § 3; Lov Nr 77, 12 Apr 1889 § 68. Her kunde man spørge, om ikke Meningen

med at kræve f. Ex. Valg af Kommunalbestyrelsen og Stadfæstelse af Kongen maatte være den, at ligesom hverken Kongen eller Kommunen ensidig kunne indsætte Embedsmanden, men begge skulde være enige til dette Øjemed, saaledes maa ogsaa atter begge være enige om at fjærne ham, saa at ingen af dem alene kan gjøre det, med mindre det maatte være hjemlet ved særlige positive Bestemmelser saasom i Lov 4 Marts 1857 § 12, der ikke taler om en ensidig Tilbagetagelse af det kongelige Samtykke, men vel om en Afskedigelse fra Borgerrepræsentationens Side med eller uden Kongens Samtykke. Imidlertid maa man ikke lægge andet og mere ind i den kongelige Stadfæstelse, end der med Nødvendighed behøver at ligge deri, og den kan derfor kun anses som givet indtil videre med Forbehold af fri Gjenkaldelighed, saaledes at Borgerrepræsentationen, naar den finder Sted, maa være betænkt paa at skride til nyt Valg.

I Forbindelse med Forskriften om Kongens Ret til at afskedige Embedsmænd siges dernæst, at deres Pension bestemmes ved Pensionsloven; jfr Pensionslove for Kongeriget 5 Jan. 1851; 24 Febr 1858; jfr for Færøerne Lov 4 Jan. 1854; med Hensyn til Kolonierne i Vestindien; 4 Decbr 1863; Nr.115, 6 Apr 1906; med Hensyn til Præsters Pensionslov 5 Jan 1851 § 12; Pl. 5 Septbr 1814; Kgl. Resol. 3 Juni 1826; K. og U. M. Cirk. 6 Septbr 1856. At Grundloven har tillagt Embedsmændene en grundlovsbestemt Pensionsret, medens Pensionsrettens nærmere Ordning dog ifølge selve Forholdets Natur er overladt den almindelige Lovgivningsmagt, har Betydning for Lovgivningsmagten, som det derved er paalagt at ordne Pensionsvæsenet ved almindelige Regler, og Betydning for Embedsmændene, der derved stilles friere og selvstændigere over for Regjeringen. Som Betingelse for Pensionsretten eller Retten til Efterløn; Lov Nr 67, 29 Marts 1893 § 4; kræver Pensionslovene af 1851, 1858 og 1863 § 1, 1) at vedkommende skal være Embedsmand. Naar Holck I S. 266 vil have dette Udtryk forstaaet i Overensstemmelse med de før Grundloven gjældende Regler om egentlige Statsembedsmænd, ɔ: Personer, som varetage Statens Hverv; jfr U. f. R. 1879 S. 569; i Modsætning til kommunale eller kirkelige Embedsmænd, da savner denne Paastand formentlig Hjemmel. Enhver, som overhovedet falder ind under Begrebet Embedsmand og fyldestgjør de efterfølgende Betingelser, er tværtimod ifølge de klare Ord i Lov 5 Jan. 1851 §§ 1 og 2 og Lov 24 Febr 1858 §§ 1 og 2 at anse som pensionsberettiget, hvorimod Personer, der ikke ere Embedsmænd, om end forsynede med Rang, Titel o. s. v., ikke have Krav derpaa; 2) maa vedkommende Embedsmand være udnævnt af Kongen eller ansat ved Rigsdagen; Tillæg til Forretnings Ordener for Folketinget §§ 45—48, for Landstinget §§ 1—4; eller de nedenfor nævnte

Stiftelser; K. og U. M. Skr. 9 Novbr 1864. Hvor en af Kongen udnævnt Statsembedsmand ikke skal være pensionsberettiget, maa dette derfor være udtrykkelig udtalt; Lov 18 Juni 1870 § 18; Lønningslov Nr 113, 27 Maj 1908 § 14; 3) maa have været fast ansat paa Livstid, hvorimod Udnævnelser paa Tid eller paa Opsigelse ikke give Pensionsret; 4) maa Embedsmanden være lønnet af Staten, være sig af den almindelige Statskasse eller af de paa Finansloven opførte Instituter med særlige Fonds; jfr Universitetets Aarbog 1879—80 S. 1086 flg.; hvilke Pensionsloven benævner Stiftelser. Om Embedsmænd, som lønnes af Civillisten eller Apanager, se Lov 5 Jan. 1851 § 2; Lov 24 Febr 1858 § 2; 5) maa Embedet ikke høre til dem, der ifølge de tidligere gjældende Regler ikke gave Adgang til Pension; 6) maa visse Betingelser være fyldestgjorte i Henseende til Afskedigelsesgrunden. Ifølge Pensionslovens § 1 tilkommer der en Embedsmand Pension, naar han afskediges paa Grund af Alder, Svagelighed eller anden ham utilregnelig Aarsag; U. f. R. 1879 S. 714; om Aldersgrænsen se Pensionslovene 1851 § 3 og 1858 § 6; 1863 § 5; jfr om militære Aldersgrænser Tillæg til Hærlov Nr 106, 25 Juli 1880 § 18; Søværnslov Nr 69, 28 Maj 1880 § 45; se ogsaa med Hensyn til Gesandter Lov Nr 123, 27 Maj 1908 § 12. Derimod er Retten tabt for den, som forbryder Embedet, ifølge Pensionslovene §§ 5 og 7, og endelig gives der i Lovenes §§ 6 og 8 en særlig Bestemmelse om Pensionens Fastsættelse ved Lov. Imidlertid vil det let ses, at de i Pensionslovene opførte Tilfælde ikke ere udtømmende, og for at besvare Spørgsmaalet om Pensionsretten i Almindelighed maa man derfor holde sig til følgende Skema. Naar Afskedigelsen finder Sted, 1) uden at der foreligger nogen objektiv Hindring for, at vedkommende kan forblive i Stillingen, maa der skjelnes imellem, a) om vedkommende selv søger sin Afsked, i hvilket Tilfælde han ikke har Krav paa nogen Pension, eller b) den gives ham mod hans Vilje, i hvilket Tilfælde han ubetinget er pensionsberettiget, idet den, der afskediges uden al Aarsag, ubetinget maa behandles i Analogi med den, som afskediges paa Grund af en ham utilregnelig Aarsag. Hvis der derimod 2) har foreligget en objektiv Aarsag til Afskedigelsen, idet den paagjældende virkelig har været ude af Stand til længere at kunne varetage sit Hverv, maa skjelnes imellem a) om vedkommende Aarsag er Embedsmanden utilregnelig, saaledes som Tilfældet er med Alder Sygdom o. s. v., eller b) om den er selvforskyldt, f. Ex. paa Grund af Udygtighed, uværdig Opførsel o. desl.; U. f. R. 1877 S. 884; 1887 S. 972. I første Fald er vedkommende ifølge Pensionslovenes udtrykkelige Forskrift berettiget til Pension, medens han i sidste Fald er ligesaa udtrykkelig udelukket herfra, forsaavidt som hans Forhold maatte have ført til, at han er bleven fradømt Embedet. Men det samme maa gjælde, naar han

gjør sig skyldig i Forhold, der berøve ham den til hans Stilling nødvendige Agtelse og Tillid, selv om der ikke maatte være sat Embedsforbrydelse som Straf derfor. Sæt, at en Embedsmand maatte gjøre sig skyldig i en almindelig borgerlig Forbrydelse, f. Ex. Tyveri; U. f. R. 1882 S. 587; for hvilken der ikke særlig er bestemt Embedsforbrydelse som Straf, saa er det dog klart, at han ikke kan vedblive at fungere som Embedsmand, da han mangler den dertil fornødne Kvalifikation, hvorfor Administrationen maa kunne afskedige ham eller, for saa vidt Talen er om Dommere, der ifølge Grl.s § 73 kun kunne afskediges ved Dom, erhverve en retlig Afgjørelse for, at den paagjældende er uskikket til at være Embedsmand. Da vil han ikke have noget Krav paa Pension, lige saa lidt som, hvor hans Embede udtrykkelig er erklæret for forbrudt. Dette fremgaar klart af Pensionslovenes §§ 6 og 8, der aabenbart henføre det Tilfælde, hvor den vedkommendes Forhold aldeles berøver ham den til hans Stilling fornødne Agtelse og Tillid, under samme Regel, som naar Embedsforbrydelse har fundet Sted. Endelig maa endnu mærkes det særlige Tilfælde ifølge Pensionslovenes §§ 6 og 8, hvor den paagjældende har gjort sig skyldig i Misligheder, der uden at medføre Embedets Forbrydelse dog svække (ikke derimod aldeles berøve ham) den for hans Stilling nødvendige Agtelse og Tillid, idet Bestemmelsen af hans Pension i saa Fald er overladt Lovgivningsmagtens Skjøn. Ved Ordet Mislighed er ikke særlig sigtet til Uredelighed, men overhovedet til et tvivlsomt Forhold af den Art, at det derefter vel ikke er givet, at han bør afskediges; men det dog paa den anden Side vilde være en mislig Sag at lade ham forblive i Embedet; Lov 30 Decbr 1858; 27 Novbr 1863 (Lovsamling S. 410—11); Nr 45, 7 Maj 1884; Nr 54, 5 April 1888; Nr 45, 31 Marts 1890; jfr Lov Nr 58, 25 Marts 1872 (Understøttelse). Ligesom Spørgsmaalet, om vedkommende Embedsmands Pensionsberettigelse efter § 1 kan gjøres gjældende ved Domstolene; Lov 24 Febr 1858 § 17; Lov 4 Decbr 1863 § 19; jfr U. f. R. 1881 S. 1138; og han derfor, hvis han er afskediget i Henhold til bemeldte Paragraf, kan søge Finansministeriet til at udbetale den, selv om Finansloven ikke har bevilget det dertil fornødne Beløb; U. f. R. 1878 S. 293; saaledes maa ogsaa Spørgsmaalet, om vedkommendes Forhold falde ind under §§ 6 og 8 kunne bringes til Afgjørelse ved Domstolene, selv om Afskedigelsen er foregaaet under Henvisning til dem; H. R. T. 1862 S. 578.

Den Embedsmand, hvis Embede inddrages, har Ret til Ventepenge efter Lov 5 Jan. 1851 § 3; 24 Febr 1858 § 6; 4 Decbr 1863 § 5; U. f. R 1879 S. 442; og hvis en Embedsmand i sin Tjenestes Udførelse kommer saaledes til Skade, at han maa afskediges, faar han altid $^2/_3$ af sin sidste Embedsindtægt i Pension; U. f. R. 1904 B. S. 95; 1905 A S. 348; 1901

S. 1010; jfr ogsaa Lov Nr 69, 14 Apr 1905 § 11. Ellers beregnes denne efter de i Pensionslov 1851 §§ 3 og 4; 1858 §§ 4 og 5; 1863 §§ 3 og 4; indeholdte Regler. Om Fortabelse eller Suspension af Retten til Pension og Ventepenge se Pensionslove 1851 §§ 7; 14; 1858 §§ 9, 16; 1863 § 9; Nr 115, 6 Apr 1906 § 1; U. f. R. 1889 S. 384; 1901 S. 1005. Om Enkers og Børns Pensionsret se Lov 1851 §§ 8, 9, 11, 13; 1858 §§ 10, 11, 13, 15; 1863 §§ 10—15; Nr 115, 6 Apr 1906; U. f. R. 1893 S. 582; 1896 S. 114; 1902 B. S. 22.

Ved Siden af disse almindelige Pensionslove mærkes dernæst særlige Bestemmelser for visse Arter af Tjenestemænd, nemlig ved Jernbanevæsenet; Lov Nr. 81, 15 Maj 1903 § 33 flg; jfr Lov Nr 113, 27 Maj 1908 § 13; Telegrafvæsenets Pensionslov Nr 38, 16 Marts 1900; jfr Nr 188, 19 Decbr 1902 §§ 2 og 9 og Nr 113, 27 Maj 1908 § 14; Postvæsenets, Lov Nr 35, 16 Marts 1900; jfr Bkg Nr 165, 25 Juni 1908 § 2; Toldvæsenets, Lov Nr 205, 19 Decbr 1903 § 9; jfr Lov Nr 113, 27 Maj 1908 § 15.

Med Hensyn til Pensioner for Underbefalingsmænd og Menige ved Hæren og Søværnet mærkes Lov Nr 135, 20 Novbr 1876; jfr Nr 9, 6 Febr 1880; Nr. 69, 30 Marts 1895; Nr 44, 29 Marts 1899; Nr 192, 19 Decbr 1902. Pensionslov Nr 89, 19 Apr 1907 for civile Funktionærer og Haandværkere ved Hæren og Søværnet; for Bestillingsmænd ved Strafanstalterne og Statens Sindssygeanstalter Lov Nr 82, 19 Apr 1907.

Med Hensyn til Alderdoms- og Enkeforsørgelse for de ikke pensionsberettigede Tjenestemænd mærkes Reglen i Lov Nr 191, 19 Decbr 1902; Regulativ Nr 18, 21 Jan 1906.

Med Hensyn til Præster og Præsteenker erindres endnu, at de ifølge disses særlige Lønningsmaade heller ikke falde ind under Pensionslovens Regler; jfr Lov 5 Jan. 1851 § 12; Pl. 5 Septbr 1814; kgl. Resol. 3 Juni 1826; K. og U. M. Skr. 6 Septbr 1856; Adg. Nr 190, 16 Decbr 1887; Bek Nr 68, 27 Apr 1894; Adg Nr 118, 3 Septbr 1898; D. L. 2—13—10; Adg. Nr 180, 21 Juli 1893; U. f. R. 1900, S. 79.

Ifølge Grl.s § 17, 3dje Stykke, kan Kongen endelig forflytte Embedsmænd uden deres Samtykke. Ogsaa her maa underforstaas: »de af ham ansatte« Embedsmænd; thi kun i Henseende til disse er der Anledning til at fastholde en grundlovsmæssig Regel og Undtagelse. Ved Forflyttelse maa, som fremhævet af Holck I S. 267, forstaas Afskedigelse fra det hidtil beklædte og Udnævnelse til et andet Embede, hvorimod det ikke, som Ordets ligefremme Betydning kunde synes at antyde, kommer i Betragtning, om der ved bemeldte Skiften sker en Forandring af Opholdssted. En Forflyttelse kan derfor finde Sted, selv om Midtpunktet for det til begge Embeder henhørende Indbegreb af Forretninger befinder sig paa samme Sted, hvorimod der omvendt ikke er Tale om

Forflyttelse i retlig om end i faktisk Forstand, naar der anvises Embedsmanden en anden Bopæl indenfor hans Embedsdistrikt, eller det paalægges en Embedsmand, hvis Embede efter sin Beskaffenhed ikke har noget stedligt Omraade, at udføre sine Forretninger paa et andet Sted, f. Ex. naar en Officer, en Intendant eller en Avditør i det for Hær og Flaade fælles Avditørkorps forflyttes til en anden Afdeling; se Lov om Hærens Ordning 6 Juli 1867 §§ 116; 118; 123; Lov Nr 69, 28 Maj 1880 § 63; Nr 40, 22 Marts 1897 § 10. Deslige Paalæg maa derfor Kongen i alle Tilfælde kunne give, og vedkommende Embedsmand maa være pligtig til ubetinget at efterleve dem, saa at der ikke her bliver Anvendelse for de særegne Regler i Grl.s § 17. Ifølge denne Paragraf er derimod Kongens foranførte Ret til en egentlig Forflyttelse af Embedsmænd begrænset ved de tilføjede Betingelser, 1) at de ikke ved Forflyttelsen maa tabe i Embedsindtægter, og 2) at der gives dem Valget mellem saadan Forflyttelse og Afsked med Pension efter de almindelige Regler.

Fra de foranførte Regler i Grl.s § 17 om Kongens Ret til at afskedige og forflytte Embedsmænd gjør dog Grl.s § 73 en Undtagelse, idet derefter Dommere regelmæssig ikke kunne afsættes uden ved Dom, ej heller forflyttes mod deres Ønske. Denne Bestemmelse, der efter Ordene kun kan finde Anvendelse paa de fast ansatte, ikke konstituerede Dommere, og kun paa Afskedigelse, ikke paa Suspension; J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del, 3dje Udgave S. 221—22; er hovedsagelig grundet i Hensynet til, at i Retsplejens Interesse Dommerne saa vidt muligt maa være uafhængige af Regeringen og af det politiske Tryk, som den ellers i visse Sager kunde være fristet til at øve paa dem. Ja selv om Regeringen slet ikke havde den Slags onde Hensigter, kunde muligvis vedkommende Embedsmands egen Frygt for at blive forflyttet eller afskediget, hvis hans Afgjørelse gik Regeringen imod, øve en uheldig Indflydelse paa hans Stemmegivning. Fra Regeringens og Domstolenes saavelsom fra Undersaatternes Synspunkt er derfor Bestemmelsen i Grl.s § 73 lige anbefalelsesværdig, idet Fordelene derved langt overveje den dermed forbundne Ulempe, som man derhos ved selve Udnævnelsen i Almindelighed kan værge sig imod, at en Dommer ikke kan fjernes fra sin Post, skjønt han er mindre dygtig, eller forflyttes til et andet Embede, hvor hans Evner vilde gjøre bedre Fyldest, da det ligefremme Indhold af Reglen i Grl.s § 73, som anført, gaar ud paa, at Dommerne regelmæssig ikke kunne forflyttes mod deres Ønske. Da de derhos ifølge samme Forskrift regelmæssig ikke kunne afsættes uden ved Dom, er, bortset fra de nedenfor omtalte Undtagelser, enhver administrativ Afskedigelse en Umulighed. Selv hvor Dommerens Forhold er et saadant, at det enten er en Forbrydelse, der berøver, eller en Mislighed, der svækker den for hans

Stilling nødvendige Agtelse og Tillid, vil Sagen være at indbringe for Domstolene, som have at afgjøre, om han længere kan anses for skikket til at beklæde Embedet eller ikke, i hvilket sidste Fald hans Pensionsret enten vil være forbrudt, ligesom hvor han er dømt til Embedsforbrydelse, eller vil være at fastsætte ved særlig Lov. Forsaavidt en Dommer maatte blive sindssyg eller af anden slig utilregnelig Aarsag sættes ude af Stand til længere at fungere, og han ikke frivillig kan eller vil trække sig tilbage, vil samme Fremgangsmaade være at følge, og hans Pension vil da være at fastsætte i Overensstemmelse med Pensionslovens almindelige Regler.

Fra Reglen i Grl.s § 73 er der dog gjort forskjellige Undtagelser. Saaledes kan den Dommer, der har fyldt sit 65de Aar, afskediges, dog uden Tab af Indtægter, hvorved det i Lov 5 Jan. 1851 § 4 bestemte Størstemaal for Pensioner vil kunne overskrides; Folk. Tid. 1898—99 Sp. 672—80. Naar en Omordning af Domstolene finder Sted; jfr Grl.s § 71; vil den almindelige Regel i Grl.s § 17 om Kongens Ret til at forflytte Embedsmænd ogsaa finde Anvendelse paa Dommere, og det samme maa formentlig ogsaa gælde om Retten til at afskedige dem, allermest af den Grund, at en Omordning af Retsplejen ogsaa vil kunne tænkes at medføre en Indskrænkning af Domstolenes Antal. Ifølge Grundlovens 3dje midlertidige Bestemmelse skal derhos den i Grl.s § 73 indeholdte Bestemmelse, at Dommere ej kunne afsættes uden ved Dom, ej være anvendelig paa de nuværende Dommere, som tillige have administrative Forretninger. Det er klart, at denne Regel finder Anvendelse paa de ved Grundlovens Givelse ansatte Dommere, som fyldestgjøre den nævnte Betingelse; men Spørgsmaalet er, om det samme er Tilfældet med de efter Grundlovens Givelse ansatte. Det kunde nemlig synes, at, naar denne Fortolkning fulgtes, vilde Ordet nuværende; jfr Grundloven 1849, 3dje midlertidige Bestemmelse: nærværende; komme til at staa overflødigt, da Grundlovens Tanke under den nævnte Forudsætning simpelthen havde kunnet gjengives ved: Dommere, der tillige have administrative Forretninger. Men denne Indskrænkning af Reglen til kun at gjælde om de ved Grundlovens Givelse ansatte Dommere er dog ikke beføjet. Herimod taler allerede Hensynet til den Grund, der maa antages at have ført til Bestemmelsen, som er, at Regeringen maa have friere Haand over sine administrative Funktionærer, og at derfor Hensynet til Retsplejens Krav maa vige for Administrationens Fordringer, hvor Embedsmanden staar i Forhold til begge Myndigheder, en Indskrænkning, der er saa meget mindre betænkelig, som den kun rammer Underdommere, medens Overretternes og Højesterets Medlemmer ikke berøres deraf. Men denne Grund til Bestemmelsen finder aabenbart ligesaa vel Anvendelse paa de efter som før Grundlovens Givelse ansatte Dommere, der

tillige have administrative Forretninger. Hertil kommer den Betragtning, at man selv fra dette anførte modsat Synspunkt vil kunne tillægge Ordet »nuværende« i Grl.s § 73 en fornuftig Betydning. Det er aabenbart, at Grundloven ved at opstille sin Regel er gaaet ud fra den bestaaende Ordning, hvorefter i Underinstansen Retsplejen og Forvaltningen ikke ere adskilte, hvilken Ordning dog paa den anden Side ifølge selve Grl.s § 71 skal forandres, saaledes at en Adskillelse mellem begge de nævnte Funktioner finder Sted. Naar da Grundlovens 3dje midlertidige Bestemmelse taler om de nuværende Dommere, der tillige have administrative Forretninger, maa den derved antages at have sigtet til samtlige de under den nuværende Sammenblanding af Retspleje og Forvaltning udnævnte Dommere. Men hvis denne engang maatte blive forandret ved Retsplejens gjennemgaaende Adskillelse fra Forvaltningen, og det efter denne Reform endnu maatte hændes, at Underdommerne beholdt eller atter fik enkelte administrative Forretninger overdragne, vil Undtagelsen i Grundlovens 3dje midlertidige Bestemmelse ikke længere have Hensyn til dem.

Endelig bestemmer Grl.s § 17, 4de Stykke, at der foruden de i § 73 omtalte ved Lov kan opstilles endnu andre Undtagelser fra Kongens Ret til at forflytte og afskedige for visse Klasser af Embedsmænd. Naar Holck I S. 271 bemærker, at det ved disse Grundlovens Udtryk nærmest synes at være antydet, at Undtagelserne skulle være begrundede i de paagjældende Embeders ejendommelige Natur, da kunne vi være fuldstændig enige med ham i denne Paastand, og det vilde derfor næppe være i Overensstemmelse med Grundlovens Forudsætning, naar Lovgivningen f. Ex. vilde opstille den Regel, at overhovedet Embedsmænd af en hvilkensomhelst Art ikke skulde kunne afskediges, saalænge de f. Ex. vare Medlemmer af Rigsdagen. Derimod følger det, som Holck rigtig fremhæver, af Affattelsen, at det altid maa vedblive at høre til Undtagelserne, naar visse Embedsmænd ikke frit kunne afskediges og forflyttes af Kongen i Overensstemmelse med Grl.s § 17. Særlig mærkes, at Kongens Ret til at afskedige saavelsom til at udnævne sine Ministre er grundlovmæssig hjemlet ved § 13, saaledes at der ikke ved simpel Lov kan gjøres Forandring deri.

Som en Grundlovsforskrift, der indskrænker Kongens Myndighed over Embedsmændene, kan endnu mærkes Bestemmelsen i Grl.s § 56, hvorefter Embedsmænd, som vælges til Rigsdagsmænd, ikke behøve Regeringens Tilladelse til at modtage Valg; men vedkommende Embedsmand maa under sin Rigsdagsgjerning dog besørge sit Embede eller lade det besørge paa egen Bekostning; Just. M. Skr. 18 Novbr 1848; K. og U. M. Skr. 31 Oktbr 1849. For saa vidt muligt at forhindre, at Rege-

ringen skal kunne bestikke Rigsdagsmændene ved Tilbud af Embeder, er det endelig endnu i Grl.s § 58, 2det Stykke, fastsat, at det nærmere ved Lov skal bestemmes, i hvilke Tilfælde en Rigsdagsmand, der befordres til et lønnet Statsembede, skal søge Gjenvalg.

7) Med Hensyn til Kongens Myndighed paa Militærforvaltningens Omraade indeholdt Grundloven 5 Juni 1849 § 23 i Lighed med de fleste andre nyere Forfatningslove den Bestemmelse, at Kongen havde den højeste Myndighed over Land- og Sømagten. Denne Forskrift er imidlertid ikke gjentagen i de senere Forfatningslove, og som den antagelige Grund hertil fremhæver Holck I S. 274, at en slig Udtalelse efter Sagens Natur og den almindelige Regel i Grl.s § 11 maatte anses for overflødig Vi formene imidlertid at turde paastaa, at denne Forskriftens antagelige Overflødighed ingenlunde er den eneste og nærmeste Grund til dens Udeladelse, men at den snarere er udeladt, fordi den kunde give Anledning til betænkelige og farlige Misforstaaelser, som om Kongen i Egenskab af saakaldet Krigsherre var stillet i et særligt Raadigheds Forhold til Statens væbnede Magt. Holcks egne Bemærkninger vise, hvor nært et saadant Ræsonnement maa ligge. Thi antog man ikke, at Bestemmelsen hjemlede Kongen en særlig Myndighed som Krigsherre, maatte man med den nævnte Forfatter erklære den for overflødig; men at Grundloven skulde have truffet en i og for sig overflødig Bestemmelse, kunde ikke have Formodningen for sig, og rimeligvis var det derfor, at dens Øjemed netop var at gjøre Kongen til øverste Krigsherre. At der i hvert Fald ikke i sin Tid var fuld Klarhed angaaende Bestemmelsens Betydning, fremgaar noksom af Rigsforsamlingens Forhandlinger; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1645--46; 1727—28; og da dens væsentligste Virkning saaledes kun var at give Anledning til Tvivl og Misforstaaelse, var det i sin Orden, at den udelodes i den gjældende Grundlov, ligesom den heller ikke fandtes i Forf. Lov 2 Oktbr 1855 og Grl. 18 Novbr 1863. En Eftervirkning af den urigtige Opfattelse, hvoraf uden Tvivl, som fremhævet, Bestemmelsen i Grundloven 1849 § 23 er fremgaaet, at Kongen selv efter den konstitutionelle Forfatnings Indførelse skulde være vedbleven at staa i et særligt Forhold til Militærmagten, foreligger ogsaa i Holcks Bemærkning I S. 274 om, at Kongen i Udøvelsen af sin Myndighed derover vel er indskrænket ved Nødvendigheden af ministeriel Kontrasignatur, men at denne dog kun udfordres til de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger, hvorimod Kongen uden Medvirkning af nogen Minister dels umiddelbart, dels gjennem sine militære Embedsmænd gyldig vil kunne udstede saadanne militære Befalinger, der ikke have Karakteren af Regeringshandlinger. Forfatteren tænker herved uden Tvivl paa saadanne militære Foretagender

som f. Ex. at anføre Hæren i Krig, hvor selvfølgelig en Samvirken af Kongen og Krigsministeren paa almindelig konstitutionel Maade ved hver enkelt Befalings Udstedelse vilde være en Urimelighed. Men hele denne Forfatterens Opfattelse er ganske forkert. Al den offentligretlige Myndighed, som Kongen grundlovmæssig kan og skal øve, er indbefattet under Udtrykket: føre Regeringen; jfr Grl.s §§ 7; 8; Lov 11 Febr 1871; m. fl.; og ved hver enkelt Handling af denne Regeringsførelse maa igjen i alt Fald en enkelt Minister medvirke, da Ministrene ifølge Grl.s § 12 netop ere ansvarlige for Regeringens Førelse. Denne Samfølge af Kongens og Ministrenes offentligretlige Virksomhed fremtræder til Overflødighed ogsaa i Grl.s § 11, hvor det vel hedder, at Kongen o. s. v. har den højeste Myndighed over alle Rigets Anliggender, men der strax tilføjes: og udøver den gjennem sine Ministre. Lige over for Holcks ovenanførte Paastand maa vi derfor opstille følgende Sætninger: 1) At Kongen ikke kan udstede andre militære Befalinger end saadanne, hvilke det tilkommer ham at udstede som Regeringens Fører, og 2) at samtlige disse Befalinger ligesaa vel som alle andre kgl. Befalinger for at have Gyldighed i Overensstemmelse med Grl.s § 13 maa være medunderskrevne af en Minister, der ved Medunderskriften bliver ansvarlig derfor. Alle saadanne Befalinger, der ikke udstedes paa denne Maade, vil Kongen være ude af Stand til med Retsvirkning at give. Derfor vil der f. Ex. ikke kunne være Tale om, at Kongen personlig skulde kunne kommandere Hæren i Felten, og det vil ogsaa let ses, hvor lidet det vilde stemme med hele den grundlovmæssige Statsordning, om Hærens Kommando var betroet en ansvarsfri Myndighed, saaledes som det under en modsat Forudsætning vilde være Tilfældet.

8) Angaaende Kongens Myndighed paa Justitsforvaltningens Omraade indeholder Grundloven en Bestemmelse i § 26; jfr Grundlov 5 Juni 1849 § 31; Forf. L. 2 Oktbr 1855 § 18; Grundlov 18 Novbr 1863 § 16; Kol. Lov Nr 124, 6 Apr. 1906 § 8; Forf. L. for Island Nr. 1, 5 Jan. 1874 § 12; hvorefter Kongen kan benaade og give Amnesti. Betydningen af, at denne Bestemmelse er optagen i Grundloven, er ikke den, at den derved hjemlede Ret i modsat Fald ikke vilde have tilkommet Kongen, idet den Beføjelse, som Kongen paa dette Omraade historisk havde øvet, vedblivende maatte tilkomme ham som Indehaver af den udøvende Magt selv efter Grundlovens Givelse, naar blot ikke Grundloven positivt havde betaget ham den. Men den udtrykkelige Omtale deraf i Grundloven har dels den Betydning, at den gjør den heromhandlede Ret til en grundlovsmæssig, dels tilføjer den en særlig Indskrænkning i Henseende til Retten til at benaade Ministrene.

Benaadningsretten har, som fremhævet af Holck I S. 253, sit Udspring fra det samme Princip, der har ført til at opstille Reglen i Grl.s § 27 om Kongens Ret til at meddele Bevillinger og Undtagelser fra Lovene. Ligesaa lidt som denne sidste er nemlig Benaadningsretten at anse som en rent vilkaarlig Beføjelse, idet den tværtimod er en saadan, som spiller og maa spille en fornuftig og nødvendig Rolle i hele Strafferetsplejen. Der vil altid forefalde Sager, i hvilke Loven, hvis Regel kun er dannet med de almindelige Personer og Forhold for Øje, og hvis Undtagelser kun ere begrundede i Kjendsgjerninger, der falde ind under mere almindelige Synspunkter, vil virke uforholdsmæssig haardt ved at anvendes paa den enkelte Forbrydelse, ved hvis Bedømmelse alle de foreliggende særlige Omstændigheder ikke burde lades ude af Betragtning. Lige saa vel vil det dernæst kunne hænde, at det idømte Straffemaal i Forhold til den enkelte Forbryder viser sig at være uforholdsmæssig højt, idet allerede et mindre Maal vil være i Stand til at bevirke den Lydighed mod Loven, der er al Strafs fornuftige Øjemed, og her kan og bør da ligeledes den udøvende Magt ad Benaadningsvejen udfylde den dømmendes Virksomhed.

Ordet benaade, som bruges i Grl.s § 26, kan forekomme i forskjellig Betydning; men i snævrere Forstand betegnes derved kun Eftergivelse eller Formildelse af en allerede idømt Straf i Modsætning til Abolition eller Undertrykkelse af en Straffesags Forfølgning ved Domstolene og Oprejsning eller Ophævelse af Straffesagens Følger i Henseende til Forbryderens Ære. I denne snævrere Forstand er Ordet uden Tvivl brugt i Grl.s § 26, da der til Bestemmelsen som Kongens Benaadningsret er føjet den udtrykkelige Tilkjendegivelse, at han kan »give Amnesti«. Ved Udtrykket Amnesti forstaas efter dets sproglige og historiske Bemærkelse; L. Merle: Des causes de la cessation des peines pag. IX m. fl.; en almindelig fuldstændig Eftergivelse for Fremtiden af de Retsvirkninger overfor det Offentlige, som ere knyttede til begaaede Overtrædelser, som oftest af en vis fælles Art og som oftest tillige begaaede i en vis fælles Anledning. Eftergivelsen skal saaledes være almindelig, hvilket dog ikke udelukker, at der kan gjøres visse Undtagelser fra Amnestien; jfr Kdgj. 28 Jan. 1852; Patent 29 Marts s. A.; Bekjgj. 31 s. M.; kgl. Resol. Nr. 151 21 Septbr 1881. Dernæst skal den være fuldstændig, saa at alle de fremtidige Virkninger udslettes. Ere Overtræderne endnu ikke satte under Tiltale, bortfalder Tiltalen; jfr kgl. Resol. 5 Novbr 1880; ere de endnu ikke dømte, bortfalder Domfældelsen; er Straffen endnu ikke fuldt udstaaet, bortfalder Resten; jfr Bekjgj. Nr. 58, 7 April 1888. Er Straffen fuldt udstaaet, bør den endnu tilbageværende Indskrænkning i Æreretten, som Domfældelsen har affødt, bortfalde, om end det er et Spørgsmaal,

hvorvidt man fuldt ud har gjort sig denne Amnestiens begrebsmæssige Udstrækning klar.

Medens Benaadning meddeles af Hensyn til den Enkelte, er Amnestien i en overvejende Grad fremkaldt ved en Samfunds Interesse som f. Ex. for at forøge Landets Forsvarskraft, naar der ved en forestaaende eller udbrudt Krig tilstaas Generalpardon til undvegne Værnepligtige paa Betingelse af, at de vende tilbage til Fanerne; jfr Rappels og Pardons Patent 3 Oktbr 1788; 31 Avg. 1807; 12 April 1849. Men især er dog Øjemedet med Amnestien at tjene til Gjenoprettelse og Styrkelse af Fred og Enighed, naar den er bleven forstyrret ved Krigstilstande mellem Nationerne; jfr Patent 8 Marts 1814; 7 Avg. 1816; Fredstraktat 30 Oktbr 1864 § 23; Just. M. Skr. 4 Oktbr 1865; eller ved Oprør; Plakat og Bkjgj. 10 Maj 1851; Kdgj. 28 Jan. og Patent 29 og 31 Marts, 10 og 21 Maj 1852; eller andre politiske eller religiøse Rørelser; jfr Pl. 26 Juni 1848; K. og U. Cirk. s. D.; indenfor Folket selv, idet den kaster et Glemselens Slør over det skete ved en almindelig Eftergivelse af det ved Deltagelse i disse Begivenheder paadragne Ansvar. Undertiden meddeles Amnestien ogsaa uden en saadan særlig Anledning paa Grund af visse for Tronen og Landet betydningsfulde Begivenheder, saasom en Regerings Tiltrædelse; jfr Pl. 28 Jan. 1848; Bkjgj. Nr 17, 1 Febr 1906; eller Kongens Fødselsdags Fest; jfr Bkjgj. 7 April 1888; idet den da er et Udtryk for den ved Begivenheden fremkaldte milde og overbærende Stemning og i denne sin Egenskab ligeledes kan bidrage til at styrke Freden og Forstaaelsen indenfor Samfundet.

Af Hensyn til den Samfunds Interesse, der saaledes regelmæssig gjør sig gjældende ved Amnestiens Meddelelse, kan det forstaas, at Grundloven særlig har fastslaaet Kongens Ret til at meddele den, idet den praktiske Betydning deraf er, at han i de anførte og lignende Tilfælde har en almindelig Adgang til gjennem en Amnesti at abolere, benaade og meddele Oprejsning, medens han, hvor Talen er om Eftergivelse af Overtrædelsers Retsvirkninger for enkelte Personer, kun har den mere indskrænkede Benaadningsret grundlovmæssig tilsikret, og Retten til at abolere og meddele Oprejsning i slige Tilfælde følgelig falder udenfor denne Grundlovs Forskrift.

Vi fastholde derefter, at der ved Grl.s § 26 for det første er tillagt Kongen en grundlovmæssig Ret til at benaade ɔ: til helt eller delvis, ubetinget eller betinget, at eftergive en allerede idømt Straf; C. Torp: Straffriheds og Strafophørs Grunde S. 109—110; Kgl. Resolution 23 Decbr 1864 II--3, hvorefter Sager angaaende Eftergivelse eller Nedsættelse af Straffe i de Tilfælde, hvor Straffen er to Aars Strafarbejde eller ringere Straf, og Ministeriet ikke er bemyndiget til at afgjøre Sagen ad mandatum;

jfr Kgl. Resolution 25 Maj 1844 § 1; kan foretages udenfor Statsraadet; med mindre Kongen maatte nære Betænkelighed ved at bifalde Justitsministeriets Indstilling; Lov 2 Febr 1866 om Erklæringers Meddelelse til Ansøgere og Klagere. En Indskrænkning heri er kun gjort, forsaavidt Ministrene angaar, idet Kongen ikke uden Folketingets Samtykke kan benaade dem for de dem af Rigsretten idømte Straffe. Grunden til denne Regel er selvfølgelig at søge i den Omstændighed, at den konstitutionelle Ministeransvarlighed under en modsat Forudsætning kunde gjøres aldeles illusorisk ved Hjælp af Kongens Benaadningsmyndighed. Imidlertid er det tillige indlysende, at denne Grund kun fører til at kræve Folketingets Samtykke til Benaadningen, hvor Tinget selv har anlagt Sag, ikke derimod, hvor Kongen har gjort det; men ifølge Paragrafens almindelige Udtryk er dens Regel dog ogsaa anvendelig i dette Tilfælde. Nærmest skyldes dette dog vistnok en Uagtsomhed, idet Reglen er optagen fra Grundloven 1849 § 31, hvilken Grl.s § 20 imidlertid ikke saaledes som den gjældende Grl.s § 14 udtrykkelig omtalte Ministres Anklage af Kongen saavel som af Folketinget. I Kilden var derfor Artiklens almindelige Affattelsesmaade fuldt beføjet, medens Reglen i den gjældende Grundlov burde været begrænset til de Tilfælde, hvor Folketinget har anlagt Sag, da der ingen rigtig Mening er i at nægte Kongen Ret til at benaade, hvor han selv har ladet anlægge Sag. — Paa den anden Side maa fremhæves, at Indskrænkningen i Kongens Benaadningsret kun angaar M i n i s t r e n e, ikke andre muligvis ogsaa i Medfør af Grl.s § 69 ved Rigsretten dømte Personer, og dernæst kun angaar de Ministrene ved R i g s r e t t e n idømte Straffe, ikke saadanne, som maatte være idømte dem ved de almindelige Domstole for Forseelser, der ikke vedkomme deres Embedsførelse.

Dernæst har Kongen ifølge samme Grundlovsparagraf en Ret til at amnestere, altsaa til under Et ikke blot at benaade men ogsaa ophæve Tiltale og meddele Oprejsning for et vist Indbegreb af ensartede eller i samme Anledning begaaede, som oftest politiske, Forbrydelser. Ifølge Amnestiens almindelige Begreb opstaar Spørgsmaalet derom ikke særligt med Hensyn til Ministrene, hvorfor Grundloven ogsaa tier om Kongens Ret til at amnestere dem. Der kan i det højeste spørges om Kongens Ret til at indbefatte Ministrene i en meddelt Amnesti, og i saa Henseende er det givet, at Kongen ikke paa egen Haand kan gjøre det mere, at amnestere, naar allerede det mindre, Benaadningen, udkræver Folketingets Samtykke. Og hvad ikke dømte Ministre angaar, vil Kongen ogsaa ved Amnestien kun kunne renoncere paa sin egen Anklagemyndighed, ikke paa den, der grundlovmæssig er tillagt Folketinget, hvorfor dettes Sam-

tykke i alle Tilfælde maatte udkræves til ogsaa at kunne indbefatte Ministrene i Amnestien; jfr ovfr II S. 142.

Naar Grl.s § 26 paa den anførte Maade tillægger Kongen en Ret til at benaade og give Amnesti, kan man iøvrigt spørge, hvorledes denne Forskrift nærmere skal forstaas. Er det Meningen med den, at der vedblivende efter som før Grundloven skal bestaa en Ret til at benaade og give Amnesti, og at denne Ret skal tilkomme Kongen, eller er det kun Meningen, at Meddelelse af den Benaadning og Amnesti, som den gjældende Ret maatte hjemle, skal være forbeholdt Kongen, saaledes at den ikke kan tillægges Lovgivningsmagten, Rigsdagen eller lignende. Under denne Forudsætning vilde der altsaa ikke være noget til Hinder for, at den almindelige Lovgivning opstillede nærmere Betingelser f. Ex. for Benaadningsmyndighedens Udøvelse, idet den f. Ex. bestemte, at Forbrydere, der vare dømte for visse Ugjerninger eller vare idømte visse Straffe, ikke maatte benaades før efter en vis Tids Forløb eller muligvis endog slet ikke maatte benaades. Ja, der vilde endog ikke være noget til Hinder for, at Lovgivningen bestemte, at Benaadning slet ikke mere skulde kunne ske, idet § 26 nøjedes med at bestemme, at den, for saa vidt den øvedes, skulde øves af Kongen. Holck I S. 253 synes dog ikke at ville opfatte Paragrafens Mening saaledes i Henseende til den egentlige Benaadning, hvorimod han ikke udtaler sig særligt angaaende Amnestispørgsmaalet og om Abolition før Dom formener, at det ikke kan være Paragrafens Mening at ville tillægge Kongen en grundlovmæssig sikret, ubegrænset Ret i saa Henseende, men at de nærmere Begrænsninger af denne Ret maa være forbeholdte den almindelige Lovgivnings Bestemmelse. Vi skjønne imidlertid ikke rettere, end at Spørgsmaalet maa besvares ganske ens, hvad enten Talen er om at benaade eller om at amnestere, og hvis man, som man formentlig bør, ikke lægger det mindre Indhold ind i Forskriften for Benaadningsretten vedkommende, bør man ogsaa anerkjende, at Meningen med dens Forskrift for Amnestiens Vedkommende er, at Retten til at meddele den skal existere, og at den skal kunne øves af Kongen, hvorfor den almindelige Lovgivning ikke vil kunne opstille indskrænkende Betingelser i saa Henseende. Hvad derimod angaar Spørgsmaalet om Kongens Ret til at abolere og meddele Oprejsning udenfor Amnesti-Tilfælde, da er denne Ret ikke indbefattet under den anførte Grundlovs Forskrift og maa, da der herved er Tale om at gjøre en Undtagelse fra de Love, der paabyde Forbryderes Forfølgning og medføre visse retlige Følger af Forbrydelsen foruden selve Straffen, besvares i Overensstemmelse med Grl.s § 27; Kgl. Resol. 20 Febr 1850 med Note; Lov om Erklæringers Meddelelse til Ansøgere og Klager 2 Febr 1866, hvori nævnes ikke blot Ansøgninger om Eftergivelse

og Formildelse af tilkjendte Straffe, men ogsaa om Fritagelse for Tiltale. Derefter vil Omfanget og Betingelserne for Rettighedens Udøvelse være overladt Lovgivningen, saaledes at Kongen, naar en dertil sigtende Lov foreligger, kun vil kunne øve den paa lovbestemt Maade; jfr saaledes i Henseende til Meddelelse af Æresoprejsning Lov 3 April 1868; Lov Nr 49, 13 April 1894 Nr 129, 1 Apr 1905 § 21. Og hvor en saadan Lov ikke findes, maa Afgjørelsen bero paa, om Myndighedens Øvelse ifølge de indtil 5 Juni 1849 gjældende Regler har været i Brug. Derefter maa saaledes Kongens Myndighed til at abolere enkelte Forbrydelser, naar denne Abolition ikke staar i Sammenhæng med en meddelt Amnesti, f. Ex. ophæver Undtagelser derfra, bestemmes. Heller ikke er der noget i Vejen for, at den almindelige Lovgivning tillægger andre Myndigheder, f. Ex. Justitsministeriet, en Abolitionsret ligesaa vel som en Benaadningsret; jfr Str. L. 10 Febr 1866 § 36 m. fl.; C. Torp: Anf. Værk S. 108—109.

9) Angaaende Kongens Myndighed i den indre Forvaltnings Anliggender indeholder endelig Grl.s § 28; jfr Grundloven 1849 § 33; Forf. Lov 1855 § 51; Grundlov 1863 § 53; den Bestemmelse, at han har Ret til at lade slaa Mønt i Henhold til Loven. Dette saakaldte Møntregal afgav vel fra først af en Indtægtskilde, hvori der undertiden tillagdes andre, f. Ex. Kjøbstaden, hvori Mønten fandtes, Andel; jfr J. Steenstrup: Studier over Kong Valdemars Jordebog S. 222 flg.; men allerede en rum Tid før Suverænitetens Indførelse var det dog ophørt at betragtes som en saadan, hvorimod Øjemedet dermed nu er at yde Sikkerhed for Møntens Godhed og formelt at afgive et Slags symbolsk Vidnesbyrd om Kongens Højhedsret, idet Mønten bærer hans Billede eller Navnetræk; Bekgj. Nr 223, 12 Septbr 1906; Nr 122, 24 Apr; Nr 215, 25 Oktbr 1907. I Overensstemmelse hermed er det ogsaa bestemt i Møntlov 23 Maj 1873 § 12, at al Udmøntning sker ifølge Regeringens umiddelbare Foranstaltning; og ikke kan iværksættes ved private eller overdrages dem ved Bortforpagtning eller paa anden Maade; og i Lovens § 8 er der dernæst efter enkelte Bestemmelser angaaende Præget og Paaskriften foreskrevet, at Kongen iøvrigt fastsætter Mønternes Præg og Paaskrift, jfr Bekjgj. Nr 115, 23 Avg. 1873; Nr 80, 28 Maj 1874; Nr 9, 5 Febr 1875; Nr 207, 15 Novbr 1888. Da Grl.s § 28, som foran bemærket, bruger Udtrykket »i Henhold til Loven«, vil det iøvrigt være Lovgivningsmagten overladt at give de nærmere Forskrifter for Møntningens Iværksættelse, hvilket for den nugjældende Mønts Vedkommende er sket ved Møntlov Nr 66, 23 Maj 1873; jfr for Island Bekjgj. Nr. 19, 25 Septbr s. A.; Lov Nr 30, 21 Marts 1874; Nr 17, 24 Marts 1875. Med Hensyn til Møntlovens Bestemmelser kan mærkes, at de ikke blot ere af legal, men for den væsentligste Del ogsaa af traktatmæssig Natur,

det de ere optagne i Konvention 27 Maj 1873; jfr Bekjgj. Nr 88, 26 Juni 1873; og følgelig ikke ensidig kunne forandres og ophæves af vor Lovgivningsmagt; jfr Bekjgj. Nr 42, 21 Marts, og Nr 78, 18 Maj 1876. Med Hensyn til Lovens Indhold kan mærkes, at den har bestemt Grundlaget for Danmarks Møntsystem, som ifølge dens § 1 og Konventionens Art. 1; jfr Adg Nr 18, 24 Marts 1875; Nr 37, 17 Marts 1876; er Guld, dog med Benyttelse af Sølv og ringere Metal til Skillemønt. Dernæst har Loven i §§ 2—3; jfr Konventionens Artikler 2—3; truffet Bestemmelse om Guldmønterne, som skulle udpræges, deres Gehalt, Lødighed, Vægt og Størrelse; i § 4 og følgende; jfr Konventionens § 4 og følgende; om Skillemønterne, som kunne udmøntes, den Værdi, hvortil de skulle ansættes, og den Størrelse, Vægt og Finhed, som de skulle have; i § 6; jfr Konventionens Artikel 6; om Broncemønterne, deres Størrelse og Vægt og den Værdi, hvortil de skulle ansættes. Hertil slutter sig den udfyldende Forskrift i Lovens § 7; jfr Konventionens Artikel 7; angaaende det tilladelige Størstemaal for Afvigelserne fra de givne Regler, hvorefter Lovens § 8; jfr Konventionens Artikel 8; indeholder visse almindelige Bestemmelser angaaende Lovens Præg og Paaskrift.

Det er dernæst en Selvfølge, at det tilkommer Lovgivningsmagten at hjemle Møntens Egenskab som tvungent Betalingsmiddel, hvilket ogsaa er sket i Lovens §§ 9—10; jfr Konventionens Artt. 9—10 og Lov Nr 167, 21 Decbr 1874; for Island Bekjgj. Nr 4, 24 Febr 1875. Ifølge den førstnævnte Paragraf ere nemlig de i Henhold til de foregaaende Paragrafer prægede Mønter lovligt Betalingsmiddel saavel til Statskassen som imellem Mand og Mand; jfr Fdg Nr 18, 24 Marts 1875; for Island Nr 5 s. D.; men ifølge § 10 er ingen forpligtet til af Skillemønt i én Betaling at modtage et højere Beløb end 20 Kroner i 1- og 2-Kronestykker, 5 Kroner i mindre Sølvmønt og 1 Krone i Broncemønt, dog at i Betaling for Afgifter til Stat og Kommune ethvert Beløb af 1- og 2-Kronestykker modtages. Dernæst følger det af Konvention 27 Maj 1873 Artt. 9, 10; jfr Bekjgj. 18 Maj 1876; at de foranstaaende Regler ikke blot finde Anvendelse paa de i Danmark, men ogsaa paa de i Norge og Sverrig i Overensstemmelse med Konventionens Bestemmelse og de i hvert enkelt Land i Henhold dertil givne Forskrifter; jfr Bekjgj. 24 Maj 1875; 18 Maj 1876 prægede Mønter. Dette er vel ikke udtrykkelig udtalt i Loven, men forudsættes dog f. Ex. i dens § 10, og det er derfor et ikke tilstrækkeligt omfattende Udtryk, naar Lovens § 9 siger, at de »efter ovenstaaende Regler prægede Mønter ere lovligt Betalingsmiddel«, idet de paagjældende Regler kun have Hensyn til de i Danmark prægede Mønter. Guldmønterne ophøre at være lovligt Betalingsmiddel mellem Mand og Mand, naar de have mistet over ½ pCt. af deres lovbestemte Vægt, hvorimod

de selv efter den Tid vedblive at gjælde for deres paalydende Værdi i Betalinger til Statskassen, dog med det Forbehold for de norske og svenske Mønters Vedkommende, at de ikke maa have tabt 2 pCt. i Vægt; jfr Konventionens Art. 10; Bekjgj. 9 Juni 1883. Skillemønten ophører at være lovligt Betalingsmiddel mellem Mand og Mand, saa snart Præget ved Slid er blevet utydeligt, men i Forhold til Statskassen først, naar det ikke længere kan kjendes, for hvilket Riges Regning de ere prægede; jfr Konventionens Art. 10. Mønter, som ikke længere ere lovligt Betalingsmiddel over for hvemsomhelst, maa derhos ifølge Lovens § 10; jfr Konventionens Art. 10; ikke atter sættes i Omløb af Finanshovedkassen, hvilket ogsaa gjælder om Sølvmønt, der holder 4 eller flere Procent under den rette Vægt. Amtstuerne, Nationalbanken og dens Filialer ere forpligtede til at anholde og til Finanshovedkassen indsende deslige slidte Mønter, Hoved-, saavelsom Skillemønt. For at Befolkningen kan have Adgang til at kontrollere de anførte Betingelsers Tilværelse, er det derhos i Lovens § 10 bestemt, at der skal træffes Foranstaltning til, at der under offentlig Kontrol justeres, stemples og til bestemt Pris sælges Vægtlodder, som holde Normalvægten, og andre, som holde Passérvægten for Guldmønterne. Ved Lovens § 10 er der endelig ogsaa givet Finansministeren en overordentlig Bemyndigelse til at give Erstatning for Mønter, der have lidt voldsom eller ulovlig Beskadigelse saavel som for falske Mønter, naar der er Grund til at antage, at Ihændehaveren har modtaget den beskadigede eller falske Mønt i god Tro; F. M. Skr. Nr 195, 2 Decbr 1881; jfr Bekjgj. 9 Juni 1883 (Ussings Lovsaml. S. 465).

Endvidere er det Lovgivningsmagten, som fastsætter Regningsenheden, der ifølge Møntlovens § 2; jfr Konventionens Art. 2; Bekjgj. Nr 76, 21 Maj 1874; for Island Nr 17, 6 Juni s. A.; er henholdsvis $^1/_{10}$ og $^1/_{20}$ af de i Henhold til Paragrafen udprægede 2 Slags Guldmønter og paalægger Forpligtelsen til at benytte den, der ifølge Lovens § 13 gjælder i alle Statens, Nationalbankens og Kommunernes paa islandsk Mønt lydende Regnskaber og Udfærdigelser, ligesom samme Forpligtelse paahviler ethvert Institut eller Selskab, som har Koncession af Regeringen eller ifølge Lov eller Bevilling nyder Stempelbegunstigelse, og ifølge Lovens § 18 omfatter alle Forpligtelser til Betalinger i indenlansk Mønt, der indgaas, efter at den ny Regningsenhed i Henhold til Lovens § 17 ved Bekjgj. Nr 76, 21 Maj; Nr 116, 1 Septbr og for Island Nr 25, 19 Septbr 1874 er indført.

De tidligere berørte Konventioner med Sverrig og Norge angaa kun Mønten, med Hensyn til hvilken de derhos kun forpligte Danmark til at lade præge et vist Indbegreb af Mønter og anerkjende saadanne, som maatte være prægede i de andre nordiske Lande af konventionsmæssig

Natur, for at være lovligt Betalingsmiddel i Landet, medens den Mulighed ikke er udelukket, at Danmark ligesom hvert af de øvrige Lande til eget Brug kan lade præge endnu andre Mønter, hvorhos Konventionen aldeles ikke angaar Pengerepræsentativer, hvortil Grunden er den, at der med Hensyn til samme i hvert Land gjælde ganske forskjellige Regler. For vort eget Lands Vedkommende maa særlig mærkes, at Kongens grundlovmæssige Ret til at slaa Mønt ikke indbefatter en Ret til at udstede Pengerepræsentativer. Da Udstedelsen deraf nemlig i tidligere Tid dels var bleven misbrugt fra Regeringens Side, dels i alt Fald havde vist sig som en mislig og farlig Udvej til at raade Bod paa Øjeblikkets Nød, gav Kongen efter Pengekrisen i 1813 for et vist Tidsrum ganske Afkald paa Udøvelsen deraf, idet han ved Oktroj 4 Juli 1818 § 42; jfr Lov Nr 157, 12 Juli 1907 § 1; har tilsagt Nationalbanken, at der i det Tidsrum af 90 Aar, for hvilket Oktrojen ifølge dens § 58 gjælder, hvilket nu er forlænget til 31 Juli 1938, ikke fra Statens Side vil blive udgivet eller meddelt Tilladelse til at udgive noget repræsentativt Betalingsmiddel, men at derimod Nationalbankens Sedler skulle være det eneste, der som saadant skal kunne være gjældende mellem Mand og Mand og modtages ved Kongens og andre offentlige Kasser. Bankens Eneret udstrækker sig herefter kun til Repræsentativer, der have Karakter af tvungne Betalingsmidler; men for at et Repræsentativ o: et Papir, som af Udstederen paa Anfordring skal indløses med rede Penge, kan siges at have denne Karakter, vil det være tilstrækkeligt, at det skal modtages efter sin paalydende Værdi i de offentlige Kasser, hvorimod det ikke til samme Øjemed vil være nødvendigt, at en lignende Forpligtelse ogsaa er paalagt Borgerne; jfr Fundats 5 Jan. 1813 § 1. Derimod vil det staa Staten fuldkommen frit for at udstede Repræsentativer, der ikke i nogen Henseende have Karakteren af et tvungent Betalingsmiddel. Dette var ikke Tilfældet ifølge Fdts for Rigsbanken 5 Jan. 1813 § 1, hvori Kongen udtrykkelig lovede, at der aldrig og under ingen Omstændigheder fra Statens Side skulde sættes noget ikke-rentebærende, paa Ihændehaveren lydende Repræsentativ i Omløb, til hvilket almindelige Tilsagn føjedes det yderligere Løfte, at der i Særdeleshed aldrig skulde tillægges nogen Obligation eller andet Papir den Rettighed at maatte gaa som tvungent Betalingsmiddel hverken imellem Mand og Mand eller ved de kongelige Kasser. Denne Udtalelse paaberaabes udtrykkelig i Oktr. 4 Juli 1818 § 42, men dog i en ændret Gjengivelse, hvori det hedder, at »Nationalbanken skal være og forblive det eneste i Danmark beretttigede Institut til repræsentative Betalingsmidlers Udgivelse, hvis Aarsag Kongen for sig og Efterfølgere i Regeringen gjentager det Rigsbanken ved Fdts 5 Jan. 1813 givne Tilsagn, at der ikke, saalænge denne

Oktroj er gjældende, skal fra Statens Side udgives eller tilstedes, at der udgives noget repræsentativt Betalingsmiddel, men at derimod Nationalbankens Sedler skulle være det eneste, der, som saadant, skal kunne være gjældende mellem Mand og Mand og modtages ved Kongens og andre offentlige Kasser«. Herefter kan Staten frit udgive eller tillade udgivet Repræsentativer, men ikke repræsentative Betalingsmidler ɔ: Repræsentativer, der skulle kunne gives i Betaling eller være tvungne Betalingsmidler. Naar Holck I S. 273 slutter, at Repræsentativet, for at Nationalbanken skal have Eneret til dets Udstedelse, synes at maatte lyde paa Ihændehaveren og være ikke rentebærende, da kan denne Mening ikke billiges. Thi den var kun rigtig ifølge Fdg 5 Jan. 1813 § 1, for saa vidt Talen var om Repræsentativer, der ikke i nogen Henseende skulde have Karakteren af et tvungent Betalingsmiddel, hvorimod ethvert Papir, der har den sidstnævnte Karakter, falder ind under det ved Oktroj 1818 § 42 gjentagne Tilsagn i Fdts 1813 § 1; angaaende tvungne Betalingsmidlers Udstedelse jfr Ordene i Fundatsen: nogen Obligation eller andet Papir o. s. v. Naar Holck bemærker, at et rentebærende Papir synes at have mere tilfælles med en Obligation end med et Repræsentativ, da er herved at mærke, at Fdts 1813 § 1 udtrykkelig ogsaa udstrækker Eneretten til Obligationer, der skulle gaa som tvungne Betalingsmidler, og Hensynet til de Vanskeligheder i Omsætningen, som Rentens Beregning fremkalder, er dernæst næppe heller af en saadan Betydning, at Privilegiet af den Grund skulde kunne erklæres for uanvendeligt paa rentebærende Papirer. Holck selv synes ogsaa at erkjende dette, idet han dog til Slutning ikke drister sig til at erklære Bestemmelsen for uanvendelig paa Papirer, som ere tvungne Betalingsmidler, selv om de ere rentebærende. Praxis drister sig heller ikke til at anse Privilegiet for ikke omfattende deslige Papirer; jfr Just. M. Skr. 25 Juni 1851; hvilket bedst fremgaar af den Kjendsgjerning, at Bankbestyrelsens Samtykke indhentedes til Udstedelse af rentebærende Kreditbeviser i Henhold til Fdg 5 Juni 1848 § 4; Lov 15 Maj 1850 § 13; 27 Jan. 1851 § 14; 26 Avg. 1864 § 3; jfr Bekjgj. 30 Septbr s. A.; Lov 27 Marts 1866 § 3; jfr Bekjgj. 18 Septbr s. A. og foreløbig Lov 1 Avg. 1870 § 30; jfr Bekjgj. 9 Avg. s. A.; hvilke skulde modtages i de kongelige Kasser, men ikke mellem Mand og Mand.

Nationalbankens Sedler; Kdgj. Nr 41, 4 Maj 1875; Nr 161, 25 Oktbr 1883; Nr 97, 17 Maj 1888; Nr 122; 10 Septbr 1898, Kdgj. Nr 85, 21 Apr 1904; skulle modtages saavel mellem Mand og Mand som i de kongelige Kasser; jfr Fdts 5 Jan. 1813 § 4; Oktr. 4 Juli 1818 §§ 19, 20; Pl. 13 Maj 1845. Med Hensyn til norske og svenske Sedlers Modtagelse i Statens Kasser; se Nr 121, 26 Novbr 1901; med Hensyn til islandske; Bekjgj. Nr 9, 25 Jan. 1905. Til Udstedelse af nye eller Inddragelse af gamle Sedler

udfordres ikke Rigsdagens Samtykke; jfr Bekjgj. 3 Decbr 1850; 25 Septbr 1860; 5 Jan. 1866; m. fl.; og ligesaa lidt udkrævedes det til Bestemmelser angaaende Funderingen af den cirkulerende Seddelmasse; jfr Kdgj. 20 Decbr 1873; Nr 120, 2 Novbr 1877; Nr 21, 19 Febr 1886; Nr 108, 25 Juni 1897; Nr 167, 27 Decbr s. A. Derimod mærkes nu Lov om Forlængelse af Nationalbankens Oktroj Nr. 157, 12 Juli 1907 § 5; Kdgj. Nr 229, 22 Novbr s. A.

For de dansk-vestindiske Øer, for hvilke Møntkonventionen ikke gjælder, mærkes Møntloven Nr 49, 29 Marts 1904 og Lov Nr 41, 1 Apr 1905 samt Lov om en dansk-vestindisk Seddelbank Nr 50, 29 Marts 1904; jfr Koncession Nr 15, 20 Juni s. A.

§ 11.

Den udøvende Magts Indhold. Fortsættelse.

I det foregaaende have vi afsluttet Undersøgelsen angaaende den udøvende Magts grundlovmæssige Beføjelser i statsretlige Forhold og gaa derefter over til at undersøge dens Opgave og Virken, hvor Spørgsmaalet bliver om folkeretlige Forhold eller internationale Anliggender.

Med Hensyn til disse maa først mærkes den Hovedregel, at Folkeretten ikke opstiller bestemte Normer for, hvem der er beføjet til at repræsentere den enkelte Stat og optræde handlende paa dens Vegne; jfr Folkeretten S. 188, E. Mejer: Über den Abschluss von Staatsverträgen; Vorwort; S. 31—100. Ved Afgjørelsen af, hvilken Myndighed der tilkommer den udøvende Magts Indehaver i Henseende til Ordningen af vor Stats internationale Forhold, ere vi derfor ogsaa henviste til at granske vor egen positive Statsret, først og fremmest Grundloven, som i § 18 bestemmer: Kongen erklærer Krig og slutter Fred samt indgaar og ophæver Forbund og Handelstraktater; dog kan han ikke uden Rigsdagens Samtykke afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold; jfr derimod Grundloven 5 Juni 1849 § 23, hvis Slutning bestemte, at Kongen ikke uden Rigsdagens Samtykke kunde afstaa nogen Del af Landet, raade over nogen Statsindtægt eller paadrage Staten nogen anden bebyrdende Forpligtelse. Den første Kilde til den nuværende Affattelse er Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 17, som dog nøjedes med at bestemme, at Kongen ikke maatte indgaa nogen Forpligtelse, der »væsentlig« forandrede de bestaaende statsretlige Forhold, hvorimod Grundloven 18 Novbr 1863 § 15 ganske stemte med den nuværende Affattelsesmaade.

Vi undersøge da først den Myndighed, som tilkommer Kongen i internationale Forhold, og derefter denne Myndigheds Begrænsning ved Nødvendigheden af Rigsdagens Medvirkning i disse Forhold.

Naar Grl.s § 18 opregner et vist Indbegreb af internationale Hand-

linger, til hvis Foretagelse Kongen erklæres for beføjet, men denne Opregning dog langt fra er udtømmende, idet der endnu findes en Flerhed af andre herhen hørende Beføjelser, saasom til at afsende og modtage Gesandter, øve Repressalier og Retorsion, hvorom Grundloven intet melder, saa bliver først Spørgsmaalet, om ogsaa disse Beføjelser tilkomme Kongen, eller om de muligvis blive at øve af andre eller slet ikke forfatningsmæssig kunne øves. Dette sidste er paa Forhaand aldeles uantageligt, idet Grundloven paa ingen Maade kan antages at have villet berøve vor Statsmagt nogensomhelst Beføjelse, som folkeretlig er erkjendt at tilkomme den; og dernæst kan det heller ikke paastaas, at Grundloven har villet overdrage Udøvelsen deraf til nogen anden Myndighed end Kongen, da den intet Steds indeholder mindste Antydning deraf. Tværtimod maa bemeldte Beføjelse tilkomme ham til Trods for § 18's Tavshed, der ingenlunde kan antages at skulle udelukke. Dette følger for det første af selve Monarkens almindelige forfatningsretlige Stilling, ifølge hvilken han er Statsmagtens almindelige vedvarende Indehaver og derfor ogsaa den, med hvem fremmede Magter alene til Stadighed og med Bekvemmelighed kunne forhandle paa Statens Vegne. Dernæst fremgaar Sætningens Rigtighed positivt af Forskriften i Grl. § 11, hvorefter Kongen med de i Grundloven foreskrevne Indskrænkninger har den højeste Myndighed i a l l e Rigets Anliggender, altsaa ogsaa i de internationale. Det er derfor strængt taget overflødigt, naar Grl.s § 18 positivt tillægger Kongen en speciel Beføjelse i Henseende til enkelte internationale Anliggender, idet Paragrafens egentlige Betydning tværtimod ligger i den negative, Reglen tilføjede Indskrænkning, som er begrundet i Nødvendigheden af Rigsdagens Medvirkning til visse Akter. Naar den dog forud har fremhævet visse Kongen tilkommende positive Beføjelser, finder dette sin naturlige Forklaring i deres fremragende praktiske Betydning, der gjorde det ønskeligt, at de særlig og udtrykkelig omtales i Grundloven. Denne Affattelsesmaade var saa meget naturligere, som Grundloven paa dette Punkt til en vis Grad kan siges at have fulgt Kongelovens Forbillede, thi ligesom Grundloven i § 11, tillægger hin i § 6 som i en Sum Kongen ene Magt til at bruge alle Regalier og jura majestatis, hvad Navn de og have kunde; men forinden har den dog i § 5, overensstemmende med Grl.s § 18, særlig bestemt, at Kongen ene skal have Vaaben- og Væbnings Magt, føre Krig, slutte og ophæve Forbund, med hvem og naar han det godt befinder. Naar vi altsaa spørge, hvilken Kongens Myndighed i internationale Forhold er, maa Svaret lyde, at han overhovedet er beføjet til at udøve al den Magt og Myndighed, som der kan være Spørgsmaal om at øve paa Statens Vegne i disse Forhold, blot med den af Grl.s § 18 i Slutningen følgende Begrænsning.

Som særlige Beføjelser, indeholdte i denne Kongens almindelige Myndighed til at repræsentere Riget udadtil, kunne mærkes:

I. Den aktive og passive Gesandtskabsret eller Ret til at afsende ordentlige og overordentlige Sendebud til fremmede Regeringer, modtage disses Afsendinge og føre Forhandlinger med dem. Fremdeles indbefattes under Gesandtskabsretten Beføjelse til at ansætte Konsuler samt anerkjende de af fremmede Stater ansatte Konsuler m. v. For saa vidt ere vi enige med Holck, men naar han saa I S. 275 af det anførte slutter, at det derfor i Almindelighed ikke kan være tilladt nogen Avtoritet eller enkelt Undersaat uden Kongens Samtykke at indlade sig i nogen Forhandling med en fremmed Magt om Statsanliggender, og at den Omstændighed, at Strfl.s §§ 71 og 72 nøjes med at fastsætte Straf for den, der indlader sig i Forhandlinger med en fremmed Regering i et rigsfjendtligt Øjemed, vel viser, at slige Forhandlinger, naar de føres i et andet Øjemed, ikke ere strafbare, men ikke, at de ere tilladelige, da kunne vi paa ingen Maade erklære disse Paastande for antagelige.

Allerførst er det indlysende, at det er uden praktisk Betydning at erklære de paagjældende Handlinger for utilladelige, naar Straffeloven dog ikke sætter Straf for dem. Forpligtelsen til at undlade de omspurgte Forhandlinger er da i det højeste en moralsk, men ikke nogen Retspligt, idet Foretagelsen deraf ikke er noget Retsbrud, der drager Retshaandhævelse efter sig. Fra et retligt Synspunkt ville derfor de paagjældende Forhandlinger i og for sig kunne være fuldkommen tilladelige. Saaledes vil det f. Ex. være fuldkommen beføjet, naar en Undersaat, der formener sig at være i Besiddelse af personlig Indflydelse hos en fremmed Regering, selv eller ved Sendebud stræber at stemme denne gunstig for Landet. Heller ikke vil der være noget til Hinder for, at en dansk Undersaat efter Omstændighederne optræder som Statens uanmodede Forretningsfører, f. Ex. ved at forhandle med en fremmed Myndighed angaaende Vilkaarene for et vist Forholds Ordning, som derefter skulle forelægges Regeringen. Kun er herved at mærke, at disse Forhandlinger ikke maa føres i et Øjemed, der er til Fornærmelse eller til Skade for den danske Stat, da de ellers rammes af Straffelovens §§ 71 og 72. Heller ikke maa vedkommende Person ved Underhandlingernes Førelse have tillagt sig en offentlig Myndighed, f. Ex. som Gesandt, der ikke tilkommer ham, idet han i modsat Fald rammes af Straffelovens § 107. Endvidere er det en Selvfølge, at de Aftaler, den private Mands Afsending træffer med den fremmede Regering, ikke kunne forpligte den danske Stat saaledes som de af Kongens Sendebud trufne; og endelig og i Særdeleshed erindres, at Sendebud, som sendes til og fra andre end Kongen, ikke ere Gesandter i folkeretlig Forstand, nydende disses folkeretlige Privilegier. Naar man vil spørge,

hvad der er den egentlige Kjærne i Kongens aktive og passive Gesandtskabsret, maa man derfor ikke med Holck se den i Kongens udelukkende Ret til ved Sendebud at føre Forhandlinger med fremmede Magter angaaende offentlige Anliggender, men derimod i hans Beføjelse til at afsende og modtage Gesandter, ɔ: Sendebud, som folkeretlig nyde en vis begunstiget Retsstilling. Deslige Sendebud kan nemlig ingen Mand i Landet afsende og modtage uden Kongen alene. At ogsaa Kongens Udsendinge ere de eneste, der kunne være Indehavere af et retsgyldigt Mandat til at forpligte selve Staten, er vel noget, som ligeledes fremgaar af det foran bemærkede, men som dog hovedsagelig har Interesse, hvor Spørgsmaalet bliver om internationale Overenskomsters Afslutning.

II. Dernæst mærkes, at Kongen ifølge Grl.s § 18 kan slutte Fred ɔ: indgaa en Overenskomst, hvorved Krigstilstanden overfor den paagjældende Stat erklæres at skulle være ophørt; til Forskjel fra Vaabenstilstand, hvorved Fjendtlighederne midlertidig standses.

Ved Siden af Fredsslutninger nævnes derhos særlig Indgaaelse af Forbund og Handelstraktater. Udtrykket Forbund kan forstaas i den vide Betydning af Overenskomst; men særlig tænkes derved dog paa politiske Overenskomster eller Alliancer; jfr Kongelove 14 Novbr 1665, Art. 5; Forbund med Storbritannien 11 Juli 1670; og i denne Forstand ligger det ogsaa nærmest at tage Udtrykket i Grl.s § 18, da der ved Siden af Forbund nævnes Handelstraktater, altsaa økonomiske Aftaler ved Siden af de politiske. Men ved at nævne disse to fremtrædende og betydningsfulde Arter af Overenskomster har selvfølgelig Grl.s § 18 dog ikke villet være udtømmende og derved udelukke Kongens Ret til at afslutte andre Overenskomster. Tværtimod maa Beføjelsen dertil ogsaa være tillagt Kongen i Medfør af den almindelige Forskrift i Grl.s § 11. At Kongen i alle Tilfælde personlig skulde afslutte og undertegne eller dog godkjende de paagjældende Overenskomster, følger heller ikke af Grundlovens Forskrift, hvis Øjemed kun er at fremhæve, at Afslutningen deraf tilkommer Kongen som Indehaver af den udøvende Magt; og han vil da ogsaa efter Omstændighederne kunne udøve denne lignende al anden Beføjelse gjennem sine dertil bemyndigede Embedsmænd. Denne Bemyndigelse kan saaledes ligge i Overdragelsen af et militært Embede, idet vedkommende militære Befalingsmænd efter Omstændighederne ere folkeretlig beføjede til at afslutte visse krigsretlige Overenskomster, saasom angaaende Vaabenhvile, Vaabenstilstand, Kapitulation m. fl. Deslige Overenskomster ville da være forpligtende, for saa vidt som de ere afsluttede inden for Grænsen af vedkommende Befalingsmænds folkeretlig anerkjendte Beføjelse, uden at Kongens Godkjendelse deraf behøver at indhentes, og denne folkeretlig anerkjendte Regel har det selvfølgelig ikke været

Grundlovens Mening at ophæve eller indskrænke for Danmarks Vedkommende. Om Kongen i andre Tilfælde personlig vil afslutte vedkommende Overenskomst, eller overlade Afslutningen til en Minister eller anden befuldmægtiget Person, vil afhænge af vedkommende Overenskomsts Beskaffenhed og den med Hensyn dertil fulgte folkeretlige Brug. Derefter skjelnes der mellem de mindre betydelige Overenskomster, der benævnes Deklarationer ell. lign., som afsluttes af vedkommende befuldmægtigede Person uden Forbehold af Ratifikation, som det hedder; jfr Bekjg. Nr 39, 2 Apr; Nr 126, 6 Septbr 1873; Nr 45, 24 Novbr 1874; Nr 9, 2 Febr; Nr 96, 9 Juli 1898; m. fl.; og de mere betydningsfulde Overenskomster, ved hvilke Bemyndigelse til Afslutningen kun gives med Forbehold af Kongens Ratifikation. Dette gjælder saaledes om de foran omtalte Fredsslutninger; Traktat 2 Juli 1850; Kdgj. 16 Novbr 1864; jfr derimod Bekjg. 22 Juli 1865; Nr 81, 21 Maj; Nr 126, 11 Novbr 1896; Bekjg. Nr 151, 1 Oktbr 1900 om de paa Haager Konferencen afsluttende Konventioners Ratifikation; Bekjg. Nr 11, 24 Januar 1907 angaaende Konvention med Tyskland om Optantbørnene; Handelstraktater. Bekjg. Nr 132, 11 Maj 1907 om Handels og Skibsfarts Traktat med Chile; Konventioner om Udlevering af Forbrydere; jfr Bekjg. Nr 52, 8 Marts 1906 m. fl.

De mange forskelligartede Overenskomster, som i Henhold til den anførte Regel i Grl.s § 18 ere blevne afsluttede af Kongen, er det i øvrigt ikke her Stedet til at gjennemgaa; men den nærmere Fremstilling deraf vil blive givet i Folkeretten. Her fastholdes kun den anførte statsretlige Hovedregel, at Kongen i Henhold til Grl.s § 18 er beføjet til selv eller ved andre med bindende Virkning fra Riget at afslutte alle de Overenskomster med Hensyn til hvilke Grundloven ikke opstiller en særlig Undtagelse for saa vidt som den til deres gyldige Afslutning kræver Rigsdagens Samtykke.

Med Hensyn til Indskrænkningerne erindres da at Kongen ikke uden Rigsdagens Samtykke kan afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, der forandrer de bestaaende statsretlige Forhold.

Denne Bestemmelses fjernere Kilde er Ffl. 2 Oktbr 1855 § 17, der bestemte, at Kongen ikke uden Rigsraadets Samtykke maatte afstaa nogen Del af Monarkiet eller indgaa nogen Forpligtelse, som væsentlig forandrer de bestaaende statsretlige Forhold. Denne Bestemmelse overgik med Udeladelse af Ordet væsentlig i Grl. 18 Novbr 1863 § 15, som er den umiddelbare Kilde til den foranførte Bestemmelse i den gjældende Grl.s § 18. Grundlov 5 Juni 1849 § 23 indeholdt derimod; jfr S. 161; videregaaende Indskrænkninger, lydende paa, at Kongen ikke uden Rigsdagens

Samtykke kunde afstaa nogen Del af Landet, raade over nogen Statsindtægt eller paadrage Staten nogen anden bebyrdende Forpligtelse.

Motiverne til, at tilsvarende Bestemmelser ikke optoges i Fællesforfatningen 2 Oktbr 1855 § 17 findes angivne i Ministeriets Indstilling til Kongen angaaende Forfatningslovens Udstedelse, og lyder saaledes, jfr P. Andræ: Andræ og Fællesforfatningen, S. 396: »Ved den i § 17 optagne Forskrift er Kongens Myndighed betydeligere udvidet over den i Grundloven 5 Juni 1849 fastsatte Grænse, idet den Bestemmelse, at Rigsdagens Samtykke udfordres til enhver Traktat, hvorved der raades over nogen Statsindtægt eller paadrages Staten nogen bebyrdende Forpligtelse, er udeladt. Man finder nemlig, at denne Bestemmelse saa godt som binder Regeringens Hænder ved Afslutningen af alle vigtigere Handels- og lignende Traktater, idet den Klausul, at deres Forbindtlighed for den danske Stat skal være afhængig af en Folkerepræsentations Samtykke ofte vil hindre et heldigt Udfald af Underhandlingerne. Det er fremdeles antaget, at de Ministres Ansvarlighed, som have at kontrasignere Traktater, i Forbindelse med, at enhver Indtægts og Udgiftsbevilling, som maatte blive en Følge af en slig Traktat, fordrer Repræsentationens Samtykke, vil kunne fjerne Betænkelighederne ved at ophæve den fornævnte generende og skadende Begrænsning af Kongens Myndighed til at slutte Traktater, som Grundloven af 5 Juni indeholder«.

Naar Lov Nr 63, 29 Marts 1904 § 36 bestemmer, at en Overenskomst om Gjensidighed i Henseende til Beskyttelse for Forfattere og Kunstnere ikke kan afsluttes uden Rigsdagens Samtykke, for saa vidt den medfører pekuniær Forpligtelse for den danske Stat, saa vil selvfølgelig Gyldigheden af denne indskrænkende Lovbestemmelse være afhængig af, om den falder indenfor den i Grl.s § 18 bestemte Undtagelse, hvorom nedenfor.

Bestemmelsen om, at Kongen ikke paa egen Haand kan afstaa nogen Del af Landet, frembyder ingen Anledning til Tvivl. Paa den ene Side er nemlig klart at under Landet maa henregnes hele Monarkiets Omraade med Bilande og Kolonier; Aab. Brev 5 Juni 1849; Konvention 17 Avg 1850; 24 Oktbr 1867. Bekjg. Nr. 3, 4 Marts 1902. Rigsdagsaarbog 1901—02; S. 123 flg.; 1902—1903, S. 133 flg.; uden Hensyn til, om Afstaaelsen omfatter større eller mindre Dele, er betinget eller ubetinget, og uden Hensyn til om Vederlaget maatte være Penge eller Land, om Afstaaelsen sker godvillig eller nødtvungent ifølge Krig. Paa den anden Side er det ovfr I, S. 47 godtgjort, at og hvorfor en Erhvervelse af Land for Danmark ved Overenskomst ikke udkræver Rigsdagens Samtykke. For saa vidt man herimod endnu maatte ville paaberaabe sig, at der ved Lands-Erhvervelse dog sker en Forandring i de bestaaende statsretlige Forhold, overses derved, at der ved slig Landser-

hvervelse ikke er Tale om at indgaa nogen Forpligtelse, men kun om at erhverve en Ret, der medfører den omspurgte Forandring, og at Overenskomsten for saa vidt ikke falder ind under Undtagelsen. Derimod er Meningen med den anden Indskrænkning ikke saa ganske klar. Holck fremhæver I, S. 276, at der ved Udtrykket: de bestaaende statsretlige Forhold i Grl.s § 18 vistnok ikke kan forstaas offentligretlige Forhold i Almindelighed, men kun Forfatningsforhold, derunder navnlig ogsaa de enkelte Landsdeles Stilling og Forhold til hverandre indbyrdes, ligegyldig i øvrigt, om de paagjældende Forhold ere ordnede ved grundlovmæssige Forskrifter eller ikke. Og han bemærker videre S. 277, at ligesom denne Forstaaelse understøttes ved Udtrykket: de bestaaende statsretlige Forhold, saaledes vilde den Myndighed, Paragrafen har villet tillægge Kongen, lide en betænkelig Indskrænkning, naar man forstod Ordet i en mere udstrakt Betydning. Men imod denne Forstaaelse af Udtrykket kan allerførst indvendes, at Grundloven dog vilde have udtrykt sig alt andet end klart, om den havde ment forfatningsretlige og derimod sagt statsretlige Forhold. Hvis det førstnævnte Udtryk virkelig svarede til den grundlovgivende Myndigheds Tanke, hvorfor har den saa ikke benyttet det? Og dernæst indses det heller ikke, at Ordet statsretlig, forstaaet som enstydig med forfatningsretlig, vilde hjemle de Resultater, som Forfatteren mener at kunne uddrage deraf. Saaledes erklærer han det fra sit Synspunkt for korrekt, naar Rigsraadets Samtykke i Henhold til Forfatningsloven 2 Oktbr 1855 § 17 indhentedes til Traktaten angaaende Sundtoldens Afløsning; men vi indse ikke, med hvad Føje Sundtolden kunde henregnes til de bestaaende »forfatningsretlige« Forhold, naar Ordet forfatningsretlig tages i den almindelige Betydning som omfattende alt det, der henhører til Statens Forfatning. Vi kunne derfor ikke se rettere, end at Grl.s § 18 hverken ifølge sine Ord eller ifølge sin Plads og sit Øjemed kan antages at have villet fremhæve en Modsætning mellem forfatningsretlige og forvaltningsretlige Forhold, saaledes at Kongen vel paa egen Haand skulde kunne paadrage Staten en Forpligtelse, der forandrede de sidste, men ikke en saadan, hvorved de førstnævnte forandredes. Tværtimod maa § 18 ved Brugen af Udtrykket: statsretlige antages at have haft Modsætningen til de folkeretlige for Øje eller, som man ogsaa kan udtrykke det, den har villet fremhæve Forskjellen mellem Statens egne indre Forhold, omfattende selve den danske Statsmagts Ordning, Myndighed overfor dens egne Undersaatter, Virksomhed indenfor dens eget Territorium m. m., og de udvortes Forhold, der paa Grund af det internationale Samkvem opstaa i en Mangfoldighed af Tilfælde mellem civiliserede Stater og derfor regelmæssig ere Gjenstand for traktatmæssig Fastsættelse. Overenskomster af sidst-

nævnte Art har Grundloven villet overlade Kongen at træffe paa egen Haand; men Forpligtelser, som paavirke Statens egen indre Ordning, har den derimod ikke villet lade ham paadrage Staten, uden at Rigsdagens Samtykke forud var indhentet. Ligesom denne Forstaaelse af Forskriften stemmer med Paragrafens Ord, saaledes er den ogsaa i god Overensstemmelse med Formaalet for dens oprindelige Givelse, der uden Tvivl var, saa vidt muligt at værge Riget imod, at Regeringen ad traktatmæssig Vej forpligtede det i Henseende til Ordningen af de Forhold, som i Almindelighed bør være og pleje at være Gjenstand for Statens egen fri Fastsættelse, og derved aabne de fremmede Magter Adgang til Indblanding i Rigets egne indre Anliggender.

Betragte vi fra dette Udgangspunkt Spørgsmaalet om, til hvilke Traktater Rigsdagens Samtykke bør indhentes, kunne vi sondre mellem forskjellige Grupper.

Vi kunne først nævne saadanne, der gaa ud paa en Indskrænkning i den Staten i Kraft af dens Suverænitet tilkommende Territorialhøjhed ved enten at forpligte Staten til at undlade, hvad den ellers vilde være berettiget til at iværksætte, eller tillade fremmede at foretage, hvad den ellers vilde være berettiget til at forbyde inden for Territoriet.

I denne Sammenhæng maa nævnes Traktaten om Øresundstoldens Ophævelse 14 Marts 1857, H. Tidskr. VII 6 S. 172, for saa vidt som derved opgives den af Danmark lige fra Erik af Pommerns Tid hævdede og traktatmæssig anerkjendte Ret til at oppebære Sund- og Strømtold. Vel var denne Ret i Strid med den i den nyere Tids Folkeret opstillede Sætning om den frie Ret til Gjennemsejling gjennem Sunde og Bælter, der forene forskjellige aabne Have lige saavel gjennem disse selv. Men ligefuldt var det en fra Alderstid anerkjendt og haandhævet Ret, som opgaves, og for saa vidt var det allerede i sin Orden, at Rigsraadets Samtykke til dens Opgivelse indhentedes. Men dertil kom endnu den Omstændighed, at den paalagde Kongeriget en Servitut, gaaende ud paa, at Danmark maatte tillade fremmede private Entreprenører efter eget Godtbefindende og under samme Betingelser uden Hensyn til deres Nationalitet, i Sundet og Bælterne at henlægge og stationere Fartøjer, udelukkende bestemte til Bugsering af de Skibe, der ønske at gjøre Brug deraf; jfr ogsaa Traktaten Art. 2, 1^0 og 2^0.

Dernæst udkræves Rigsdagens Samtykke, hvor Talen er om Overenskomster, der forpligte danske Myndigheder til at anerkjende fremmede Statsmyndigheders Dispositioner paa Omraader, hvor de ellers kun have at holde sig deres egen Stats Bestemmelser efterretlige. Dette gjælder saaledes om Lov 19 Febr 1861 angaaende svenske Dommes Exegibilitet her i Landet; jfr Kdgj. 13 Juni s. A.; og ligeledes om Jernbanekonventionen 14 Oktbr 1890; jfr Bekjgj. Nr 135, 30 Septbr 1897 Nr. 281,

3 Decbr 1908 og Lov Nr 36, 30 Marts 1894 af Hensyn til den Mængde processuelle Bestemmelser, som den indeholder, hvoriblandt Reglen i Art. 56 om fremmede Dommes forpligtende Kraft overfor vore Domstole.

Et andet Exempel haves i en Overenskomst, hvorved en fremmed Myndighed beføjes til, at der for den kan indgaas gyldige Ægteskaber her i Landet; Lov Nr 269, 14 Decbr 1906; jfr Bekjgj. Nr 213, 19 Oktbr 1907.

Af samme Grund maa ogsaa Rigsdagens Samtykke indhentes til Overenskomster hvorved en fremmed Stats Mønt anerkjendes som tvungent Betalingsmiddel her i Landet, hvorfor ogsaa dens Samtykke indhentedes til den skandinaviske Møntkonvention; jfr ovfr S. 157. Endvidere maa ogsaa Rigsdagens Samtykke i Medfør af Grl.s § 18's Slutning indhentes i alle Tilfælde, hvor en Overenskomst til sin Gjennemførelse kræver en Medvirkning af Lovgivningsmagten. Denne nyder nemlig indenfor de ved Grundloven dragne Grænser fuld og ubetinget Handlefrihed paa alle Lovgivningsomraader, og enhver Indskrænkning deri ved en Overenskomst med en fremmed Magt vil derfor afføde en Forpligtelse, der forandrer de bestaaende statsretlige Forhold.

Derfor vil Rigsdagens Samtykke være at indhente, hvor en Overenskomsts Asflutning vil afføde Nødvendigheden af nye Lovregler for at gennemføre den. Saadanne viste sig saaledes f. Ex. at udkræves i Henseende til alle de Traktater, som Danmark har indgaaet med de halvciviliserede asiatiske Stater, jfr Folkeretten S. 172 og Traktat med Korea Bekjgj. Nr 208, 19 Novbr 1903; jfr ogsaa Bekjgj. Nr 120, 7 Apr 1906. De affødte nemlig en Forpligtelse til at drage Omsorg for Forskrifter angaaende Udøvelse af den de danske Konsuler derved hjemlede Jurisdiktions-Myndighed, men dette oversaa man længe, indtil den praktiske Trang dertil gjorde sig gjældende og førte til Udstedelse af Lovene Nr 79, 19 Febr 1892 og Nr 35 og 36 15 Febr 1895, som ordne Konsulernes Myndighed i alle de paagjældende Lande, saaledes at nu deslige Overenskomster med fuld Føje kunne indgaas af Kongen alene.

I Lighed med disse Traktater kan nævnes andre, til hvis Haandhævelse ogsaa vil kræves, at de udfyldes med Straffebestemmelser for Overtrædelse af de ved dem givne Forskrifter; jfr saaledes Overenskomster om Fiskeri og Forbud mod Salg af Spirituosa til Fiskere i Vesterhavet; Lov Nr 114, 27 Apr 1883; jfr Bekjgj. Nr 42, 30 Apr 1884; Lov Nr 35, 23 Marts 1888; jfr Bekjgj. Nr 96, 23 Maj 1894; Endvidere Bekjg. om Fiskeri Konventionen med Sverrig Nr. 147, 11 Novbr 1899, jfr Lov Nr. 104, 7 Apr. 1899; Bekjg Nr. 209, 14 Oktbr. 1907; jfr Lov Nr. 111 4 Maj 1907; og med England Bekjg Nr. 23, 20 Febr 1904, Lov Nr. 122 8 Juli 1902 og Konventionen angaaende Beskyttelse af undersøiske Telegrafkabler, Bekjg

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

bestaaende statsretlige Forhold, da den finanslovgivende Myndighed ingenlunde nyder den samme Handlefrihed som den lovgivende. Forsaavidt Grl 5 Juni 1849 § 23 ogsaa krævede Rigsdagens Samtykke til at der ved Traktat raadedes over nogen Statsindtægt, hvorved vistnok særlig tænktes paa Pantsætning af Skatter til Sikkerhed for Statslaan eller lign., vilde en saadan Vedtagelse selvfølgelig ogsaa falde ind under Undtagelsen i den gældende Grundlov, forsaavidt som der derved tillagdes andre en eventuel Ret til at oppebære Skatter indenfor den danske Stat. Naar det i Indstillingen ovfr S. 166 siges, at enhver Indtægts og Udgifts Bevilling, som maatte blive en Følge af en slig Traktat, fordrer Repræsentationens Samtykke, er det vel sandt, for saa vidt angaar dens statsretlige Fuldbyrdelse men ikke for saa vidt angaar dens folkeretlige Gyldighed. Deri bestaar Forskjellen mellem Retsvirkningen af Affattelsen af Grundloven 1849 § 23 og Grundloven 1866 § 18.

Endelig erindres, at der ikke er noget til Hinder for, at Regjeringen, naar den maatte finde det ønskeligt, indhenter Rigsdagens Samtykke til en Traktat, hvortil det ikke er grundlovmæssig nødvendigt at indhente det, hvilket f. Ex. skete med Voldgiftskonventionen med de Nordamerikanske Fristater; jfr Register til Folketings Tidende 1888—89 Sp. XV; til Landstings Tidende Sp. X og en Række senere Voldgiftstraktater; jfr S. 195—96.

I Henseende til Maaden, hvorpaa Rigsdagens Samtykke til Traktater kan meddeles, erindres, at det kan gives ved en Beslutning, der ikke behøver at behandles i Lovsform; jfr Rigsraadstid. overord. Saml. 1857 S. 148; Anhang A. S. 25—26; 2den overord. Saml. 1864; Forhandl. i Folketinget S. 73—74; i Landstinget S. 29 m. fl.; men selvfølgelig vil der heller ikke være noget til Hinder for, at Samtykket gives i en Lov, der ligefrem eller forudsætningsvis bemyndiger Kongen til at afslutte en Overenskomst eller godkjende den stedfundne Afslutning af en Overenskomst af et vist Indhold; jfr ovfr S. 170.

Der kan dernæst ikke være Tvivl om, at Rigsdagens Samtykke i de Tilfælde, hvor det i Henhold til foranførte udkræves, maa betragtes som en nødvendig Betingelse for Traktatens folkeretlige Gyldighed, idet, som tidligere bemærket, Folkeretten lader Besvarelsen af Spørgsmaalet om den fornødne Beføjelse til Traktaters gyldige Afslutning bero paa de forfatningsmæssige Bestemmelser desangaaende, og Grl.s § 18 klart og bestemt udtaler, at Kongen i visse Tilfælde ikke alene, men kun i Forening med Rigsdagen er beføjet dertil. Den anførte Grundlovs Paragraf er derfor at anse lig med en af den grundlovgivende Myndighed udstedt Fuldmagt for visse Myndigheder til at kunne forpligte Staten. Denne Fuldmagts Udstrækning maa Medkontrahenten forvisse sig om ligesom i ethvert andet Tilfælde, hvor Spørgsmaalet bliver om en Kontrakts Af-

slutning, og kun naar Medkontrahenten har holdt sig de i Fuldmagten opstillede Betingelser efterrettelig, kan han erhverve Ret lige overfor Staten. Derfor vilde f. Ex. en Traktat, hvorved Kongen afstod en Del af Landet, ikke kunne have Gyldighed uden Rigsdagens Samtykke; hvad enten dette Samtykke udtrykkelig var forbeholdt deri eller ikke.

I det foregaaende have vi søgt at give den rette Fortolkning af den herhen hørende Forskrift i Grl.s § 18 og at gjøre Rede for, hvilke Overenskomster Kongen i Medfør af selve Paragrafens Indhold kan afslutte paa egen Haand, og hvilke han kun gyldig kan afslutte i Forening med Rigsdagen. Men hermed have vi dog ingenlunde afsluttet Granskningen af Betingelserne for Traktaters Gyldighed. I Statsforfatningsretten I S. 278 rejser Holck endnu to Spørgsmaal med Hensyn til samme, nemlig dels om et Samtykke af Rigsdagen er ubetinget tilstrækkelig til Retsgyldigheden af en Afstaaelse af Land eller en Indgaaelse af en Forpligtelse, der forandrer de bestaaende statsretlige Forhold, eller om der efter Omstændighederne kan udkræves mere; dels om Grl.s § 18 kan anses for udtømmende, saaledes at de i samme angivne Indskrænkninger ere de eneste, der paahvile Kongen med Hensyn til de i Paragrafen omhandlede Foretagender. Det skjønnes dog ikke rettere, end at begge disse Spørgsmaal kunne samles under ét, lydende paa, om Grl.s § 18 indeholder en udtømmende Angivelse af de forfatningsretlige Myndigheder, der ere berettigede til at forpligte Staten ved internationale Overenskomster, eller om den anførte Forskrift skal udfyldes ved de almindelige Regler om, at et vist Forholds Ordning henhører under den finanslovgivende, lovgivende eller endog muligvis den grundlovgivende Myndigheds Omraade, og at følgelig, hvis dette maatte være Tilfældet, Overenskomsten ikke faar Gyldighed, før den fornødne Betstemmelse desangaaende er truffen henholdsvis ved Finanslov, almindelig Lov eller Grundlov. Det vil da let ses, at Meningen med Grl.s § 18 under den nævnte Forudsætning indskrænkes derhen, at Kongen, efter Omstændighederne endog kun efter at have erhvervet Rigsdagens Samtykke, kan slutte Overenskomster angaaende de den udøvende Magt vedrørende Anliggender, men ikke vedrørende Forhold, der henhøre under den finanslovgivende, lovgivende og grundlovgivende Myndighed. For saa vidt dette sidste maatte være Tilfældet med Traktater angaaende Afstaaelse af Land eller Paalæg af statsretlige Forpligtelser, ville ogsaa disse kun faa fuld Gyldighed, naar enten Rigsdagen har meddelt sit Samtykke under Iagttagelse af de for Loves Behandling foreskrevne Former, eller Anliggendet endog har været behandlet i Overensstemmelse med Grl.s § 95.

Det rejste vanskelige Spørgsmaal, der i fremtrædende Grad har været Gjenstand for Debat, besvares af Holck I S. 282—83 i Overensstemmelse med den vistnok almindelige Anskuelse; se T. H. Aschehoug: Norges

Stats F. R. II S. 520 flg; G. L. Rydin: Föreningen emellan Sverige och Norge S. 34 4; Naumann: Sveriges Stats F. R. II S. 142; jfr. dog B. Morgenstjerne: Norsk Statsforfatningsret, 2den Udgave S. 604, derhen, at en Bestemmelse der bemyndiger Kongen til at afslutte Traktater, ikke kan anses for udtømmende, men at Kongen ved Udøvelsen af de ham derved tillagte Rettigheder maa være undergiven de samme Indskrænkninger som ellers, saaledes at, naar et Foretagende ifølge Grundlovens almindelige Regler maa hjemles ved Grundlov eller Lov eller Finanslov, maa den samme Hjemmel tilvejebringes, om end Foretagendet har Hjemmel i en af Kongen afsluttet Traktat. En modsat Antagelse vilde forudsætte en indskrænkende Fortolkning af de paagjældende Forfatningsbestemmelser, som ikke kan anses for tilstrækkelig hjemlet ved Grl.s § 18. Saafremt Kongen ved en Fredstraktat maatte afstaa Ejendomsretten over en Domæne eller overtage en egentlig Statsgjæld, synes disse Bestemmelser derfor i Medfør af Grl.s § 47 at maatte hjemles ved Lov, ligesom en saadan ogsaa maatte udkræves, hvis Kongen ved en Handelstraktat maatte foretage Forandringer i Tolden o. s. v. For saa vidt man herimod maatte henvise til Affattelsen af Grl.s § 18, der formentlig; jfr især Udtrykket »dog«; tilsigter en udtømmende Angivelse af de Indskrænkninger, Kongen er underkastet ved internationale Overenskomsters Afslutning, besvares denne Henvisning ved den Paastand, at Paragrafen formentlig vel kan fremhæve visse Indskrænkninger af særlig praktisk Vigtighed, uden at dog dermed skal være udelukket Muligheden af, at andre Indskrænkninger kunne følge af Grundlovens øvrige Bestemmelser. At Paragrafens Bud under denne Forudsætning skulde blive overflødigt, kan heller ikke indrømmes, da i Særdeleshed den Omstændighed, at Rigsdagens Samtykke derefter udkræves til visse Traktater, afskærer den Mulighed, som ifølge Grl.s § 25 vilde have foreligget for, at de havde kunnet afsluttes i Henhold til foreløbig Lov.

Vi kunne imidlertid ikke erklære os enige i denne Forfatterens Anskuelse, men maa fastholde en afvigende Besvarelse af Spørgsmaalet, idet vi, for at tilvejebringe den rette Klarhed i Opfattelsen deraf fastholde Adskillelsen mellem to Spørgsmaal, nemlig:

1) Hvad udkræves til en Traktats folkeretlige Gyldighed, saa at den kan stifte Ret og Pligt mellem Staterne indbyrdes? og

2) Hvad udkræves til dens statsretlige Fuldbyrdelse eller, med andre Ord, til at sætte den enkelte Stats Myndigheder i Stand til paa lovlig Maade at opfylde de Staten i Medfør af Traktaten paalagte Forpligtelser.

Hvad det første Spørgsmaals Besvarelse angaar, maa fastholdes, at Traktaten formentlig, hvad Kontrahentens Kompetence angaar, har fuld folkeretlig Gyldighed, naar den er afsluttet i Overensstemmelse med Reglen i Grl.s § 18, uden at der bliver Tale om Nødvendigheden af

til dette Øjemed at optage de fornødne Bevillinger paa Finansloven eller udstede Love eller muligvis endog iværksætte en Grundlovsændring. Uden Hensyn til, om den finanslovgivende Myndighed maatte nægte de til Traktatens Opfyldelse fornødne Pengemidler, har derfor Medkontrahenten ved Traktatens endelige Afslutning erhvervet et Krav, som ikke berørcs ved den stedfundne Nægtelse, der tværtimod, for saa vidt den forhindrer Traktatens behørige Opfyldelse, maa anses som et Traktatbrud, der berettiger Medkontrahenten til at anvende de folkeretlig hjemlede Tvangsmidler for at bevirke Forpligtelsens behørige Opfyldelse.

Til Bevis for denne Sætnings Rigtighed maa navnlig fremhæves den Hovedbetragtning, at den modstaaende Opfattelse i Virkeligheden fører til at berøve Reglen i Grl.s § 18 enhver fornuftig Betydning. Ifølge samme skal nemlig den Myndighed, som raader over et Forholds indre, statsretlige Ordning, ogsaa være den, som skal kunne forpligte Staten folkeretlig i Henseende til samme Anliggende. Eftersom dette henhører under den udøvende, finanslovgivende, lovgivende eller grundlovgivende Myndighed, er det ogsaa henholdsvis de nævnte Myndigheder, som gyldig kunne afslutte Traktater desangaaende. Men fra dette Synspunkt maa Bestemmelsen i Grl.s § 18 om, at Kongen kan afslutte Forbund og Handelstraktater, nødvendig udfyldes med den Tilføjelse: for saa vidt de omfatter Anliggender, der henhøre under den udøvende Magts Omraade, dog at han ikke o. s. v. En saadan indskrænkende Bestemmelse er man imidlertid saa meget mindre beføjet til at vedføje en ganske almindelig udtalt Regel, som denne derved vilde komme til at staa fuldstændig ørkesløs, da det, der ifølge denne Fortolkning skulde staa i den, allerede vilde være sagt i Grl.s § 2, ifølge hvilken Kongen er Indehaver af den udøvende Magt og følgelig ogsaa maatte kunne afslutte Traktater angaaende de den underlagte Sager. Denne Indvending kan ikke gjendrives ved med Holck at fremhæve, at den udtrykkelig til Regel føjede Indskrænkning dog selv ifølge den opstillede Betragtning vilde faa en vis Betydning ved at udelukke Muligheden af de paagjældende Anliggenders traktatmæssige Ordning ved foreløbig Lov, da den, ganske bortset fra, om denne Indskrænkning ikke vilde være udtrykt paa en højst besynderlig og kunstig Maade og staa paa et Sted, hvor den ifølge sit Øjemed slet ikke hørte hjemme, ikke kan værge den nævnte Fortolkning mod at gjøre s e l v e R e g l e n overflødig. Anderledes derimod, hvis man, i Stedet for at underforstaa en Tilføjelse, tager Reglen saaledes som den staar udtalt. Da bliver Meningen dermed netop den, at Sondringen mellem den udøvende og andre Myndigheder ikke skal træde frem, hvor der handles om at forpligte Staten folkeretlig, men at Kompetencen til at kunne gjøre dette regelmæssig, uden Hensyn til Beskaffenheden af det Anlig-

gende, hvorom der handles, blot med den i Paragrafen udtrykkelig angivne Undtagelse, skal være hos Kongen. Saa er Paadragelsen af folkeretlige Forpligtelser overhovedet betegnet som en Kongemagten tilhørende Beføjelse, hvorfor Rigsdagen, for saa vidt den kaldes til Deltagelse deri, heller ikke øver den som Medindehaver af Lovgivningsmagten, men kun ved en Beslutning, og saa faar Paragrafens Forskrift ikke blot en virkelig men ogsaa en fornuftig Betydning. Statsmagtens Viljeserklæringer indadtil i Forhold til Myndigheder og Undersaatter og udadtil overfor andre Stater maa nemlig ifølge selve Forholdets Natur fremtræde i væsentlig forskjellige Former. Indadtil optræder Staten befalende, og for at Befalinger af en vis Art kunne have forpligtende Kraft kan det da være foreskrevet, at de skulle udgaa fra forskjellige Myndigheder, henholdsvis som Grundlove, Love eller Anordninger. Men hele denne Adskillelse vedrører overhovedet kun Bestemmelserne angaaende Statens egne indre Forhold, med Hensyn til hvilke den optræder som ensidig bydende, og angaar aldeles ikke dens Forhold til andre Magter, med hvilke man slutter Aftaler, men som man ikke giver Befalinger, og hvilke derfor Sondringen mellem de forskjellige Arter af Befalinger, som udstedes indenfor Staten, aldeles ikke vedkommer. At Grundloven ogsaa er gaaet ud fra dette med Forholdets Natur stemmende Synspunkt, kan der ikke være Tvivl om, naar henses til, at den ved Siden af de forskjellige Bestemmelser om, hvad der kan og skal gjøres henholdsvis af den udøvende, lovgivende Magt o. s. v., i § 18 indeholder en selvstændig Forskrift om Berettigelsen til at forpligte Staten ved internationale Overenskomster, i hvilke der aldeles ikke er Tale om den ovennævnte statsretlige Adskillelse, men det kun hedder, at Beslutningen skal fattes enten af Kongen alene eller af Kongen med Rigsdagens Samtykke, uden at der i noget Tilfælde er Tale om Nødvendigheden af Lovsformens Iagttagelse. Naar den anførte § 18 som Regel opstiller, at Kongen afslutter Forbund og Handelstraktater, kan Meningen efter almindelige Fortolkningsregler ikke være anden end den, at de paagjældende Overenskomster ere gyldige og forbindende for Staten, naar de blot ere afsluttede af Kongen uden Hensyn til, om de vedrøre Anliggender, hvis statsretlige Ordning er forbeholdt den lovgivende Magt, eller om de kunne reguleres ad Anordningsvejen. Og at dette er Meningen, bliver endnu tydeligere, naar der til Reglen føjes en Undtagelse, hvis Indhold aldeles ikke er bestemt efter Hensynet til, hvilke Anliggender, der maatte henhøre under den lovgivende Magts Omraade, men fastsat aldeles uafhængig deraf, hvorfor det heller ikke i nogen Tilfælde er krævet, at Rigsdagens Samtykke skal være meddelt i Lovsform. I Modsætning til Holcks ovenanførte Bemærkning skjønne vi derfor ikk rettere, end at i Virkeligheden Reglen i Grl.s § 18 kunde og burde være

udeladt, dersom Grundlovens Mening ikke var, at Traktater i alle Tilfælde have folkeretlig forpligtende Kraft for den danske Stat, saasnart de blot ere afsluttede i Henhold til Reglen i Grl.s § 18, men Betingelsen for deres folkeretlige Gyldighed derimod skulde formuleres derhen, at den udkrævede henholdsvis den finanslovgivende, lov- eller grundlovgivende Myndigheds Samtykke, eftersom den statsretlige Fuldbyrdelse deraf udkrævede nogen af de paagjældende Magters Medvirkning. Var dette Meningen, vilde Grundloven ligefrem kunne siges at have gjort sig skyldig i at vildlede de fremmede Magter, forsaavidt som den i § 18 ubestrideligt have givet en Forskrift om Betingelsen for Traktaters gyldige Afslutning, hvilke de fremmede Magter ifølge almindelige Fortolkningsregler med Føje kunde og maatte opfatte som bestemmende for, hvilke Myndigheder der kunne forpligte den danske Stat udadtil overfor dem, naar Meningen desuagtet skulde være, at de ved Siden af den maatte granske alle Grundlovens Forskrifter om de forskellige Myndigheders Beføjelser indadtil. En Traktat vilde derfor eventuelt ikke blive forbindende, selv om Rigsdagens Samtykke til den forelaa, forinden f Ex den vedkommende Udgift var bevilget paa Finansloven eller den paagældende Lov udstedt.

Men gaa vi saa over til Granskningen af det andet ovenfor opstillede Spørgsmaal, saa kan der ganske vist ikke sluttes saaledes, at Kongen, fordi han alene eller eventuelt med Rigsdagens Samtykke gyldig kan afslutte Traktater, ogsaa skulde være beføjet til paa samme Maade at foretage alle de Handlinger, som Traktatens behørige Fuldbyrdelse nødvendiggjør. Det maa tværtimod fastholdes, at naar der til dette Øjemed udkræves Handlinger af statsretlig Natur, saasom Pengeudbetalinger, Paalæg til Undersaatterne o. s. v., da blive disse at iværksætte paa den Maade, paa hvilke deslige Handlinger overhovedet grundlovmæssig skulle iværksættes, altsaa eventuelt i Henhold til en Beslutning af den finanslovgivende, lovgivende eller grundlovgivende Myndighed, uden Hensyn til, om en slig Handling foretages som en fuldkommen fri Handling fra Statsmagtens Side, eller der paahviler den en Forpligtelse dertil, og uden Hensyn til, om Forpligtelsen i sidste Fald hviler paa et privatretligt eller et folkeretligt Grundlag. I Henseende til dette Spørgsmaal om Maaden, paa hvilken Traktaters statsretlige Fuldbyrdelse sker, ere vi altsaa fuldkommen enige med Holck og maa bestride Rigtigheden af den Paastand, at der overhovedet skulde kunne sluttes saaledes, at Grl.s § 18, naar den bemyndiger Kongen til med folkeretlig Gyldighed at slutte Traktater, derved ogsaa maa have beføjet ham til at træffe alle til Opfyldelsen deraf fornødne Foranstaltninger; thi ingen vil dog paastaa, at en Embedsmand eller privat Fuldmægtig, der er bleven bemyndiget til at afslutte en Over-

enskomst, dermed ogsaa har faaet Fuldmagt til at træffe enhver til Overenskomstens Opfyldelse nødvendig Foranstaltning, f. Ex. anvise Penge, sælge Varer o. desl. Men ligesaa lidt kan det da med Føje sluttes, at Grl.s § 18 ved at bemyndige Kongen til Afslutning af en Traktat ogsaa har bemyndiget ham til at iværksætte alt, hvad der er nødvendigt til at fuldbyrde den. Tværtimod maa Spørgsmaalet om, hvilke Myndigheders Medvirkning der udkræves ved Foretagelsen af de dertil sigtende statsretlige Akter besvares i Henhold til Grundlovens øvrige Forskrifter, hvis Regler man paa ingen Maade kan indskrænke til ikke at skulle have Gyldighed, hvor Iværksættelsen af den paagjældende Handling er en folkeretlig Nødvendighed. Bestemmer Traktaten f. Ex., at en tidligere tilladt Handling nu skal være strafbar for Undersaatterne, maa en dertil sigtende Straffelov udstedes; skal der paalægges Censur, maa ikke blot en dertil sigtende Lov udstedes, men først endog Grl.s § 86 forandres o. s. v. Undtagelse fra de forskjellige Grundlovsbud, som foreskrive Nødvendigheden af at iagttage visse konstitutionelle Former ved forskjellige Dispositioner, kan kun gjøres, naar særlige Omstændigheder hjemle det. Saaledes vil Reglen i Grl.s § 47, hvorefter Domæners Afhændelse skal hjemles ved Lov, næppe kunne anses anvendelig paa saadanne, der ligge i en afstaaet Landsdel, da det vilde være en Abnormitet, om den hele Landsdel kunde afstaas med Rigsdagens Samtykke, medens den enkelte deri liggende Domæne kun kunde afhændes ved Lov. Grl.s § 47 maa derfor antages kun at sigte til en selvstændig privatretlig Overdragelse af Domæner, ikke til en saadan, der udgjør et Tilbehør til en politisk Landafstaaelse.

Er det altsaa givet, at Traktatens folkeretlige Gyldighed foreligger, naar den er afsluttet i Overensstemmelse med Grl.s § 18, men den statsretlige Fuldbyrdelse deraf efter Omstændighederne endnu vil udkræve en Medvirken af andre statsretlige Myndigheder end dem, som have afsluttet dem, saa er hermed paa Forhaand givet Muligheden af en Konflikt, og denne Mulighed er det netop, som volder den største Vanskelighed ved det foreliggende Spørgsmaals Løsning. Sæt f. Ex., at Kongen har afsluttet en Fred, hvorved han har forpligtet Staten til at betale en Sum i Krigsomkostninger; eller sæt, at Kongen med Rigsdagens Samtykke har afsluttet en Traktat om Danmarks Indtrædelse i en Toldunion med Nabolande, men efter Afslutningen en nyvalgt Rigsdag vægrer sig ved at iværksætte de i den Anledning fornødne Lovgivnings Arbejder og mulige Grundlovs Ændringer, hvad saa? Man kan da løse Striden ved at sige: Det er en Selvfølge, at naar en folkeretlig Forpligtelse paa fuldkommen forfatningsmæssig Maade er bleven paadraget Staten, saaledes at den gyldig paahviler den, saa maa den ogsaa opfyldes behørig

efter sit Indhold, og de forskjellige Statsmyndigheder, hvis Medvirken forfatningsmæssig udkræves til dette Øjemed, maa derfor ogsaa være forpligtede til at yde den, da deres Vægring vilde medføre, at Staten gjorde sig skyldig i et Folkeretsbrud, mod hvilket den forurettede Stat vilde være beføjet til at anvende de anerkjendte internationale Retshaandhævelses Midler. Dette Ræsonnements Gyldighed vil man næppe bestride, hvor Traktaten i sidstnævnte Tilfælde ifølge Slutningsbestemmelsen i § 18 skal afsluttes og bliver afsluttet af Kongen med Rigsdagens Samtykke, hvorfor vi ikke skal dvæle videre ved dette Punkt. Derimod bestrides det i Henseende til Traktater, som i Medfør af Hovedreglen i § 18 kunne afsluttes og ere blevne afsluttede af Kongen alene, med den Bemærkning, at det ikke kan have været Meningen med § 18 at indrømme Kongen Adgang til at forpligte Folkerepræsentationen til at fatte en vis Beslutning i de traktatmæssig ordnede Anliggender; thi den grundlovmæssige Nødvendighed af at æske en vis Beslutning af Rigsdagen til Traktatens Fuldbyrdelse vilde da blive en ren Form, som den ikke grundlovmæssig kan forudsættes at skulle være, hvorimod Rigsdagen fornuftigvis maa have Ret til at nægte sin Medvirkning. I Fortsættelse af denne Betragtning, hvorefter det maa være de forskjellige Statsmagter overladt at fatte selvstændig fri Beslutning angaaende deres Medvirken og eventuelt nægte denne til Traktaters Fuldbyrdelse, har man videre sluttet, at de Traktater, som Kongen afslutter paa egen Haand, men som ikke kunne opfyldes uden Repræsentationens Medvirkning, maa anses afsluttede under det stiltiende men nødvendige Forbehold, at Repræsentationen virkelig fatter de i saa Henseende fornødne Beslutninger eller, med andre Ord, at deslige Traktater ikke ere folkeretlige forbindende, før end disse Beslutninger ere tilvejebragte; T. H. Aschehoug: Anf. Værk III S. 527—29. En Vægring fra Rigsdagens Side ved at gjøre dette er da ikke et Retsbrud, men bevirker en objektiv Umulighed for Traktatens Fuldbyrdelse, som betager den al Kraft og Virkning.

Det vil ses, at man paa denne Maade ad en Omvej naaer tilbage til det én Gang tidligere besvarede Spørgsmaal om Betingelserne for Traktaternes folkeretlige Gyldighed, idet man besvarer det ved Henblik paa Reglerne om deres statsretlige Fuldbyrdelse og siger: Naar en Traktat ikke paa forfatningsretlig gyldig Maade kan fuldbyrdes uden visse Myndigheders Medvirken, saa kan den heller ikke paa folkeretlig gyldig Maade afsluttes uden disse Myndigheders Samtykke.

Vi maa imidlertid protestere imod Rigtigheden af den her fremsatte Paastand og kunne derfor ogsaa være fuldkommen enige med T. H. Aschehoug, naar han S. 529 bemærker, at man ikke uden videre kan nægte en Traktat folkeretlige Virkninger, fordi blot Repræsentationen i Over-

ensstemmelse med sin grundlovmæssige Ret fatter Beslutninger, som gjøre det umuligt for Kongen at gjennemføre Traktaten. Enhver maa nemlig erkjende, at den Sætning ikke kan opstilles som Regel, at de Myndigheder, som skulle fuldbyrde en Overenskomst, ogsaa maa meddele deres Samtykke til dens gyldige Afslutning. Tværtimod maa Reglen formuleres derhen, at naar Overenskomsten er gyldig afsluttet med Virkning for Staten i dens Helhed, saa maa hvert enkelt Statsorgan være forpligtet til at udføre, hvad der i Henhold til den bestaaende statsretlige Ordning tilkommer og paahviler det at udføre, for at Traktaten kan ske Fyldest, uden Hensyn til, om det paagjældende Organ har samtykket i Overenskomsten eller ikke. Den Sætning vil man ogsaa ubetinget fastholde, naar Talen er om den udøvende og dømmende Magts Organer, saaledes at det følgelig vilde være en Undtagelse, naar noget andet skulde gjælde for Rigsdagens Afdelinger. Grunden til, at Spørgsmaalet om at gjøre en Undtagelse for disses Vedkommende overhovedet rejses, er klart nok deres selvstændige Stilling eller den Omstændighed, at der ikke kan øves nogen statsretlig Tvang imod dem for at fremkalde en Beslutning af et vist Indhold. Som Følge heraf, siger man da videre, er det i alle Tilfælde deres forfatningsmæssige Ret at sige Nej til et stillet Forslag og følgelig ogsaa til et saadant, der angaar en afsluttet Traktats Fuldbyrdelse. Men denne Slutning gjør sig skyldig i en Forvexling af to Ting, nemlig den, om der materielt paahviler en Myndighed en vis Forpligtelse, og den, om denne Forpligtelses Opfyldelse kan fremtvinges ad statsretlig Vej; thi om end det sidste ikke kan finde Sted, er der dog intet til Hinder for Anerkjendelsen af en Forpligtelses materielle Tilværelse. Der er, som i første Del fremhævet, kun én politisk Myndighed, som er suveræn, nemlig den grundlovgivende. Alle de andre grundlovbestemte ere ved at være dette tillige indskrænkede i deres retlige Handlefrihed. Det er saaledes givet, at der ved Grundloven er paalagt Lovgivningsmagten Forpligtelse til at give visse Love f. Ex. ved Grl.s §§ 9, 12, 17, 32, 58, 71, 74, 75, 78; og denne Forpligtelses Tilværelse kan ikke benægtes, selv om Opfyldelsen ikke kan fremtvinges. Naar saaledes f. Ex. Grl.s § 32 paabyder, at Antallet af Folketingets Medlemmer skal omtrent være efter Forholdet af et Medlem til 16,000 Indvaanere, og dette ifølge den bestaaende midlertidige Valgkreds Ordning endnu langt fra er Tilfældet, saa er der ikke Tvivl om, at Lovgivningsmagten ikke fuldt ud har opfyldt sin grundlovmæssige Pligt ved ikke at drage Omsorg for en nøjere Overholdelse af dette Paalæg, og denne Sætning staar fast uden Hensyn til, at Lovgivningsmagten ikke af de forurettede Vælgere ved Lov og Dom kan tvinges til at fyldestgjøre deres grundlovmæssige Krav. Men hvad der saaledes gjælder om den lovgivende, gjælder i endnu langt højere

Grad om den finanslovgivende. Den er ikke blot bunden ved Grundloven, men ogsaa ved Love, der paabyde visse Udgifters Afholdelse, og ved sine egne Bevillinger, for saa vidt de udkræve eller dog forudsætte en Fortsættelse. Den er endvidere bunden ved de i Henhold til Loven og Finansloven givne offentligretlige Tilsagn saavel som ved de i Henhold til den afsluttede Retshandler; ligesom den i alle Tilfælde er forpligtet ved den overleverede Forvaltnings Ordning, saa at den ikke er beføjet til at nægte regelmæssig afholdte Udgifter, selv om de ikke hvile paa Lovhjemmel eller kunne kræves ydede i Henhold til en civilretlig Hjemmel af Enkeltmand. I alle disse Tilfælde, hvor den materielle Forpligtelse til at yde visse Bevillinger paahviler den finanslovgivende Myndighed, selv om denne ikke ved Lov og Dom kan tilpligtes til at opfylde den, kan man ikke tale om dens grundlovmæssige Frihed til at bevilge eller nægte de til Udgifternes Afholdelse fornødne Midler. Det er simpelthen dens Pligt at gjøre det. Og naar man herimod vil indvende, at Kongens Æskning af Rigsdagens Samtykke til disse Udgifters Afholdelse da bliver en ren Form, overses det herved, at Statssamfundet i Henseende til sine Udgifter selvfølgelig til en vis Grad maa være ligestillet med den Private. Denne er ogsaa Herre over sine egne private Midler; derfor staar det ham i mange Tilfælde frit for, om han vil afholde en Udgift eller undlade det, og Beslutningerne herom svare da til de frie Bevillinger eller Nægtelser i Statshusholdningen. Men i Henseende til mange Udgiftsposter nyder den private ingenlunde samme Frihed. Han maa, saavidt han selv evner, anskaffe det nødvendige til Underhold, Klæder og Husly for sig og sine, og han maa opfylde de ham paahvilende retlige Forpligtelser. Paa lignende Maade er der en Mangfoldighed af Udgifter, som Staten ifølge selve sit Formaal og den til Gjennemførelse deraf indstiftede Retsorden maa afholde. Der er kun den Forskjel, at hvis den Private ikke opfylder sine Forpligtelser, skjøndt han har Raad dertil, f. Ex. ikke betaler skyldige Renter og Afdrag paa sin Gjæld eller lader Familien lide Nød, vil Retten og Øvrigheden tvinge ham til at gjøre sin Pligt, medens en saadan Tvang ikke haves overfor den bevilgende Myndigheds Faktorer; men der kan dog ligesaa lidt tales om en materiel Bevillingsfrihed for Staten som for den enkelte Borger. Hvad der saaledes gjælder i Henseende til de anførte Forpligtelser af statsretlig Natur, finder ogsaa Anvendelse paa dem, der ere stiftede ad folkeretlig Vej ved Traktater, som retsgyldig ere afsluttede paa Statens Vegne. Selvfølgelig vilde denne Jævnstilling ikke være mulig, dersom det forholdt sig rigtigt, at Rigsdagen kun var forpligtet til at bevilge Udgifter til Gjennemførelse af Beslutninger, i hvilke den selv havde samtykket, f. Ex. Betaling af Renter og Afdrag paa Statslaan, der vare optagne med dens eget Minde, eller af Lønninger og Pensioner

i Henhold til Love, som den selv havde vedtaget, eller til Fortsættelse af Foranstaltninger, som den selv har billiget ved at bevilge det til en Paabegyndelse deraf fornødne Beløb; hvis, med andre Ord, Forpligtelses Grunden til de anførte statsretlige Udgifters Bevilling kun var dens eget Samtykke. Selv Aschehoug, som gjør denne Betragtning gjældende, kan imidlertid næppe fastholde dens Følge fuldt ud, da han II S. 316—17 selv erkjender, at Retshandler, som Regeringen har afsluttet, og som høre til den daglige Styrelse eller efter deres Natur falde indenfor Kredsen af sædvanlige Regerings Anliggender, ville være forbindende for Staten, selv om Regeringen ved dem har gjort Indgreb i Stortingets grundlovbestemte Rettigheder over Statsformuen. Men ere disse Kontrakter forbindende for Staten, kunne de i Henhold til dem paadragne Udgifter ikke nægtes af den bevilgende Myndighed, selv om ikke samtlige dennes Faktorer have samtykket i Kontraktens Afslutning. I Henseende til vor gjældende Statsret ere vi ogsaa tidligere komne til det Resultat; jfr II S. 165 flg; ovfr S. 81 flg. at ikke blot den foreløbige Lovgivningsmagt kan hjemle visse Udgifters Afholdelse; men at ifølge den bestaaende statsretlige Brug endog den udøvende Magt i Nødstilfælde kan forpligte Statskassen ved Retshandler, som den har afsluttet paa egen Haand, hvoraf igjen med logisk Nødvendighed følger, at den finanslovgivende Myndighed ikke kan undgaa at bevilge de deraf flydende Udgifter med Forbehold af at gjøre Ansvar gjældende mod den skyldige Minister. Naar Aschehoug anf. St. endvidere fremhæver, at Repræsentationen ikke er forpligtet til at bevilge, hvad der er fornødent til at iværksætte Beslutninger, som Kongen har fattet under Udøvelse af sine grundlovmæssige Rettigheder, da angaar denne i og for sig rigtige Sætning ikke det heromhandlede Forhold. Sætningen er rigtig, for saa vidt angaar Beføjelser, hvis mulige Følge vel kan og vil være Udgifters Afholdelse, men uden at Evnen til at paalægge Statskassen Forpligtelser dertil ifølge Beføjelsens Ordlyd og Rettighedens Indhold kan siges at være indeholdt i den. Naar saaledes f. Ex. vor Grl.s § 13 giver Kongen en Ret til at bestemme Ministrenes Antal, da er det dog givet, at hvis Bestemmelsen gaar ud paa en Forøgelse af Antallet, har den nye Minister indtil videre intet Retskrav paa at erholde Lønning, men maa tjene uden Vederlag, saaledes som det ogsaa er sket hos os, indtil en Lønning maatte blive bevilget til ham. Her staar derfor Bevillingsmyndigheden retlig uberørt ved Siden af Kongens Udnævnelses Ret. Naar dernæst Grl.s § 18 bemyndiger Kongen til at erklære Krig, da indeholder selve Krigserklæringen ingen Overtagelse af formueretlige Forpligtelser paa Statskassen, ligesaa lidt som den gaar ud paa Udskrivning af Mandskab, om end saadanne Forpligtelsers Paadragelse ligesaa vel som Mandskabs Udskrivning vil være

nødvendig for at Krigen kan føres behørigt. Her kan derfor ogsaa Bevillingsmyndighedens Beslutningsfrihed være retlig, om end ikke politisk, uindskrænket ved Kongens Krigserklærings Ret. Men anderledes stiller Forholdet sig i Henseende til Kongens Ret efter Grl.s § 18 til at slutte Fred samt til at indgaa og ophæve Forbund og Handelstraktater. Det er klart, at der ved en slig Beføjelse f. Ex. til en Fredsslutning, bortset foreløbig fra den efterfølgende Indskrænkning, i og for sig er hjemlet Kongen en Beføjelse til at paadrage Staten alle de Forpligtelser, der kunne være indeholdte i en Fredstraktat, saasom Forpligtelse til at betale Penge, afstaa Land m. v.; og ligeledes er der i den ubegrænsede Ret til at afslutte Handelstraktater indeholdt en Beføjelse til at forpligte den til kun at kræve visse Toldsatser ved Indførslen af de i Medkontrahentens Territorium producerede eller forarbejdede Varer. Ved Siden af denne Beføjelse kan hverken Bevillings- eller Beskatningsmyndighedens Beslutningsfrihed staa retlig uanfægtet, men maa nødvendigvis være indskrænket saaledes, at den giver Rum for Kongens Beslutningsfrihed, med mindre man omvendt maatte kunne paavise tilstrækkelig Hjemmel til at indskrænke denne sidste. Dette vilde endda kanske være muligt, dersom Grl.s § 18 havde opstillet sin Regel uden at tilføje nogen Slags Indskrænkning. Man vilde da muligvis kunne paastaa, at det ikke kunde være Meningen med den i et indskrænket Monarki at tillægge Kongen en saa ubegrænset Beslutningsfrihed, som Paragrafens Ord vilde hjemle, og at man derfor maatte begrænse dens Rækkevidde i Overensstemmelse med Grundlovens øvrige Forskrifter paa lignende Maade, som Kongens Myndighed er indskrænket i andre Regeringsanliggender; men denne Betragtning kan ikke med nogensomhelst Føje gjøres gjældende, i det Øjeblik Grl.s § 18 ikke har nøjedes med at opstille Reglen om Kongens Beslutningsfrihed, men ogsaa selv har tilføjet bestemte Indskrænkninger i den, hvorefter Kongen ikke ved nogen Overenskomst, være sig en Fredsslutning eller en Overenskomst af anden Art, kan afstaa Land eller indgaa nogen Forpligtelse, der forandrer de bestaaende statsretlige Forhold. Naar disse Undtagelser ved Ordet »dog« knyttes umiddelbart til selve Reglen, maa de efter almindelige Fortolkningsregler antages at skulle være udtømmende. Hvorledes man saa skulde kunne forstaa Paragrafen med en Indskrænkning, der fratog baade Regel og Undtagelse al anden Betydning end den at afføde en Indskrænkning i Kongens foreløbige Lovgivningsmyndighed, der vilde have sin rette Plads i Grl.s § 25, hvor den imidlertid netop ikke findes, det turde være ubegribeligt.

Naar man undertiden vælger den Udvej at anerkjende, at en Traktat, som er afsluttet indenfor de forfatningsmæssige Indskrænkninger, er folkeretlig gyldig ved den af Souverænen iværksatte Ratifikation,

men at Souverænen, som ikke bør hidføre en Konflikt mellem Statens folkeretlige Forpligtelser og de statsretlige Forudsætninger for deres Opfyldelse, i Følge heraf i Forvejen bør indhente vedkommende Statsmyndigheders Samtykke til dens Afslutning, saa maa det vel fastholdes, at man ikke maa forvexle, hvad der kan være politisk klogt af en Regering saavidt muligt at gjøre, med hvad der er dens grundlovmæssige Pligt at foretage under retligt Ansvar. Og paastaas dette sidste i Henseende til det foreliggende Spørgsmaal, saa fortolker man i Virkeligheden Grl.s § 18, som om Undtagelsen var affattet i Lighed med den i Grundloven 1849 § 23, som man netop ikke vilde optage, fordi det kunde volde Vanskeligheder, hvis en Overenskomsts Afslutning skulde gøres afhængig af Rigsdagens Samtykke, og Kongen derfor paa et givet Tidspunkt, hvor Rigsdagens Samtykke ikke kunde indhentes, heller ikke kunde forpligte Staten til nogen Ydelse. Denne Betragtning havner da ogsaa i at gjøre Kongens forfatningsmæssige Ret efter Grl.s § 18 illusorisk til Fordel for Repræsentationens Beslutningsfrihed paa Bevillings Omraadet i Stedet for at opstille den naturlige Følgesætning, at Bevillings-Myndighedens Beslutningsfrihed ifølge de klare Ord i Grl.s § 18 kan være indskrænket ligesaa vel ved folkeretlige Vedtagelser som ved statsretlige Fastsættelser. Og denne Indskrænkning maa den være underkastet, saa vist som en Staten paa forfatningsmæssig gyldig Maade paalagt folkeretlig Forpligtelse nødvendigvis maa have en Virkning for Staten i dens Helhed eller for hver enkelt Statsmyndighed uden Hensyn til, hvorledes dennes Stilling iøvrigt monne være, saa at det er urigtigt at paastaa, at en Nægtelse fra noget Stats Organs Side skulde betragtes lig en utilregnelig casus, der hindrede Forpligtelsens Opfyldelse. En saadan Nægtelse er tværtimod en Staten som saadan tilregnelig Vægring, som den derfor maa staa til Ansvar for, og som vil beføje til Anvendelse af folkeretlige Tvangsmidler imod den. Herimod kan ikke med Føje indvendes, at det vilde være selvmodsigende, om en Forfatning, der bestemmer, at visse Foranstaltninger, saasom Udbetalinger af Statskassen, alene kunne ske ifølge en Bevillingslov, tillagde Kongen Ret til paa egen Haand at træffe dem, naar det kun skete ved Overenskomst med en fremmed Magt. Denne Paastand er nemlig fuldkommen rigtig, men ogsaa fuldkommen irrelevant; thi ingen paastaar, at Kongen ad traktatmæssig Vej alene eller endog med Rigsdagens Samtykke skulde kunne iværksætte de paagjældende Foranstaltninger; men det formenes derimod, at han vel i Kraft af den klare Hjemmel i Grundloven, der med visse i Paragrafen selv nærmere angivne Forbehold giver ham Ret til at slutte Freds-, Forbunds- og Handelstraktater, folkeretlig gyldig kan forpligte Staten til at træffe en vis Foranstaltning og i, med og ved denne Kjendsgjerning ogsaa forpligte

hvert enkelt Statsorgan til at yde den til Foranstaltningens Iværksættelse fornødne Medvirkning. Deri er der aldeles intet modsigende. Af lignende Natur er den Paastand, at det vilde føre langt videre, end sund Retsopfattelse tillader, om man antog, at enhver Traktat skulde være folkeretlig forbindende, selv om Kongen ved at afslutte den uden Forbehold af Repræsentationens Samtykke utvivlsomt og vitterlig for alle havde gjort Indgreb i dens Rettigheder. Ja, hvis Kongen i en Traktat bestemte, at en Udgift skulde afholdes uden forudgaaende Bevilling paa Finansloven, saa at Rigsdagens forfatningsmæssig nødvendige Medvirkning til Afholdelsen erklæredes for overflødig, da vilde man kunne tale om Indgreb i dens Rettigheder. Herom er der imidlertid i Virkeligheden ikke Tale, men kun om en Forpligtelse til at give en Bevilling, og Paadragelse af en slig Forpligtelse kan ikke siges at være et Indgreb i Rigsdagens Rettigheder, saa vist som det ingenlunde kan siges, at den altid og ubetinget har en Ret til frit at forkaste eller vedtage de den forelagte Bevillingsforslag. Og vil man herimod indvende, at dens Medvirkning i saa Fald dog bliver uden reel Betydning, naar Resultatet er forud givet, da er hertil at svare, at selv om man godkjendte den modsatte Anskuelse og hjemlede Rigsdagen en Ret til at samtykke i Traktatens Afslutning, vilde derved dog i Virkeligheden ikke hindres, at Medvirkningen efter Omstændighederne kun blev en Form, idet Resultatet, som man skulde naa til, forud var givet. Der er nemlig noget, som hedder folkeretlig Nødvendighed, fremkaldt ved Anvendelse af folkeretlige Tvangsmidler, saasom Krig eller Trusel om Krig, der i alle Tilfælde kan bevirke, at Statsmagten ikke staar frit i Henseende til den Afgjørelse, som den træffer, men maa bøje sig for Overmagten. Og hvor nu den Overenskomst sluttende Myndighed maatte indgaa paa Aftaler, f. Ex. angaaende Afholdelse af Udgifter, som ere til Skade for Riget, dér vil netop Indgaaelsen regelmæssig have fundet Sted under Trykket af en Nødvendighed, som ogsaa maatte have bestemt enhver anden Statsmagt til at finde sig i det uundgaaelige. Ganske vist er der den Mulighed, naar man anerkjender en Overenskomst sluttende Myndigheds Beføjelse til at forpligte de andre Statsmyndigheder ved sine Aftaler, at den kan handle ufornuftigt ved at paadrage Staten en Byrde, skjøndt Nødvendigheden ikke foreligger; men imod det lidet frygtelige Skræmmebillede af en slig mærkelig og ufornuftig Handlen har man det samme Værn, som man overhovedet har imod en uforsvarlig Adfærd fra Regeringens Side, nemlig Straffeansvaret for Ministrene i Forbindelse med den politiske Fordømmelse af deres Færd. Dette Værn maa man ty til i mangfoldige andre Forhold, hvor Muligheden af at paaføre Riget Skade og Tab ikke kan udelukkes for ikke at berøve Regeringen den fornødne Handlefrihed; det maa derfor

ogsaa være tilstrækkelig i foreliggende Fald, naar Omstændighederne ikke tilstede en yderligere Betryggelse; og at dette ikke er Tilfældet, turde den historiske Erfaring noksom godtgjøre. Det er nemlig en Kjendsgjerning, at der fra gammel Tid i de allerfleste Forfatninger findes en særlig forbundssluttende Myndighed forskjellig fra dem, som man kalder de statsretlige ɔ: retsanordnende og retshaandhævende Myndigheder, og denne Ordning er bevaret selv i de allernyeste Forfatninger. Hvis nu denne Ordning virkelig var saa forkastelig, som den ifølge den modstaaende Opfattelse maa siges at være, da den, for saa vidt dens Betydning ikke bortfortolkes, afføder en uløselig Retsstrid, hvorfor har man saa intet Steds opgivet den ved at stryge den paagjældende Bestemmelse i Forfatningerne og i Stedet derfor bestemme, at Traktater kun gyldig kunne afsluttes med Samtykke af de Myndigheder under hvilke de paagjældende Anliggenders statsretlige Ordning henhører? Derved vilde Striden være løst paa den simpleste og klareste Maade; men naar man i Stedet derfor vælger at beholde den bestaaende Sondring, saa viser det, at man overalt har en Erkjendelse af, at den ikke blot er grundet i selve de paagjældende Virksomheders Natur, men ogsaa, at den anbefaler sig fra et praktisk Synspunkt. At dette er Tilfældet, vil man let kunne gjøre sig selv klart ved at se hen til, hvor uhensigtsmæssig det vilde være i alle Tilfælde at skulle sætte de paagjældende Statsmyndigheder i Bevægelse til Traktaters gyldige Afslutning. De lovgivende Forsamlingers langsomme og formelle Forretningsgang med de mange Behandlinger i offentlige Møder o. s. v. for ikke at tale om den endnu langt mere besværlige Fremgangsmaade, som maa følges, naar den grundlovgivende Myndighed skal træde i Virksomhed, vilde virke saa uheldigt som mulig, naar Talen er om Traktaters Afslutning, hvor det ligesom ved alle andre Overenskomster gjælder om at kunne benytte Øjeblikket. Var der Udsigt til Erhvervelse af en Fordel for Riget, kunde den let gaa tabt, naar ikke Regeringen strax paa egen Haand kunde antage Tilbudet, men først skulde indhente Lovgivningsmagtens Samtykke, efter hvis Erhvervelse kanske Situationen var fuldstændig forandret, saa at den fremmede Stat ikke længere vilde staa ved sit Tilbud. Og var Staten f. Ex. efter en uheldig Fred nødt til at underskrive den sejrrige Fjendes haarde Vilkaar, vilde det kun tjene til at forlænge Pinen, om først den grundlovgivende Myndigheds Samtykke skulde indhentes, for ikke at tale om, at Erhvervelsen af dette Samtykke kunde være mer eller mindre umulig, naar f. Ex. en Del af Landet var besat af Fjenden. Fra dette Synspunkt maa ogsaa vor Grundlov antages at være gaaet ud, naar den i § 18 ikke i noget Tilfælde har krævet andet end Indhentelsen af Rigsdagens Samtykke

til Traktatens Gyldighed, og dette Samtykke end ikke behøver at være meddelt i Lovsform.

Vi fastholde herefter, at, naar en Traktat er afsluttet i Overensstemmelse med Grl.s § 18, og de øvrige folkeretlige og statsretlige Betingelser for dens Gyldighed foreligge, saa forpligter den Staten og i Følge hermed hvert enkelt Organ indenfor Staten, saaledes at det er Statens folkeretlige Pligt at opfylde de Forpligtelser, som Traktaten paalægger den, og hvert enkelt Organ maa yde den dertil fornødne Medvirkning, da Undladelse af den behørige Opfyldelse uden Hensyn til, hvilket Statsorgan den skyldes, er et Folkeretsbrud, som hjemler Anvendelse af de folkeretlige Retshaandhævelsesmidler overfor vedkommende Stat. Det skjønnes ikke rettere, end at denne Anskuelse er simpel og konsekvent i Modsætning til de principløse Adskillelser, som man kommer til ved at forlade det Grundlag, hvorpaa den hviler.

Men medens vi altsaa i Henhold til det anførte bestemt fastholde Traktatens folkeretlige Gyldighed under de givne Betingelser, maa man paa den anden Side ogsaa vel fastholde Grænserne for dens Betydning, der ere givne med dens Natur som international Overenskomst. Deraf følger nemlig, at den vel kan berettige og forpligte Staten, men ikke dens Undergivne, som tværtimod kun berettiges og forpligtes ved de fra Statsmagten udgaaede Meddelelser og Befalinger. Sæt f. Ex., at en Traktat maatte tilsige en fremmed Stats Undersaatter en vis Frihed for Afgifter eller personlige Byrder, f. Ex. Værnepligt, saa er det givet, at den fremmede Stat har erhvervet en Ret, i det Øjeblik Traktaten er gyldig afsluttet, men med dens Borgere vil det samme ikke uden videre være Tilfældet. Thi for at dette kan ske, udkræves nødvendigvis en yderligere Akt. Denne kan foregaa ved, at deres egen Stat kundgjør Traktaten, i hvilken Kundgjørelse ligger en Meddelelse om, at den har erhvervet en vis Ret for dem, og et Tilsagn om, at den vil haandhæve dem i Nydelsen af denne Ret; men det er klart, at dette Tilsagn kun giver dem en Ret overfor deres egen Stat, saaledes at de, hvis Medkontrahenten misligholder sin traktatmæssige Forpligtelse overfor dem, ere anviste paa at søge dens diplomatiske Mellemkomst. Derimod kan det i Tilfælde, hvor kun Udlændingens egen Stat forudsættes at have kundgjort Traktaten, ikke nytte ham at gjøre den gjældende ad den almindelige undersaatlige Vej gjennem Henvendelse til vedkommende Embedsmænd, idet disse, som kun have at rette sig efter de dem meddelte Love, Anordninger og andre statsretlige Paalæg, ikke kunne tage Hensyn til traktatmæssige Bestemmelser, der ikke ere meddelte dem til Efterlevelse. Naar dette derimod er sket ved en Kundgjørelse fra den Stats Side, som har givet Tilsagn, kan den fremmede Statsborger herved berettiges paa samme Maade og indenfor de

samme Grænser som ved enhver anden fra Statsmagten udgaaet Forskrift, aldeles bortset fra, om hans egen Stat ved Traktatens Offentliggjørelse giver ham en saadan Ret; men hvis dette sker, vil han have en Ret overfor begge og vil da i Tilfælde af Retsbrud kunne klage dels til sin egen, dels til den forpligtede Stat. Hans Ret overfor denne sidste er da i foreliggende Fald af samme statsretlige Natur og vil kunne gjøres gjældende ganske paa samme Maade som enhver anden statsundergiven Persons, saaledes at han eventuelt kan paatale den ved Henvendelse til vedkommende Statsembedsmand. Spørgsmaalet er saa kun, af hvad Beskaffenhed den Akt skal være, som skal kunne begrunde den paagjældende statsretlige Beføjelse for den vedkommende. Med Hensyn hertil maa bemærkes, at en hvilkensomhelst Kundgjørelse af Traktaten ikke vil være tilstrækkelig dertil, da den ikke kan forpligte de statsundergivne til at foretage, hvad der er nødvendigt til en Haandhævelse af vedkommendes Ret; men Kundgjørelsen maa i hvert Fald være sket i bindende Form, tidligere ved Tinglæsning, nu ved dens Offentliggjørelse i Lovtidenden ifølge Lov 25 Juni 1870 § 3 paa samme Maade og i samme Omfang, som Tilfældet er med andre Anordninger; jfr Just. M. Skr. 12 Avg. 1861. I fuldstændig Overensstemmelse hermed er ogsaa Retsbrugen hos os, idet Traktater, hvis Indhold er af den her omhandlede Art, offentliggjøres i Form af Bekjendtgjørelser, Kundgjørelser, Patenter o. s. v. i Lovtidenden; se ovfr I S. 27—28. Men Spørgsmaalet er saa endnu, om denne Bekjendtgjørelse i Anordnings Form i alle Tilfælde er tilstrækkelig, eller om ikke Bestemmelsen eventuelt maa træffes i Form af Lov eller endog Grundlov. Og hertil maa svares, at dette selvfølgelig ikke behøves, for saa vidt som den paagjældende Bestemmelse er en saadan, som den udøvende Magt kan træffe paa egen Haand, være sig i Kraft af de almindelige Regler om den udøvende Magts Omraade eller i Kraft af en særlig Hjemmel i Lovgivningen; jfr Næringslov 29 Decbr 1857 § 2 Nr 4; Værnepligtslov 6 Marts 1869 § 2; Lov Nr 67, 9 April 1891 § 23; m. fl. Men mangler en saadan og er Indholdet af den paagjældende Bestemmelse et saadant, som det efter den bestaaende Retsordning tilkommer Lovgivningsmagten at træffe enten af formelle Hensyn, fordi der handles om Forandring eller Ophævelse af en bestaaende Lov, eller fordi den paagjældende Bestemmelse ifølge sit Indhold falder ind under Lovgivningsmagtens Beføjelses Omraade, saasom fordi der handles om en egentlig Retsforskrifts Udstedelse, saa udkræves Befalingens Udstedelse i Lovsform. Vel vil Undladelse deraf ikke medføre praktiske Ulemper, for saa vidt som der kun er Spørgsmaal om et Paalæg til administrative Embedsmænd, idet disse i Henhold til de almindelige Regler maa være pligtige til at efterkomme et Paalæg, som gives af deres overordnede, selv om dette er i Strid med Loven, saa-

ledes at de f. Ex. i Henhold dertil kunne undlade at opkræve en Told, hvis Opkrævelse Loven foreskriver; men derimod stiller Forholdet sig anderledes, naar Talen er om et Paalæg til Domstolene, der i Medfør af Grl.s § 73 alene have at rette sig efter Loven og derfor ikke kunne bindes ved Anordninger, som ere i Strid med den, hvorhos under alle Omstændigheder den Minister, som har medvirket ved Traktatens Kundgjørelse, paadrager sig Ansvar for det formelle Lovbrud, som derved er begaaet. Spørge vi, hvorledes vor statsretlige Brug forholder sig i den anførte Henseende, maa Svaret vistnok lyde, at den i det hele taget er i Overensstemmelse med de opstillede Principer. Traktaterne afsluttes og kundgjøres ad Anordningsvejen, naar deres Indhold ikke er af anden Beskaffenhed, end at en slig Kundgjørelsesmaade er tilstrækkelig. Dette gjælder saaledes om Traktater angaaende Forbryderes Udlevering, Handels- og Venskabstraktater m. fl., og for saa vidt som undtagelsesvis Traktaten er af et andet Indhold, plejer ogsaa Lovgivningsmagten; jfr ovfr S. 168 flg. at sanktionere dens Bestemmelser.

III) Foruden Gesandtskabsretten og Retten til at afslutte internationale Overenskomster maa endelig endnu som en særlig Bestanddel af Kongens Myndighed i folkeretlige Forhold nævnes Beføjelsen til Anvendelse af de folkeretlige Tvangsmidler. Grl.s § 18 fremhæver i denne Henseende kun Retten til at erklære Krig; men da denne er det kraftigste Tvangsmiddel blandt alle, slutter Holck I S. 275, at Kongen saa meget mere maa være beføjet til at anvende lempeligere folkeretlige Midler, saasom Retorsion og Repressalier. Imidlertid er det et Spørgsmaal, om denne Slutning er korrekt, hvilket først bliver at granske nærmere gjennem en Undersøgelse af de paagjældende Tvangsmidlers Væsen og Øjemed.

Ved Retorsion forstaas i Almindelighed Anvendelse af saadanne Forholdsregler, som sigte til at gjengjælde en ugunstig Behandling af en Stats Undersaatter fra en fremmed Stats Side. Hvis saaledes f. Ex. en Stat maatte nægte fremmede Undersaatter Ret til at eje faste Ejendomme eller, for saa vidt de høre til en vis Trosbekjendelse, nægte dem Ret til fri Religionsøvelse eller besværliggjøre deres Adgang til Retshjælp, eller paalægge uforholdsmæssig høje Toldsatser paa deres Indførsels Gjenstande o. s. v., saa kunne alle deslige Bestemmelser give Anledning til at øve Retorsion, idet den vedkommende Stats Personer og Gods undergives lignende ugunstige Vilkaar indenfor den fremmede Stats Grænser. Men Spørgsmaalet bliver saa, om Kongen paa egen Haand kan øve den Slags Retorsion, og vi skjønne ikke rettere, end at dette Spørgsmaal maa besvares derhen, at Kongen kun kan gjøre det, for saa vidt som de paagjældende Foranstaltningers Iværksættelse falder indenfor den udøvende Magts Kompetence, medens han er ubetinget udelukket fra at kunne

gjøre det paa egen Haand, for saa vidt som de ifølge deres Beskaffenhed udkræve den lovgivende eller grundlovgivende Myndigheds Medvirkning. For saa vidt som dette er Tilfældet, vil det ogsaa let ses, at man ikke fra Kongens Myndighed til at erklære Krig kan slutte til hans Beføjelse til at øve Retorsion som fra det mere til det mindre; thi Krigserklæringen er en Erklæring, som ifølge sin Beskaffenhed aldeles ikke udkræver den lovgivende eller grundlovgivende Magts Medvirkning, for saa vidt som der ved den i og for sig aldeles ikke sker nogen Forandring i bestaaende lovlige eller forfatningsmæssige Tilstande. Men for saa vidt som det modsatte netop maatte være Tilfældet ved Iværksættelse af Retorsion, kan man derfor ikke anvende Slutningen a majori ad minus; thi Retorsionen er da i Virkeligheden ikke et minus, men tværtimod i den her omhandlede statsretlige Henseende noget andet og mere end en Krigserklæring. At dette virkelig forholder sig saa, kan man let overbevise sig om. Sæt at et fremmed Land nægtede Protestanter fri Religionsøvelse, saa at f. Ex. de sammesteds bosatte Danske maatte undvære dette Retsgode og forfulgtes og straffedes, dersom de trods Lovens Forbud fejrede protestantisk Gudstjeneste, saa vilde dog Kongen paa ingen Maade kunne bestemme, at det vedkommende Lands katolske Undersaatter heller ikke hos os maatte nyde fri Religionsøvelse; thi dette vilde ubetinget komme i Strid med Grundlovens Tilsagn om Borgernes Ret til Religionsøvelse indenfor de ved Grl.s § 76 dragne Grænser. Man kan ikke herimod indvende, at denne Forskrift kun gjælder Borgerne, følgelig ikke de paa Territoriet værende fremmede Undersaatter; thi i det følgende Afsnit ville vi nærmere godtgjøre, at Udtrykket Borgere i de her omhandlede Grundlovs Paragrafer ikke kan tages som enstydigt med Statsborgere, saa at f. Ex. tilrejsende fremmede ikke skulde kunne nyde godt af de grundlovmæssig tilsagte Friheder; men Borgere er kun et andet Udtryk for de Statsmyndigheden undergivne Personer. Saalænge en Person lovlig opholder sig paa Territoriet, vil han derfor nyde godt af Forskriften i § 76 som i §§ 79, 80, 81 o. s. v. At dette er saa, vil allerede tilstrækkelig fremgaa af den aldeles urimelige Forskjel, der ellers vilde fremkomme mellem Udstrækningen af de Paragrafers Indhold, der benytte Udtrykket Borgere, og deres, i hvilke der findes andre almindelige Udtryk, saasom: Ingen, Enhver o. s. v.; jfr Grl.s §§ 79, 80, 81 o. s. v. Med Hensyn til disse sidste er det nemlig klart, at de maa gjælde i Henseende til enhver, som kommer i et saadant Forhold til Statsmagten, at der kan blive Spørgsmaal om at øve den paagjældende Myndighed overfor ham; og en lignende Rækkevidde bør da fornuftigvis ogsaa tillægges de andre Paragrafer uden Hensyn til den forskjellige Affattelsesmaade. Men er dette saa, er det følgelig givet, at Kongen ikke ved en Erklæring kan berøve en

fremmed Stats herværende Undersaatter en Ret, som Grundloven ligefrem og udtrykkelig tillægger dem. Thi det er klart, at Grundlovens Paragrafer ikke kunne fortolkes med den Indskrænkning: for saa vidt ikke Traktater maatte have bestemt anderledes eller Nødvendigheden af folkeretlige Tvangsmidler maatte føre til at gjøre Undtagelser. Saadanne kunne forudsættes som Følge af en Krigstilstand, idet Grundloven ikke kan antages at have villet indskrænke vor Stat i Brugen af almindelig anerkjendte Forsvarsmidler, for hvilke de derimod ikke blive ikendte under det fredelige Samkvem mellem Folkene. Paa andre Omraader kunne lignende Indskrænkninger heller ikke statueres. Sæt f. Ex., at en fremmed Stat i Fredstid udviste alle de der bosatte Danske uden Hensyn til, hvor lang Tid de maatte have opholdt sig i Landet, saa vilde dog Kongen ikke ubetinget kunne gjøre Gjengjæld ved at paalægge samtlige fremmede af den vedkommende Nation at forlade Landet, idet Regeringens Myndighed i saa Henseende er indskrænket ved den bestaaende Lovgivnings Forskrifter, særlig L. 15 Maj 1875 § 13, hvorefter under givne Betingelser kun den kan udsendes eller udvises, som ikke har haft stadigt Ophold her i Landet i 2 Aar. Indenfor denne Grænse vil da ogsaa Kongen have det i sin Magt at øve Retorsion; men enhver Foranstaltning, der gaar der ud over, vil udkræve Lovgivningsmagtens Medvirkning til dens Udførelse ved at gjøre Undtagelser fra de gjældende Lovgivningsregler. Hvis en fremmed Stat uforholdsmæssig maatte forhøje sine Toldsatser i Almindelighed eller særlig paa Indførselsartikler fra den danske Stat, eller Afgifterne, som skulle erlægges af danske Skibe o. s. v., er det ogsaa klart, at Kongen ikke ved en simpel Anordning kan foretage en tilsvarende Forhøjelse i Afgifterne paa vedkommende fremmede Importartikler, da disse Afgifter ere bestemte ved Lov, i hvilken der ikke kan gjøres Forandring ad Anordningsvejen. Særlig havde endog Toldlov 4 Juli 1863 § 52 II hjemlet en Forskjel mellem privilegerede og uprivilegerede Staters Skibe i Henseende til den nu ophævede Skibsafgifts Størrelse, hvoraf saa meget klarere fremgaar, at det ikke kan være overladt Kongen at opstille vilkaarlige Adskillelser mellem de forskjellige Nationers Afgifter, medens det vel staar ham frit for gjennem traktatmæssige Aftaler at optage en Stat i de privilegerede Staters Række eller omvendt ved Traktatens Opsigelse atter at undtage den derfra; jfr Folkeretten S. 106 flg.

Resultatet af det anførte er altsaa, at Kongens Myndighed til at øve Retorsion kan gjøres gjældende inden for Grænserne af den udøvende Magts almindelige Kompetence, hvorimod enhver retorsiv Foranstaltning, der gaar der udover, kun kan iværksættes ved den lovgivende eller efter Omstændighederne den grundlovgivende Myndigheds Medvirkning.

Saa komme vi til Spørgsmaalet om Udøvelse af Repressalier (reprehensalia; repressalia), hvorved fra først af forstodes en Borttagelse af fremmed Ejendom til Erstatning eller Sikkerhed for Gjenerholdelsen af den, der ulovlig var fratagen den eller de paagjældende. Nu tænkes ved Repressalier paa en Bemægtigelse eller Tilbageholdelse af andet Gods, saasom Skibe, fra en fremmed Stat, som har gjort sig skyldig i en Retskrænkelse mod vor egen Stat eller dens Borgere i det Øjemed at tvinge vedkommende Stat til at yde skyldig Oprejsning eller skaffe den ved Hjælp af det beslaglagte Gods. Saadanne Repressalier kunne øves i Krigstid, men blive da at anse som en Bestanddel af Krigsforanstaltningerne; Pl. 16 Avg. 1807; Fdg. 9 Septbr s. A.; Pl. 23 Oktbr s. A.; m. fl.; og vedkomme os for saa vidt ikke paa dette Sted. I forbigaaende skal herom kun bemærkes, at denne Ret dog vil bortfalde, hvis Haager-Konventionen af 1907 om Krigsførelse til Lands ratificeres; thi der forbydes i Art. 28 h de krigsførende Magter at erklære de Modpartens Undersaatter tilhørende Rettigheder for bortfaldne eller suspenderede eller afvise de dem tilkommende Retsklager. Heller ikke maa ifølge Art. 28 g under Krigsførelsen til Lands fjendtlig Ejendom ødelægges eller beslaglægges undtagen i Tilfælde, hvor dette i Følge Krigsforetagendernes Krav maatte vise sig paatrængende nødvendigt. Disse Forskrifter vedrøre imidlertid kun Behandling af fjendtlige Undersaatteres Ejendom under Krigen. Men der kan ogsaa blive Spørgsmaal om en tilsvarende Behandling deraf som Repressalie udenfor Krigstilfælde som et mildere Tvangsmiddel f. Ex. derved, at der lægges Embargo paa Skibe fra den Stat, hvis Regering maatte have forurettet den danske Stat eller dens Undersaattere. Ved samme Lejlighed kan derhos bemærkes, at en lignende Embargo efter Omstændighederne er bleven paalagt fremmede Skibe som en Politiforanstaltning for Sikkerheds Skyld, for at ikke Efterretning om en paatænkt Expedition med udsejlende Skibe skulde naa vedkommende fremmede Land. Som et Hovedexempel herpaa kan nævnes, at Canning lod alle Skibe i alle engelske Havne stoppe i hele 10 Dage, for at de ikke skulde kunne bringe Efterretning om Expeditionen mod Kjøbenhavn; E. Holm: Danmark—Norges udenrigske Historie 1791—1807 II S. 216. Og endelig er der ogsaa øvet en saakaldet Nødsembargo, idet man f. Ex. har lagt Beslag paa fremmede Skibe for at benytte dem til Korntilførsel i Tilfælde af Hungersnød eller Troppetransporter i Krigstilfælde og deslige. Med Hensyn til disse Foranstaltninger bemærkes, at deres Iværksættelse i visse Tilfælde er statsretlig utilladelig. Saaledes er det f. Ex. ved Bankoktrojen 4 Juli 1818 § 45, jfr Lov Nr 157, 12 Juli 1907 § 1 udtalt, at saafremt Midler og Penge udenrigs fra indkomme og i Banken indsættes, skulle de saavel i Krigs-

som i Fredstid være aldeles fritagne for hvilket som helst Sekvester eller Konfiskation, samt, hvis de igjen efter kort eller lang Tid ønskes udførte af Riget, frit uden nogen Slags Ophold, Hindring, Afdrag eller Afgift, af hvad Navn nævnes kan, kunne uddrages. Traktat med Spanien, Bekjgj. Nr 157, 10 Avg. 1894 Art. 3 hjemler derimod udtrykkelig Nødsembargoen blot med Forbehold af en forud aftalt eller lovhjemlet Erstatning. Derhos kan overhovedet bemærkes, at en lille Magt som Danmark sjældent vil komme i det Tilfælde at øve Repressalier, da den i Reglen ikke vil kunne opnaa nogen Fordel derved; men for saa vidt som det dog undtagelsesvis maatte tænkes at kunne ske, og saadanne Hindringer, som føromtalt, ikke maatte foreligge, bliver Spørgsmaalet, om Kongen alene kan skride til at øve Repressalier.

Vi kunne først spørge, om Anholdelsen af fremmede Personer maatte kunne ske ad administrativ Vej, eller om dertil udkræves Lovhjemmel. Dette Spørgsmaal maa formentlig besvares benægtende; thi ligesom Administrationen kan træffe Bestemmelse om Udlevering af fremmede, maa den formentlig ogsaa kunne træffe Bestemmelse om deres Anholdelse og Fængsling, for saa vidt som en saadan Adfærd erkjendes for folkeretlig beføjet, jfr dog foran S. 192, idet man maa gaa ud fra som givet, at Grundloven ikke ved sine Bestemmelser har haft til Hensigt at berøve Staten Muligheden for Anvendelse af et folkeretlig hjemlet Tvangsmiddel, hvorved vor Stat eventuelt vilde blive deterioris conditionis lige overfor fremmede Stater. Og at kræve Tilvejebringelsen af en Lov som Grundlag for Anvendelsen deraf, vilde faktisk være det samme som at gjøre Tvangsmidlet saa godt som uvirksomt, da Lovens Forelæggelse eller ialtfald dens Kundgjørelse vilde virke paa samme Maade som en Underretning til vedkommende. Heller ikke kan man mod Tilladeligheden af en Anholdelse af fremmede paaberaabe sig Grl.s § 80 ved at slutte saaledes: Enhver, der anholdes, skal inden 24 Timer stilles for en Dommer, som derefter skal afgjøre, om han kan fængsles. Hvor en fremmed er anholdt, som forudsættes ikke at have gjort sig skyldig i en Retskrænkelse, vil Dommeren imidlertid ikke kunne afgive noget Fængslingsdekret og maa derfor løslade vedkommende Person. Det maa nemlig fastholdes, at Grl.s § 80 ikke har Hensyn til enhver som helst Anholdelse uden Hensyn til, af hvad Grund og i hvilket Øjemed den sker, men kun til en saadan, der danner Indledningen til en strafferetlig Forfølgning mod en Person. Derfor bliver der ikke Spørgsmaal om Anvendelse af Paragrafens Forskrift, hvor en Person er anholdt af anden Grund, f. Ex. som sindssyg eller hvor Anholdelsen er sket i andet Øjemed, f. Ex. for at udføre en trængende Udlænding af Landet; Just. M. Skr. 18 Juni 1859 (i den lille Reskriptsamling). Af samme Grund bliver da Grl.s § 80 heller ikke an-

vendelig i Tilfælde, hvor den vedkommende anholdes og udvises ifølge en Foranstaltning af den her omhandlede Natur.

Hvad dernæst angaar Beslaglæggelse af fremmed Ejendom, vil den ogsaa saalænge den foran S. 192 omtalte Konvention ikke er ratificeret, være folkeretlig beføjet og kunne ske ifølge en blot administrativ Foranstaltning. Saaledes vil der i Kraft af Anordning kunne lægges Embargo paa fremmede Skibe, som maatte ligge i danske Havne, eller paa fremmede Varer, som maatte være lagrede her i Landet. Har vedkommende Fremmede Ejendomme her i Landet, vil man kunne gaa frem paa samme Maade, for saa vidt han ikke har Bolig paa nogen af dem, og selv om det modsatte maatte være Tilfældet, vil man kunne gaa frem i Kraft af en administrativ Hjemmel, for saa vidt der ikke bliver Spørgsmaal om en Indtrængen deri, men man f. Ex. nøjes med at forsegle dem. Derimod medfører Grl.s § 81, at man for at kunne skride til Husundersøgelse samt til Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og Papirer maa have en Lovhjemmel, idet man ikke kan indskrænke den citerede Paragrafs Indhold paa samme Maade som den forrige til kun at angaa saadanne Foranstaltninger, der udgjøre Led i en kriminel Undersøgelse. Tvært imod vil ogsaa et regelmæssigt administrativt Eftersyn f. Ex. i Grænsedistrikterne for Toldkontrollens Skyld udkræve Lovhjemmel. Endnu kunde man hente en Indvending fra Grl.s § 82, som bestemmer, at ingen kan tilpligtes at afstaa sin Ejendom uden ifølge Lov; men i foreliggende Fald er der jo Tale om eventuelt at konfiskere fremmed Ejendom ved Anordning. Imod denne Betragtning kan ikke indvendes, at Grl.s § 82 ikke beskytter Fremmedes Ejendomsret; tværtimod er Udtrykket »Ingen« saa vidt, at det bogstavelig omfatter enhversomhelst Indehaver af Ejendomsretten, og man savner enhver Hjemmel til at gjøre Indskrænkninger deri; men Indvendingen beror dog paa en Misforstaaelse af det virkelige Indhold af Grl.s § 82; thi denne § 82 finder ikke Anvendelse paa den Ejendoms Afstaaelse, der er hjemlet ved den gjældende Rets almindelige Regler om Ejendomsrettens Ophør, men kun paa en saadan vilkaarlig Berøvelse deraf, der ligger udenfor og er i Strid med hvad der er gjældende Ret. Saaledes vil f. Ex. ingen paastaa, at Grl.s § 82 skulde være til Hinder for at anerkjende Erhvervelse af Bytte i Krigen i Overensstemmelse med de almindelige krigsretlige Regler som en gyldig Erhversmaade; og hjemler Folkeretten, at fremmed Ejendom efter Omstændighederne kan beslaglægges og realiseres til Erstatning for Tab, som maatte være paaført Staten eller dens Undersaatter, vil denne Regel staa fuldstændig urørt af Grl.s § 82, saaledes at Beføjelsen vil kunne øves efter som før denne Paragrafs Udstedelse og uden at der behøves andre Betingelser derfor efter end før den.

Som Resultatet af den anførte Udvikling fastholde vi altsaa, at Repressalier ordentligvis ville kunne øves i Henhold til en kgl. Anordning, idet der kun aldeles undtagelsesvis til enkelte Foranstaltninger grundlovmæssig vil udkræves Lovhjemmel.

Angaaende den Kongen grundlovmæssig tillagte Ret til at erklære Krig bemærkes, at Retten haves, hvad enten der maatte være Tale om en Forsvars- eller Angrebskrig, da Rigsdagens Samtykke end ikke udkræves til den sidste, idet Grundloven her er gaaet ud fra den rigtige Erkjendelse, at den ikke kunde eller burde indskrænke Regeringens Handlefrihed, men tværtimod overlade den fuld Frihed til i alle Tilfælde selv at handle, saaledes som den foreliggende Situation maatte udkræve, og søge det eneste mulige Værn mod Misbrug af denne Frihed i det politiske og retlige Ansvar, som Ministrene ifalde. Ifølge Haager-Konventionen af 1907 om Fjendtlighedernes Begyndelse, maa Fjendtlighederne mellem de kontraherende Stater ikke begyndes uden en forudgaaende utvetydig Underretning i Form enten af en med Grund forsynet Krigserklæring eller af et Ultimatum med betinget Krigserklæring. For at være statsretlig gyldig maa denne Krigserklæring dernæst i Overensstemmelse med Grl.s § 13 være medunderskreven af en Minister, saaledes at den fremmede Stat under en modsat Forudsætning strengt taget hverken er berettiget eller forpligtet til at respektere den som saadan; thi vel er der i Grl.s § 18 kun Tale om, at Kongen erklærer Krig, uden at Nødvendigheden af Medunderskriften fremhæves; men dog kan der ikke være Tvivl om, at ligesom den fremmede Stat maa granske Forfatningen som en kundgjort Fuldmagt for at faa Svar paa Spørgsmaalet om, hvem der forfatningsretlig gyldig kan erklære Krig, saaledes maa den ogsaa gaa frem paa samme Maade for at komme til Erkjendelse af, hvilke Former den kompetente Myndighed skal iagttage, forat Erklæringen kan anses som retlig forbindende for Staten, og i saa Henseende hjemler da Grl.s § 13 tydelig nok, at Krigserklæringen som en til Regeringen henhørende Beslutning kun er gyldig, naar Kongens Underskrift under den er ledsaget af en Ministers Underskrift. Træffes der ingen krigerske Foranstaltninger efter Krigserklæringen, vil derfor Staten med Føje kunne protestere mod at betragtes som krigsførende i Henhold til en af Kongen alene udstedt Erklæring. Men sættes Krigsmagten ligefuldt i Bevægelse overfor den vedkommende Stat, vil selvfølgelig Krigen ligefuldt foreligge uden Hensyn til, om dens Iværksættelse maatte være saa vel stats- som folkeretstridig. Endnu erindres, at Kongen er traktatmæssig bundet til ikke at erklære Krig, enten ubetinget med Holland; jfr Bekjgj. Nr 52, 8 Marts 1906; Italien, Bekjgj. Nr 166, 12 Juni 1906; og Portugal; Bekjgj. Nr. 237, 29 Oktbr 1908, eller dog kun berettiget til at gøre det i Undtagelses-

tilfælde, hvor ingen Forpligtelse til at lade afgjøre Tvistigheder ved Voldgift er anerkjendt, ifølge Voldgiftstraktater med Rusland, Bekjgj. Nr 87, 22 Apr 1905; Belgien, Nr 142, 9 Maj 1906; England, Nr. 158, 22 Maj 1906; Frankrig, Nr 165, 8 Juni 1906; Spanien, Nr 173, 18 Juni 1906; Sverig Nr 37, 5 Marts; Norge Nr 38, 16 Marts 1908.

I Parisertraktaten 14 April 1856 er udtrykt det Ønske, at Magterne i Tilfælde af opkomne Tvistigheder, forsaavidt Omstændighederne tillade det, inden de gribe til Vaaben, maatte paakalde en venskabelig Magts bona officia; og ifølge Haager-Konventionen angaaende fredelige Bilæggelser af internationale Stridigheder II Art. 3 have de kontraherede Magter forpligtet sig til, hvor alvorlige Meningsuligheder eller Stridigheder maatte opstaa mellem dem, for saa vidt Omstændighederne tillade det, at søge en eller flere venskabelige Magters bona officia eller Mægling, inden de skride til en Afgjørelse ved Vaabenmagt.

Med Retten til at erklære Krig er givet Kongen en Beføjelse til at fremkalde en Krigstilstand med alle de deraf flydende Følger imellem begge Stater. De statsretlige Foranstaltninger, som Krigen maatte nødvendiggjøre, er han derimod kun beføjet til at træffe, for saa vidt som de maatte ligge inden for Grænserne af den udøvende Magts forfatningsmæssige Handlefrihed; gaa de ud over denne, idet der f. Ex. bliver Trang til at optage Laan, udskrive Mandskab eller deslige, maa Lovgivningsmagtens Medvirkning udkræves dertil; men ogsaa her vil Forholdet stille sig paa den Maade, at Lovgivnings saavelsom Bevillings Myndigheden, om end formelt frit stillede, dog materielt ere bundne i deres Beslutning, idet Krigen under alle Omstændigheder er indtraadt, saa snart den gyldig er erklæret, og de paagjældende Myndigheders Vægring ved at tilvejebringe de til dens Førelse fornødne Midler derfor kun vil bevirke, at Landet sættes ude af Stand til at føre den med det størst mulige Eftertryk

§ 12.

Den udøvende Magts Indhold. — Fortsættelse.

I det foregaaende have vi omhandlet det Indbegreb af Beføjelser, som grundlovmæssig er tillagt den udøvende Magt, og derved maa vi blive staaende her, da en Angivelse af dens Beføjelsers Kreds i alle enkelte Retninger overhovedet ikke kan gives i Forfatningsretten. Men derimod er der et Spørgsmaal af almindeligere Natur vedrørende den udøvende Magt i dens Helhed, som endnu maa rejses og besvares paa dette Sted, nemlig hvorledes de Normer, der ordne den udøvende Magts og dens enkelte Organers Virksomhed, haandhæves. Holck II, S. 215 flg., jfr Nellemann: Civilprocessens almindelige Del, tredje Udgave S. 98 flg.,

omhandler dette Spørgsmaal under Læren om den dømmende Magt; men vi omhandle det her; thi i Forbindelse med selve Normerne bør naturlig omhandles Reglerne for deres Haandhævelse; og ligesom vi have fulgt dette Princip i Henseende til Reglerne om den grundlovgivende Myndigheds Virken i § 95, og i de forskjellige Bestemmelser, som Grundloven indeholder om den lovgivende Myndigheds Virken, saaledes maa ogsaa den samme Ordning fastholdes paa dette Sted, saa meget mere som der gives et stort Indbegreb af Normer, der ikke kunne haandhæves paa den Maade, at Spørgsmaalet om Overtrædelse deraf indbringes for Domstolene, og, hvor den findes at foreligge, den retstridige Foranstaltning erklæres for ugyldig; men Haandhævelsen tværtimod sker paa anden Maade ved Paalæg af Strafansvar. Denne Haandhævelsesmaade er der ingen som helst Grund til at fremstille i Læren om Domstolene; men dog maa Konsekvensen naturlig føre dertil, og Holck drager den da ogsaa, idet han midt i Læren om Domstolene II, S. 227 kommer til at optage et Stykke med Overskrift: Om Øvrighedens Uafhængighed inden for sin egen Sfære, hvilket aabenbart ikke har sin rette Plads dér. Vi fastholde derfor, at den rette systematiske Fremgangsmaade er den, i Forbindelse med Læren om den udøvende Magt at fremstille Reglerne om, hvorledes de for dens Virksomhed gjældende Regler haandhæves, og i saa Henseende kan man da strax som en egen Klasse udsondre de Normer, som vedrøre den udøvende Magts Handlen i Forhold, hvor en Haandhævelse ad civilprocessuel Vej er udelukket, være sig i Kraft af selve Forholdets Beskaffenhed eller i Kraft af et positivt Lovbud. Som Exempel paa det første kan fremhæves mangfoldige Tilfælde, i hvilke den udøvende Magt og dens forskjellige Organer handle uden umiddelbart at komme i Berøring med enkelte bestemte Personers Retssfære, saasom naar den erklærer Krig eller slutter Fred, beskikker og instruerer Embedsmænd, træffer Bestemmelser angaaende Statsejendommes Forvaltning, Reservefondens Anvendelse, Krigsførelse m. v. J. Nellemann: Anf. Værk S. 84; Norsk Retstidende 1887, S. 163 flg.; i alle disse Tilfælde er det givet, at Forvaltnings Myndighedernes Efterlevelse af de for disse Anliggenders Varetagelse gjældende Normer kun kan haandhæves ved Klage til den overordnede Myndighed og eventuelt ved Tiltale til Straf mod vedkommende Minister eller Ministre. Som Exempler paa den anden Art kunne mærkes alle de positive Bestemmelser, der unddrage Domstolene visse Forholds Afgjørelse ved helt og holdent at henlægge dem under den udøvende Magts Organer; jfr J. Nellemann: Anf. Værk S. 78 flg. Men bortse vi fra disse Tilfælde og spørge, hvorledes Forholdet stiller sig, naar den udøvende Magts Indehaver eller dens enkelte Organer have iværksat en Handling, som umiddelbart paavirker den enkeltes Ret,

saa bliver Spørgsmaalet: Er den enkelte i Tilfælde af, at Handlingen maatte udgjøre et Retsbrud, indskrænket til at klage til den højere Forvaltnings Myndighed og eventuelt henvende sig til den forfatningsmæssige Anklagemyndighed, eller kan han søge sin Ret haandhævet ved Henvendelse til Domstolene? I saa Henseende har Reglen i vor offentlige Ret til de forskjellige Tider stillet sig væsentlig forskjellig.

En Selvfølge er det, at det anførte Spørgsmaal først kunde rejses, efter at man var naaet til en Sondring inden for Statsmagtens Virksomheder, saaledes at i særdeleshed den dømmende Myndighed var bleven udsondret fra de øvrige, og dens Udøvelse overladt særegne, fra de administrative forskjellige Organer; thi først efter at dette var sket, kunde den Erkjendelse gjøre sig gjældende, at der fandtes retlige Grænser for den udøvende Magts Virkekreds. Bemeldte Sondring fandt først Sted efter Enevældens Indførelse, da Højesteret ved Forordning 14 Febr 1661 udsondredes fra Kancellikollegiet; jfr S. Vedel: Højesterets Historie under Enevælden S. 19; 251; 270; 343; m. fl.; men endnu efter den Tid hændte det dog jævnlig, at Kongen ved Reskripter greb ind i Retsplejen, og det var først efter Aarhundredets Midte, at man naaede til at erkjende det abnorme i denne Fremgangsmaade. Det var Montesquieu's Lære om Adskillelsen mellem de tre Statsmagter; jfr ovfr S. 1; som fæstnede den anførte Erkjendelse, og det er i Særdeleshed Generalprokurør H. Stampe, som i Tilslutning til Montesquieu's Lære har virket for at gjennemføre den Sætning i vor offentlige Ret, at Kollegierne kun havde at forvalte, ikke at dømme; jfr S. Vedel: Anf. Værk S. 284—285; J. H. Deuntzer: Henrik Stampe S. 116 flg. E. Holm: Univ. Progr. 1883, S. 35; 96 flg. Exempelvis skal blot fremhæves et Sted i hans Erklæringer IV, S. 196, hvor han bemærker at »det overalt er det rette, at en Konges Ministre ikke bør give sig af med at dømme i private Folks Sager, men overlade saadant til de ordinære Retter; det har den berømte Montesquieu tydelig nok vist«. Mange af hans Betænkninger vise, hvorledes han med stor Kraft og Klarhed hævdede dette Princip og modsatte sig Overgreb, især fra de finansielle Kollegier, paa den dømmende Myndigheds Omraade. Men efter at det saaledes var gaaet op for den almindelige Bevidsthed, at der maatte drages en Grænse for den Myndighed, som det tilkom de administrative Avtoriteter at udøve, maatte det næste Spørgsmaal snart frembyde sig til Besvarelse: Hvorledes skal denne Grænse haandhæves og Overgreb afværge, og en Besvarelse af dette Spørgsmaal finde vi da ogsaa i Instrux for Kjøbenhavns Magistrat 28 Avg. 1795 § 29; jfr Instrux for Magistraten i Kristiania 14 Septbr 1798 § 26. Den deri givne Forskrift tog sit Udgangspunkt fra Bestemmelserne i D. L. 1—2—8; jfr 1—26—3. Den først nævnte Artikel bestemmer, at Kongens Betjente svare

for det Steds Dommer, i hvis Retskreds de bo, undtagen Sagen deres Bestillinger angaar. I deslige Sager kunde de følgelig ikke stævnes til Hjemtinget, og da Loven ikke paabød noget andet Værneting for Embedssager, sluttede man deraf, at de i Henseende til dem aldeles ikke kunde sagsøges, men at de, som havde at besvære sig over dem, maatte gaa frem ad Ansøgningsvejen i Overensstemmelse med D. L. 1—26—3; jfr S. Vedel: Anf. Værk S. 232—39. Denne næppe rigtige; jfr T. H. Aschehoug: Norges nuværende Statsforfatning III, S. 341 flg.; Opfattelse af Forholdet mellem de anførte Lovens Artikler blev avtentisk fastslaaet ved den anførte Paragraf i Instruxen, som udtalte, at Magistraten og Overpræsidenten ifølge D. L.s 1—2—8 ikke stode under den almindelige Ret, for saa vidt deres Øvrigheds Embeders Førelse angik, men i Tilfælde af, at nogen Anke desangaaende maatte finde Sted, skulde den paa den i D. L. 1—26—3 anviste Maade andrages og forestilles gjennem Kancelliet for Kongen, som derefter forbeholdt sig enten umiddelbart at afgjøre Sagen ved Resolution og saaledes forhjælpe den klagende til sin Ret eller, naar Omstændighederne udkrævede det, at beskikke Kommissarier til at dømme deri; Nellemann: Anf. Værk S. 100. Kun gjordes Undtagelse fra Reglen i Henseende til det Ansvar for umyndiges Midler, som ifølge D. L. 3—17—32 paahvilede Magistraten, idet den med Hensyn dertil tillige med Værgere og Overformyndere maatte søges ved de almindelige Domstole. Denne Bestemmelse, hvortil senere sluttede sig forskjellige andre Forskrifter i Plak. 4 Apr 1809 § 6 og Forordning 2 Juni 1830 § 6, blev den faste Grundvold for den indtil 1849 bestaaende Ordning, hvorefter Reglen var den, at den private, der ansaa sig fornærmet ved en Øvrigheds Myndigheds Handling, ikke havde umiddelbar Adgang til at søge Oprejsning ved Domstolene, men maatte søge den ved Klage til selve den udøvende Magts øverste Indehaver, fra hvilken Regel kun gjordes Undtagelse i alle de Tilfælde, hvor en Øvrigheds Person i Embedsmedfør sad inde med private Midler, hvilken Undtagelse støttedes dels paa selve Undtagelsen dels paa Analogien fra Undtagelsen i D. L. 3—17—32; jfr Instr. 28 Avg. 1795 § 29 i Slutningen. Denne Ordning ændredes imidlertid i en væsentlig Grad ved Grundloven 5 Juni 1849 § 77, som udtalte at: Domstolene ere berettigede til at paakjende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, hvilken Regel dog ikke vedblev paa hele Retsomraadet at være gjældende Ret i Tidsrummet fra 1849 til Nutiden, idet Forfatningsloven 2 Oktbr 1855 § 20 bestemte, at Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser skulde forhandles i en Ministerkonference, hvor hver Minister afgav sit Votum til Protokollen, hvilken derefter forelagdes Kongen, som endelig afgjorde Sagen i Geheimestatsraadet, og hans Beslutning blev da medunderskrevet af

de Ministre, som havde været enige i samme; jfr J. U. 1858 S. 177; H. R. T. 1860, S. 760. Grundlov 28 Juli 1866 § 72; jfr Grl. 18 Novbr 1863 § 63; Ff. L. Nr 1, 5 Jan. 1874 § 43; gjenindførte imidlertid ordret Reglen i Grundlov 5 Juni 1849 § 77.

I Henseende til denne Bestemmelses Fortolkning erindres, at Retten ifølge samme er tillagt Domstolene. Grl.s § 2 siger, at den dømmende Magt er hos Domstolene, medens den udøvende Magt er hos Kongen, og ifølge denne Sprogbrug maa altsaa ved en Domstol forstaas ethvert Organ for den dømmende i Modsætning til den udøvende Magt. Ved den dømmende Magt forstaar Grundloven derhos det samme som Retsplejen i Modsætning til Forvaltningen; jfr. Grl.s § 71, ifølge hvilken Retsplejen bliver at adskille fra Forvaltningen efter de Regler, der fastsættes ved Lov. Deraf fremgaar, at Grundloven bruger Udtryk Domstol som enstydig med Ret; jfr Grl.s § 80, hvorefter den Kjendelse, som Dommeren afsiger, strax særskilt kan indankes for højere Ret. Derfor maa Reglen i Grl.s § 72 finde Anvendelse paa enhver Statsmyndighed, der ifølge legal Sprogbrug falder ind under Ret i videste Forstand; jfr J. Nellemann: Anf. Værk S. 154. Altsaa gjælder den om enhver overordentlig og ordentlig, almindelig og speciel, Under- og Overret, ikke blot om egentlige Domstole, men ogsaa om Foged-, Avktions- og Skifteretter.

Denne Forstaaelse af Ordet Domstole i § 72 støttes yderligere ved den Kjendsgerning, at de omspurgte Retters Afgørelse indankes til Domstole i egentlig Forstand, som følgelig under alle Omstændigheder have grundlovmæssig Beføjelse til at tage Spørgsmaalet om Øvrighedens Handlingers Gyldighed eller Ugyldighed paa Grund af Grænse-Overskridelser under Paakjendelse. Men hvis ikke alle Retter i første Instans kunde gjøre det samme, vilde dette komme i Strid med selve Appellens Væsen og Øjemed, idet de to Instanser da ikke vilde have et fælles Retsgrundlag for Sagens Paadømmelse.

Naar saaledes Udpantnings Kjendelse æskes for en Fordring, vil Fogden ikke blot i alle Tilfælde have at prøve Begjæringens Lovlighed, hvad enten den fremsættes af en offentlig Myndighed; U. f. R. 1874 S. 441; 729; jfr 1888 S. 1074; eller af en privat Mand; men han vil ogsaa, for saa vidt Retsgrundlaget, hvorpaa Fordringen hviler, er en administrativ Foranstaltning, have at prøve Retsgyldigheden af denne i samme Omfang, i hvilket en Domstol i egentlig Forstand er beføjet til at gjøre det; U. f. R. 1881 S. 454; 1882 S. 815; 1883 S. 569; 1887 S. 250; 1890 S. 657; 1892 S. 394; 1894 S. 834; m. fl. Og ligesom Domstolene ikke blot kunne paakjende Spørgsmaal om Retsgyldigheden af et Testamente uden Hensyn til en kongelig Konfirmation, der ikke kan antages at være meddelt i det Øjemed at afhjælpe den paaankede formentlige Mangel; men

ogsaa, for saa vidt det modsatte maatte være Tilfældet, kunne paakjende Spørgsmaal om selve den kongelige Konfirmations Gyldighed i Henseende til Udfærdigelse, Indhold og Rækkevidde; jfr ovfr II S. 215; U. f. R. 1869 S. 425 og 1055; 1873 S. 1102; 1893 S. 1053; saaledes maa en Skifteret have samme Beføjelse; J. U. 1870 S. 801; U. f. R. 1884 S. 1108.

Dog gjælder dette kun, naar Skifteretten handler i Egenskab af Ret, ikke naar den handler i administrativ Egenskab som Værgemyndighed; Lov om Umyndiges Midlers Forvaltning 26 Maj 1868 §§ 10, 11; og paa samme Maade maa sondres i andre Tilfælde, hvor ikke blot en og samme Person er Indehaver af forskjelligartede offentligretlige Hverv, f. Ex. som Dommer og Politimester; jfr Grundlovens 3dje midlertidige Bestemmelse om de Dommere, der tillige have administrative Forretninger; men hvor en og samme Myndighed handler i forskjellig Egenskab. Saaledes mærkes, at Kongen ifølge Grl.s § 2 er Indehaver af den udøvende Magt, men tillige kan handle som Dommer ifølge Kongelov 14 Novbr 1665 § 25; jfr D. L. 1—2—1. Dernæst har Skifteretten tillige administrative Forretninger; U. f. R. 1884 S. 836; ligesom Executores testamenti kunne udnævnes med eller uden dømmende Myndighed; Skiftelov Nr. 155, 30 Novbr 1874 § 83. Sessionerne øve ifølge Værnepligtslov 6 Marts 1869 § 10 dels en dømmende, dels en udøvende Virksomhed, idet Loven tillige bestemmer, hvilke Spørgsmaal, der afgjøres af dem i førstnævnte Egenskab, saavelsom at deres Kjendelser og Vedtegninger i Sager, i hvilke de handle med dømmende Myndighed, kunne indankes for Højesteret. Skjellet mellem dømmende og forvaltende Virksomhed maa saaledes drages efter et formelt Kjendetegn, om vedkommende Virksomhed af Lovgivningen benævnes og behandles som en dømmende, ikke efter et materielt Hensyn til den vedkommende Myndighed stillede Opgave, om den gaar ud paa en Retstvistigheds Afgjørelse eller ikke; thi Retter kunne håve at virke, hvor ingen Retstvist foreligger til Afgjørelse, f. Ex. Skifteretter, og administrative Myndigheder kunne have at paakjende saadanne. Hvor Tvistigheders Afgjørelse er henlagt til Amtmand, Politimester, Byraad, Sogneraad, Amtsraad, m. fl., og Ministerium; Lov Nr 67, 9 April 1891 § 59; Nr 69, s. D. § 10; Nr 105, 14 April 1893 § 17; Kommunallov 6 Juli 1867 § 22; 26 Maj 1868 § 10, 28; Nr 79, 20 Apr 1908 §§ 5, 20; Sogneraad og Amtsraad; Lov 14 April 1865 §§ 1 og 7; 6 Juli 1867 § 9, 10, 23; Valgbestyrelse for Menighedsraads Valg og Biskop. Lov Nr 86, 15 Maj 1903 §§ 5 og 7; vil man ikke falde paa at anse disse Myndigheder, for saa vidt de træffe de paagjældende Afgjørelser, som Domstole, eller sige, at de øve en dømmende Myndighed, ligesaa lidt som dette gjælder om Tingene, naar de afgjøre Gyldigheden af et Medlems Valg ifølge Grl.s § 54.

De handle i alle Tilfælde, hvor Lovgivningen ikke opstiller en Sondring, i samme Egenskab, hvad enten de træffe Anordninger eller Afgjørelser, for de førstnævnte Myndigheders vedkommende som Organer for den udøvende Magt, og det særlige ved Forholdet er altsaa kun det, at Retstvistigheders Afgjørelse i en Række Tilfælde ved Lovgivningen er henlagt ikke til Domstolene, men til den udøvende Magts eller Selvstyrets Organer. Det samme Synspunkt maa da ogsaa fastholdes der, hvor ikke de almindelige Forvaltnings Myndigheder, men særlige til dette Øjemed beskikkede Organer, der dog ikke benævnes og behandles som Domstole, selvstændig og endelig have at træffe visse Afgjørelser af omtvistede Spørgsmaal. Sammenblandingen af dem med Domstole vil alt paa Forhaand ligge fjernere, hvor deres Opgave kun er at iværksætte et administrativt Syn og Oversyn; se om Kirkesynet Lov 19 Febr 1861 §§ 28—31; jfr 32; der ogsaa udtrykkelig stilles i Modsætning til Domstolene, som kunne paakjende deres Kompetence; jfr om Afleveringssyn Lovens § 40; om andre Embedsboligers Syn, Overleverings- og Afleveringssyn Adg Nr 135, 13 Novbr 1872 §§ 6—12, 16, 18, 19; Nr. 105, 3 Septbr 1879 §§ 5—7; 14—16. Samme Betragtning gjælder, hvor Virksomheden i det Væsentlige indskrænker sig til et Skjøn og et Overskjøn, saaledes som ved Ligningskommissioner og Overligningskommissioner; Lov Nr 58 1 April 1887 §§ 1, 3, 6, 7; Lov om Indkomstskat 19 Febr 1861 §§ 19—20; Kommunallov 26 Maj 1868 §§ 24, 27; Nr 85 15 Maj 1903 § 9; Tiendekommissærer og Tiendekommissioner; Lov Nr. 100, 15 Maj 1903 §§ 10—12; Vurderingsraad og Overskyldraad; Lov Nr 103, 15 Maj 1093 §§ 9—12; Skatteraad og Overskatteraad; Lov Nr. 104, 15 Maj 1903 §§ 17 og flg. Paa tilsvarende Maade stiller Forholdet sig i Henseende til andre Kommissioner, hvis Hovedopgave indskrænker sig til en Værdiansættelse, f. Ex. Afløsningskommissioner; Love 4 Juli 1850 om Afløsning af Hoveri og Pligtarbejde § 7, hvor det udtrykkelig siges, at hvis der under Forretningerne opstaa retlige Spørgsmaal, af hvis Afgjørelse deres Udfald i det hele afhænger, og Parterne ikke i Mindelighed kunne enes derom, eller om at lade dem afgjøre ved Afløsningsmændenes Kjendelse, da bliver Sagen at henvise til Domstolene; jfr Jagtafløsningslov 25 Marts 1851 § 11; Lov om Afløsning af Pligtarbejde 28 Febr 1856.

Men ved Siden af disse Myndigheder, der træde i Stedet for uvillige Mænd, udmeldte af Retten; jfr Lov om Jords Afstaaelse 4 Juli 1850 § 3; om Gangstier s. D. § 4; Lov Nr 105, 14 April 1893 § 17; eller Øvrigheder; s. L. § 8; og kun afgjøre Spørgsmaal af den Natur, der kunne fremtræde som Tilbehør til Retssager, findes ogsaa andre, som selvstændig afgjøre visse omtvistede Mellemværender mellem stridende Parter. Dertil hører Hegnsynsmænd; Lov 6 Marts 1869 § 14 flg.; Lov Nr 14, 27 Januar 1872

§ 15 flg.; § 27; Vandsynsmænd; Lov Nr 63, 28 Maj 1880 § 5 flg.; Landvæsenskommissioner Lov 30 Decbr 1858; der dels ere Appelinstans for Hegnsynsmænd og Vandsynsmænds Kjendelser; Lov 6 Marts 1869 § 20; jfr dog om Oversynskommissioner for Kjøbenhavn Lov Nr 14, 27 Jan. 1872 § 27; Lov Nr 63, 28 Maj 1880 §§ 5, 11, 59; dels foretage Sager i første Instans, som kunne indankes for Overlandvæsenskommissioner; jfr V. Ingerslev: Haandbog for Landvæsenskommissioner S. 4 flg.; 50 flg.; J. Borup: Den danske Landboret 2den Udgave S. 27—28 flg.; J. Ussing: Om Afgjørelsen af Tvistigheder med Forvaltningen S. 283 flg. Med Hensyn til disse Myndigheder udtaler en af Højesteret stadfæstet Overretsdom; H. R. T. 1860 S. 877, at Synsmænds, Landvæsenskommissioners og Overlandvæsenskommissioners Hverv har en judiciel Karakter, ikke er magistralsk ɔ: er Udøvelse af en dømmende ikke af en forvaltende Virksomhed. Men naar det Ejendommelige ved de magistralske Sager fremhæves at være, at Afgjørelser i dem, trufne indenfor vedkommende Myndigheds Grændser, kunne indankes for højere Øvrighed, medens Spørgsmaal, om Myndighedens Grændser ere overskredne, kunne paakjendes ved Domstolene, da gjælder det sidste jo netop ifølge Lovens udtrykkelige Ord om Overlandvæsenskommissioner; jfr Lov 30 Decbr 1858 § 21; og hvad angaar det, at disses Kjendelse ikke længere efter som før Lov 30 Decbr 1858 § 21 kunne indankes til Indenrigsministeriet, og eventuelt til Kongen selv, maa det erindres, at heller ikke alle andre administrative Afgjørelser kunne indankes lige til Ministeriet. Det gjælder ikke blot om de andre foran omtalte Kommissioners Kjendelser, men ogsaa om almindelige Forvaltningsmyndigheders Beslutninger; jfr med Hensyn til Amtsraadet Pl. 4 Juni 1845 § 6; Lov om Jordafstaaelse 4 Juli 1850 § 2; om Gangstier s. D. § 3. Det vilde jo ligefrem have været mærkeligt, om den ved den anførte Lovbestemmelse skete Ændring skulde have ændret Overlandvæsenskommissionernes retlige Natur og nu gjort dem til judicielle, medens de tidligere utvivlsomt vare administrative; jfr Fdg 23 April 1781 §§ 31; 33.

Blandt den anførte Række Myndigheder vilde, naar henses til deres materielle Formaal, Hegnsynsmændene nærmest fyldestgjøre Betingelserne for at anses som en Ret; da deres Opgave ifølge Hegnslov 6 Marts 1869 §§ 13 og 17 og Lov Nr 14, 27 Jan. 1872 §§ 15, 19; er i Henhold til den almindelige Hegnslovgivning at undersøge og behandle Hegnsspørgsmaal i Tilfælde af Meningsforskjel mellem Hegnsnaboer. Men denne Virksomhed kaldes dog ikke dømmende; de siges derimod at udøve et sagkyndigt Skjøn; Lovens §§ 2, 3, 4, 6, 7, 10; og deres Afgjørelser indankes heller ikke til nogen Ret, men til Landvæsenskommissioner eller Oversynskommissionen; Lov 1869 § 20; 1872 §§ 22, 27. I Lov 1869 § 17; Lov

1872 § 19; gjenfinde vi ogsaa den foran ved Afløsningskommissionerne berørte Regel om eventuel Indbringelse for Domstolene af de ved Sagens Ordning i Betragtning kommende Punkter, som paastaas ifølge særlig Adkomst at skulle afgjøres paa en fra den almindelige Hegnslovgivning afvigende Maade. Herefter ere Hegnsynsmænd ikke Dommere

Hvad dernæst angaar Landvæsenskommissioner og Overlandvæsenskommissioner, da have de den Hovedopgave at ordne et Indbegreb af Landvæsens Anliggender, som have Betydning for en Flerhed af tilstødende Jordbrugere; men desuden kunne de tillige i Henhold til vedkommende Landbolovgivning have at afgjøre de Tvistigheder, som rejse sig mellem de vedkommende interesserede i Henseende til disse Forholds rette Ordning. Naar man blot ser hen til den materielle Virksomheds Beskaffenhed, vilde man altsaa ikke kunne kalde Landvæsenskommissioner, saaledes som Hegnsynsmænd, for Retter; saaledes som Regjering og Rigsdag, ligesom Retterne, have været inde paa; Rigsdagstidenden 1858—59; Forhandlingerne i Folketinget Sp. 1175, 1505; Tillæg B. Sp. 338; jfr derimod Ind. M. Skr. 22 Oktbr 1864; man maatte kalde dem for Forvaltningsmyndigheder, der tillige øvede en vis akcessorisk Domsmyndighed; J. Ussing: Anf. Værk S. 284, 287. I samme Værk S. 265 udtaler Forfatteren sig ogsaa imod en saadan Sondring som den, at Sessioner til en vis Grad anerkjendes som Domstole, Landvæsenskommissionerne derimod ikke; men dette er grundet i, at han netop udelukkende bygger Forskjellen mellem udøvende og dømmende Magt paa Virksomhedens materielle Formaal, om den skal anordne eller paakjende; jfr Forfatteren S. 263. Men denne Sondring kan ikke opstilles fra vor Rets Synspunkt. Saa kunde der nemlig ikke gjøres nogen principiel Forskjel imellem, om en Tvistigheds Afgjørelse var henlagt til Sogneraad og Amtsraad eller til Landvæsenskommissioner og Overlandvæsenskommissioner. De første maatte ligesaavel som de sidste siges i de omspurgte Forhold at øve en dømmende Myndighed. Men dette vil ingen fornuftigvis gaa ind paa, og Grunden er den, at Sondringen som bemærket beror paa den formelle Adskillelse, om en vis Virksomhed legalt betragtes og behandles som dømmende, eller ikke. Dette er i en vis Udstrækning, som ovfr S. 201 omtalt Tilfældet med Sessionerne; men det er ikke Tilfældet med Kommissionerne. Deres Virksomhed er ordnet under Et, uden at der er sondret mellem dens retlige Beskaffenhed i det ene og det andet Tilfælde; deres Væsen og Virken maa derfor ogsaa opfattes som en Enhed. Og saa maa yderligere fastholdes, at en Myndighed særlig maa betegnes som Domstol for at kunne henføres til Domstolene og dens Virksomhed som dømmende for at kunne karakteriseres som saadan; ellers er Myndigheden og dens Virksomhed udøvende. Dette følger af Grundlovens § 2; jfr § 11.

Ifølge § 2 har Kongen den udøvende Magt og ifølge § 11 den højeste Myndighed i alle Rigets Anliggender med de i denne Grundlov fastsatte Indskrænkninger. Deraf følger, at, bortset fra den lovgivende, al Statsmyndighed, som øves, falder ind under den udøvende, for saavidt der ikke er positiv Hjemmel til at henføre den under den dømmende. Men denne Hjemmel mangler ogsaa for de heromhandlede Kommissioners Vedkommende. Det kan ikke nytte, at deres Organisation og Forretningsformer i høj Grad ligne de judicielle; J. Nellemann: Anf. Værk S. 81—82; jfr. ogsaa Munch-Petersen: Den danske Civilproces i Hovedtræk. S. 9, hvor Landvæsenskommissionen nærmest siges at handle som en Slags administrative Retter, da det i det væsentlige er de sædvanlige Procesformer, som finde Anvendelse ved dem; at offentlige Forlig kunne indgaas for dem, at deres Kjendelser kunne være Gjenstand for Tvangsfuldbyrdelse o. s. v.; thi den Slags Ordninger kunne ogsaa forekomme ved administrative Myndigheder og deres Afgjørelser. Det afgjørende er, at Kommissionerne intet Steds benævnes hverken Retter eller Domstole; men tværtimod møde vi i Lovene vedrørende dem den vante Modsætning mellem Kommissioner og Domstole, naar det i Lov Nr 63, 28 Maj 1880 § 5 hedder, at til Domstolene eventuelt bliver at henvise Spørgsmaal fra Kommissionerne, som paastaas at skulle afgjøres paa en af den almindelige Vandløbs Lovgivning uafhængig Maade; jfr Lov om Tørvemosers Udskiftning 30 Decbr 1858 § 11. Vel varieres nu Udtrykket Domstolene i Lov 1880 §§ 32 og 71 med Udtrykket: de almindelige Domstole, ligesom man i Lov 23 April 1781 § 4 har en tilsvarende Variation mellem Rettergang og ordentlig Rettergang; og i Lov om Landvæsenskommissioner, 30 Decbr 1858 § 11 mellem Udtrykkene Ret og ordinær Ret. J. Ussing: Anf. Værk S. 264—65 vil ogsaa opstille en Sondring mellem ordentlige Domstole og Dommere, paa hvilke alene efter hans Mening Grl.s §§ 72 og 73 finde Anvendelse, og andre. Men dette er urigtigt. Den videre Betydning, som Ordet Domstol efter Forfatterens Udtalelse skal kunne have, bygges netop alene paa det materielle Kjendemærke for Virksomheden, saa at Domstole ere Myndigheder, der kunne have at træffe Retsafgjørelser, og indenfor dem sondrer man saa mellem de almindelige Domstole og andre, hvorunder de heromhandlede falde ind. Men den anførte Sondring kjendes ikke i Grundloven; den kjender kun Dommere og Domstole, og paa alle Personer og alle Ordninger, som ifølge den gjældende Ret kunne henføres dertil, maa Grundlovens Regler finde Anvendelse, hvad enten de saa monne være almindelige eller specielle. I Processen kjender man vel en Sondring mellem almindelige og specielle Retter, men dog saaledes, at de her omstridte Myndigheder falde udenfor denne Inddeling, idet de falde helt udenfor Retternes Omraade. De an-

førte Udtryk: almindelige Domstole, ordinær Ret og Rettergang betegne derfor kun en unøjagtig Sprogbrug ved Siden af de mere korrekte Udtryk, der have udeladt Tillægsordene, og kunne ikke hjemle Landvæsenskommissioner Prædikatet Ret eller Domstol, som man iøvrigt fuldstændig savner Hjemmel til at tillægge dem, være sig i eller udenfor Grl.s § 72. Den Væsensforskjel, der adskiller de nævnte specielle Myndigheder fra Retter er den, at de sidstnævnte kun ere udrustede eg bestemte til ved deres Afgjørelser at anvende en vis Lovgivning, nemlig Hegnslovgivningen, Vandløbslovgivningen og overhovedet Landbolovgivningen, medens Domstolene kunne og skulle anvende almindelig Lands Lov og Ret, saavidt som det er nødvendigt til at afsige Domme og Kjendelser i de Sager, som de have at behandle, og derfor er det ogsaa alene dem, hvem en Myndighed, som den, der er givet ved Grl.s § 72, kan overdrages.

Den Ret, som ved Grl.s § 72 er tillagt Domstolene, omfatter dernæst Afgjørelser angaaende Øvrigheds Myndighedens Grænser. Spørgsmaalet bliver saa, hvad der forstaas ved Øvrigheds Myndighed, og for at faa Rede paa dette maa vi først vide, hvad der forstaas ved Øvrighed. I videste Forstand forstaas derved den retshaandhævende Myndighed i Modsætning til de Rettens Herredømme undergivne Personer. Ifølge denne Forstaaelse falder i Almindelighed den lovgivende Myndighed, som selv sætter Loven, udenfor Begrebet, og kun den Myndighed, hvis Opgave det er at føre Tilsyn med dens Overholdelse og drage Overtræderne til Ansvar, falder ind derunder. Til Bevis herpaa kan især henvises til Kongens Benævnelse som kristelig Øvrighed, hvilken Benævnelse oftere findes brugt efter Reformationens Tid, da Kongen som saadan tillige er bleven Kirkens Overhoved; Dr. H. Rørdam; Danske Kirkelove III, S. 17, 33, 144, derved betegnes Kongen ikke som den, der selv giver Love, men som den, der skal paase, at Guds Lov sker Fyldest, og Overtræderen drages til Ansvar. Da selv den enevældige Konge forfatningsmæssig skulde bøje sig for Gud og hans hellige Ord; Kongelov 14 Novbr 1665 Artt. 1 og 2; gjenfinde vi derfor ogsaa Udtrykket kristelig Øvrighed i D. L. 2—5—15; og paa andre Steder, hvor Ordet Øvrighed forekommer i Loven, kan Kongen i sin Egenskab af Lovens Haandhæver ligeledes indbefattes derunder; D. L. 3—7—1; 3—16—12; 3—16—15—2, 5; 3—16—16—2, 6. 7. A. S. Ørsted: Haandbog over den danske og norske Lovkyndighed III S. 9 Note; men derimod er Kongemagten i dens Helhed ikke indbefattet under Ordet, da Kongens Lovgivnings Myndighed faldt ganske udenfor samme. Og ifølge denne Ordets historiske Betydning er det ogsaa givet, at al Lovgivningsmagt, saavel Kongens og Rigsdagens efter Grl.s § 2, som Kongens foreløbige Lovgivningsmagt efter Grl.s § 25, er udelukket fra at indbefattes under Øvrigheds Myndighed i Grl.s § 72.

Derimod indbefatter Øvrigheds Myndighed i denne videre Forstand oprindelig tillige den dømmende Myndighed; jfr D. L. 1—2—14, som afgiver et tydeligt Exempel herpaa ved Ordene: hvorpaa at dømme Stedets Øvrighed tilkommer; D. L. 3—4—4; Instrux 5 Jan. 1722 A. § 4. Med Retsplejen udsondrer sig uundgaaelig ved sit særlige Formaal og sin derved bestemte særlige Fremgangsmaade fra al anden retshaandhævende Virksomhed, saa at vi naa til en Sondring indenfor denne mellem Øvrigheden og Retten; jfr Fdg 11 Novbr 1791 § 4 a: at Sognefogder skulle udføre Øvrighedens og Rettens Betjentes Befalinger m. v.; Pl. 25 Novbr 1829 § 3; hvorefter det skal have sit Forblivende ved den Øvrigheden tillagte Ret til uden Domstolenes Mellemkomst at diktere Bøder; jfr nu Lov 21 Juni 1867 § 9, m. v.; Pl. 18 Marts 1829 om Betaling til Mænd, som udmeldes af Retten eller Øvrigheden; Straffelov 10 Febr 1866 § 100 der omtaler Personer, som af Retten eller Øvrigheden i Embedsmedfør ere kaldte til Bistand; § 108 om Straffen for den, som befrier en Fange ud af Øvrighedens eller Rettens Magt; jfr ligeledes §§ 38; 299; Bekjgj Nr 159, 1 Decbr 1874 § 83. Fra denne Sondring gaar ogsaa Grl.s § 72 ud.

Naar vi saa spørge om, hvilken administrativ Myndighed der i Almindelighed indbefattes under dette Udtryk Øvrighed, maa vi svare, at det betegner dem, hvem det almindelige Tilsyn med Lovens Overholdelse paahviler, i det Øjemed, at baade lovlydige Borgere, der opfylde deres Pligter som saadanne, kunne nyde de Fordele, som Lovene hjemle dem, og Overtrædere kunne drages til Ansvar for begaaede Retsbrud.

Paa Grund af de offentligretlige Sondringer, der fra ældre Tid knyttede sig til de sociale Adskillelser indenfor Befolkningen, var der ogsaa en Flerhed af Myndigheder, hvem dette Hverv i Almindelighed var overdraget indenfor de forskjellige Samfundskredse. Derfor finder man i Lovene fremhævet Modsætningen mellem civil og militær, Pl. 19 Apr 1805; jfr Rosenstand Goiske: Krigsret for den danske Landmagt I S. 367; verdslig og gejstlig, D. L. 1—26—1; Fdg. 5 Decbr 1806; blandet, Fdg. 13 Novbr 1829 § 6, hvor Amtmand og Provst kaldes denne Øvrighed; borgerlig og akademisk; Fundats 7Maj 1788 Kap. II § 4; Øvrighed. Grundlaget for denne særlige Øvrigheds Myndighed var overalt givet med den særlige Jurisdiktion, til hvilken der knyttede sig en Flerhed af administrative Beføjelser, som imidlertid den nyere Lovgivnings jævnende Stræben i det væsentlige har indskrænket til det Maal, som er en naturlig Følge af selve det paagjældende Embeds- eller Underordnelses Forholds naturlige Beskaffenhed; Fdg 15 Juni 1771 § 3; Pl. 10 Juni 1778; m. fl.; disse Øvrigheder ere derfor at anse som specielle Øvrigheder, hvis Myndighed kun strækker sig saa langt, som positiv Hjemmel derfor findes;

men i alle Forhold, hvor den ikke haves, er den almindelige borgerlige Øvrighed beføjet; jfr Lov 13 April 1851 § 3: Magistraten, hvor en saadan er, og ellers Byfogden, Herredsfogden eller Birkedommeren. Lov 19 Marts 1869 § 7; Just. M. Skr. 3 Oktbr 1870 (M. Tid. 1871 Bilag 1). Dens Omraade udvides ved enhver Indskrænkning af de specielle Øvrigheders Omraade; og naar almindelig borgerlig Straffelov, 10 Febr 1866 § 105 taler om en efter Øvrighedens Foranstaltning opslaaet Bekjendtgjørelse, saa er det ogsaa den almindelige borgerlige Øvrighed eller dens særlige Udtryk f. Ex. Politiøvrigheden; Lov 3 Marts 1860 § 2; 15 Maj 1875 § 16; jfr Ind M. Skr. 29 April 1882; m. fl.; som derved menes, og som betegnes ved Øvrighed overalt, hvor ikke Sammenhængen afgiver Hjemmel for en anden Forstaaelse af Ordet.

Men samtidig med at denne Øvrigheds Virksomheds Omraade er bleven udstrakt ved de nævnte specielle Øvrigheds Myndigheders Indskrænkning, er tillige Mængden af de indenfor dens Virksomheds Omraade faldende Forretninger bleven stærkere og stærkere øget, jo mere i nyere Tid Statens Virksomhed for de forskjellige Kultur Formaal er bleven alsidigere og betydeligere, baade paa det aandelige og det økonomiske Samfundslivs Omraade. Fra gammel Tid har Øvrigheden haft og har endnu Medhjælpere, som paa hvert Sted kunne bistaa den i Udførelsen af dens almindelige Hverv, at paase Lovenes Overholdelse, idet f. Ex. Herredsfogden eller Birkedommeren har haft og har sine Sognefogder; og paa Steder, hvor Lovene tale om Øvrigheden i Betydningen af den samlede til Retsbruds Forfølgelse ind for Domstolene sigtende Statsmagt, kunne derfor ogsaa disse Medhjælpere være indbefattede derunder. Naar saaledes f. Ex. Straffelov 10 Febr 1866 § 108 fastsætter Straf for den, der befrier en Fange ud af Øvrighedens Magt, saa kan det ikke kræves, at Politimesteren selv har ham i Forvaring. Det maa være nok, at han er i en Sognefogeds eller Politibetjents Magt; U. f. R. 1867 S. 795. Naar samme Lovs § 109 taler om Underretning eller Anmeldelse til Øvrigheden, behøver det heller ikke at ske til Politimesteren selv; det maa være tilstrækkeligt at henvende sig til en af de til hans Bistand ved Forbrydelsers Forfølgning beskikkede Betjente; jfr Lov Nr 68 9 Apr. 1891 § 20 hvor til Ordet Politiet er føjet: (Politimesteren og Sognefogderne); Lov Nr. 46 30 Marts 1892 § 12, hvor til Politiet er føjet: (Sognefogden); Lov Nr. 105, 14 April 1893 §§ 3, 4, 9, 10, 11; Bekjgj. Nr. 70; 16 Apr. 1898 § 47. Udvidelsen og Forøgelsen af Statsstyrelsens Virksomhed har imidlertid ført til, at man ikke har kunnet blive staaende ved denne Medhjælp for Øvrigheden, men at man endnu har maattet udskille visse af dens overleverede Hverv til særlige Embedsmænd, der for saa vidt have faaet Andel i Øvrigheds Myndigheden. Saaledes er

den almindelige borgerlige Øvrighed i Kjøbenhavn Magistraten; men Øvrigheds Myndigheden i Straffesager, som alt forinden 1845 havde været henlagt til Landsover- samt Hof- og Stadsretten og Kongens Foged, blev ved Fdg 28 Febr s. A. § 4 overdraget Kjøbenhavns Politidirektør, der altsaa for saa vidt er at anse som Øvrighed. I Kjøbstæderne er ligeledes Politimyndigheden unddraget Magistraten og henlagt under Byfogden; Kanc. Skr. 14 Decbr 1824; jfr ligeledes Næringslov 29 Decbr 1857 §§ 1, 8 m. fl., hvorefter den Øvrighed, der paa Landet meddeler Næringsbeviser, er Politimesteren; og som Følge af de mange nye Hverv, der i Tidens Løb ere komne til at paahvile Staten, har der ogsaa maattet indstiftes nye særlige Virksomheds Midtpunkter, hvis Indehavere ere beklædte med en egen Øvrigheds Myndighed ved Siden af den almindelige, til Besørgelse af disse Hverv. Allerede A. S. Ørsted opregner i sin Haandbog over den danske og norske Lovkyndighed III S. 89, en Række saadanne, f. Ex. de til Sundheds-, Bygnings-, U. f. R. 1887 S. 1050, Brand- og Toldvæsenets Styrelse m. fl. beskikkede Embedsmænd. Men da Samfunds-Styrelsen endnu væsentlig var et Statsstyre paa den Tid, da Ørsteds Haandbog udkom, er det forstaaeligt, at han kun fremhæver embedsmæssige Myndigheder, som kunne forøges med mange andre f. Ex. Skoleinspektører, der øve deres Tugt over Børnene i Kraft af en offentligretlig Beføjelse, U. f. R. 1889 S. 203; siden den Tid har imidlertid Selvstyret udviklet sig, og de forskjellige kommunale Samfund ere blevne udrustede med Beføjelsen til selv at deltage i at styre et Indbegreb af stedlige Samfunds Anliggender. Det er da formentlig klart, at ogsaa disse kommunale Myndigheder, for saa vidt de ere udrustede med en til Statsembedsmændenes svarende Beføjelse, maa siges at være Indehavere af en Øvrigheds Myndighed. Naar saaledes f. Ex. ifølge Lov 21 Juni 1867 § 12 Amtsraadene for Landets Vedkommende føre samme Tilsyn med Bivejenes Vedligeholdelse, som Amtmændene for Kjøbstædernes, vilde det dog være urigtigt at paastaa, at der nok forelaa Udøvelse af en Øvrigheds Myndighed i det ene, men ikke i det andet Tilfælde. Og naar det Tilsyn med Sandflugtens Dæmpning, som ifølge Lov 29 Marts 1867 § 1 i Hjørring, Thisted, Ringkjøbing og Ribe Amter øves af en Klitinspektør, ifølge samme Lovs § 13 flg. i de øvrige Amter i Kongeriget er overdraget Amtsraadene, saa maa nødvendigvis ligesaa vel disse kommunale Raad som Statens Embedsmænd være Indehavere af en Øvrigheds Myndighed. Det samme gjælder om Ligningskommissioner; U. f. R. 1876 S. 302; J. Ussing: Anf. Værk S. 272; 276; 277—280; Kirkesyn; jfr Lov 19 Febr 1861 § 30; Hegnsynsmænd; U. f. R. 1871 S. 628; J. Ussing: Anf. Værk S. 308; Vandsynsmænd; U. f. R. 1876 S. 531; 1879 S. 294; 1882 S. 815; 1883 S. 980; 1890 S. 657; 1892 S. 252; 1893 S. 1224;

J. Ussing: Anf. Værk S. 307; Expropriations Kommissioner; U. f. R. 1878 S. 466; 1880 S. 552; og Landvæsenskommissioner; U. f. R. 1880 S. 40; 1888 S. 1125. Overlandvæsenskommissionens Kjendelser kunne i Henhold til Lov 30 Decbr 1858 § 21 indbringes lige for Højesteret til Afgjørelse af Spørgsmaalet, om nogen Myndigheds Overskridelse derved er sket; U. f. R. 1880 S. 40; J. Ussing: Anf. Værk S. 306—7; eller om Landvæsenskommissionen med Urette har afvist Behandling af Tvistigheder, som tvertimod henhører under dens Afgørelse; U. f. R. 1904 B S. 128. For saa vidt angaar Landvæsenskommissioners Kjendelser, der kunne indankes til en Overlandvæsenskommission, har den at afgøre deres Kompetence; U. f. R. 1899 S. 625; med Forbehold af Højesterets endelige Afgørelse af deres Beføjelses Omraade. U. f. R. 1901 S. 19; 1904 B S. 128; men denne Regel gjælder ikke for Landvæsenskommissioners Kjendelser, der afsiges i sidste Instans; U. f. R. 1891 S. 54; for deres Vedkommende maa Spørgsmaalet derfor kunne indbringes til Afgjørelse ved den almindelige Underret; U. f. R. 1888 S. 1125. At Landvæsenskommissionen har en Retsbetjent til Formand; Lov 30 Decbr 1858 § 2; kan ikke være afgjørende herimod, da der ved Siden af ham findes to Medlemmer, der ikke behøve at være retskyndige og kunne overstemme ham; Lov 30 Decbr 1858 § 15. Den ovennævnte Forfatter er enig i dette omstridte Resultat til Trods for, at han ikke indbefatter de heromhandlede Myndigheder under Øvrigheder, men anser dem for specielle Retter; jfr Anf. Værk S. 302. Denne Anskuelse er imødegaaet ovenfor S. 203 flg.; og naar de ikke ere Retter, maa de falde ind under den udøvende Magt; et tredje gives ikke i Grundloven, J. Ussing: Anf. Værk S. 263; men saa maa de ogsaa falde ind under Øvrigheder i Grl.s § 72, da vi ellers naaede til det mærkelige Resultat, at der fandtes Bestanddele af den udøvende Magt, som selv bestemte deres Myndigheds Grænser, hvilket kunde give Anledning til uløselige Konflikter, f. Ex. naar baade Domstolene og vedkommende Forvaltnings Organ afviste Sagen.

Vil man spørge, hvorfor da Grl.s § 72 bruger Udtrykket Øvrighedsmyndigheden i Stedet for den udøvende Magt, er Svaret simpelt. Dette er en naturlig Følge af, at Grl.s § 72 ikke tager Sigte paa den udøvende Magt i Forhold til andre Statsmagter, men paa dens Forhold til de dens Myndighed undergivne, der skulle kunne ty til Domstolenes Beskyttelse mod dens Organers mulige Myndigheds Overskridelser over for dem, altsaa netop har dens Egenskab som Øvrighed for Øje.

Øvrighed i sin vide Betydning sondrer sig nemlig fra Udtrykket den udøvende Magt ved, at det paa den ene Side fremhæver den udøvende Magts Spredning i en Mangfoldighed af Embeder og Ordninger, hvor-

under den virker for samtlige Statsformaal i alle Landets Dele, og paa den anden Side dog kun medtager alle disse Embeder og Ordninger, for saa vidt de ere udrustede til at optræde befalende overfor almindelige Borgere; A. S. Ørsted: Haandbog III S. 8; jfr Grl.s § 72; der ogsaa forudsætter dette ved Slutningsbestemmelsen om, at ingen ved at bringe Sagen for Domstolene kan unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens B e f a l i n g. En Selvfølge er det, at man ved at anerkjende, at en Embedsmand eller en Samfunds Ordning er i Besiddelse af en vis Øvrigheds Myndighed, ingenlunde har sagt, at denne Myndigheds Indehaver selv svarer til den almindelige Benævnelse Øvrighed, da dette Udtryks Omraade ifølge den foran S. 207—208 anførte historiske Bemærkelse er mere begrænset.

Det følger af Øvrigheds Myndighedens begrebsmæssige og historiske Opgave og Udvikling, at den praktisk nærmest har gjort sig gjældende gjennem de almindelige stedlige Repræsentanter for Statsstyret, som ere de Embedsmænd, der komme i regelmæssig fortsat Berøring med Borgerne; jfr D. L. 1—26—1: Kongens Befalingsmænd eller de, som paa Kongens Vegne, gejstlige eller verdslige Øvrigheder, paa de Steder have at sige. Men hvor Ordet staar i Modsætning til Domstolene, er dog heller ikke den overordnede Styrelse udelukket fra at indbefattes derunder, idet den Regel, der er udtalt med særlig Hensyn til Øvrigheden som det stedlige Organ for den udøvende Magt, ogsaa maa gjælde om de overordnede Myndigheder. Naar saaledes f. Ex. Fdg 2 Juni 1830 § 6 udtalte, at det vilde stride mod det naturlige Forhold mellem Domstolenes og Øvrighedens Funktioner, at Øvrigheden, inden den udstedte en Udpantnings Ordre o. s. v., da har den særlig Forholdet mellem Amtmanden og Fogden for Øje. Men de samme Grunde, der her gjøre sig gjældende, virke aabenbart ogsaa paa de højere Trin. Om Kancelliet maatte gjælde ganske det samme som om Amtmanden i Forhold til Fogedretten. En Udelukkelse af de højere Forvaltnings Organer fra Begrebet finder derfor kun Sted, hvor ikke Modsætningen mellem Domstolene og den udøvende Magt gjør sig gjældende; men man tværtimod har Opmærksomheden henvendt paa de enkelte Grader i Forvaltnings Ordenen og deres indbyrdes Sondring, saa at Forskjellen mellem højere og lavere Myndigheder der gjør sig gjældende. Ordet Øvrighed betegner da de regelmæssige Forvaltningsmyndigheder i første Instans, Magistrat, By-, Herreds- eller Birkefoged saavel som Amtmanden; D. L. 1—24—44; Lov Nr. 36,29 Marts 1873 §§ 1, 6^0; jfr § 6; Lov Nr 76, 20 April 1888 § 1; jfr Just. M. Skr. 16 Juni 1888; Lov Nr. 73, 12 April 1892 § 1; der ogsaa umiddelbart varetager visse Sager, medens han i andre, f. Ex. saadanne, der vedrøre Politiforvaltningen, har den overordnede Ledelse; Lov Nr. 21, 4 Febr 1871 § 7; hvorfor

han ogsaa særlig benævnes Overøvrighed; Fdg 23 Marts 1827; Pl. 12 Juni 1827; Lov 29 Marts 1873 § 6; Nr 52, 5 April 1888 §§ 3; 5; m. fl.; i Modsætning til Underøvrigheder; Lov 19 Marts 1869 § 8; m. fl. Derimod medtages ikke de øverste centrale Forvaltnings Embeder, tidligere Kollegierne, nu Ministerierne; jfr Fdg 10 Juli 1795 § 23; hvor der gives en Forskrift om Sager, som anlægges efter vedkommende Kollegiers eller Øvrigheders Foranstaltning; Pl. 25 Novbr 1829 § 1; som nævner Bestemmelser, der ere Gjenstand for Rentekamrets eller vedkommende Øvrigheds Afgjørelse; jfr ogsaa Pl. 15 Decbr 1820 § 10; samt efter Grundloven Straffelov 10 Febr 1866 §§ 226 og 227, hvori der tales om Klagemaal og Ansøgninger til Kongen, til nogen af de lovgivende Forsamlinger, Ministerierne eller Øvrigheden. Men det vil dog ses, at ligesom denne Sondring indenfor selve den udøvende Magts Organer paa de anførte Steder er uden egentlig retlig Interesse, idet der gives samme Regel om dem alle, saaledes er den ogsaa uden Anvendelse ved Fortolkningen af Grl.s § 72, hvor der ikke er Spørgsmaal om at give en særlig Regel for underordnede Myndigheder med Udelukkelse af overordnede; men hvor Øvrighedsmyndigheden netop betragtes under Et og i sin Helhed underkastes en fælles Regel, gjældende for alle dens Udøvere. Vi fastholde her efter, at Ordet Øvrighedsmyndighed i Grl.s § 72 omfatter ethvert Organ for den udøvende Magt, der er retlig beføjet til at optræde befalende overfor Borgerne. Denne sidste Tilføjning, der er en ligefrem Følge af, at Tvistighed om Øvrigheds Myndigheds Grænser kun kan forudsættes at ville opstaa der, hvor dens Beslutninger paa en formentlig lovstridig Maade true Borgernes Retsgoder, forklarer tilstrækkelig, at og hvorfor Grl.s § 72 har foretrukket Benævnelsen Øvrighedsmyndighed fremfor det i Grl.s § 2 brugte Udtryk: den udøvende Magt, da derunder indbefattes mange Embeder, hvis Indehavere ikke kunne forpligte Borgerne ved de af dem fattede Beslutninger og derfor ikke ere Indehavere af nogen Øvrigheds Myndighed, medens alle de, som fyldestgjøre denne Fordring, ere indbefattede under Paragrafens Forskrift: Ministrene; J. U. 1859 S. 442; U. f. R. 1877 S. 732; 1879 S. 714; 1880 S. 84; 1122; 1881 S. 586; 1152; 1884 S. 208; 622, 1129; 1888 S. 630; 1177; 1892 S. 258; 1007; 1897 S. 61; lige saa vel som Øvrigheder i snævrere Forstand; U. f. R. 1883 S. 658; og særlige Udøvere af en vis begrændset Øvrighedsmyndighed f. Ex. Havneforvaltninger; U. f. R. 1882 S. 258. For Selvstyrets Organer; J. U. 1864 S. 180; 1872 S. 523; U. f. R. 1874 S. 651; 1876 S. 302; 1878 S. 133; 623; 1880 S. 434; 783; m. fl.; gjælder den lige saa vel som for Statsstyrets. Ja selv Gyldigheden af Beslutninger, fattede af Kongen som den udøvende Magts Indehaver ville i Medfør af Grl.s § 72 være underkastede Domstolenes Prøvelse, ovfr S. 206 og II S. 224; U. f. R. 1893 S. 466; jfr Forf.

Lov for Island Nr. 1, 5 Jan. 1874 § 43. At den offentligretlige Sprogbrug i Enevældens Tid i Almindelighed ikke medtog Kongen, naar der taltes om Øvrighed, finder sin naturlige Forklaring i den ovfr S. 206 fremhævede Kjendsgjerning, at Kongen som den samlede Statsmagts Indehaver var andet og mere end Øvrighed. Hans Beføjelse som Rettens Haandhæver lod sig derfor ikke retlig udsondre fra hans øvrige Kongemagt. Men denne Grund er nu bortfalden, idet Grl.s § 2 netop særskilt udhæver Kongens Indehavelse af den udøvende Magt, og for saa vidt han som saadan optræder befalende over for Undersaatterne, er han netop ogsaa Øvrigheds Myndighedens Udøver. Ligesom selve Fortolkningen af Grl.s § 72 altsaa fører til dette Resultat, saaledes stemmer det utvivlsomt ogsaa med Reglen i Grl.s § 73, at Domstolene i deres Kald alene have at rette sig efter Loven. Hermed kan det ikke forliges, at Domstolene skulde være ubeføjede til at prøve Lovligheden af et kongeligt Reskript. Endvidere ere alle enige om, at de af Kongen udstedte foreløbige Love ikke ubetinget ere forpligtende for de almindelige Domstole, men kunne tilsidesættes af dem, dersom de f. Ex. findes at være udstedte, medens Rigsdagen er samlet. Hvilken Modsigelse vilde der da ikke fremkomme i Følge den her bekæmpede Opfattelse, hvorefter Anordninger under ingen Omstændigheder skulde kunne underkjendes af Domstolene. Vi anse os herefter berettigede til den Paastand, at, endog bortset fra Grl.s § 72, den deri indeholdte Forskrift i Medfør af den øvrige grundlovmæssige Ordning maatte have faaet Gyldighed i Forholdet mellem den udøvende Magts Indehaver og Domstolene, ligesom Tilfældet har været i Norge; jfr Aschehoug: Norsk Statsf. R. III, S. 341 flg. Saa meget mere maa dette gjælde, naar Grundloven udtrykkelig har givet den positive Forskrift i § 72. Den modsatte Anskuelse, for hvilken dog afdøde Oberst Tscherning har gjort sig til Talsmand; A. F. Tscherning: Om Domstolenes Forhold til den lovgivende Magt; lader sig derimod ikke forsvare.

Paa den anden Side maa dog vel fastholdes, at det kun er kongelige Beslutninger, henhørende under den udøvende Magts Omraade, som falde ind under Grl.s § 72, hvorimod Beslutninger, fattede af Kongen som Lovgiver, ikke ere undergivne denne Forskrift, saa at der ikke i den haves en positiv Hjemmel for, at deres Gyldighed kan underkjendes af Domstolene, hvoraf dog ingenlunde følger, at samme Regel ikke i Mangel af et positivt Paabud ogsaa skulde kunne gjælde om dem, hvilket vi netop i I S. 276 have antaget. Men ligefuldt vil det paa dette Punkt have en vis Interesse at skjælne mellem, om en kongelig Beslutning falder ind under den lovgivende eller den udøvende Magts Omraade. Anser man saaledes de Bevillinger og Undtagelser, som Kongen meddeler i Henhold til Grl.s § 27, for meddelte af ham som Indehaver af den udøvende

Magt, vil Grl.s § 72 afgive positiv Hjemmel for, at Domstolene kunne tilsidesætte dem, for saa vidt Kongen ved deres Meddelelse maatte have overskredet de i § 27 dragne Grænser; i modsat Fald staar Spørgsmaalet lige saa omstridelig for Bevillingernes som for andre Loves vedkommende. Vi have dog ovfr II S. 223 flg. udtalt os for, at Bevillinger, der meddeles umiddelbart af Kongen, lige saa vel som saadanne, der meddeles middelbart gjennem vedkommende Regerings Avtoriteter; ovfr S. 224; U. f. R. 1880 S. 1122; maa anses som Regeringshandlinger, ikke som Love.

Grl.s § 72 tillægger dernæst Domstolene en Ret til at paakjende ethvert Spørgsmaal om Øvrigheds Myndighedens G r æ n s e r. Hvad forstaas her ved Udtrykket Grænser?

Foreløbig bemærkes, at de Grænser for Myndigheden, som her komme i Betragtning, ere retlige, dragne ved Retsnormer, der her som andet Steds kunne være positive Forskrifter, givne med særligt Hensyn til et vist bestemt Retsforhold, eller saadanne Forskrifters Analogi eller, i Mangel af dem, Lovenes Aand og Grundsætninger, hvorved i denne Sammenhæng nærmest maa forstaas Grundsætningerne for Ordningen af de forskjellige Statsmyndigheders almindelige Virken og Formaal, idet disse under Henblik paa det enkelte foreliggende Forholds Beskaffenhed maa være væsentlig bestemmende for deres Stilling overfor samme.

De paagjældende Retsnormer skulle saa være Grænsebestemmelser for Øvrigheds Myndigheden. Denne Fordring fyldestgøres ikke u m i d d e l b a r t af dem, der netop anvise Øvrigheden et vist Omraade for dens Handlefrihed, fra hvilket de andre Statsmagter skulle være udelukkede, idet disse ikke afgrænse Øvrigheds Myndigheden over for dem, men tværtimod afgrænse den lovgivende og dømmende Myndigheds Omraade over for Øvrighedens. Medens nu Reglerne om den lovgivende Magts Afgrænsning have mindre Interesse i denne Sammenhæng, fordi Spørgsmaalene derom i Reglen ville fremtræde som politiske Spørgsmaal, der maa forhandles og afgjøres af Regering og Rigsdag, er det af større Betydning at fastholde, at der ogsaa findes en Række Bestemmelser, som afgrænse den dømmende Myndigheds Omraade overfor den udøvende. Dette gjælder saaledes om alle dem, der henlægge den endelige Afgjørelse af visse Anliggender til den udøvende Magt eller dens enkelte Organer. Selvfølgelig skulle saadanne Retsnormer indenfor de ved Grundloven dragne Grænser lydes af Domstolene, der for saa vidt ogsaa selv have at afgjøre Spørgsmaalet om deres egen Myndigheds Grænser; og naar de ved Granskning af en dem forelagt Sag naa til den Erkjendelse, at dens endelige Afgjørelse i Henhold til de almindelige Grundsætninger for Forretningernes Fordeling mellem de forskjellige Statsmagter eller i Kraft af en særlig Lovbestemmelse; Bygningslov for Kjøbstæderne

30 Decbr 1858 § 32; U. f. R. 1895 S. 105; Lov 26 Marts 1870 §. 12; Lov Nr 96, 2 Juli 1880 § 6; jfr nu Lov Nr. 52, 11 Apr 1890 § 5; Nr 43, 31 Marts 1900 § 25; U. f. R. 1893 S. 1059; 1894 S. 698; 1897 S. 236; Lov Nr 20, 1 Marts 1889 § 5; Nr 185, 6 Novbr 1904 § 21; Nr 77, 12 Apr 1889 § 2; Nr 50, 1 Apr 1891 § 2; Nr 67, 9 Apr s. A. §§ 9, 59; Nr 69, s. D § 10; Nr 105, 14 Apr 1893 § 17; Nr, 96, 22 Apr 1904 § 9; Nr. 58, 13 Marts 1908 § 11 m. fl.; helt eller til dels tilkommer Øvrigheden, bør de dømme i Overensstemmelse med denne Erkendelse ved efter Omstændighederne enten at afvise eller frifinde. I Retsbrugen vil der ogsaa findes en Mangfoldighed af Domme, der kjende for Ret, at visse Sagers Afgjørelse i Almindelighed henhører under Øvrigheden; U. f. R. 1886 S. 862; 1897, S. 739; 1899 S. 850; 1908, S. 543; eller under bestemte Forvaltnings Myndigheder, saasom Indenrigsministeriet; U. f. R. 1878 S. 133; 1882 S. 253; 1885 S. 921; 1888 S. 272; 1890 S. 237; 1892 S. 258; Finansministeriet; U. f. R. 1874 S. 461; jfr derimod 1883 S. 577; U. f. R. 1899 S. 465; Amtmand; U. f. R. 1886 S. 645; Magistrat; U. f. R. 1890 S. 418; 1892 S. 825; Foged; U. f. R. 1886 S. 862; 1892 S. 612; Amtsraad; U. f. R.1878 S. 141; Byraad; U. f. R. 1879 S. 237; 1894 S. 698; Sogneraad; U. f. R. 1882 S. 437; Landvæsenskommission; U. f. R. 1886 S. 297; 862; jfr 1888 S. 1125; 1893 S. 1059; Ligningskommission; U. f. R. 1873 S. 330; 1877 S. 439; 1879 S. 237 o. s. v.; hvorfor Domstolene ikke have at befatte sig med dem. Men for saa vidt som de anførte Grundsætninger eller positive Lovbestemmelser medføre, at visse Beføjelser ere tillagte den udøvende Magt, bliver dog tilbage Spørgsmaalet om, i hvilken Udstrækning dette er Tilfældet, hvor langt den paagjældende Beføjelse strækker sig; og med Udstrækningen er da tillige Begrænsningen givet. Derved blive de paagjældende Bestemmelser tillige m i d d e l b a r e Grænsebestemmelser, og ved at granske de paagjældende Grundsætningers Medfør og fortolke de paagjældende Lovbestemmelser kunne da Domstolene tillige siges at paakjende Spørgsmaal om Øvrigheds Myndighedens Grænser. Man vil da ogsaa i Retsbrugen finde Domme, der fortolke de paagældende Forskrifter og efter Omstændighederne ere komne til det Resultat, at en vis Afgjørelse ikke i Henhold til de paagjældende Lovregler kan tilkomme Øvrigheden, men derimod er forbeholdt Domstolene; jfr saaledes med Hensyn til Hegnsynsmænd, U. f. R. 1901 S. 1026; Vandsynsmænd; U. f. R. 1903 A. S. 9; Skattelignings Myndighed; U. f. R. 1906 A. S. 427. U. f. R. 1901 S. 1010. Ligeledes afgjøre Domstolene Udstrækningen af den paagjældende Øvrigheds Myndigheds Beføjelse til at give Paalæg eller knytte Betingelser til Tilladelser, som de meddele; jfr med Hensyn til Sundhedskommissionen; U. f. R. 1888 S. 1140; Amtsraad; U. f. R. 1905 B. S. 78; Generaldirek-

toratet for Skattevæsenet; U. f. R. 1899 S. 984. Men vil man saa spørge, om denne Paakjendelse sker med Hjemmel ifølge Grl.s § 72 eller ikke, saa maa skjelnes imellem, om Øvrigheden alt har erklæret sig for kompetent eller ikke. I sidste Fald kunde Domstolene ogsaa under Enevælden tage Spørgsmaalet op; det var deres Ret og Pligt at lægge den gjældende Ret til Grund for deres Afgjørelser ogsaa i Henseende til deres egen Kompetence og i Henhold dertil erklære sig for kompetente eller inkompetente til Spørgsmaalets Afgjørelse. Men havde Øvrigheden anset sig for kompetent og i Henhold dertil truffet sin Afgjørelse, vare Domstolene ifølge den før Grundloven gjældende Ret ubeføjede til at underkjende eller overhovedet kjende paa den. De maatte derfor i alle Tilfælde afvise Sagen som liggende udenfor deres Myndigheds Omraade. Denne det enevældige Styres Grundsætning har Grundloven imidlertid villet underkjende som stridende mod Retsstatens Medfør, og derfor har den givet den positive Forskrift i Grl.s § 72.

Under de der omhandlede Grænsebestemmelser indbefattes derfor alle saadanne, der fastsætte Indskrænkninger for den udøvende Magts Handlefrihed ved at paabyde, at den eller dens enkelte Organer ikke skulle være beføjede til at foretage en vis Handling eller dog kun være beføjede til at iværksætte den paa en vis Maade under visse givne Betingelser, eller omvendt ikke skulle kunne vægre sig ved at foretage en vis Handling under visse givne Betingelser, naar det maatte begjæres af dem. Selvfølgelig er det ligegyldigt, om den paagjældende Begrænsning er udtalt udtrykkelig eller stiltiende, og derfor kunne ogsaa de foran omtalte Forskrifter, der tillægge Øvrigheds Myndigheder en vis Beføjelse, være at medtage her, for saa vidt som de stiltiende tillige udtale, at Beføjelsen skal være indskrænket til det bestemte Omraade.

I Modsætning til den anførte Gruppe af Grænse Bestemmelser, der som saadanne falde ind under Grl.s § 72 plejer man da at fremhæve de Forskrifter, som angaa Øvrighedernes Brug af den dem indenfor de dragne Grænser hjemlede Handlefrihed, foreskrive de Hensyn, som skulle være bestemmende for dens Øvelse, anvise Maaden, paa hvilken Myndighederne skulle gaa frem for at naa et tilfredsstillende Udfald af deres Bestræbelser; o. s. v. Men denne Sondring i Benævnelsen mellem Forskrifter vedrørende Øvrigheds Myndighedens Grænser og vedrørende dens Brug vil dog ikke være tilstrækkelig til at bestemme hver enkelt foreliggende Forskrifts Art og Klasse. Naar f. Ex. Grl.s § 88 hjemler, at Forsamlinger under aaben Himmel kunne forbydes, hvis der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred, vil denne Forskrift under Henblik paa den opstillede Sondring kunne udtrykkes saaledes, at den baade falder ind under den ene og den anden Gruppe. Det afgjørende Skjelnemærke

maa derfor være det samme, som vi allerede have gjort Brug af i første Del S. 277 flg ved Besvarelsen af det Spørgsmaal, hvilke Grundlovsforskrifter vedrørende Lovgivningsmagtens Indehavelse og Udøvelse der kunne antages at være af den Art, at de medføre de i Strid med dem udstedte Loves Ugyldighed, saaledes at disse i paakommende Tilfælde blive at tilsidesætte af de almindelige Domstole.

Den paagældende Forskrift maa derefter være en saadan, der i Borgernes Interesse sætter en vis Grændse for Øvrighedsmyndighedens Handlefrihed, saaledes at disse i Overtrædelsers Tilfælde kunne søge Beskyttelse ved Domstolene. Dertil vil imidlertid atter udkræves, at Øvrighedens Ret eller Pligt til at handle eller undlade at handle ved den bestaaende Retsordning er knyttet til bestemte Betingelser, hvis Tilværelse eller Ikketilværelse Domstolen kan afgøre uden at skulle indlade sig paa et almindeligt Skjøn om Tilstedeværelsen af Forudsætninger for Øvrighedens Handlinger i Henseende til Personer og Forhold, som i Virkeligheden vilde gøre dem til en Overøvrigheds Myndighed.

I Henseende til Forskrifter, gaaende ud paa at hjemle Borgernes Adgang til visse Goders Nydelse, som have visse Øvrigheds Handlinger til deres Forudsætning, vil da den anførte formelle Rets Grundsætning føre til, at de for at være Grænsebestemmelser maa hjemle Borgerne en bestemt Ret til at kræve de paagjældende Handlingers Iværksættelse, saaledes at de i Vægringstilfælde kunne søges fremtvungne ad Rettens Vej.

Under Vejledning af den opstillede Hovedsætning vil det formentlig være muligt i hvert enkelt Tilfælde at faa Rede paa, om en Forskrift vedrørende den udøvende Magts Virksomhed falder ind under Grl.s § 72 eller ikke.

Ved denne Opgjørelse kan først erindres de Bestemmelser i Grl.s §§ 2, 25, 48, 49 og 95, der opstille en lovgivende og grundlovgivende Myndighed. Den sidstnævnt eer et vist Indbegreb af Forskrifter underlagt, medens med Hensyn til den første Grundloven maa forudsættes at være gaaet ud fra, at det i Almindelighed skal være forbeholdt den at udstede Forskrifter af en vis Art, hvortil saa slutte sig de specielle Bestemmelser i Grl.s §§ 7, 8, 17, 19, 47; U. f. R. 1884 S. 622; 48, 49, 50, 51, m. fl. og i den almindelige Lovgivning, der positivt paabyde, forudsætte eller medføre, at visse Bestemmelser skulle gives ved Lov eller Finanslov. Herved er der opstillet en omfattende Række Grænsebestemmelser for Øvrigheds Myndigheden, idet dens Beføjelse er udelukket overalt, saa langt som Lovgivnings Myndighedens Beføjelse strækker sig.

I Forholdet overfor den dømmende Magt mærkes særlig Hovedreglen i Grl.s § 2, hvorefter Domstolene i Lighed med Lovgivningsmagten maa forudsættes at skulle have et vist Indbegreb af Anliggender inden-

for de nærmere ved Loven dragne Grænser; jfr. Grl.s § 70; underlagt deres egen selvstændige Afgjørelse. Særlig føjer hertil Grl.s § 73 Forskriften om, at Dommerne aldrig kunne forpligtes ved den udøvende Magts Befalinger som saadanne, men at de kun skulle være forpligtede ved dem, for saa vidt som de findes at være lovhjemlede; og endelig giver Grl.s § 72 den her omhandlede Regel, hvorefter Øvrigheden aldrig kan være beføjet til selv at afgjøre Spørgsmaalet om sin egen Myndigheds Grænser; men denne Afgjørelse altid skal være forbeholdt Domstolene.

Til disse Grundbestemmelser slutte sig saa de enkelte Lovbud, der udtrykkelig anerkjende Domstolenes Beføjelse til at træffe visse Afgjørelser, hvilke dog gjennemgaaende kun ere Anvendelser af Hovedreglen; jfr Lov om Brokorn 29 Decbr 1857 § 14; Pensionslov 24 Febr 1858 §17; Lov om Landvæsenskommissioner 30 Decbr 1858 § 21; Kirkesynslov 19 Febr 1861 § 4; Kommunallov 6 Juli 1867 § 22, 2det Stykke; jfr U. f. R. 1874 S. 815.

Foruden disse Grænsebestemmelser overfor de andre Statsmagter gives der dernæst en Række saadanne i Forholdet mellem den udøvende Magts enkelte Organer indbyrdes, idet de, der ordne Arbejdets Fordeling imellem dem og henlægge en vis Beføjelse til et Embede eller en Samfundsordning, derved tillige erklære andre saadanne for ubeføjede til denne Myndigheds Udøvelse. Dog erindres herved, at denne Regel kun gjælder med visse Indskrænkninger. Saaledes overlader Grl.s § 13 vel Kongen at fordele Forretningerne mellem Ministrene; men samme Paragraf bestemmer tillige, at Kongens Underskrift under Lovgivnings og Regerings Anliggender giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en eller flere Ministres Underskrift, hvorfor Forretningernes Fordeling mellem Ministrene i denne Retning er uden Interesse. Ligeledes erindres, hvad der er bemærket ovenfor S. 120, at en kongelig Beslutning kan træde i Stedet for en ministeriel, og at den overordnede Embedsmand retsgyldig kan handle i Stedet for den underordnede, hvorimod samme Regel ikke gjælder i Forholdet mellem kommunale Myndigheder, selv om den ene i flere Retninger er den anden overordnet; P. F. Schou: Landkommunernes Forfatning og Styrelse S. 67; jfr S. 412. Heller ikke kunne sideordnede Embedsmænd erstatte hinanden. Naar en vis Myndighed f. Ex. ved Lov er henlagt til Justitsministeren; jfr Lov om Karantænevæsenet Nr. 39, 16 Marts 1900 § 2; eller til Indenrigsministeren; jfr Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 6 flg., vil kun den vedkommende Minister retsgyldig kunne øve den; jfr i Henseende til Konfirmation af Testamenter efter Fdg 21 Maj 1845; J. U. 1870 S. 801; med mindre en kgl. Resolution maatte have hjemlet en Omfordeling; jfr Bekjgj. Nr 77, 22 Maj 1896 om Oprettelse af Landbrugs Ministeriet; thi i Medfør af Grl.s § 13 vil en saadan grundlovs-

mæssig kunne ske, selv om en Lov har henlagt en vis Handling til et vist Ministerium; Stp. L. 19 Febr 1861 § 82 m. fl.; jfr Bekjgj. 27 Marts 1865 § 1. Heller ikke vil en underordnet Embedsmand som saadan retsgyldig kunne handle paa en overordnet Myndigheds Vegne. Naar saaledes f. Ex. Anklagemyndigheden i visse Sager i Følge Straffelov 10 Febr 1866 §§ 6, 36, 70, 84, 97 er tillagt Justitsministeriet, er dermed givet, at Amtmanden er uberettiget til at beslutte Anklage i disse Sager; og naar derimod Amtmanden eller Politidirektøren i Almindelighed have at gjøre det; jfr Fdg 3 Juni 1796 § 28; Fdg 28 Febr 1845 § 4; er dermed givet, at Fogden savner Beføjelse dertil. Heller ikke kan en Skoledirektion træffe en Bestemmelse, som er forbeholdt vedkommende Ministerium; U. f. R. 1893 S. 923. At en overordnet Øvrighed kan overlade Fuldbyrdelsen af en vis Beslutning til en underordnet Myndighed; jfr U. f. R. 1889 S. 713; er en anden Sag. Enhver Forvaltnings Myndighed, hvis Omraade er territorialt begrænset, kan dernæst kun handle med Retsvirkning indenfor sit territoriale Omraade, hvorfor en Politimester ikke retsgyldig kan give Tilhold efter Lov 3 Marts 1860 § 2 og Nr. 52 15 Maj 1875 § 2 m. fl. udenfor Politi Jurisdiktionens Grænser; jfr U. f. R. 1870 S. 632. Og endelig har enhver Myndighed kun den saglige Beføjelse, som lovlig er tillagt den. Den kan være hjemlet ved positive Lovbud vedrørende enkelte bestemte Anliggender, og der vil da hyppig findes rejst Spørgsmaal for Domstolene om, hvor langt den Øvrigheden indrømmede Beføjelse strækker sig. Naar saaledes Lov 17 Apr 1868 bemyndigede Indenrigsministeren til at stadfæste en Vedtægt for visse Forholds Ordning i Frederiksberg Kommune, kunde Spørgsmaalet om den herved givne Bemyndigelses Grænser indbringes til Besvarelse for Domstolene uden Hensyn til Vedtægtens Bestemmelse om, at Klager over Kommunalbestyrelsens Beslutninger i Henhold til Vedtægten kunne forelægges Indenrigsministeren til Afgjørelse; jfr U. f. R. 1878 S. 1244; 1880 S. 84. Om Omraadet for Indenrigsministerens Beføjelse til at udstede Reglementer efter Lov 30 Jan 1875 se U. f. R. 1888 S. 351; og om Udstrækningen af Politiøvrighedens Ret til at give Tilhold efter Lov 3 Marts 1860 § 2 se U. f. R. 1867 S. 319; 344; 1870 S. 1050; 1873 S. 682; 1874 S. 222; 1882 S. 724; jfr 1883 S. 356; samt efter Lov 4 Febr 1871 § 7; U. f. R. 1875 S. 488; 1897 S. 508; om dens Ret til at indlægge Personer til Observation i Kommunehospitalets 6te Afdeling; U. f. R. 1893 S. 133; 1052; 1894 S. 730; om Retten til at tilbageholde Gjenstande; U. f. R. 1867 S. 846; 1891 S. 925; ihjelslaa syge Dyr; U. f. R. 1902 A. S. 130 og begrave de døde paa Ejerens Bekostning; U. f. R. 1890 S. 536; samt bortgive optagne herreløse Hunde istedetfor at ihjelslaa dem; U. f. R. 1898 S. 832; om Kjøbenhavns Magistrats Ret til at lade hjemvise Udlændinge paa Grund af Trang; U. f. R.

1890 S. 936. Lignende Spørgsmaal kunne opstaa i Henseende til Omraadet for den ved en Vedtægt eller anden administrativ Bestemmelse indrømmede Beføjelse; U. f. R. 1867 S. 89; 1870 S. 143; 1888 S. 1140; jfr 1889 S. 179; 1892 S. 1326; 1896 S. 407; 1908 S. 554. Om Afgjørelsen af Grænserne for Amtsraadets Myndighed efter Lov 6 Juli 1867 § 19 se U. f. R. 1871 S. 447; 1872 S. 906; 1876 S. 302; og om andre Tvistigheder af lignende Art som de her fremdragne, se U. f. R. 1873 S. 213; 1877 S. 476; 1878 S. 127; 1883 S. 577; 1896 S. 797.

Ligesom Domstolene herefter kunne afgjøre, hvor langt den ved Lov eller Bevilling m. v. givne Bemyndigelse strækker sig, saaledes have de dernæst ogsaa at afgjøre, i hvilke Retninger den skal kunne øve Virkning, f. Ex. en Bevilling til en Arvs Indsættelse i Overformynderiet; U. f. R. 1893 S. 466; 1897 S. 117; om kun som Ret eller ogsaa som Pligt; jfr Schlegel Saml. af H. R. D. I S. 644; om blot i offentlige eller ogsaa i private Retsforhold; J. U. 1857 S. 579; 1864 S. 199; U. f. R. 1870 S. 834; 1872 S. 600: og om den Øvrigheden tillagte Beføjelse skal antages at udelukke Domstolenes konkurrerende Myndighed; f. Ex. til Straffepaalæg, eller ikke; jfr U. f. R. 1883 S. 950; 1884 S. 439; derimod U. f. R. 1888 S. 861. Ligeledes tilkommer det Domstolene at afgjøre, om en af Øvrigheden truffet Foranstaltning f. Ex. Meddelelse af Næringsbevis kan tilbagetages eller erklæres ugyldig af overordnet Øvrighed med bindende Virkning for Erhververen; jfr S. 217. Er der ikke Spørgsmaal om Grænserne for en speciel Beføjelse i Henhold til en bestemt Lov, men om Udstrækningen af den en Embedsmand eller Samfundsordning tilkommende almindelige Beføjelse i Henhold til hele den bestaaende Embedsordning og Myndigheds Fordeling, ville ogsaa slige Spørgsmaal kunne indbringes til Besvarelse for Domstolene. Som Exempler kunne nævnes: om et Ministerium kan forbyde en Retsbetjent at tinglæse et Skjøde; J. U. 1860 S. 94; om Finansministeriet kan ændre Resolutioner i Stempelsager, afgivne af Generaldirektoratet for Skatteväsenet; U. f. R. 1881 S. 99; om Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet kan paabyde en Kirkes Udvidelse efter Lov 19 Febr 1861 § 4; U. f. R. 1907 S. 591; og kunde paabyde nye Skolers Oprettelse; U. f. R. 1891 S. 1023; U. f. R. 1895 S. 161; eller forhøje Lærerlønninger; U.f.R. 1896 S. 1255; 1897 S. 236; 1128; samt raade over de offentlige Skoler; U. f. R. 1888 S. 1177; om Amtmanden kan udstede Forbud af en vis Art; U. f. R. 1883 S. 658; og Politimesteren ligesaa; U. f. R. 1885 S. 1091. Grænserne for sidstnævntes almindelige Beføjelse til at give Tilhold; jfr Tidsskrift for Retsvæsen 1864 S. 403 flg.; ere underkastede samme Vilkaar; jfr J. U. 1852 S. 419; 1855 S. 531; U. f. R. 1870 S. 307; 582; 695; 925; 1871 S. 197; 235; 1873 S. 755; 1876 S. 523; 1878 S. 949; 1881 S. 327; 1892 S. 645; 1893 S. 1264; 1895 S. 183; 388; 842; 1897 S. 508. En Øvrig-

heds Myndigheds Beslutning kan dernæst underkjendes, selv om en Beslutning af den Art kan fattes af den, naar den dog er fattet i det Øjemed at værne om Interesser, som vedkommende Myndighed ikke er kaldet til at tage sig af; détournement de pouvoir; jfr J. Ussing: Anf. Værk S. 92. Saaledes har Bygningskommissionen ikke at værne om privatretlige Servituter; H. R. T. 1880 S. 519; eller offentligretlige Ejendoms Indskrænkninger, der falde udenfor Bygningslovgivningens Omraade; U. f. R. 1877 S. 717. At den omspurgte Myndighed ikke gaar ud paa at fatte retlig forbindende Beslutninger, men derimod paa at træffe en mere faktisk Foranstaltning f. Ex. Tildeling af en korporlig Revselse, udelukker ikke Muligheden af at bringe Spørgsmaalet, om dens Grænser ere overskredne, for Domstolene, idet Spørgsmaalet da vil kunne gaa ud paa Straf og Erstatning for Overskridelsen; U. f. R. 1889 S. 203; jfr 1877 S. 1138; 1908 S. 543.

Medens Domstolene saaledes i Henhold til Grl.s § 72 kunne afgjøre Spørgsmaal, om en Beføjelse af en vis Art tilkommer en offentlig Myndighed, ere de derimod udelukkede fra at afgjøre, om den i det enkelte Tilfælde er anvendt paa en forsvarlig og hensigtsmæssig Maade; jfr. J. U. 1858 S. 379; 1861 S. 473; 1888 S. 1125; 1895 S. 842; Ingerslev: Haandbog S. 144 flg. Og selv om der er givet visse Regler for Øvrigheds Myndighedens Brug i det enkelte Tilfælde, vil Spørgsmaalet om deres Efterlevelse eller Tilsidesættelse dog ikke kunne paakjendes af Domstolene, naar disse Regler dog ikke udgjøre Grænsebestemmelser i Ordets ovenfor anførte Betydning, men efter deres hele Affattelse kun indeholde Anvisninger, som det maa være vedkommende Myndighed overladt selv at følge efter sit eget fornuftige Skjøn om Forholdene; jfr. saaledes i Henseende til den Kancelliet, nu Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, tidligere indrømmede Myndighed til »efter Omstændighederne« at fastsætte en »noget« højere eller lavere Indtægt for Skolelærerne, end den i Anordning 1814 bestemte; U. f. R. 1884 S. 208 flg.

Om Grænsebestemmelser, hvis Efterlevelse Domstolene kunne tage under Paakjendelse, er der i Overensstemmelse med den ovenfor S. 217 fremhævede Sætning først Tale, hvor der foreligger et Paabud, som gjør Øvrighedens Handling afhængig af en bestemt Kjendsgjerning, hvis Tilværelse eller Ikke-Tilværelse Domstolene kunne kjende paa, uden iøvrigt at indlade sig paa et almindeligt Skøn om de foreliggende Forhold og derigennem gjøre sig selv til en Slags Overøvrighed. Derfor beror det paa Ministeriet selv at afgjøre, om Betingelserne for Udstedelse af Indførsels Forbud eller lignende Foranstaltninger foreligge; jfr. U. f. R. 1885 S. 921. Ligeledes om der er tilstrækkelig Anledning til at foretage en Embedsmands Afskedigelse med Pension efter Pensionslovens § 1; jfr. U. f. R. 1878 S. 293.

Endvidere bliver det vedkommende Øvrigheds Sag at skjønne, om de i Bekjgj. Nr 104, 14 Maj 1900 §12; Nr 43, 31 Marts 1900 §2 flg.; Lov Nr 105, 14 Apr 1893 §§ 2, 6; 10, 13, 14 m. fl. krævede Forudsætninger for de der hjemlede Foranstaltninger mod Epidemier og Kvægsyge ere indtraadte; U. f. R. 1885 S. 921. Paa samme Maade stiller Forholdet sig med Foranstaltninger til Forebyggelse eller Slukning af Ildebrand; Lov 15 Maj 1868 §§ 31; 41; Nr 28, 21 Marts 1873 §§ 26; 36; Bekjgj. Nr 70, 16 Apr. 1898 § 43; der kunne iværksættes, naar Brandvæsenet finder det nødvendigt. Heller ikke udgjør Bestemmelsen i Grundlovens § 88, hvor efter Forsamlinger under aaben Himmel kunne forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred, en Grænsebestemmelse for Politiets Myndighed i den her omhandlede Betydning. Det er nemlig givet, at dette Spørgsmaal, om Mødet kan forventes at ville medføre Fare for den offentlige Fred, beror paa en Bedømmelse af den foreliggende Situation, som Politiet alene kan forudsættes at være i Stand til at foretage, fordi det kan antages at være i Besiddelse af Oplysninger, som retfærdiggøre Forbudet, men som det indtil videre ikke vilde være forsvarligt at meddele andre, og som det derfor heller ikke bør kunne tvinges til i Utide at lægge frem for Domstolene. Dertil kommer, at Afgjørelsen paa Grundlag af de givne Forhold i det væsentlige maa bero paa et Skjøn fra Politiets Side, og Domstolenes Afgjørelse vilde da blive et Overskjøn, som vilde gjøre dem til en overordnet Politi Øvrighed, hvilket det ganske ligger udenfor deres Opgave at være. Endelig er det, endog bortset herfra, givet, at Spørgsmaalet, om den offentlige Fred er truet under de foreliggende Forhold, aldeles ikke egner sig til at indbringes for og besvares af de almindelige Domstole, lige saa lidt som Spørgsmaalet, om et særdeles paatrængende Tilfælde, der hjemler en foreløbig Lovs Udstedelse, er for Haanden. Selve Øjemedet med den Politiet tillagte udøvende Myndighed fører til, at det under givne Forhold maa kunne befale med Ret til at kræve Lydighed af Borgerne mod selv at staa til Ansvar for Befalingens Forsvarlighed; jfr Lov 11 Febr 1863 §§ 8 og 9 og Lov Nr 21, 4 Febr 1871 § 7; hvis Udtryksmaade er i fuldstændig Overensstemmelse med det anførte; jfr Ordene »Foranstaltninger, som Politimesteren i overordentlige Tilfælde anser nødvendige«, eller »anser fornødne«. »Naar Politidirektøren anser det for nødvendigt, kan han paa eget Ansvar« o. s. v. Paa den anden Side gives der Grænsebestemmelser i den anførte Grundlovsparagraf, naar den f. Ex. giver Politiet Ret til at »overvære«; jfr U. f. R. 1886 S. 492; »offentlige« Forsamlinger, idet en saadan indeholdes baade i »overvære« og »offentlige«. Ligeledes kunne de i Grl.s § 27 opstillede Betingelser for Udøvelsen af Retten til Bevillingers Meddelelse; jfr II S. 227 og ovfr S. 220; nævnes som egentlige Grænsebestemmelser.

Det samme kunde ogsaa paa Forhaand synes at maatte være Tilfældet med de Lovbud, der kræve visse personlige Egenskaber som Betingelse for at kunne beskikkes til Embedsmænd, Værger eller Synsmænd; jfr J. U. 5. Aarg S. 150; 1858 S. 463; H. R. T. 1865 S. 267. Men naar dette dog ikke forholder sig saaledes, er Grunden den, at disse Lovbestemmelser ikke kunne anses som leges perfectæ, fordi man for Borgernes Skyld ikke kan opstille den Sætning, at en Beskikkelse, hvor den beskikkede Person mangler de lovlige Betingelser, skulde være ugyldig, og følgelig ogsaa alle hans Handlinger i den nævnte Egenskab være uden retlig Betydning; jfr J. Nellemann: Civilprocessens almindelige Del S. 224. Naar nemlig den beføjede Myndighed har meddelt en offentlig Legitimation netop til Udførelse af visse Forretninger, maa Borgerne være berettigede til at handle i Henhold dertil, og Fejl, der maatte være begaaede ved Beskikkelsen, bør derfor ikke de, men Staten selv staa til Ansvar for; jfr U. f. R. 1887 S. 640; hvorefter et en Borger meddelt Næringsbevis maatte anses som en Anerkendelse af, at den lovbefalede Afstand fra Kjøbstaden var til Stede; U. f. R. 1877 S. 732.

Hvad dernæst angaar Spørgsmaalet om Øvrighedens Pligt til under givne Betingelser at foretage visse Handlinger i Borgernes Interesse, da vil ogsaa dette, som bemærket ovfr S. 207, i Henhold til Grl.s § 72 kunne tages under Domstolenes Paakjendelse, da det kan formuleres som et Spørgsmaal om Grænserne for Øvrighedens Ret til at vægre sig ved at udføre en vis Handling.

Anlæg af et sligt Søgsmaal mod Kongen selv er dog udelukket ved Grl.s § 12; derimod vil det kunne anlægges mod Ministrene saa vel som mod dem underordnede Øvrigheder, forudsat blot, at de fornødne Forudsætninger derfor foreligge. Dertil hører, at det maa være en Handling, som det staar i Øvrighedens Magt at iværksætte. Allerede denne Betingelse udelukker Muligheden af Søgsmaal mod en Minister til at bevirke en Ændring i en kongelig Beslutning; jfr J. U. 1854 S. 366; thi denne Ændring beror paa Kongens Vilje, som Ministeren ikke er Herre over; derimod vilde der ikke af den Grund være noget til Hinder for at sagsøge Ministeriet til at gjøre en vis Instilling til Kongen; men Forudsætningen herfor vilde være, at det var Ministeriets retlige Pligt at gjøre en slig Indstilling, og dette er selvfølgelig ikke Tilfældet i alle saadanne Sager, i hvilke det er overladt Ministeriet at handle efter sit eget fornuftige Skjøn om Forholdene. Dette gjælder saaledes om alle Bevillinger, der ere Naadessager, selv om de ere løbende; J. U. 1853 S. 49; jfr J. Nellemann: Anf. V. S. 111. Ligeledes er der de kirkelige Handlinger f. Ex. Meddelelse af Nadverens Sakramente, hvis Natur ikke tilsteder Anvendelse af Rettens Tvang til deres Iværksættelse; jfr Haandbog i Kirkeretten

S. 486. Derimod kan Udstedelse af Borgerskab eller Næringsbevis nævnes som Exempel paa en Øvrigheds Handling, paa hvis Iværksættelse Borgerne under givne Betingelser have et bestemt Retskrav; jfr Lov 29 Decbr 1857 § 3; med Hensyn til hvilken Domstolene derhos kunne prøve Tilværelsen af de foreskrevne positive og negative Betingelser, og hvis Foretagelse Domstolene endelig ikke af særlige Grunde ere udelukkede fra at paabyde; jfr H. R. T. 1867 S. 91. Paa samme Maade stiller Sagen sig i Henseende til Modtagelse af Anmeldelser til Firma Registret efter Lov Nr 23, 1 Marts 1889 § 1; se U. f. R. 1890 S. 1041; jfr 1888 S. 899; af Varemærker ifølge Lov Nr 52, 11 Apr. 1890 § 5, 2det Stykke; og af Skibe ifølge Lov Nr 57, 1 Apr. 1892 §§ 22, 61. Ligeledes kunne Domstolene paakjende Spørgsmaal om Retten til at faa meddelt Erklæringer over Ansøgninger og Klager i Henhold til Lov 2 Febr 1866; U. f. R. 1890 S. 433; om Ret til at faa udstedt Afsoningsordre for Alimentationsbidrag; U. f. R. 1899 S. 567; og om Ret til at faa udstedt Bevis som Skibsfører, Styrmand o. s. v.; Lov Nr 40, 25 Marts 1892 §§ 16, 20.

Endelig kan der endnu rejses Spørgsmaal om, hvorvidt der findes Regler vedrørende Øvrighedens formelle Fremgangsmaade, der kunne henregnes til Grænsebestemmelser i den her omhandlede Betydning. I saa Henseende kan først erindres, hvad der er bemærket om de foreløbige Love i anden Del S. 176, at de for at have Gyldighed paa en tilstrækkelig tydelig Maade maa tilkjendegive sig som saadanne. Noget lignende gjælder efter Omstændighederne om Øvrighedens Befalinger. Naar de kun gyldigen kunne udstedes med en vis Begrænsning, bør denne ogsaa udtrykkelig fremhæves, da det ellers ikke vil staa klart for Borgerne, om Øvrigheden har holdt sig indenfor sin Beføjelses Omraade eller muligvis har overskredet den, og en Befaling af en slig tvivlsom Gyldighed kan ikke kræves adlydt. Naar saaledes f. Ex. Politimesteren efter Lov 11 Febr 1863 § 9 og Lov 4 Febr 1871 § 7 ved offentlig Bekjendtgjørelse kan give Paalæg eller udstede Forbud med Hensyn til midlertidige Foranstaltninger, saa maa Anordningens Bekjendtgjørelse for at have Gyldighed paa en eller anden tilstrækkelig klar Maade bære Præg af at være en Anvendelse af den Øjebliks Beføjelse, som her er indrømmet Politi Øvrigheden, f. Ex. ved en udtrykkelig Henvisning til Lovhjemlen, ved Foranstaltningens Betegnelse som midlertidig eller deslige; jfr H. R. D. 29 Jan. 1875; U. f. R. 1875 S. 405; som udtrykkelig udtaler, at Bekjgj. 4 Maj 1872 om Forbud mod ethvert offentligt Møde under aaben Himmel af den internationale Arbejderforening i Kjøbenhavn ved at henvise til Grl.s § 88 og Lov 11 Febr 1863 § 9 tilstrækkelig viste, at den kun skulde have Gyldighed, saa længe de omhandlede Møder maatte være at anse

som farlige for den offentlige Fred og Sikkerhed, og at det som Følge heraf var uberettiget at betegne Forbudet som en Grundlovsovertrædelse.

Dernæst synes det indlysende, at naar et Forbud rettes mod en Person under Henvisning til en bestemt Lov Hjemmel, bør den paaberaabte Lov ogsaa hjemle det; da det i modsat Fald vil være at anse som ugyldigt. Naar Borgeren efterser det paagjældende Lovbud f. Ex. Lov 3 Marts 1860 § 2 og ikke finder Forbudet hjemlet derved, maa han være angerløs, hvis han overtræder det, selv om det kunde være hjemlet uden Anførsel af noget Lovbud; jfr U. f. R. 1883 S. 356.

Undladelse af at iværksætte en forudgaaende lovbestemt Raadførelse med visse Myndigheder saasom det veterinære Sundhedsraad; jfr Lov Nr 105, 14 Apr 1893, § 13, Amtsraadet; U. f. R. 1888 S. 1177; vedk. Lodserier; U. f. R. 1898 S. 54; kan lige saa lidt gjøre en Anordning ugyldig, som Undladelsen af en forudgaaende Behandling i Statsraadet efter Grl.s § 16.

I Almindelighed er derhos Retsvirkningen af Øvrighedens Befalinger ikke betinget af en vis Form; ogsaa mundtlige Tilhold kunne forpligte; jfr U. f. R. 1871 S. 235; 1893 S. 350; men Undtagelser fra Reglen findes dog, hvor en Beslutning skal tilføres Politiprotokollen; Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 5; jfr 4; og hvor det givne Tilhold til en bestemt Person endog skal ledsages af en udtrykkelig Tilkjendegivelse af det med sammes Overtrædelse forbundne Strafansvar; jfr Lov 3 Marts 1860 § 2; Straffelov 10 Febr 1866 § 16; Lov Nr 52, 15 Maj 1875 §§ 2, 11, 13; jfr 22. Da dette Paalæg kun kan være givet i det Øjemed at have Vished for, at Tilholdet er givet, og at dets retlige Betydning er gjort Modtageren klar, vil Undladelsen af dets Efterlevelse medføre Tilholdets Virkningsløshed; U. f. R. 1880 S. 911; se ogsaa Lov Nr. 105, 14 Apr 1893 § 5; jfr 4. Naar dernæst Lov 11 Febr 1863 § 12 og Lov 4 Febr 1871 § 10 kun tillade Politiet med Magt at adskille Mængden, efter at de Tilstedeværende tre Gange i Kongens og Lovens Navn ere opfordrede til at adskilles, da maa herved dog underforstaas den Betingelse, som udtrykkelig er udtalt i Grl.s § 89 i Henseende til den væbnede Magt: »naar den ikke angribes«; jfr U. f. R. 1886 S. 546; men under denne Forudsætning maa ogsaa Opfordringens Fremsættelse i den nævnte højtidelige Form anses som en Betingelse for Lydighedspligtens Indtræden og Ansvar for dens Tilsidesættelse samt Magtanvendelsens Berettigelse. Angaaende Ugyldigheds Virkningen af Tilsidesættelse af de for Sogneraads Beslutninger i Vandløbssager givne Forskrifter se U. f. R. 1894 S. 834; og om samme Virkning af Vandsynsmænds Tilsidesættelse af Reglerne for deres Fremgangsmaade U. f. R. 1887 S. 861; 1892 S. 394; 1894 S. 836; J. Ussing: Anf. Værk S. 310. Derimod har Højesterets

Dom 13 Decbr 1864; H. R. T. 1864 S. 592; under Paaberaabelse af Lov 30 Decbr 1858 § 21, antaget en anden Regel i Henseende til Overlandvæsenskommissioners Tilsidesættelse af de for deres Fremgangsmaade givne formelle Regler. Om Arbejderforsikrings Raadet se Lov Nr 4, 7 Jan. 1898 § 16, hvorefter Raadets Forsømmelser af den foreskrevne Fremgangsmaade ved at træffe dets Afgjørelser kunne indankes til Indenrigsministeriet. Som Exempel paa andre Paalæg til Øvrigheder, der ikke ere Grænsebestemmelser, kan dernæst mærkes Forskriften i Fdg. 21 Maj 1845 § 18 om, at Tilladelse til Hensidden i uskiftet Bo kan meddeles en Enke, naar hun med paalidelige Attester godtgjør, at hun er en huslig og forstandig Kvinde; jfr Norsk Retstidende 1887 S. 179. Selv om nu Øvrigheden meddelte Bevillingen uden at kræve slige Attester, vilde den ikke være at anse som ugyldig af den Grund, saa vist som jo Enken ligefuldt kan have de krævede Egenskaber; men Forsømmelsen vil kun kunne paadrage vedkommende Embedsmand Ansvar, hvis han har handlet letsindigt, idet Enkens Forhold ikke vare ham tilstrækkelig bekjendte ad anden Vej.

Naar Grl.s § 72 endelig bemyndiger Domstolene til at paakjende ethvert Spørgsmaal om Øvrigheds Myndighedens Grænser, da maa det dog anses forudsat, at Spørgsmaalet er rejst under saadanne Forhold, som begrunde dets Indbringelse for Domstolene, altsaa som en Retstvist mellem en offentlig Myndighed og en Myndigheden undergiven Borger ell. lign. Dette er netop antydet ved Ordet Øvrighed og den efterfølgende Sætning angaaende Øvrighedens Befaling. Derimod kan Paragrafens Forskrift ikke finde umiddelbar Anvendelse, naar Tvisten rejses mellem over- og underordnet Øvrighed. Det er nemlig en Selvfølge, at den overordnede Embedsmand ikke kan procedere med den underordnede om en meddelt Befalings Gyldighed eller Ugyldighed; men den underordnede Embedsmand vil, hvis han fremturer i Vægringen, udsætte sig for at blive afskediget uden Pension; og saa vil Spørgsmaalet om Befalingens embedsmæssige Berettigelse og Embedspligtens Krænkelse ved Vægringen af at efterkomme den kunne komme til Afgjørelse under Søgsmaalet til Pensions Erholdelse. Et Spørgsmaal er det derimod, hvorledes Sagen stiller sig, naar to kommunale Myndigheder som Amtsraad og Sogneraad tvistes om Gyldigheden af et Paalæg fra først nævnte til sidst nævnte Raad. En kjøbenhavnsk Overretsdom i U. f. R. 1877 S. 356 udtaler, at Grl.s § 72 kun kan antages at bemyndige Domstolene til at paakjende Øvrigheds Myndighedens Grænser lige overfor dem, der ere denne Myndighed undergivne og pligtige at adlyde den, men derimod ikke mellem Øvrigheds Myndighederne, de kommunale Myndigheder der under indbefattede, indbyrdes. Men Højesterets-

dommen i U. f. R. 1878 S. 133 har ikke godkjendt denne Begrundelse, som ogsaa turde være urigtig. Medens nemlig Embedstvisten kan afgjøres ved den gjenstridige Embedsmands Fjernelse og Erstatning med en anden, stiller Forholdet sig anderledes i Forholdet mellem kommunale Myndigheder, der ikke kunne fjernes paa den Maade, da de ere valgte paa bestemt Tid. Her maa Amtsraadet dog gaa frem mod Sogneraadet ad Rettens Vej; og saa vil under selve dette Søgsmaal Spørgsmaalet om Paalæggets Gyldighed eller Ugyldighed forudsætningsvis finde sin Afgjørelse.

Domstolenes Adgang til at paakjende de her omhandlede Spørgsmaal er ikke betinget af nogen administrativ Myndigheds Samtykke; jfr H. R. T. 1862 S. 504; eller bundet ved dens ubeføjede Afgjørelse deraf; jfr. J. U. 1856 S. 460; ligesom omvendt en anden Myndigheds Formening ikke forpligter dem til at optage Spørgsmaalet; jfr J. U. 1863 S. 53; og Borgernes Adgang til at æske Domstolenes Afgjørelse er ikke afskaaret derved, at de, hvor Beslutningen er fattet af underordnet Øvrighed, først have forsøgt at faa den omstødt ved Henvendelse til den overordnede Øvrighed; se Firma Lov Nr 23, 1 Marts 1889 § 3; jfr Lov 23 Jan. 1862 § 12; Lov Nr 52, 11 Apr 1890 §§ 5, 10; U. f. R. 1888 S. 899; Næringslov 29 Decbr 1857 § 74; J. U. 1856 S. 748; 1863 S. 53; Lov om Sønæringen Nr 40, 25 Marts 1892 §§ 16; 20. Selv om denne har skjænket den underordnede Øvrigheds Fremgangsmaade sit Bifald eller vedkommende overordnede Myndighed fra sin Side maatte have skredet ind ad disciplinær Vej mod vedkommende Embedsmand, hindrer dette ikke den forurettede Part i at anlægge civilt Søgsmaal mod Embedsmanden for Overskridelsen af hans Myndigheds Grænse; U. f. R. 1907 A. S. 829; U. f. R. 1889 S. 203. Et ganske andet Spørgsmaal er det, hvorvidt en Lov ved at give Anvisning paa Klage over en Øvrigheds Beslutning til højere Øvrighed kan antages at ville afskjære Adgang til Søgsmaal ved Domstolene.

Dette maa vistnok antages, for saa vidt som Henvisningen til Øvrighedsvejen vilde staa overflødig, hvis ikke Meningen dermed var den, at Sagen er en Øvrigheds Sag, der som saadan skal være unddraget Rettens Afgjørelse; jfr Skifte Lov Nr. 155, 30 Novbr 1874 § 91; Lov Nr 4, 7 Jan. 1898 § 16; og hermed stemmer det ogsaa, at Nærings Lov 29 Decbr 1857 § 74; Firma Lov Nr 23, 1 Marts 1889 § 3; Varemærke Lov Nr 52, 11 Apr 1890 § 5, 2det Stykke; og Lov om Sønæringen Nr 40, 25 Marts 1892 § 16, 2det Stykke; § 20; samtidig med at hjemle Anke over Øvrighedens Beslutninger i Nærings-, Varemærke- og Firma-Registrerings Sager til vedkommende Minister udtrykkelig fremhæve, at Adgangen til Domstolene ikke skal være afskaaret derved; jfr ogsaa Lov Nr 73, 13 Juni 1879 § 56;

se derimod Lov om Registrering af Varemærker Nr 96, 2 Juli 1880 § 6, sidste Stykke; hvorefter den, der fandt sig krænket ved Registrators Nægtelse af at indregistrere et Varemærke, kunde indanke Nægtelsen for Indenrigsministeren, som da afgjorde Sagen; og Patentlov Nr 69, 13 Apr 1894 §§ 9 og 19; hvorefter Patentkommissionens Afslag paa Ansøgninger om Patent kunne forelægges en særlig Kommission; Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 7; m. fl.

Søgsmaalene, hvorunder Spørgsmaalet om Øvrigheds Myndighedernes Grænseoverskridelser kan komme til at paakjendes af Domstolene, kunne være af forskjellig Art. Det kan tænkes, at Øvrighedens Beslutning, f. Ex. en Konfirmation, paadømmes som Søgsmaals eller Indsigelses Grund i en borgerlig Retstrætte, hvis Udfald da bliver forskjelligt, efter som Retten finder, at Øvrigheden ved Konfirmationens Meddelelse har holdt sig indenfor sin Myndigheds Grænser eller har overskredet dem; U. f. R. 1897 S. 739. Eller det Offentlige kan tiltale den Private til Strafs Lidelse, fordi han ikke har holdt sig Øvrighedens Paalæg, som han anser for ulovligt, efterrettelig, og hvis da Domstolene give hans Formening Medhold, vil han blive frikendt. Eller endelig kan vedkommende Private sagsøge Øvrigheden til at høre det givne Paalæg kjendt ugyldigt og omgjøre; hvad den egenmægtig maatte have foretaget eller ladet foretage til Fuldbyrdelse deraf samt yde Erstatning for det derved forvoldte Tab; se nærmere J. Nellemann: Civilprocessens almindelige Del S. 112—114. Naar det her bemærkes, at Retten endog vil kunne tillægge den forurettede Privatmand Erstatning af det Offentlige, for saa vidt Øvrigheden befindes at have paaført ham retsstridigt Tab, da maa herved dog erindres, at det ikke er Regel hos os, at Statskassen staar til Ansvar for Skade, som er paaført Borgerne ved Embedsmænds ulovlige Adfærd i Embedsforhold; se Forhandlinger paa det andet nordiske Juristmøde Bilag 9, hvor man S. 274 vil finde anført den kongelige Resolution 12 Novbr 1828, i hvilken det ganske almindelig udtales, at Kongen ikke kan eskjende, at der paahviler den kongelige Kasse nogen Forpligtelse til at erstatte den Skade, som en Embedsmand ved misligt Embedsforhold maatte tilføje andre; jfr Norsk Retstidende 1887 S. 137 flg. Der maa derfor i alle Tilfælde paavises en særlig Hjemmel til at ikjende Statskassen et sligt Ansvar. Den haves for et vist Omraade i Reglen i D. L. 3—19—2 om Ansvar for Fuldmægtiges Forseelser; J. Lassen: Haandbog i Obligationsretten: 2. Udg. Alm. Del S. 258 flg.; Lov Nr 56, 12 Apr 1889 § 21; jfr 20; der ogsaa maa finde Anvendelse i Forholdet mellem Staten og dens Funktionærer, hvor den indlader sig i privat retlige Forhold som Driftsherre m. v., for saa vidt den ikke selv positivt maatte have ophævet eller begrænset Ansvaret; jfr anførte Afhandling S. 276; Telegraf Reglm.

Nr 118, 20 Juni 1904 § 4; Jernbane Taxt Lov Nr 105, 15 Maj 1903 §§ 16, 35 flg.; Lov Nr 56, 26 Marts 1898 om Ansvar for Skade paa Person ved Jernbanedrift, der ifølge Lovens § 6 ogsaa gjælder for de private Baner; Postlov Nr 57, 5 Apr 1888 §§ 17—18 jfr § 29; Adg. Nr. 179, 7 Septbr 1888 § 18; J. Lassen: Haandbog i Obligationsretten; Speciel Del S. 795—97. Naar man i denne Sammenhæng ogsaa anfører H. og St. R. Dom 18 Novbr 1878: U. f. R. 1879 S. 405; hvorved Finansministeriet paa Toldvæsenets Vegne dømtes til at erstatte en formentlig paa Toldboden bortkommen halv Pibe Kognak, da er herved dog at erindre, at det ikke under Sagen var oplyst, at Kognaks Piben virkelig var bortkommen ved nogen Betjents Forseelse. Spørgsmaalet om Toldvæsenets Ansvar derfor var følgelig ikke Tvistens egentlige Gjenstand, som derimod drejede sig om, hvorvidt vedkommende Gjenstand virkelig kunde antages at være bleven oplagt paa Toldboden eller ikke; og da det første ansaas som bevist, og Toldvæsenet ikke kunde give nogen Oplysning om dens senere Forbliven, dømtes Finansministeren paa dets Vegne til at erstatte den. Men dermed er ingenlunde givet, at Udfaldet vilde være bleven det samme, hvis Toldvæsenet havde kunnet oplyse, at en af Toldbetjentene var Skyld i dens Bortkomst. Dersom Domstolene i et sligt Tilfælde maatte paalægge Ansvar, vilde det vistnok nærmest ske i Kraft af en analogisk Overførelse af Reglen i D. L. 3—19—2 paa Statens Ansvar for dens Betjente i Henseende til Gods, som i offentligretlig Medfør betros dem. Efter Omstændighederne vil nu vel ogsaa en saadan Overførelse af Regler fra et privatretligt til et offentligretligt Omraade være berettiget, i det saaledes næppe nogen vil tvivle om, at Reglerne i D. L. 4—3—3 flg.; jfr Sølov 1 Apr 1892 § 222; om Ansvar for Skade, bevirket ved Skibes Sammenstød, skjøndt de umiddelbart kun ere givne for Handelsskibe, ogsaa til en vis Grad bør anvendes paa Statens Orlogsskibe. Men i det her omhandlede Forhold turde det dog være et Spørgsmaal, om ikke Lovgivningen positivt har udelukket Statskassens regelmæssige Ansvar baade stiltiende, idet den ikke har fastsat nogen Begrænsning af Ansvaret for sligt Gods, saaledes som for det, der betros den som Driftsherre, og udtrykkelig derved, at den undtagelsesvis har paalagt Statskassen et Ansvar f. Ex. ifølge Skiftelov Nr. 155, 30 Novbr 1874 § 92 og Lov om udenlandske Pengeeffekters Stempling Nr 41, 25 Marts 1872 § 11; Lov Nr 66, 9 Apr 1891 § 50 om Ansvar for Auktionsforvaltere; Lov om Rettens Pleje § 997; jfr derimod Stp. Lov 19 Febr 1861, som ikke indeholder nogen tilsvarende Bestemmelse; jfr iøvrigt Norsk Retstidende 1887 S. 229 flg.

Men ganske uafhængigt af Statskassens mulige Ansvar for betroet Gods maa besvares Spørgsmaalet om dens Ansvar for Skade, som er for-

voldt en privat Mand derved, at en Øvrighed har overskredet sin Myndigheds Grænser. Statskassens Ansvar i dette Tilfælde er, som paavist i det anførte Bilag S. 301—303, ikke erkjendt ved Højesterets Dommen i H. R. T. 1859 S. 836, i det denne Dom netop i Modsætning til den forud i Sagen afsagde Hof- og Stadsrets Dom aldeles ikke udtaler, at Politidirektøren ved de under Sagen omhandlede Foranstaltninger med Grøftegravning, Vandafledning o. s. v., havde gjort sig skyldig i nogen Overskridelse af sin Myndigheds Grænser. Den siger nemlig kun, at naar Politiet under de anførte Omstændigheder havde anset det fornødent at træffe saadanne Foranstaltninger, hvorved der uden Indstævntes Samtykke raadedes over hans Ejendom, maatte han ifølge Lovgivningens Grundsætninger have Krav paa af det Offentlige at holdes skadesløs for det ham derved paaførte Tab. De Lovgivnings Grundsætninger, ifølge hvilke den paagjældende Ejer erklæres for berettiget hertil, kunne da ikke være Grundsætningerne om Statskassens Ansvar for Embedsmænds Forseelser, men derimod Grundsætningerne om Ejerens Erstatningsret i Tilfælde af hans Ejendoms Nødbrug; jfr Norsk Retstidende 1887 S. 160; 192; Lov Nr 28, 21 Marts 1873 § 27; Nr 153, 30 Novbr 1874; Bekjgj. Nr 70, 16 Apr 1898 §§ 39; 43; jfr dog Lov om Karantæneväsenet Nr 97, 2 Juli 1880 § 37, hvorefter Statskassen ikke tilsvarer Erstatning for Skade og Tab, der som Følge af de i Loven omhandlede Foranstaltninger tilføjes Skib eller Gods. Derimod har en Viborg Overrets Dom i J. U. 1855 S. 318 dømt Justitsministeriet paa Brandvæsenets Vegne til at erstatte den Udgift, der var forvoldt ved et Paalæg, som overskred Grænserne for dets Myndighed. Imidlertid er der det særlige ved denne Dom, at det sagsøgte Justitsministerium aldeles ikke havde rejst Indsigelse mod at dømmes som saadant paa Brandvæsenets Vegne, og under slige Forhold, hvor Repræsentanten modtager Søgsmaalet paa vedkommende offentlige Kasses Vegne, maa denne selvfølgelig tilsvare den idømte Erstatning med Forbehold af, at der bagefter kan søges Regres hos den skyldige Minister igennem en Rigsretssag. Paa denne Maade vil Forholdet ordentligvis stille sig i alle Tilfælde, hvor den Minister, der har iværksat Handlingen, tillige er den, som sagsøges i den Anledning, idet han ikke vil fornægte sin egen Gjernings Lovlighed og Forsvarlighed. Hvor det maatte være en afgaaet Minister, der har forset sig, vil Eftermanden vel ikke have samme Grund til at lade Statskassen svare for hans Fejl, men dog som Regel vedgaa Arv og Gjæld efter ham. Derimod stiller Forholdet sig anderledes, hvor det er en Over- eller Underøvrighed, der ikke selv kan modtage Søgsmaal paa Statskassens Vegne, som maatte have forvoldt Skaden, uden at den skadegjørende Handling er bleven godkjendt af vedkommende Ministerium. Her vil Spørgsmaalet om Statskassens Ansvar

kunne komme frem i sin Renhed, og her vil der i Henhold til den oven anførte kgl. Resol. 12 Novbr 1828 formentlig med Føje kunne paastaas Ansvarsfrihed for Statskassen for det ved Øvrigheds Handlingen forvoldte Tab, forsaavidt der ikke findes en positiv Undtagelsesbestemmelse, saasom ifølge Lov Nr 36, 29 Marts 1873 § 13, ifølge hvilke Staten er pligtig til at erstatte al den Skade, der er forvoldt ved en Udpantningsforretning, som befindes ulovlig; jfr paa Strafferetsomraadet Lov Nr 52, 5 Apr 1888 § 7, hvorefter Erstatning for uforskyldt Varetægtsfængsel m. v. udredes af Statskassen, som har Regres til vedkommende Dommer, forsaavidt han derved har gjort sig skyldig i Misbrug af Embedsmyndighed, Skjødesløshed eller andet uforsvarligt Forhold. En Selvfølge er det derhos, at den Øvrighed, som har besluttet Handlingen, bærer Ansvaret for den, medmindre Loven undtagelsesvis maatte have bestemt, at den skal iværksættes paa andre Myndigheders An- og Tilsvar, hvilket f. Ex. er Tilfældet ifølge Brandlovene 15 Maj 1868 § 41, og Nr 28, 21 Marts 1873 § 36, hvorefter Politiet handler paa Brandvæsenets eller Brandkommissionens Begjæring og Ansvar; U. f. R. 1888 S. 531.

Har Øvrigheden undladt at iværksætte den Handling, paa hvis Iværksættelse den Private under givne Betingelser har et gyldigt Krav, vil Søgsmaalet, som denne kan anlægge, gaa ud paa at faa Øvrigheden dømt til f. Ex. Borgerskabs eller Næringsbevis's Udstedelse; jfr H. R. T. 1867 S. 91; J. U. 1866 S. 292; U. f. R. 1867 S. 486; eller anden Handlings Foretagende; U. f. R. 1886 S. 604.

Til den i Grl.s § 72 indeholdte Beføjelse for Domstolene til at paakjende ethvert Spørgsmaal om Øvrigheds Myndighedens Grænser, er føjet en Bestemmelse om, at den, der vil rejse saadant Spørgsmaal, dog ikke ved at bringe Sagen for Domstolene kan unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens Befaling. Ved Tilføjelsen af Ordet »foreløbig« maa her være sigtet til Tidsrummet, indtil Dommen i Sagen falder; jfr Grl.s § 87, hvorefter Foreninger »foreløbig« kunne forbydes, hvilket vil sige: indtil Dom er falden i den Sag, som strax ved Forbudets Nedlæggelse skal anlægges imod dem. Det er nu klart, at der i denne Forskrift ikke er indeholdt andet og mere, end at Forpligtelsen til at adlyde Øvrighedens Befaling, forsaavidt en saadan maatte existere, ikke ophæves ved selve den Kjendsgjerning, at Spørgsmaalet om Befalingens Gyldighed indbringes for Domstolen. Med andre Ord: Øvrigheds Befalingens Indankning for Domstolene skal ikke have den samme suspensive Virkning, som tilkommer Appellen af en underordnet Rets Kjendelse til højere Ret. Ud fra denne Forudsætning forklares ogsaa Brugen af Ordet »foreløbig«, idet der dog under ingen Omstændigheder kunde være

Tale om, at Klagen til Domstolen som saadan skulde kunne fritage for Lydighedspligten ud over det Tidspunkt, da Dommen falder.

Den her forsvarede Forstaaelse af Slutnings Sætningen i Grl.s § 72, der ganske stemmer med Ordene, finder en yderligere afgørende Støtte ved Jevnførelse med Bestemmelsen i Ff. L. 2 Oktbr 1855 § 20, hvorefter Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser skulde forhandles i en Ministerkonference og derefter forelægges Kongen. Saa tilføjes: Den, der vil rejse saadant Spørgsmaal, kan dog ikke unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens Befaling. Hvis i Lighed hermed Ordene »ved at bringe Sagen for Domstolene« i Grl.s § 72 vare udeladte, var det givet, at Paragrafen foreløbig havde paalagt en ubetinget Lydighedspligt, indtil Dommen var falden. Men Indføjelsen af Ordene godtgør tydelig, at Meningen kun er den, at selve Sagsanlægget ikke skal kunne suspendere den Lydighedspligt, der bortset derfra maatte existere. Derfor taler endelig ogsaa Udtalelser i Grundlovsudvalget angaaende Meningen med den; jfr Beretningen om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1529, hvor Grundlovsudvalgets Flertal derom udtaler: »Det siges (deri) alene, at man ikke v e d a t g a a t i l D o m s t o l e n e kan unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Befalingen. Hvor vidt man af a n d r e G r u n d e kan eller ikke kan unddrage sig denne Lydighed, det er noget, det aldeles ligger udenfor denne Sætnings Hensigt og Ord at fastsætte eller antyde«. Mindretallet frygtede derimod for, at man i Sætningen skulde finde en grundlovmæssig Sanktion af den Anskuelse, at enhver Modstand eller Ulydighed mod en Øvrigheds Handling var ubetinget ulovlig, om det end siden viste sig, at Øvrighedens Befaling manglede al retlig Hjemmel og altsaa ikke var nogen sand Øvrigheds Befaling. Mindretallet fordrede nu ikke, at Grundloven skulde anerkjende Modstandsretten, men ønskede kun, at dette hele Spørgsmaal ikke paa nogen Maade skulde være foregrebet ved Grundloven, end ikke ved en fjernere Antydning. Flertallet, hvis Forslag vedtoges med 105 Stemmer mod 3, gjorde derimod gjældende, at det ikke fandt, at Tillæget indeholdt nogen saadan Antydning som den, Mindretallet havde paapeget, men maatte holde for, at den Advarsel, det udtalte, ret vel hævdede sin Plads i Paragrafen. Naar her bruges Udtrykket Advarsel, er Meningen dermed aabenbart, at Sætningen skal afværge den Misforstaaelse, som Lægfolk ellers maaske kunde henfalde til, at Sagsanlæg ved Domstolene skulde kunne have en suspensiv Virkning paa Lydigheds Pligten overfor en i og for sig gyldig Øvrigheds Befaling; jfr ogsaa Sp. 2472; J. E. Larsen: Saml. Skr. 1. Afd. 3. B, S. 168; m. fl. Denne Fortolkning af Artiklen fyldestgjør altsaa paa den ene Side den Fortolknings Regel, ikke at lægge mere ind i en Lovbestemmelse, end der med Nødvendighed er indeholdt deri og

tillægger dog paa den anden Side Sætningens udtrykkelige Udtalelse en god og fornuftig Betydning ved at skulle afværge en mulig Misforstaaelse, der efter Omstændighederne let kunde blive skjæbnesvanger for vedkommende Klager.

Denne Forklaring af Bestemmelsens Optagelse er saa meget mere fyldestgjørende, som vi gjenfinde den paa andre Steder, hvor den synes endnu mindre nødvendig, saasom i Love om Brandvæsenet Nr 28, 21 Marts 1873 § 34, hvorefter Ingen ved at henvende sig til Justitsministeriet kan unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Brandkommissionens Afgjørelse; Lov om Gader, Veje og Vandløb i Kjøbenhavn 14 Decbr 1857 § 17; om Snekastning Nr. 96, 22 Apr 1904 § 9; m. fl. Da der nemlig intet Steds i Almindelighed er tillagt Anke over en Øvrigheds Beslutning til højere Øvrighed en lignende suspensiv Virkning, som er tillagt Appel af en Dom, men de anførte Lovsteder desuagtet have fundet sig foranledigede til udtrykkelig at indskjærpe, at saadan Anke ikke suspenderer Lydighedspligten, er det forklarlig, at Grundloven ogsaa har fremhævet samme Sætning i Henseende til det n y e Klagemaal over Øvrigheden, som den indførte.

Et Spørgsmaal, som maa besvares uafhængig af den anførte Tilføjelse til § 72, er altsaa: Hvor vidt og under hvilke Betingelser en Lydighedspligt mod Øvrighedens Befalinger foreligger? og her har man da navnlig spurgt, om der ikke maatte paahvile Borgerne en u b e t i n g e t Lydighedspligt overfor Øvrighedens Befalinger, saaledes at de maatte efterkommes uden Hensyn til, om de vare lovlige eller ikke, indtil den beføjede Myndighed havde erkjendt deres Lovstridighed og derved betaget dem deres Virkning. Det skjønnes imidlertid ikke rettere, end at denne Mening ubetinget maa forkastes. Det er nemlig en Paastand, som ikke trænger til Bevis, at kun lovlige Befalinger i og for sig have Krav paa at efterleves, medens ulovlige Befalinger kun bør adlydes, for saa vidt som det enten maatte være positivt paabudt eller der dog kan paavises særlige Grunde, som nødvendiggjøre Anerkjendelsen af en foreløbig Lydighedspligt med efterfølgende Regres til Domstolene. Men nu er en ubetinget Lydighedspligt kun paabudt ved specielle Bestemmelser for særlige Tilfælde; jfr f. Ex. i Ildebrandstilfælde Lov Nr 28, 15 Maj 1868 §§ 31, 32, 33; 21 Marts 1873 §§ 26, 28, 29, 34. Bekjgj. Nr 70, 16 Apr 1898 §§ 39, 42; 43, jfr ogsaa Bygningslov Nr 77, 12 Apr 1889 § 74; Bkjgj. Nr 58, 19 Apr 1890 § 71. Ligeledes maa der herske en foreløbig Lydighedspligt i Tilfælde, hvor Grundloven udtrykkelig hjemler, at der kan nedlægges et foreløbig Forbud, indtil en Afgørelse ved Dom har fundet Sted; jfr Grundlovens § 87. Den militære Straffelov Nr 68, 7 Maj 1881 § 112 kræver ogsaa ubetinget Lydighed i Henseende til Foresattes

Befalinger vedkommende den militære Tjeneste. Men hvor intet saadant positivt Bud eller den almindelige Nødsgrundsætning, for hvilken netop de anførte Bestemmelser kunne siges at være særlige Udtryk, paalægger den, turde det være umuligt at paavise Grunde, som skulde hjemle en saadan ubetinget Lydighedspligt. Man vil maaske henvise til Nødvendigheden af, at Øvrighedens omfattende Virken for Samfundsvellet ikke hindres og sinkes ved den enkeltes Modstand, og at den derfor foreløbig bør kunne ordne Forholdene efter sit eget Tykke eller, om man vil udtrykke det saaledes, at dens Opfattelse af Myndigheds Spørgsmaalet bør have Rigtigheds Formodning for sig, indtil Domstolene maatte have underkjendt den. Men denne Begrundelse er i alle Maader fuldstændig forfejlet; thi det indses ikke, med hvad Føje den offentlige Myndigheds Opfattelse snarere skulde have Formodning for sig, end den vedkommende Borgers. Henviser man til det Ansvar, som følger med ulovlige Paabud, kan paa den anden Side mærkes det Ansvar, som følger med Ulydighed mod Øvrighedens lovlige Befalinger, som fuldt vel kan opveje hint. Og Hensynet til, at Øvrighedens Gjerning ikke utilbørlig bør standses, kan aldeles ikke med Føje paaberaabes i foreliggende Fald; thi naar den private har vægret sig ved at efterkomme Øvrighedens Befaling, og Domstolene give denne Vægring Medhold, saa viser det sig i Virkeligheden, at det ikke er den private Mand, der har hindret Øvrighedens Virken, men derimod selve Loven, og den bør ingen Øvrighed kunne kræve Frihed til at overtræde, skjøndt det i Virkeligheden turde være den Tanke, der ligger bag det her omtalte Argument, at selv Loven ikke bør kunne standse Forvaltningens frie Virken, idet den skal virke paa saa mange Steder og derhos ofte har saa liden Tid til Overvejelse, inden den handler, at den ikke kunde forventes at ville handle med den fornødne Kraft og Sikkerhed, dersom den paa hvert enkelt Punkt skulde vogte sig for at komme i Modstrid med Loven. Vi have imidlertid afvist Tilladeligheden til denne Betragtning i første Del S. 287--88, hvor der var Tale om Lovgivningsmagtens Forhold, og gjentage Afvisningen her i Henseende til den udøvende Magt, der ikke for sig kan kræve andre Kaar end dem, som den almindelige Borger er underkastet. Ligesom hans Handlefrihed er indskrænket ved en Mangfoldighed af Love, der ordner hans Væren og Virken, og som han alle maa efterleve, hvis han ikke vil udsætte sig for at ifalde offentlig eller privat Ansvar, saaledes maa ogsaa Øvrigheden fuldt ud lyde de Love, der indskrænke dens Handlefrihed. Ere de for snævre, bør de udvides; men saa længe de bestaa, bør de ikke kunne brydes, da en Adgang dertil vilde medføre en Modsigelse. At Grundloven gaar ud fra samme Synspunkt, viser klart nok dens hele Gjennemførelse af Retsstatens Princip

ved Indførelse af konstitutionel Ministeransvarlighed, Domstolenes Uafhængiggjørelse og selve Grl.s §§ 72, 73 m. fl. Men, kan man saa videre sige, sæt nu, at den private Mands Opfattelse er urigtig, er det saa ikke utilbørligt, at han ved sin retsstridige Vægring kan standse Forvaltningens Gang? Hertil er imidlertid at svare, at han ikke kan dette, idet Domstolene ikke blot ville kunne idømme ham Strafansvar for hans Ulydighed; jfr U. f. R. 1867 S. 962; 1868 S. 29; 1870 S. 227; men Øvrigheden ogsaa ansvarsfrit vil kunne overvinde hans ulovlige Modstand og gjennemføre den tilsigtede Foranstaltning til Trods for samme; jfr Fdg 13 Novbr 1829 § 5; Lov om Politiets Ordning 11 Febr 1863 §§ 10; 11; 4 Febr 1871 §§ 6, 8, 9; Lov om smitsomme Sygdomme hos Husdyr Nr 105, 14 Apr 1893 § 4; Kirkesynslov 19 Febr 1861 § 29; Bekjgj. Nr 70, 16 Apr 1898 § 20; U. f. R. 1889 S. 715; Brandlov for Kjøbenhavn 15 Maj 1868 § 41; for Kjøbstæderne Nr 28, 21 Marts 1873 § 36; m. fl. Vel gjør den det paa eget An- og Tilsvar; men den Fare bør den fornuftigvis løbe, hvis ikke Borgernes Rettigheder skulle være udsatte for utilbørlige Krænkelser, og vi se derfor ikke, at der kan paavises nogen fornuftig Grund til at fravige den i Forholdets Natur grundede Sætning, at kun lovlige Befalinger have Krav paa at adlydes. Vor Retsbrug kan ogsaa bestemt siges at have erklæret sig for denne Mening; J. U. 1854 S. 289; jfr S. 513; H. R. T. 1862 S. 284; 1863 S. 261; jfr J. U. 1863 S. 150; U. f. R. 1875 S. 619; jfr S. 488; se dog J. U. 1859 S. 442, som imidlertid kun hjemler Ansvarsfriheden for den blotte Undladelse af at efterkomme Øvrighedens Befaling, for saa vidt denne befindes ulovlig, ikke for Selvtægtshandlinger, som Vold mod Øvrigshedspersoner, Nedrivning af Øvrigheds Bekjendtgjørelser, Brud paa offentlige Myndigheders Segl eller Mærker; jfr Straffelov 10 Febr 1866 §§ 105—106 m. fl.

Saa er der endnu et Spørgsmaal, som maa berøres her, fordi man ved dets Besvarelse har paaberaabt sig Grl.s § 72 eller dog den i Paragrafens Slutningsregel indeholdte Grundsætning, nemlig Spørgsmaalet om, hvor vidt der for Søgsmaal, som Borgerne anlægge mod Øvrigheden i det Øjemed at faa dens Handlingers Gyldighed underkjendt, gjælde samme Regler, som for andre civile Søgsmaal, saa at det ogsaa kan begynde med, at Sagsøgeren begjærer Forbud nedlagt mod Øvrighedens Handling, at Fogden kan nedlægge det overfor Øvrigheden under samme Betingelser, som overfor en privat Mand, og mod Øvrigheds Handlingens Iværksættelse med den almindelige Virkning, at Øvrigheden, som handler i Strid med Forbudet, paadrager sig Ansvar, selv om det bagefter underkjendes ved Dom. Imod Muligheden heraf er det, man har paaberaabt sig Slutnings Sætningen i Grl.s § 72. At Ordene i den ikke hjemle Paastanden er vel indrømmet; Landstingstidende 1895—96 Sp. 264; men saa paa-

kalder man Grundsætningen i den; Landstingstidende s. A. Sp. 195; 264; J. H. Deuntzer: Arrest og Forbud, 2den Udg. S. 99. Men denne Grundsætning er, som lige foran bevist, ikke den, at der skulde paahvile Borgerne en ubetinget Pligt til foreløbig at lyde Øvrighedens Befaling med Forbehold af bagefter at søge Oprejsning ved Domstolene, hvis den maatte findes ulovlig; Landstingstidende 1895—96 S. 271. Reglen fører tværtimod ikke videre, end dens Ord hjemle, nemlig til, at selve Spørgsmaalets Anlæg ligesaa lidt som Klage til højere Øvrighed suspenderer Virkningen af Øvrighedens Befaling. Men fra Reglen om den private Sagsøger og hans Søgsmaals Anlæg kan man ikke slutte til Domstolene og deres Beføjelse. Man kan ikke ræsonnere som saa, at fordi den private Borger ikke ved Søgsmaals Anlæg kan unddrage sig Pligten til at efterkomme Øvrighedens Befaling, forsaavidt en saadan Pligt paahviler ham, skulle Domstolene heller ikke være berettigede til paa Begjæring at nedlægge Forbud mod en Øvrigheds Handling, der skjønnes at krænke den Privates Ret. Tværtimod maa Formodningen snarere være for, at Domstolene under det i § 72 omhandlede Søgsmaal kunne øve samme Beføjelse som under andre civile Søgsmaal, forsaavidt ikke særlig Hjemmel til at antage det Modsatte oplyses. Denne Undersøgelse har dog ikke sin rette Plads paa dette Sted, hvor Talen kun er om Forstaaelsen af Grl.s § 72, med Hensyn til hvilken det maa fastholdes, at formentlig hverken Ordene eller Grundsætningen i den med Føje kunne paaberaabes mod Muligheden af, at en Ret kan nedlægge Forbud mod en Øvrigheds Handling. En positiv Regel herom vil derimod haves, naar Lov om Rettens Pleje maatte træde i Kraft, idet dens § 637 bestemmer, at der ved Foged Forbud kan gives Repræsentanter for Stat og Kommune i disses Egenskab som Ejere af faste Ejendomme eller om Medkontrahenter i Kontraktsforhold Paalæg om at undlade Handlinger eller Foretagender m. v. Forbud mod Øvrighedshandlinger ville derefter ikke kunne nedlægges ved Fogden.

§ 13.

Den udøvende Magts Forhold til Domstolene. Slutning.

Vi have afsluttet Undersøgelsen af den udøvende Magts Forhold til Domstolene, for saa vidt Afgjørelsen af Spørgsmaal om dens Myndigheds Grænser angaar, og gaa nu over til at drøfte Muligheden af Domstolenes Paakjendelse af Tvistigheder angaaende Øvrigheds Myndighedens rette Brug eller Misbrug.

Her maa da først mærkes, at man ikke kan slutte e contrario fra Grl.s § 72 saaledes: Domstolene kunne ifølge denne Paragraf kun paakjende den ene Art Spørgsmaal, altsaa ere de positivt udelukkede fra at kunne paakjende den anden Art. Der er nemlig ingensomhelst Hjemmel til en slig Modsætnings Fortolkning af den anførte Forskrift; men dens rette Forstaaelse bør være den: Domstolene ere grundlovsmæssig berettigede til at paakjende visse Spørgsmaal; deres Berettigelse til at paakjende visse andre vil derimod afhænge af den almindelige Lovgivnings Bestemmelser og følgelig i hvert enkelt Tilfælde bero paa, hvor vidt den dertil fornødne Lovhjemmel foreligger.

Denne Hjemmel haves, naar der anlægges Straffesag mod Embedsmænd for Myndigheds Misbrug; Lov 11 Febr 1863 § 16; 4 Febr 1871 §§ 12 og 13; jfr U. f. R. 1875 S. 901; 1887 S. 667; Straffelov 10 Febr 1866 § 124 flg; Nr 68, 7 Maj 1881 § 65, 72 m. fl. I dette Tilfælde kan der heller ikke blive Spørgsmaal om nogen Strid mellem den udøvende og den dømmende Magt, da den første selv paakalder Domstolenes Medvirkning og derfor maa forudsættes i alle Maader at ville forholde sig overensstemmende med deres Afgjørelse.

Dernæst maa Domstolene ogsaa være beføjede til at paakjende samme Spørgsmaal, naar Regjeringen har afskediget en Embedsmand uden at ville tillægge ham den almindelige embedsmæssige Pension, og Embedsmanden derefter anlægger Søgsmaal for at faa sig den nægtede Pension godkjendt. Da Retten til denne nemlig, som ovfr. S. 144 omtalt, er betinget af, at Afskedigelsen er foregaaet af en Embedsmanden utilregnelig Aarsag, men Misbrug af Embeds Myndighed kan være en Embedsmanden tilregnelig Aarsag dertil, saa ville Domstolene, der ere beføjede til at tage dette Spørgsmaal under Paakjendelse, naar Myndigheds Misbrug paaberaabes som Grund til Afskedigelse uden Pension eller med Henvisning til Pension efter Lovenes §§ 6 og 8, kunne dømme om en slig Afskedigelses Grunds Tilværelse, idet den paagjældende Embedsmands hele Embedsførelse i saadan Anledning maa kunne tages under Paakjendelse; jfr i Henseende til Skolelæreres Pension efter Lov 8 Marts 1856 § 20; U. f. R. 1879 S. 714; 1887 S. 972.

Heller ikke i dette Tilfælde kan der fremkomme nogen Strid mellem den udøvende Magt og Domstolene, da disses Afgjørelse i alle Retninger maa antages at ville blive tagen til Følge.

Endvidere kunne Domstolene udtale sig om Øvrighedens Handlemaade, naar Sagen drejer sig om Straf for Angreb paa en Embedsmand eller anden med offentlig Myndighed beklædt Person, og denne paastaas ved sin urigtige Adfærd at have givet Anledning til Gjerningen, hvilken Kjendsgjerning kommer i Betragtning som en Formildelsesgrund ved

Straffens Udmaaling; Straffelov 10 Febr 1866 § 102; Nr 68, 7 Maj 1881 § 123. Denne Formildelses Grunds Tilstedeværelse have Domstolene da Ret til at undersøge; J. Ussing: Anf. Værk S. 256—257.

Men medens altsaa Domstolenes Beføjelse i de nævnte Søgsmaals Tilfælde er fuldstændig givet, stiller Forholdet sig mere tvivlsomt, hvor Spørgsmaalet rejses under private Søgsmaal.

Dog er der ogsaa her et Tilfælde, som er utvivlsomt, nemlig naar en Sag mod Politiet for Myndigheds Misbrug indbringes ved en privat Mands Klage for Retten efter Lov om offentlige Politisager 11 Febr 1863 § 2; thi i Realiteten kan Domstolenes Myndighed her ikke være mere indskrænket, end hvor det Offentlige anlægger Søgsmaal efter en privat Mands Begjæring, saaledes som det altid skal gjøres efter Lov 4 Febr 1871 § 13.

I andre private Søgsmaal, hvorunder Spørgsmaal om Myndigheds Misbrug rejses, bliver det derimod Gjenstand for særlig Granskning, hvorvidt Domstolene kunne indlade sig paa en Bedømmelse deraf.

Det følger ligefrem af Grl.s § 72, at den Private ikke kan anlægge Søgsmaal for at faa Øvrighedshandlingen kjendt ugyldig paa Grund af urigtig Brug af Øvrigheds Myndigheden; men Spørgsmaalet kan fremtræde som et Incidenspunkt i et privat Søgsmaal, anlagt i andet Øjemed. Det kan saaledes tænkes, at den private finder sig krænket ved en Øvrighedshandling og derfor sagsøger vedkommende Embedsmand til at bøde for Æreskrænkelse eller give Erstatning for Skadetilføjelse; og det kan tænkes, at Øvrigheden finder sig fornærmet ved en privat Mands Kritik af dens Myndigheds Brug og derfor sagsøger ham for Ærekrænkelse. Hvorvidt kunne saa Domstolene incidenter paakjende Spørgsmaalet om Øvrighedens Handlemaade. ?

Her mærkes først, at under Øvrighedshandlinger kunne ikke indbefattes Handlinger, der vel ere foretagne af en Øvrighedsperson, men ikke ere integrerende Bestanddele af hans Gjerning som saadan; J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del, 3dje Udgave S. 120; J. Ussing; Anf. Værk S. 253—54; Norsk Retstidende 1887 S. 204—209. Hvis en Politimyndighed injurerer eller slaar en anholdt Person, vil denne derfor kunne anlægge Søgsmaal for Ærefornærmelse og personlig Vold, selv om den offentlige Anklagemyndighed ikke maatte sætte sig i Bevægelse og forfølge Handlingen som en Embedsforbrydelse. Hvis en Præst i sin Prædiken ærekrænker nogen, vil denne ligeledes kunne sagsøge ham derfor, ganske bortset fra, at det Offentlige kan tiltale Præsten for en Embedsovertrædelse; U. f. R. 1896 S. 1212.

Dernæst maa vel fastholdes, at her kun er Tale om Øvrigheds Handlinger, og Øvrighed maa her forstaas i den ovfr S. 206 angivne Betyd-

ning om Statsmyndigheder, der kunne optræde befalende overfor Statens Borgere, altsaa om Ministrene, de almindelige Øvrigheder og alle deres specielle Forgreninger, men ingenlunde om alle Statsembedsmænd. Denne Forstaaelse stemmer ganske med Begrebet Øvrighed og med dets historiske Opfattelse netop ogsaa i det heromhandlede Forhold, hvor der handles om at hævde Øvrighedens Selvstændighed overfor Domstolene. I D. L. 1—2—8 tales vel i Almindelighed om Kongens Betjente; men Instrux 28 Avg. 1795 § 28 gjør kun Anvendelse af denne Artikels Regel i Henseende til Kjøbenhavns Overpræsident og Magistrat, ikke i Almindelighed, for saa vidt deres Embeders, men særlig kun forsaavidt deres Øvrigheds Embeders Førelse angaar. Det turde være af Betydning, at det fremhævede Udtryk er indføjet her, medens det ikke findes i § 31, hvor der tales om Magistrats Medlemmers Pligt til at fralægge sig nogen mod dem i deres Embedsførelse fremført Beskyldning; thi ifølge Instruxens § 11 havde Magistraten ogsaa som Patron for forskjellige Kirker at iagttage de den i denne Egenskab ved Loven og Anordningerne foreskrevne Pligter, hvilke vistnok falde udenfor dens Øvrigheds Embeder. I de senere Lovbestemmelser, som fremhæve de administrative Myndigheders Selvstændighed overfor Domstolene, gjenfindes ogsaa overalt Ordet Øvrighed; Pl. 4 Apr 1809 § 6; jfr § 1; Reskr. 27 Apr 1813; Fdg 2 Juni 1830 § 6; Fdg 28 Decbr 1836 § 34; jfr § 35. Og at man ogsaa i Retsvidenskaben var sig Sondringen mellem det snævrere Begreb Øvrighed og det videre Begreb Embedsmænd bevidst, fremgaar af A. S. Ørsteds Fremstilling i hans Haandbog III S. 8 og 24. Paa det førstnævnte Sted hedder det, at Enhver, som Kongen har betroet at vaage over nogen Slags Love, og som ifølge deraf har Noget paa Kongens (Statens) Vegne at betale, maa betragtes som Øvrighed. Derfor medtager han baade de almindelige Øvrigheder og de særlige Forgreninger af Øvrighedsmyndigheden, som ere omtalte ovfr S. 207. Derefter udvikler han S. 15—24 den om Øvrigheds Handlinger gjældende Regel, at de ikke uden Regeringens dertil meddelte særdeles Tilladelse kunne paatales ved Domstolene, hvor han særlig S. 18 omtaler den i Instrux 28 Aug. 1795 § 29 i Slutningen fra Reglen gjorte Undtagelse, der ikke gjenfindes i Instruxen for Kristiania Magistrat 14 Septbr 1798 § 26, og forklarer dens Udeladelse af, at den muligen er bleven anset dels som overflødig, dels som i visse Henseender vildledende. »For saa vidt nemlig der blot er Tale om Forvaltningen af de Umyndiges Midler, saa synes ikke nogen Øvrigheds Handling at kunne komme under Spørgsmaal. Men hvor der tillige blev Spørgsmaal om selve en Øvrighedsresolution, med Hensyn til hvilken man vilde kalde Magistraten til Ansvar, turde den almindelige Regel være anvendelig.« Denne Forklaring

er vel ikke holdbar, da Instruxen § 5 netop siger, at Magistraten som Øvrighed skal have Bestyrelsen af Overformynderiet, for hvilken den bør staa til Ansvar efter Lovens Orden; men Bemærkningen viser Ørsteds snævre Opfattelse af Øvrigheds Begrebet; jfr S. 10, 11, 12, hvor der tales om »Embedsmænd, især Øvrigheds Personer«; og endelig hedder det S. 24: »Man vilde uden Tvivl fejle, hvis man vilde udvide den udviklede Grundsætning (om Øvrighedshandlinger) til at gjælde alle Embedshandlinger.« Derpaa gjendriver han det fra D. L. 1—2—8 hentede Argument, da denne Artikel ingenlunde godtgjør, at alle Embedsmænd i alle Sager vedrørende deres Bestillinger skulde være undtagne fra at svare til deres Hjemting, og henviser yderligere til D. L. 1—26—3, der kun taler om Klager over Kongens Befalingsmænds eller sin Øvrigheds Forhold. Naar han derefter fortsætter: »Hvis altsaa ikke en Øvrighedsmyndighed er udøvet, men Embedsmandens paaklagede Forhold enten bliver at henføre til en actus judicalis eller hverken er en Gren af den dømmende eller af den udøvende Magt, da er Bestemmelsen i hine Instruktioner aldeles uanvendelig«, saa maa ved Sætningen: »hverken ... eller« netop være tænkt paa administrative Embedshandlinger, der ikke henhøre under den udøvende Magt eller under Øvrigheden. Dette fremgaar klart af Fortsættelsen, hvor det hedder, at »det vist heller ikke omtvivles, at den, som har en Fordring paa en Embedsmand for det, denne i saadan sin Egenskab har i Gjemme eller under Bestyrelse, den som tror sig forurettet ved en Præsts, en ansat Læges, en Sagførers, en notarii publici eller anden Embedsmands Handling, der ej kan henføres til Øvrighedsklassen, maa uden særlig Avtorisation kunne henvende sig til Landets almindelige Domstole og der søge sin Ret. Der kan herefter formentlig ikke være Tvivl om, at Ørsted ganske i Overensstemmelse med Datidens Lovgivning fuldt ud vedkjender sig Sondringen mellem Øvrigheder og andre administrative Embedsmænd og kun angaaende de første lod Reglen i Instr. 28 Avg. 1795 § 29 have Gyldighed, medens overfor andre Embedsmænd Adgangen til Domstolene stod aaben; jfr T. H. Aschehoug: Norsk Statsforfatningsret III S. 346; 362.

I fuld Overensstemmelse med A. S. Ørsteds Udvikling formuleres dernæst Reglen af J. E. Larsen: Saml. Skr. 1—2 S. 92:

»Den, der tror sig forurettet ved en Embedsmands Handling, kan i Almindelighed sagsøge ham herfor ved de almindelige Domstole eller de særegne Retter, under hvilke slige Sager stundom ere henlagte. Klager over Retsbetjentes Forhold høre under Overdomstolene. En vigtig Undtagelse gjøre dog egentlige Øvrigheds Handlinger eller Embedshandlinger af dem, der paa Kongens Vegne have at befale, hvilke i Almindelighed ikke uden dertil meddelt særdeles Til-

ladelse kunne paatales ved Domstolene, men kun paaklages for vedkommende højere Øvrighed; D. L. 1—2—8; 1—26—3; Instr. 28 Avg. 1795 § 29; Fdg 28 Decbr 1836 § 34 m. fl.«

Med denne Lovgivning og Retsopfattelse som Udgangspunkt blev Udkastet til Grundlov 5 Juni 1849 § 77 affattet, saaledes at den gjældende Regel om Nødvendigheden af en forudgaaende kongelig Tilladelse til at indbringe Øvrighedshandlingen for Domstolen skulde bortfalde, for saa vidt Tvisten drejede sig om Øvrighedsmyndighedens Grænser; og der findes ikke i Udvalgsbetænkningen eller Forhandlingen om samme Paragraf, i hvilken A. S. Ørsted selv deltog, nogen som helst Hjemmel til at antage, at man den Gang skulde have opfattet Ordet Øvrighed i en anden end den gjængse og korrekte Bemærkelse; Beretningen om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 1527; 2465. Herefter maa man altsaa vel sondre mellem Domstolenes Myndighed overfor Søgsmaal mod Øvrigheden og mod andre Embedsmænd, og med Hensyn til saadanne, som udøve en dobbelt Myndighed maa der sondres imellem, om de have handlet som Øvrighed, eller i anden Egenskab. Hvor Embedshandlingen ikke er en Øvrigheds Handling, ses der slet ingen Hindring for, at Domstolene kunne kjende paa en Sag, anlagt af en privat Mand, der føler sig forurettet ved den. Man har vel herimod gjort den Betragtning gjældende, at det er en Statsopgave men ingen Retspligt for Staten at yde Undersaatterne Retsbeskyttelse og varetage deres Interesse, og Embedsmændenes Pligter i saa Henseende paahvile dem følgelig overfor Staten, ikke overfor Enkeltmand, til hvem Staten paa dette Felt ikke har stillet ham i noget forpligtende Retsforhold; Norsk Retstidende 1887 S. 166. Denne Opfattelse maatte da naturlig føre til, at kun Staten kan paatale Embedsmændenes Overtrædelse af Embedspligter, og den Private kun, hvis Staten anlægger Søgsmaal i den Anledning, kan faa Erstatning. Men det ses ikke, hvorfor Statens Embedsmænd ved Udførelse af deres Embedshandlinger skulde være undtagne fra den almindelige Regel, at tilregnelig retsstridig Handlemaade, der volder Tab, forpligter til Erstatning deraf, og hvorfor ikke den Private paa egen Haand skulde kunne indtale den. Hvorfor skulde f. Ex. en Funktionær ved Statsbanerne i saa Henseende være stillet anderledes end en Funktionær ved en privat Bane? Den Hindring for Søgsmaals Anlæg, der i tidligere Tid ansaas indeholdt i D. L. 1—2—8, er bortfalden ved den senere Lovgivning; thi ved den maa D. L. 1—2—8 anses fortolket derhen, at civile Embedsmænd, der ikke ere Øvrigheder, ogsaa i Sager angaaende deres Bestillinger, for saa vidt de overhovedet kunne sagsøges desangaaende, skulle svare for de ordinære Domstole. Dette faar Betydning med Hensyn til en hel Række Embedsmænd, der udføre Statens Forretninger som Drifts-

herre f. Ex. af Fabrikker, Landbrug, Post-, Telegraf- og Jernbanevæsen. Naar f. Ex. en Telegraf-Embedsmand paa tilregnelig Vis har gjengivet et Telegram urigtigt, vil han kunne sagsøges til Erstatning, uden Hensyn til, at Telegrafvæsenet selv har fralagt sig alt Ansvar for mulige Fejltagelser eller Forvanskninger; og har en Postembedsmand paa samme Vis forsinket eller forkommet et Brev eller anden Sendelse, kan han ogsaa ved et privat Søgsmaal drages til Ansvar derfor; Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2468. Det samme gjælder om Jernbanens Betjente; jfr Lov Nr 56, 26 Marts 1898 om Erstatningsansvar for Skade ved Jernbanedrift, der netop er affattet med særlig Hensyn til den Erstatning, der vilde kunne kræves hos en i Skaden skyldig Jernbanebetjent, for hvilken Driften ifølge Loven er som en Slags Selvskyldnerkautionist. Kun maa herved erindres, at Jernbanens Embedsmænd og Betjente ogsaa øve en vis Politimyndighed indenfor Banernes Omraade, og deres herhenhørende Handlinger falde derfor ind under Øvrigheds Handlinger; Lov Nr 85, 11 Maj 1897 §§ 11, 13, 16; jfr 17, 19. Det samme gjælder om Statens Skovbetjente, der have at varetage Skovpolitiet; Instr. 25 Avg. 1860 § 35; hvorimod Forholdet stiller sig anderledes, hvis de volde Ulykker ved Træfældning eller Jagt. Som andre Statsembedsmænd kunne i denne Sammenhæng nævnes Embedsmænd ved Fyrvæsenet; Lov Nr 56, 15 Maj 1875; Lov Nr 114 27 Maj 1908; Lodsvæsenet; Lov Nr. 73, 13 Juni 1879 § 56; jfr § 57; U. f. R. 1887 S. 800; 1898 S. 54. Hvis en Fyrmester forsømmer Fyrets Tænding, og et Skib af den Grund forliser, eller en Lods ved forkerte Ordrer sætter et Skib paa Grund, ses det ikke, hvorfor de ikke skulde drages til Ansvar derfor. En anden Sag er, at et privat Erstatnings Søgsmaal som oftest vil være lidet praktisk. Endvidere nævnes i denne Sammenhæng de af Ørsted fremhævede notarii publici og Folkekirkens Præster. For saa vidt de sidstnævnte øve den endnu levnede Rest af Kirketugten ved efter Samraad med Provst og Biskop; jfr Reskr. 22 Maj 1744; at nægte en Person Adgang til Nadverens Nydelse, ere de en gejstlig Øvrighed; men ikke i Henseende til den øvrige Præstegjerning. Derfor kan en Præst f. Ex. sagsøges til Erstatning af den Kommune, i hvilken en Mand er forsørgelsesberettiget, naar Præsten har viet ham uden forinden at have gjort sig fornøden Umage for at faa oplyst, om ikke oppebaaren Fattigunderstøttelse efter Lov 29 Decbr 1857 maatte være til Hinder derfor. Haandbog i Kirkeretten S. 518—19. At Præster saaledes ikke falde ind under Øvrigheder, viser sig ogsaa deri, at Bestemmelser om Præsternes Handlefrihed f. Ex. i Henseende til Betingelserne for at iværksætte en Vielse, der vilde udgjøre Grænser for Øvrighedsmyndigheden, ikke i samme Forstand udgjøre det for Præsterne, idet en Vielse er gyldig til Trods for, at flere lovbestemte Betingelser,

saasom Ægtefolkenes Alder, Samtykke fra Forældre eller andre Vedkommende, kunne mangle. I Forbindelse hermed kan nævnes, at medens Konsistorium og Fakulteter, Rektor og Dekaner ere akademiske Øvrigheder, gjælder dette ikke om Universitetslærerne i deres Gjerning som saadanne; heller ikke om Statsskolelærere, for saa vidt de ikke haandhæve Skolepolitiet. Naar dernæst Ørsted l. c. i denne Sammenhæng ogsaa nævner ansatte Læger, da maa derved dog bemærkes, at Distriktslæger høre til de »andre Sundhedsbetjente«, som han selv ved Siden af Fysici henregner til Øvrigheder; jfr Haandbog III S. 8; men Bemærkningen er rigtig, for saa vidt angaar selve Sygebehandlingen af en Embedslæge saavel som af en praktiserende Læge; jfr Lov Nr 43, 31 Marts 1900 § 3. De anførte Exempler turde være tilstrækkelige til at betegne Forskjellen mellem Øvrigheder og andre Embedsmænd. Sondringens retlige Betydning er da den, at alle de Embedsmænd, der ikke ere Øvrigheder, hvis de ikke holde sig de for deres Embedshandlingers Iværksættelse gjældende Regler efterrettelige, kunne anklages af og for de dem overordnede Myndigheder, men desuden, hvis de ved deres tilregnelige retsstridige Handlen i Embedsforhold have forurettet en privat Mand, Stiftelser, Kommuner o. s. v., kunne drages til Ansvar derfor ved Domstolene. Bliver Embedsmanden saa dømt for sin lovstridige Adfærd, maa det ganske vist forventes, at han ikke vil gjentage den; jfr J. Ussing: Anf. Værk S. 251; men dette skjønnes ikke at være en utilbørlig Indskrænkning i Embedsmandens Handlefrihed, kun en Haandhævelse af den Grænse, som overalt bør drages for den; og der rejses derved ingen Konflikt mellem Statsmagterne; ingen Avtoritet, som bør opretholdes, nedbrydes; ingen bestaaende Ordning, som den udøvende Magt haandhæver, undergraves ved Dommen, som fælder Embedsmanden, hvad enten den erhverves af det Offentlige eller af en Privat.

Anderledes stiller Forholdet sig, hvor en Øvrighed har handlet som saadan. Naar den har udstedt en Befaling eller et Forbud indenfor sin Myndigheds Omraade, har den Private kun den Udvej at klage over den til højere Myndighed, for saa vidt en saadan findes, og kan i Medfør af Grl.s § 72 ikke, være sig uden at have klaget eller efter at have gjort dette uden Resultat, ved Domstolene søge Øvrigheds Befalingens Gyldighed underkjendt. Men hvis man saa vilde anerkjende, at han kunde sagsøge Øvrigheden til Erstatning, og Domstolene for saa vidt kunde kjende paa Handlingens Lovlighed eller Ulovlighed, vilde der, hvis Domstolene godkjendte den Privates Erstatningskrav, fremkomme en Strid mellem de to Statsmagter, den udøvende og den dømmende, af hvilke den ene indenfor sin Beføjelses Kreds haandhævede, hvad den anden underkjendte, uden dog at kunne sætte det ud af Kraft. En saadan Strid,

der vilde undergrave Statsmagtens Anseelse, bør saa vidt muligt undgaas; og ligesom Tvistigheden, hvor den drejer sig om Øvrigheds Myndighedens Grænser, er underkastet Domstolenes Afgjørelse som den endelige, saaledes maa her, hvor Spørgsmaalet drejer sig om Øvrighedens Brug af sin lovhjemlede Myndighed, dennes eget Skjøn derover være forbindende for Domstolene som for den Private selv.

Derfor maa man navnlig i alle Tilfælde fastholde den almindelige Sætning, at Domstolene, hvor Øvrigheden indenfor sin Beføjelses Omraade har fattet og fuldbyrdet en Beslutning, som afføder en vis positiv Retsvirkning, f. Ex. Meddelelse af en Bevilling til at hensidde i uskiftet Bo, Beslutning om at tage Børn fra Forældrene; Lov Nr 72, 14 Apr 1905 §§ 11—17; Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 5; om at sætte en Kvægbesætning under det Offentliges Tilsyn; Lov Nr 39, 16 Marts 1900 § 2, om at udstede Indførselsforbud; og denne Beslutning og den derpaa grundede Retstilstand vedblivende staar ved Magt, ikke under noget Slags privat Søgsmaal bør indlade sig paa en Bedømmelse af denne Beslutnings Lovlighed eller Forsvarlighed.

Det forandrer ikke Forholdet i den anførte Henseende, at den Tid, for hvilken Øvrigheds Beslutningen skulde gjælde, er udløben, eller at vedkommende Øvrighed senere af egen fri Vilje har tilbagekaldt den, eller at den paa anden Maade er traadt ud af Kraft. Hvis Politidirektøren i Kjøbenhavn eller en Politimester udenfor Kjøbenhavn har nedlagt Forbud mod et offentligt Mødes Afholdelse under aaben Himmel paa en bestemt Dag saa sent, at der ikke er levnet Tid til forinden Mødets Afholdelse at klage til Justitsministerium eller Amtmand, vil den Private, som formener sig forurettet ved samme, ikke bagefter uden videre kunne anlægge Søgsmaal til Skadeserstatning mod vedkommende Politiavtoritet; thi den Statsmagtens Anseelse undergravende Konflikt vilde ligefuldt foreligge, hvis Domstolene bagefter kunde underkjende Lovligheden af et Forbud, som den udøvende Magt havde udstedt og haandhævet.

Hvad der gjælder om selve den principale Øvrighedsresolution, hvorved en vis Foranstaltning paabydes gjennemført, gjælder dernæst ogsaa om de Beslutninger, den udøvende Myndighed, f. Ex. Politiet, fatter i Henseende til Udførelses Maaden, uden Hensyn til, at de muligvis ikke fremtræde i forudgaaende formelige Resolutioner, men kun give sig Udtryk i selve Handlingerne; thi ogsaa disse ere som Øvrigheds Handlinger unddragne Retternes Bedømmelse, forudsat da, at ogsaa de holde sig indenfor Øvrigheds Myndighedens Grænser.

At Øvrigheden har faaet den videregaaende Beføjelse at kunne fremtvinge Opfyldelsen af sit Paalæg ved egen Magt; Lov om Brandvæsenet

for Kjøbenhavn 15 Maj 1868 §§ 31 og 41; Lov Nr 28, 21 Marts 1873 §§ 26; 36; Bekjgj. Nr 70, 16 Apr 1898 §§ 20; 43; Lov Nr 77, 12 Apr 1889 § 74; Bekjgj. Nr 58, 19 Apr 1890 § 71 m. fl., i Stedet for at den ellers maatte søge tilpligtet den Private ved Lov og Dom til at efterkomme det, kan heller ikke i nogen Henseende udvide Domstolenes Beføjelse ud over den normale Grænse.

Anderledes stiller Forholdet sig, hvis Gyldigheden af Øvrigheds Handlinger er bleven underkjendt f. Ex. ved en mod vedkommende Private rejst Straffesag, under hvilken han er bleven frikjendt. Der vil da kunne anlægges Søgsmaal til Erstatning, hvis Udfald dog vil afhænge af, om der ved Handlingens Iværksættelse af vedkommende Myndighed er udvist et saadant Forhold, som efter almindelige Regler forpligter til Erstatning; U. f. R. 1903 A. S. 543; 1905 B S. 220; jfr ogsaa U. f. R. 1894 S. 876.

Gaar Øvrighedens Beslutning i modsat Retning, lydende paa, at den ikke vil foretage en af de ovenfor nævnte Foranstaltninger eller lignende, er Resultatet det samme. Den, der mener sig forurettet ved Øvrighedens Vægring, maa klage til højere Øvrighed, hvis en saadan findes, f. Ex. Amtet; Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 7; eller Ministeriet; Lov 14 Decbr 1857 § 17 (Lovsaml. S. 316). Denne kan underkjende den ved at fatte en modsat Beslutning og muligvis træffe videregaaende Skridt ved at suspendere Embedsmanden og sætte ham under Tiltale, under hvilket Søgsmaal da tillige den Privates Erstatnings Paastand vil kunne blive taget under Paakjendelse; men selv om saadant ikke sker, vil den Private, naar blot Øvrighedens Nægtelse er underkjendt, selv kunne anlægge Erstatnings Søgsmaal. Men er Afgjørelsen truffet af den højeste Øvrighed, og denne har godkjendt Nægtelsen, vil den Private ikke have andet at gøre end at søge den konstitutionelle Anklagemyndighed, om den maatte finde sig foranlediget til at sætte vedkommende Minister under Tiltale. Den tidligere Adgang til at søge Kongen i sidste Instans og indhente hans Resolution i Sagen er bortfalden ved Forfatningsforandringen, da Kongen i Statsraadet ifølge den nugjældende Statsret ikke er en Forvaltnings Instans over de enkelte Ministerier, saaledes som han til en vis Grad var ifølge Forf. Lov 2 Oktbr 1855 § 20.

Endelig kan det endnu tænkes, at Øvrigheden ikke har fattet nogen Beslutning om at handle eller lade være at handle, men slet ikke har gjort Sagen til Gjenstand for Overvejelse, skjønt Opfordring dertil forelaa. Her er det givet, at den Private, saa længe ingen Foranstaltning er truffet, kun kan gaa frem med Andragende til samme eller højere Øvrighed og eventuelt til Rigsdagen for at faa den iværksat. Han kan f. Ex. ikke sagsøge Ministeriet til at udstede et Indførsels Forbud; thi

dets Udstedelse er en Foranstaltning, om hvis Betimelighed de almindelige Domstole ikke kunne udtale sig. Ligeledes er ifølge Forholdets Beskaffenhed Søgsmaal udelukket, hvor det gjælder om Dispositioner fra Politiets Side til at værge den offentlige Orden og Sikkerhed. Men selv hvor der handles om en simpel administrativ Foranstaltning, f. Ex. Tilsyn med, at der opsættes Plankeværk eller anden Indhegning omkring en Nybygning, hvilket Politiet ifølge Politivedtægten Nr 125, 22 Juni 1883 § 22 skal paase, vil den enkelte ikke kunne sagsøge Politiet til at gjøre sin Pligt i saa Henseende; thi Bestemmelsen er ikke truffen til Beskyttelse for den enkelte, men for den hele Befolkning, og kun dens Repræsentant, Justitsministeriet, vil derfor kunne paabyde, at Forsømmelsen oprettes. Men sæt nu, at Smitsoten trænger ind, fordi ingen Afspærring er sket, og en Mands Besætning angribes, eller et Hus er blevet demoleret eller en Person mishandlet ved et offentligt Opløb, eller et Stykke Mur falder ned og slaar Folk eller Fæ fordærvet, ligeledes paa Grund af manglende Afspærring. I disse Tilfælde kan den Indvending ikke rejses, at vedkommende skadelidende ikke er rette Sagsøger, for saa vidt et Søgsmaals Anlæg er tilstedelig, hvis han er bleven skadelidende, fordi muligvis Øvrigheden har undladt at bruge den Myndighed, som den er i Besiddelse af, saaledes som den burde, til at værne om Borgernes Liv og Velfærd. Vel kan man nu sige, at her foreligger et Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens rette Brug eller Undladelse af at bruge den paa betryggende Maade; men der foreligger dog ingen Ordning, som Øvrigheden positivt har paabudt og haandhæver, og Domstolen eventuelt kunde komme til indirekte at underkjende ved at idømme Erstatning for den Skade, den enkelte har lidt ved dens Iværksættelse. I Realiteten vilde Spørgsmaalet, som Domstolen havde at paadømme, kun dreje sig om, hvorvidt der var udvist en til Erstatning forpligtende Forseelse eller Skjødesløshed fra Øvrighedens Side.

Til en vis Grad godkjender nu Lovgivningen det her fremhævede Synspunkt i Instrux 28 Avg. 1795 § 29, hvor den netop gjør en Undtagelse fra den der opstillede Hovedregel i Henseende til Ansvaret for Umyndiges Midler, for hvilket Værger, Overformyndere og Magistrat skulde kunne sagsøges ved de almindelige Domstole. Der henvises i Artiklen udtrykkelig til D. L. 3—17—32, hvorefter Overformyndere og Øvrighed kunne drages til Ansvar for M a n g e l p a a T i l s y n med den Umyndiges Gods; og A. S. Ørsted, jfr. ovenfor, udvider denne Regel til at gjælde for alle Tilfælde, hvor en Privat har Fordring paa en Embedsmand for det, denne i saadan sin Egenskab har i Gjemme eller under Bestyrelse, hvilken Ret dog vil være mindre praktisk, hvor Staten selv staar til Ansvar derfor, jfr. ovenfor. Retsbrugen synes at bifalde denne

Betragtning, da en H. R. D. i U. f. R. 1870 S. 638 har paakjendt Spørgsmaalet om en Politibetjents Ansvar for en arresteret Persons Borttagelse af nogle Tyvekoster, medens de befandt sig i Betjentens Værge. Naar Lov om Brandvæsenet for Kjøbenhavn 15 Maj 1868 § 8 bestemmer, at den Skade, som uden det kjøbenhavnske Brandvæsens Skyld sker paa Brandredskaberne, skal erstattes dette, saa maa Domstolene her ogsaa i paakommende Tilfælde kunne tage Spørgsmaalet, om Brandvæsenet selv har gjort sig skyldig i uforsvarlig Omgang med Brandredskaberne og derved tilføjet dem Skade, under Paakjendelse.

Men herved er dog at bemærke, at den paagjældende Ret til at anlægge Søgsmaal til Erstatning mod vedkommende Embedsmænd ikke blot haves i Tilfælde, hvor deres Undladelse af at træffe visse Foranstaltninger maatte have affødt Tab; men det samme gjælder ogsaa, for saa vidt deres positive Beslutninger, f. Ex. om Pengenes eller de andre Gjenstandes uheldige Anbringelse maatte have været Aarsag dertil. Og i slige Tilfælde vilde dog til den almindelige Regel om Domstolenes Beføjelse overfor Øvrigheds Myndigheden ikke kunne hjemle disse en Ret til at idømme Erstatning for vedkommende Øvrigheds Handling. Man maa derfor vistnok rettest betragte Reglen i D. L. 3—17—32 og den derpaa støttede Analogi som en Undtagelse fra en almindelig Grundsætning. Vilde man spørge, om det er tilladeligt saaledes at paaberaabe sig Analogien af en Undtagelsesbestemmelse, erindres, at en saadan i en kasuistisk Lovbog, som Danske Lov, indeholdt Forskrift, som D. L, 3—17—32, ikke kan anses som en udtømmende Angivelse af Øvrighedsmyndighedens Ansvar for Gods, som den i Embedsmedfør faar Raadighed over, og at Instruxen af 1795 ved at henvise til den Bestemmelse derfor heller ikke kan antages at have villet give en udtømmende Regel desangaaende. Vel kunde det nu videre siges, at der ikke er nogen principiel Grund til Sondring mellem Skjødesløshed og Forsømmelse i Behandling af betroet Gods og anden Forsømmelse i Udførelse af en Øvrigheds Gjerning, der volder private Personer Tab. Men ligefuldt vilde Domstolene derved føres ind paa Granskninger, der absolut ligge udenfor deres Omraade, f. Ex. Granskningen af, om tilstrækkelig Grund til et Indførselsforbud forelaa, om Politiet havde truffet rigtige Dispositioner til at værne om den offentlige Fred og Sikkerhed m. v. Derfor vil det i saa Fald overhovedet være de øverste Myndigheder og eventuelt Kongen eller Folketinget gjennem deres Anklagemyndighed mod vedkommende Minister, der maa værne om Øvrighedsmyndighedens forsvarlige Brug.

Vi skulle dernæst gaa over til at behandle Spørgsmaalet om Domstolenes Beføjelse til at paakjende Øvrigheds Myndigheders Forhold, hvor dette paaberaabes som en Indsigelses Grund til Opnaaelse af Frifindelse under et af en Myndighed anlagt Ærefornærmelses Søgsmaal.

Her maa erindres, at vi alt før Grundlovens Tid ved Siden af den almindelige Grundsætning om Øvrigheds Magtens Selvstændighed over for Domstolene havde Reglen om Embedsmænds Forpligtelse til at fralægge sig Sigtelser, som maatte blive fremsatte imod dem. Den første Bestemmelse herom findes i Fdg 7 Apr 1619; jfr St. Reces II—3—1; hvorefter den, som tiltaltes for en Sag vedrørende hans Ære, gode Navn Rygte og Oprigtighed, ikke maatte beklæde Borgmester og Raads Sæde, indtil han blev frifunden ved endelig Dom. Derefter optoges Reglen i D. L. 3—4—4; jfr 1—5—2 og Fdg 10 Juli 1795 § 24; som gjældende for Øvrigheds Personer i Kjøbstæderne, Dommere og Skrivere, der, naar de tiltaltes til Tinge for slige Sager, maatte afholde sig fra at beklæde Øvrigheds Sæde, indtil de ved endelig Dom frikjendtes eller lovlig erklæredes.

I intet af de anførte Lovsteder fremhæves dog Sigtelser mod den vedkommendes Embedsførelse. Dette er derimod Tilfældet i Fdg 27 Septbr 1799 § 10, som udtrykkelig og alene angaar saadanne Sigtelser, medens § 11 angaar ærerørige Beskyldninger mod Embedsmændenes private Karakter og Handlinger. § 10 bestemmer først i Henseende til Beskyldninger, som fremsættes i trykte Skrifter mod de kongelige Kollegier, Retter eller andre, at Sagen, saafremt den er af Vigtighed, skal forestilles Kongen til Overvejelse og Beslutning, om den nærmere bør undersøges. Denne Bestemmelse, der alene angaar Sigtelser, fremsatte i trykte Skrifter, er bortfalden ved Lov 3 Jan. 1851 § 17. Men derpaa følger et almindeligt Paabud, hvorefter i øvrigt enhver Embedsmand, der beskyldes for Uretskaffenhed i Embedsførelse, skal være pligtig til at fralægge sig samme Beskyldning ved Dom. Hertil knyttes et særligt Paabud om, at Søgsmaalet under visse Betingelser skulde anlægges af Generalfiskalen, og derefter tilføjer Forordningen en udtrykkelig Forskrift om Adgangen til at fremsætte Sandheds Indsigelse, hvorom intet af de tidligere Lovbud havde udtalt noget, hvilken Forskrift er saalydende:

»Det følger ellers af sig selv, at den Tiltalte saavel i dette Tilfælde, som i enhver anden privat Injurie Sag bør, naar den af ham gjorte Beskyldning er bestemt, være berettiget til at bevise dens Rigtighed«.

Denne Bestemmelse, der ikke alene angaar trykte Injurier, er formentlig ikke ophævet ved nogen senere Lovbestemmelse og bestaar derfor fremdeles som positiv gjældende Ret.

Naar man nu vil spørge, hvorledes Pligten for Embedsmænd til ved Dom at fralægge sig Beskyldninger for Uretskaffenhed i Embedsforelse og Retten for Indstævnte til under denne Sag at fremsætte Sandheds Indsigelser kunne forenes med den i Instruxen 28 Avg. 1795 § 29; jfr D. L. 1—2—8; udtalte Regel om, at Øvrigheder i Sager vedrørende

deres Bestillinger ikke skulde svare for de almindelige Domstole, formulerer A. S. Ørsted i N. j. A. VIII S. 211 Reglen derhen, at Indstævnte, dersom han vilde fremsætte Sandheds Indsigelse i Henseende til sin Paastand om en offentlig Myndigheds Handlemaade i denne sin Egenskab, maatte skaffe Handlingen prøvet ved den foresatte højere Myndighed, hvis Billigelse eller Misbilligelse af samme saa vilde blive at lægge til Grund for Dommen i Injurie Sagen. Er Talen om Handlinger af Ministre, bliver der altsaa herefter slet ikke Tale om nogen Bevisførelse for Sandheds Indsigelsen. Men da denne Indskrænkning i Domstolenes Beføjelse ikke har nogen Hjemmel i Forordningens Ordlyd, kan den kun bygges paa Læren om Øvrigheds Myndighedens Selvstændighed og kan følgelig ogsaa kun gjælde med den Indskrænkning, der nu følger af Grl.s § 72, for saa vidt Sigtelsen gaar ud paa en Overskridelse af Øvrighedsmyndighedens Grænser, men i øvrigt i den Udstrækning, som Ørsteds med den foranførte stemmende Udvikling af Øvrighedsbegrebet medfører, saa at det maa staa Retten frit for at bedømme alle Handlinger af Embedsmænd, der ikke ere Øvrigheder, og selv Handlinger af Embedsmænd, der ere udrustede med Øvrigheds Myndighed, naar Handlingerne enten ikke ere Udtryk for denne, eller dog undtagelsesvis kunne paakjendes af Domstolene; i modsat Fald kunne Domstolene ikke skjønne selvstændigt om Øvrigheds Handlingen; J. U. 1854 S. 55; U. f. R. 1877 S. 372; jfr derimod J. U. 1850 S. 500, hvor en Vidneførsel angaaende Regnskaber, der vare godkjendte ved Decision, findes tilladt under Henvisning til, at Vidneførslen ikke tilsigtede at bevirke en Ophævelse eller Ændring i den afgivne Decision.

Reglen med de foranførte Undtagelser vilde altsaa herefter blive den, at Domstolene ikke selvstændig kunne paakjende Spørgsmaalet om Sandhedsindsigelsens Berettigelse, for saa vidt Øvrigheden har handlet inden for sin Myndigheds Omraade. Dette er ogsaa fuldkommen korrekt, for saa vidt Spørgsmaalet er om Handlingens Bedømmelse fra den rent saglige Forvaltnings Synspunkt. Om en Ministers Anordninger om Afspærrings Foranstaltninger ere forsvarlige, om en Politimesters Anordninger til Opretholdelse af Orden og Sikkerhed ere formaalstjenlige, derpaa kunne Domstolene ikke kjende, og Sandhedsbeviset derfor lader sig følgelig kun føre, for saa vidt som der findes en dertil beføjet Myndighed, være sig et Ministerium eller eventuelt en Rigsret, som har underkjendt Handlingens Forsvarlighed.

Dette er ogsaa anerkjendt i Retsbrugen; jfr J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del, S. 119; C. Goos: Strafferetten sp. D. I, S. 255. Men dette strider heller ikke mod den anførte Regel i Fdg 27 Septbr 1799 § 11, hvor Sigtelsen forudsættes at gaa ud paa U r e t s k a f f e n h e d i E m b e d s-

f ø r e l s e n, og vel bruger Pl. 4 Jan 1800 lejlighedsvis amplere Udtryk, f. Ex. Beskyldninger i Henseende til Embedsførelse, Forhold i Embedet; men Hovedsætningen, hvorefter de andre Udtryk maa fortolkes, er dog den, at Sigtelser for Uretskaffenhed i Embedsførelsen skulle fralægges ved Dom. Ved de anførte Sigtelser maa nu i Almindelighed tænkes paa Sigtelser for Brud paa den Troskabspligt, som Embedsmanden skylder Staten, ifølge hvilken han skal bruge sin Embedsmyndighed i det Øjemed, i hvilket Embedet er oprettet og betroet Indehaveren, men ikke misbruge dette i udenfor liggende eller endog embedsstridige Øjemed til egen Fordel eller andres Skade. Naar deslige Sigtelser fremsættes, maa derfor Sandhedsbeviset kunne føres og paakjendes selvstændigt af Retten, endog hvor Talen er om Øvrigheds Handlinger. Dette gjælder f. Ex., hvis Justitsministeren sigtes for ved Ikkeophævelse af et Umyndiggjørelses Dekret at have gjort sig skyldig i grove Pligtbrud, hvilke endog insinueres at være fremkaldte ved lave Bevæggrunde, navnlig for at tilvende personlige Venner ublu Fordel paa den Umyndiggjortes Bekostning; H. R. T. 1893, S. 331; jfr 1886, S. 31. Det samme maa gjælde, hvor en Minister sigtes for ved Bestikkelse at have ladet sig bevæge til at udstede eller dispensere fra et Indførselsforbud, eller en Politimester for med Vilje at have ladet en Forbryder undslippe. Antog man ikke dette, vilde det blive meningsløst, at Embedsmanden er pligtig til at fralægge sig Sigtelsen v e d D o m; thi skulde Dommen i Realiteten bygges paa overordnede Myndigheders Udtalelser, saa vilde den kun blive en overflødig Formalitet, da den overordnede Myndigheds godkjendende Erklæring ogsaa maatte kunne afgives udenfor en Retssag.

Men naar Loven forlanger, at Embedsmændene skulle fralægge sig bemeldte Sigtelser ved Dom, saa er det ifølge den Betragtning, at deres Rygte skal være ubesmittet; Fdg 27 Septbr 1799 § 11; Pl. 4 Jan. 1800, Præmisser; og dette kan kun naas, naar Beviserne for Sigtelsen have kunnet fremføres for Retten og derpaa ere blevne underkjendte ved Dom; thi det er alene Rettens Domme, som Befolkningen, hvis Opfattelse det gjælder om at bestemme, lægger Vægt paa. Her kan ikke selv den mest kompetente administrative Myndigheds Erklæring hjælpe; thi den kan f. Ex. ikke afhøre Vidner under Ed.

Naar og saalænge man derfor kritiserer en Øvrigheds Handling fra et rent sagligt Forvaltnings Synspunkt, kan man gaa meget langt, finde den god eller slet, fornuftig eller ufornuftig, lovlig eller ulovlig, uden at blive ærekrænkende; men bliver Udtalelsen ærekrænkende ved f. Ex. at frakjende Øvrigheden de Egenskaber, som behøves til at beklæde Embedet, vil Dommen i Sagen fælde Anklagede, uden at Sandhedsbevis kan søges ført ved Retten. Sigter man derimod Øvrigheden for at have

gjort sig skyldig i Uretskaffenhed i Embedsførelsen ved at tillægge den onde og lovstridige Hensigter med dens Handlinger; U. f. R. 1878, S. 855; 1881 S. 111; 1886 S. 861; kan ogsaa Sandhedsbeviset søges ført mod Øvrigheden, ligesom saadant Bevis overhovedet kan føres mod andre Embedsmænd, om endogsaa her, hvor der handles om tekniske og videnskabelige Spørgsmaal, Udtalelser fra vedkommende sagkyndige Myndigheder, saasom Sundhedskollegiet; jfr U. f. R. 1893, S. 298; eller det veterinære Sundhedsraad ell. lign. ville være afgjørende i Realiteten.

Tredje Kapitel.

Den dømmende Myndighed.

§ 14.

Den dømmende Myndigheds Begreb.

Grl.s § 2 siger, at den dømmende Magt er hos Domstolene. Det første Spørgsmaal, som rejser sig her, er da: Hvad forstaas ved den dømmende Magt? Ifølge almindelig Opfattelse af dens Væsen og Opgave maatte vel Svaret nærmest lyde paa, at det er den Magt, hvis særlige Opgave er Retshaandhævelse, for saa vidt som den skal beskytte Samfundets og Enkeltmands Rettigheder derved, at den, hvor Paastand rejses om, at Retsbrud er sket, kan og skal afgjøre, om et saadant foreligger, samt fastsætte Virkningerne deraf og i en vis Udstrækning tillige kan fuldbyrde dem, for saa vidt som Talen er om personlige og økonomiske Ydelser. Men den dømmende Magts Omraade kan dog ingenlunde i alle Retninger bestemt og fuldtud afgrænses paa Grundlag af denne almindelige Sætning i Betragtning af dens historiske Ordning, der bestod før Grundlovens Tid, og som ingenlunde kan antages ændret og ophævet ved Grl.s § 2; jfr J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del, S. 69; saaledes som den maatte være bleven det, hvis den anførte Grundlovsparagraf udelukkende havde villet afgrænse den dømmende Magts Omraade efter en saadan almindelig Opfattelse af dens Væsen og Øjemed. Selv om en saadan Betragtning kan og bør tages til Udgangspunkt for Domstolenes Opgave og fastholdes, hvor ingen positiv Indskrænkning eller Udvidelse af dens Virksomheds Omraade foreligger, ville dog deslige positive Undtagelser til en vis Grad findes at være gjorte, hvor særlige historiske eller saglige Grunde dertil foreligger, og Grænsen vil derfor blive til en vis Grad elastisk i Henhold til den almindelige Lovgivnings nærmere Afgrænsning. Den kan saaledes finde Anledning til foruden Afgjørelse af Retstvistigheder tillige at henlægge andre Anliggenders Varetagelse under de dømmende Myndig-

heder af Hensyn til den Betryggelse, som disse Myndigheders formbundne Fremgangsmaade frembyder; jfr saaledes om den saakaldte jurisdictio voluntaria Lov om Retsplejen Nr 20, 26 Marts 1909, § 14, medens paa den Side ifølge denne Lov frivillige Avktioners Afholdelse dog ikke længere anden vil blive underlagt Retsbetjenten. Paa den anden Side vil det ogsaa findes, at Lovgivningen i visse Retninger har draget Grænsen snævrere, end det principielle Synspunkt vilde hjemle. En Flerhed af praktiske Grunde kan nemlig føre til, at man i givne Tilfælde maa foretrække en Afgjørelse ved andre Myndigheder fremfor at henlægge den til Domstolene; J. Nellemann: Civilprocessens alm. Del, S. 69 flg.; J. H. Deuntzer: Den danske Civilproces, S. 8 flg; H. Munch-Petersen: Den danske Civilproces I, S. 3 flg. Exempelvis skal her blot fremhæves, at endog Straffe efter Omstændighederne kunne paalægges af administrative Myndigheder. Dette gjælder saaledes inden for Militæretaten. Lov Nr. 68, 7 Maj 1881, §§ 199, 200, Adg Nr 95—98; 100—101; 20 Juni s. A. Og paa det civile Omraade kan Øvrigheden ikke blot paalægge Embedsmænd og andre Udøvere af offentlige Hverv Tvangs- og Straffebøder; jfr Valglov Nr 16, 7 Febr 1901, §§ 17, 64, 75. Matzen og Timm: Haandbog i den danske Kirkeret, S. 224—225; Hammerichs Lovlexikon under »Bøder«; men det samme gjælder til en vis Grad ogsaa andre Personer; Lov 10 Febr 1818; Fdg 30 Maj 1828 §§ 5, 8; Lov 4 Apr 1855 § 3; Nr 100, 10 Apr 1895 § 6; m. fl. Derhos findes ogsaa efter Omstændighederne Afgjørelsen af private Retsstridigheder henlagt til særlig Myndighed; jfr Bekgj Nr 185, 6 Novbr 1904 § 21, hvorefter ikke blot Spørgsmaal om Adkomst til Bonus i Henhold til Loven om Statens Forsikringsanstalt, men ogsaa Strid mellem flere om Ret til Bonus ifølge samme Forsikring skal afgjøres af en særlig dertil beskikket Kommission, der bestaar af Medlemmer af Retten, men som selv bestemmer Forhandlingsmaaden for den.

Paa den offentlige Rets Omraade findes dernæst ogsaa en Flerhed af Retsafgjørelser unddragen Domstolenes Afgjørelse, f. Ex. ifølge Lov 26 Marts 1870 § 12, hvorefter Opgjørelse af Tjenestemænds Lønninger i Almindelighed, sker af vedkommende Minister uden at Spørgsmaalet derom kan bringes for Domstolene, en Ordning, der er i bestemt Modstrid med de om Pensioner givne Forskrifter; jfr ovfr S. 145, Medens Spørgsmaalet om en Persons politiske Valgret dernæst er underlagt Domstolenes Afgjørelse, jfr II, S. 265, gjælder det samme derimod ikke for den kommunale Valgrets vedkommende, idet her foreligger et Exempel paa en saglig set ganske ugrundet Forskjel i Lovgivningsmagtens Afgrænsning af den dømmende Myndigheds Omraade ved den Sondring, som den har opstillet i Loven om Borgerrepræsentanter henholdsvis for Kjøben-

havn og for Kjøbstæderne og Landet. I Kjøbenhavn kan Spørgsmaalet om den kommunale Valgrets Havelse indbringes for Domstolene ifølge Lov 23 Decbr 1865 § 10. Men det samme er ikke Tilfældet uden for Kjøbenhavn, hverken paa Landet eller i Kjøbstæderne; jfr Lov 6 Juli 1867 §§ 9 og 10 og 26 Maj 1868 § 9. En tilsvarende Sondring foreligger i Henseende til Domstolenes Myndighed til at paakjende Rigtigheden af Regnskabers Decision, idet Regnskabsføreren i Kjøbenhavn ifølge Lov 4 Marts 1857 § 18 og i Kjøbstæderne ifølge Lov 26 Maj 1868 § 33 kan forlange Spørgsmaalet om Ansvar for ham paakjendt ved Domstolene, medens det samme ikke er Tilfældet i Henseende til kommunale Repræsentationer paa Landet; jfr Lov 6 Juli 1867 §§ 28 og 54, og heller ikke i Henseende til Statens Regnskaber; jfr ovenfor. Ligeledes kan fremhæves, at Tvistigheder mellem Kommunerne om, hvilken af dem der er pligtig til at forsørge en trængende, afgjøres administrativt ifølge Lov Nr 67, 9 Apr 1891 § 16.

Selvfølgelig bør det nu i alle Tilfælde, hvor ikke fyldestgjørende Grunde for en Afvigelse foreligge, være Lovgivningsmagtens Pligt ikke at unddrage nogen den større Betryggelse for sine Retsgoders Sikring, som Afgjørelse af Tvistigheder desangaaende, ved en uafhængig, særlig dertil beskikket Myndighed frembyder, og dette Hensyn bør derfor ogsaa være bestemmende for Lovgivningsmagtens Fastholdelse af Domsmyndighedens Omraade. I modsat Fald vil den gjøre sig skyldig i Misbrug af sin Myndighed og i Virkeligheden handle i Strid med Grundlovens Bestemmelse i dens § 2. Men da det paa den anden Side dog er givet, at det maa være overladt Lovgivningsmagten at drage Grænsen efter dens eget fornuftige Skjøn, og i Lighed med, hvad der gjælder paa andre Omraader, hvor den nærmere Fastsættelse af de til en Grundlovsbestemmelses Gjennemførelse fornødne Regler er overladt Lovgivningsmagten, maa man derfor ogsaa i dette Forhold respektere den Afgjørelse, som den træffer uden Hensyn til, om den maatte findes mere eller mindre fornuftig, saa at ingen Domstol vil være beføjet til at sætte sit Skjøn over Lovgivningsmagten og i Henhold dertil erklære den af Lovgivningsmagten dragne Grænse som grundlovstridig og derfor ugyldig. Derved vilde nemlig den forfatningsmæssige Magtfordeling fuldstændig forrykkes og Domstolene blive en Overlovgivningsmagt i Lighed med, at de, hvis de ikke blot kunde paakjende Øvrigheden Myndigheds Grænser, men ogsaa skjønne om dens Brug eller Misbrug, vilde blive en Overøvrigheds Magt. Betryggelsen for, at der ikke her sker Misbrug ved at aabne den udøvende Magt Adgang til vilkaarlige Indgreb i Enkeltmands offentlige eller private Rettigheder, kan derfor ikke være hos Domstolene selv, men maa søges dels i Regeringens Ansvar, dels i Vælgernes

Adgang til at vælge nye Rigsdagsmænd, der kunne og ville virke for at raade Bod paa Uretten. Naar Grl.s § 73 bestemmer, at Domstolene i deres Kald alene have at rette sig efter Loven, saa er her vel under Loven ogsaa indbefattet Grundloven, og de ville da, som ovfr I, S. 279 flg godtgjort, eventuelt ogsaa kunne tilsidesætte en almindelig Lov som grundlovsstridig, hvor den almindelige Lovgivningsmagts Grænser ere overskredne. Men herom kan der dog ikke være Tale i foreliggende Fald, hvor Grundloven maa antages at have overladt den lovgivende Magt selv at drage Grænserne, og der følgelig kun er Spørgsmaal om Maaden, hvorpaa denne grundlovmæssige Myndighed benyttes, om hvilken Myndigheds rette Brug eller Misbrug det da ikke kan være den dømmende Myndigheds Opgave at træffe Afgjørelsen.

Paa tilsvarende Vis stiller ogsaa Forholdet sig i Henseende til Grundlovens Forskrift i Grl.s § 70 om at den dømmende Magts Udøvelse kun kan ordnes ved Lov; hvorved særlig den udøvende Magts Indgriben i Domstolenes Afgjørelser er udelukket.

Men naar vi altsaa ved det anførte ere naaede til det Resultat, at Udtrykket den dømmende Magt i Grl.s § 2 ikke betegner et forfatningsmæssigt bestemt afgrænset Indbegreb af Forretninger, men kun et Indbegreb af saadanne, som ifølge den til enhver Tid bestaaende lovlige Ordning tilkommer og paahviler Domstolene, saa maa man nødvendigvis spørge sig selv: Staar da ikke hele Sætningen som en overflødig Gjentagelse, idet den i Virkeligheden kun udsiger, at det Indbegreb af Forretninger, som Loven har henlagt under Domstolenes Omraade, tilkommer og paahviler det Domstolene at udføre. For at forstaa, at dette ikke er Tilfældet, men at Paragrafens Forskrift trods den anførte formelle Forstaaelse af Ordene dømmende Magt dog har en fornuftig Betydning, maa man se hen til den ældre forfatningsmæssige Tilstand, i Modsætning til hvilken netop Grl.s § 2 er given. Da Kongen ifølge Kongeloven 14 Novbr 1665 Art. 2—7 var Eneindehaver af den samlede Statsmagt, var han ogsaa øverste Dommer; jfr Kongelovens § 2. Domstolene vare derfor kun at anse som de beskikkede Ordninger, hvorigjennem han øvede sin dømmende Myndighed, paa lignende Maade som Kollegier og Øvrigheder vare Myndigheder, ved hvilke han varetog Statens Forvaltning. Og ligesom han derfor til enhver Tid i enhver Sag kunde paabyde sine Forvaltnings Myndigheder, hvorledes de skulde afgjøre den, eller endog med fuldstændig Forbigaaelse af dem selv kunde beslutte angaaende den i sit Kabinet, saaledes stod det ham ogsaa til enhver Tid i hver enkelt Sag formelt lige saa frit for ved et Reskript, udfærdiget fra Kabinettet til Højesteret, at bestemme, hvorledes der skulde dømmes i den. Dog var det alt siden Midten af næstforrige Aarhundrede

blevet en staaende Regel, at Kongen ikke benyttede sig af denne sin øverste Dommermyndighed anderledes, end at Retsplejen kun øvedes gjennem Domstolene, ikke gjennem Kabinettet eller Kollegierne, at Domstolene regelmæssig, om end ikke undtagelsesfrit, afgjorde de dem forelagte Sager fuldkommen frit, uafhængigt og endeligt, uden at kongelige Reskripter foreskreve dem, hvorledes Dommen skulde fældes eller ændres; J. Nellemann: Civilprocessens almindelige Del, S. 62 flg.; jfr S. Vedel: Højesterets Historie under Enevælden, S. 161; 197; 218; 232; 248; 337. De endnu i 1849 værende Levninger af Kongens forfatningsmæssige Dommermyndighed vare derfor rent formelle, bestaaende i, at den saakaldte Højesterets Orden, indeholdende en Fortegnelse over de for Retten indstævnede Sager, udfærdigedes gjennem Kancelliet under Kongens Haand og Segl; se Instr. 7 Decbr 1771 § 7; Pat. 10 Novbr 1774 § 1; Pl. 21 Maj 1800; at Højesterets Stævninger og Domsakter udfærdigedes i Kongens Navn og under hans Segl; at Parterne for Højesteret altid skulde rette deres Tale til Kongen, hvad enten han selv var til Stede eller ikke; D. L. 1—12—5; Instr. 1771 § 9; Pat. 1774 § 16; og endelig, at Kongen selv aabnede Højesterets aarlige Samling paa en højtidelig Maade (»red Herredag ind«); jfr S. Vedel: Anf. Værk S. 250; 279. Vel havde han endnu ifølge Instr. 1771 § 17 i et sligt Tilfælde, naar han selv personlig var til Stede i Retten, forbeholdt sig efter sin egen Vilje og Velbehag at bestemme, hvorledes Dommen skulde forfattes; men denne Myndighed øvede han dog til sidst ikke længere, selv naar han var til Stede ved Rettens Aabning, idet han altid befalede, at Dommen skulde afsiges efter de fleste Stemmer. Men skjønt altsaa Kongens forfatningsmæssige Domsmyndighed i Virkeligheden kun var en ren Form, bestod den desuagtet som en retlig Mulighed, da det maatte staa Kongen forfatningsmæssig frit for, hvad Øjeblik han vilde, at øve den og indføre den saakaldte Kabinets Justits ved Siden af Retsplejen gjennem de anordnede Domstole. Denne uregelmæssige Fremgangsmaade, der frembød en særlig Fare som Følge af, at den saa let og bekvemt kunde misbruges som Skalkeskjul for Ulovligheder, hvortil den uret underviste Konge kunde forledes af sine Omgivelser, have de nyere Tiders frie Forfatninger i Almindelighed søgt at umuliggjøre, og ere derved gaaede frem paa forskjellig Maade. Mest konservativ er den svenske Regeringsform af 1809, som har bevaret Kongens Deltagelse i den dømmende Myndigheds Udøvelse, men indskrænket saaledes, at han som Formand i Højesteret kun har to Stemmer. I de franske Charter af 1814 og 1830, Art. 48, hed det endnu, at al Retspleje udgaar fra Kongen, men den udøves i hans Navn af Dommere, som han udnævner og indsætter. Den prøjssiske Forfatning af 1850, Art. 86, erklærer, at den dømmende Myndig-

hed udøves i Kongens Navn ved uafhængige Domstole, som ikke ere underkastede nogen anden Myndighed end Lovens. Den belgiske Forfatning af 1830 er derimod gaaet endnu et Skridt videre, idet den i Art. 30 bestemmer, at den dømmende Myndighed udøves ved Retter og Domstole; men Kjendelser og Domme fuldbyrdes dog i Kongens Navn. Vor Grundlov af 1849 gjorde endelig Skridtet fuldt ud, idet den ikke indlod sig paa en saadan unaturlig Ordning, som vilde være fremkommen ved, at Kongen erklæredes for den dømmende Myndigheds øverste Indehaver, medens han dog aldrig kunde tage personlig Del i Udøvelsen deraf, men endog havde den forfatningsmæssige Pligt at afholde sig fra at øve nogen som helst Indflydelse paa selve Dommens Indhold. Derfor erklærede Grl.s § 2; jfr Kol. Lov Nr 124, 6 Apr 1906 § 6; Ff. Lov Nr 1 5 Jan 1874 § 1; at den dømmende Magt er hos Domstolene.

I Henhold til den anførte Grundlovsforskrift, ved hvilken Kongens Deltagelse i den dømmende Myndighed erklæredes for ligefrem ophævet, maatte ogsaa de ældre Bestemmelser om Kongens og Kancelliets Deltagelse i Udøvelsen deraf anses som bortfaldne, saaledes at det ikke først blev nødvendigt at ophæve dem ved Lov, hvorfor de fornødne Ændringer iværksattes ad Anordnings Vejen; jfr Bekjgj. 21 Febr 1850 og Motiverne i D. T. 1850 S. 337—39. Derimod ere i Henhold til den anførte Grundlovsparagraf Domstolene de selvstændige og uafhængige Udøvere af den dem forfatningsmæssig og lovlig tillagte Myndighed. Medens nemlig Lovgivningsmagten vel har den formelle Beføjelse til at bestemme Domstolenes Forretningsomraade og fastsætte de formelle og reelle Retsregler, i Overensstemmelse med hvilke Domstolene skulle handle og træffe deres Afgjørelser, hvilken Bestemmelse i Særdeleshed faar Betydning overfor den udøvende, men i en vis Udstrækning, trods Grl.s §§ 70 og 73, ogsaa overfor den lovgivende Magt, er denne lige saavel som den udøvende Magt ved Grl.s § 2 afskaaret fra at kunne paabyde Domstolene, hvilke Beslutninger de skulle fatte i Henseende til de enkelte, dem i Henhold til den gjældende Lovgivning tilkommende og paahvilende Fastsættelser, og de af Domstolene indenfor deres Myndigheds Omraade trufne Bestemmelser er den lovgivende lige saavel som den finanslovgivende og udøvende Magt pligtig til at efterkomme. Dette er i Virkeligheden Betydningen af den Kjendsgjerning, at Domstolene ved Grl.s § 2 ere blevne gjorte til en tredje Statsmagt.

Det vilde derfor være et rent og klart Grundlovsbrud, om den lovgivende Magt vilde erklære en forfatningsmæssig afsagt Højesteretsdom for ugyldig og sætte en anden Afgjørelse i dens Sted; eller om den finanslovgivende Myndighed nogen Sinde vilde vægre sig ved at anvise Penge, som en Højesteretsdom havde tilpligtet Statskassen til at betale, saavel

som hvis den udøvende Magt vilde vægre sig ved uden for Tilfælde af Benaadning at fuldbyrde en retskraftig Straffedom.

§ 15.

Den dømmende Myndighed betragtet i Forhold til den lovgivende og udøvende.

Skjønt Grl.s § 2 stiller den dømmende Myndighed op som et selvstændigt Led i Statsmagten ved Siden af den lovgivende og udøvende, bemærker dog J. E. Larsen: Saml. Skr. I 3, S. 163, at den ikke kan betragtes som en selvstændig Statsmagt ganske i samme Betydning som de tvende andre Magter. Holck II, S. 206 drister sig vel ikke til ubetinget at modsige denne Paastand, men mener dog, at den maa misbilliges, for saa vidt som der i de anførte Ytringer maatte ligge en Antydning af, at den dømmende Magt skulde være de andre Statsmagter mere eller mindre underordnet. Saa meget kan herefter vel anses for givet, at den dømmende Magt frembyder visse Ejendommeligheder, ved hvilke den adskiller sig fra de andre Statsmagter, og som medføre, at den for den almindelige Bevidsthed ikke fremstiller sig som sideordnet dem. Vi skulle søge at paavise, hvilke disse Ejendommeligheder ere. Paa Forhaand kan bemærkes, at de gjøre sig gjældende i en dobbelt Retning, dels i Henseende til Myndighedens Udøvere, dels i Henseende til dens Indhold og Opgave.

Hvad selve Myndighedens Udøvere angaar, siges den i Grl.s § 2 at være hos Domstolene; men spørge vi nærmere, hvad der forstaas ved Domstolene, vil det findes, at disse regelmæssig, bortset fra de saakaldte Voldgiftsretter; jfr Lov om Rettens Pleje, Nr 53, 26 Marts 1909 § 1, dannes af Embedsmænd, dels Enkeltmænd, dels Kollegier; og for saa vidt som de ikke helt og holdent ere eller ville blive sammensatte deraf, idet valgte Dommere eller Nævninger medvirke ved Afgjørelsen; Loven om Rettens Pleje 26 Marts 1909 § 9, 18; 69; vil der dog findes et større eller mindre embedsmæssigt Element i Retten, og i alle Tilfælde en embedsmæssig Formand, naar undtages Rigsretten, ved hvilken det ikke er paabudt, men hvor dog regelmæssig Højesterets Justitiarius vælges til Formand. Lov om Rettens Pleje 26 Marts 1909, Kap. I; jfr Kap. VI; Lov om Sø- og Handelsretten 19 Febr 1861 § 2; Lov Nr 72, 12 Apr 1892. Som en Ejendommelighed ved den dømmende Myndighed kan herefter fremhæves, at dens Indehavere regelmæssig ere Embedsmænd. Det er hverken Tilfældet med den udøvende, hvis Indehaver er Kongen, eller med den lovgivende, som tilkommer Kongen og Rigsdagen, af hvilke, som ovenfor paavist, ingen kan henregnes til Embedsmændene. Denne Om-

stændighed, at Domstolene beklædes af Embedsmænd, medfører atter, at den dømmende Myndigheds regelmæssige Virken udkræver og forudsætter en Virksomhed fra en anden Stormagts Side, som ifølge Forholdets Natur og vor Forfatnings Forskrifter i Grl.s § 17; jfr § 73; vil være den udøvende Magt. Men ikke nok hermed medfører den anførte Omstændighed yderligere, at den dømmende Myndigheds Udøvere qua Embedsmænd ere undergivne et Tilsyn fra en anden Statsmagts Side, som efter Forholdets Natur ligeledes vil være den udøvende, idet dens forskjellige Styrelsesled have at paase, at de judicielle lige saavel som andre Embedsmænd behørig røgte deres Embedsgjerning, og eventuelt endog ville kunne drage dem til Ansvar for Tilsidesættelse og Forsømmelse deraf; Skiftelov Nr 155, 30 Novbr 1874 § 89. Om en saadan Beskikkelse, Tilsynsførelse og Dragen til Ansvar fra andre Statsmyndigheders Side bliver der hverken Tale i Henseende til den udøvende eller i Henseende til den lovgivende Magt, idet Kongemagtens Indehaver én Gang for alle er given ved Grl.s § 1; jfr Tronfølgelov 31 Juli 1853; og Rigsdagens Medlemmer vælges paa grundlovmæssig Maade, ligesom ingen er sat til at føre Tilsyn med Kongens og Rigsdagens Udførelse af deres statsretlige Hverv, og Kongen ifølge Grl.s § 12 er ansvarsfri, hvilket Rigsdagen som saadan ogsaa er, medens dens enkelte Medlemmer kun kunne tiltales for Ytringer paa Rigsdagen med vedkommende Tings Samtykke ifølge Grl.s § 57. Naar hertil endelig endnu føjes, at den udøvende Magts Indehaver ifølge Grl.s § 27; jfr Lov om Rettens Pleje, 26 Marts 1909 § 21 og 658; kan indrette extraordinære Retter, kan det ikke nægtes, at den dømmende Myndigheds Udøvere, udvortes set, ere stillede i et Underordnelsesforhold til den udøvende Magt, som bevirker, at Domstolene ikke indtage en med de andre Statsmagters Indehavere i retlig Henseende ligeartet og sideordnet Stilling. Imidlertid er denne Forskjellighed ikke en saadan, som maa lægges Grundloven til Last eller overhovedet kan anses som en Fejl; men den er en saadan, som med Nødvendighed følger af Domstolenes Opgave som Ordninger, der skulle virke for Udførelsen af Statsmagtens Opgave i en vis Retning paa hvert enkelt Sted indenfor hele Riget. Dette medfører nødvendigvis Domstolenes Forgrening i et Indbegreb af over- og underordnede Embeder, og denne Forgrening har igjen til sin naturlige Følge en vis Myndighedsøvelse fra den udøvende Magts Side over den dømmende Myndigheds Udøvere, jfr S. 4. Hvorledes dog Grundloven saa vidt mulig har søgt at give bestemte Regler for dette Domstolenes Forhold til den udøvende Magt og begrænse dennes Beføjelse over for Domstolene paa en saadan Maade, at disses Uafhængighed derigjennem paa bedst mulige Maade sikres, ville vi komme tilbage til strax nedenfor.

Se vi dernæst hen til den dømmende Myndigheds Forretninger, saa møde vi ogsaa her en Forskjel fra, hvad det gjælder om de andre Statsmagter. Spørger man, hvilken den dømmende Myndigheds Opgave over hovedet er, kan man, som ovenfor fremhævet, ikke udsondre et eget Slags Statsforretninger, der særlig og udelukkende vedkomme den; thi vel kan det siges, at den dømmende Myndigheds væsentligste Opgave, saaledes som den almindelige Bevidsthed opfatter og Grundloven maa antages at have forudsat den, er Retstvistigheders Afgjørelse, og vi ere derfor ogsaa enige med Scheel: Priv. Ret.s almindelige Del II, S. 271, i den Paastand, at Formodningen maa være for, at en Sag, i hvilken der er Spørgsmaal om en Afgjørelse af en Retstvist overensstemmende med Retsreglerne, maa henhøre under Domstolenes Virkekreds; men paa den anden Side er der herved dog kun Tale om en Formodning, hvis Rigtighed kan afbevises derved, at enten Lovene have henlagt det paagjældende Anliggende til en anden Statsmyndigheds Afgjørelse, eller dette endog blot maatte være sket ved den fra gammel Tid overleverede Brug, og man kan derfor ogsaa tiltræde Bemærkningen hos J. Nellemann: Civilprocessens almindelige Del S. 77, at Afgjørelsen af, hvor vidt en Sag henhører under Domstolenes Beføjelses Omraade eller ikke, i første Linie maa bero paa den positive Lovgivning, hvorved ikke blot maa tænkes paa de enkelte Loves Ord, men paa den hele ifølge Ret og Brug bestaaende Ordning af de paagjældende Myndigheds Omraader, saaledes som disse historisk have udviklet sig, medens Formodningen kun faar Betydning, hvor aldeles ingen positiv Kjendsgjerning, som kan bestemme Afgjørelsen, foreligger. Men hvad enten man saa ser hen til Domstolenes formodede Hværv eller til det Indbegreb af Forretninger, som den positive Lovgivning maatte have henlagt under dem, saa vil det findes, at deres Hverv ikke, saaledes som de andre Statsmagters, væsentlig eller ialtfald tillige er det, selvstændig og af egen Drift at ordne Samfunds- og Statsforholdene ved at opstille Regler til Efterlevelse for Embedsmænd og Borgere; men de have kun efter Opfordring at prøve og afgjøre de dem forelagte Retssager, og deres Afgjørelses Virkning strækker sig ikke uden for disse. Denne Forskjel kan i Korthed udtrykkes derhen, at den lovgivende og udøvende Magt ere p o l i t i s k e Myndigheder, der inden for videre eller snævrere Grænser have at a n o r d n e Samfundsforholdene, saaledes som det er nødvendigt for at tilvejebringe de bedst mulige Betingelser for alle de inden for Samfundet samlevende og opvoxende Menneskers Udvikling, medens Domstolenes væsentligste Opgave er, naar Tvistigheder rejses eller Retsbrud øves, at h a a n d h æ v e den af de politiske Statsmagter indførte Ordning og for saa vidt ikke kunne opfattes som staaende paa lige Trin med dem.

Endnu en tredje Hovedforskjel maa endelig fremhæves, der ligeledes har sit naturlige Udspring fra det uensartede Hverv, som er tildelt henholdsvis de politiske Statsmagter og den dømmende Myndighed, nemlig Forskjellen i Henseende til Maaden, hvorpaa Tvistigheder angaaende henholdsvis de førstes eller den sidstnævntes Beføjelsers Omraade afgjøres. For den dømmende Myndigheds Vedkommende ere nemlig alle enige om, at den selv afgjør Spørgsmaal om sin Beføjelse, idet vi dog ved denne vide Formulering af Sætningen stiltiende underforstaa: for saa vidt som Domstolene holde sig inden for Grænserne af deres almindelige Hverv, som er Retsstridigheders Afgjørelse, idet man paa ingen Maade kunde fastholde den samme Sætning, hvis f. Ex. Højesteret gik videre til at udstede Anordninger. At den anførte Beføjelse maa tillægges Domstolene indenfor den anførte Grænse, er netop givet ved, at deres Virksomhed gaar ud paa at afgjøre og endelig fastsætte, hvad der i et givet Tilfælde er Ret. Det er klart, at Spørgsmaalet herom ikke vedblivende kan henstaa uløst, saaledes at enhver Afgjørelse, der træffes, kun er foreløbig, idet Sagen til enhver Tid kan optages til fornyet Overvejelse og Paakjendelse. Statens Omsorg for den formelle Retshaandhævelse kan og maa derfor have en Grænse. Naar den har anordnet Myndigheder, til hvilke i Almindelighed omtvistede Retsspørgsmaals Afgjørelse er henlagt, og ordnet dem saa hensigtsmæssigt som mulig med en Flerhed af Instanser, i hvilke de stedfundne Afgjørelser kunne underkastes fornyet Prøvelse, saaledes at derved er naaet den størst mulige Betryggelse for en retfærdig Afgjørelse, saa maa denne staa ved Magt. Dette gælder ogsaa ifølge den endnu bestaaende Procesmaade; jfr dog Kanc. Skr. 6 Marts 1847; H. R. T. 1886 S. 178; og ifølge Loven om Rettens Pleje §§ 414, 415, 952--965 vil en fornyet Paakjendelse af en tidligere paakjendt Sag i hvert Fald kun kunne ske ved Domstolene, saaledes at deres Afgjørelse i alle Tilfælde blive den endelige. Men dette Hensyn til at kunne, »sætte en Sag evindelig Tielse paa« gjør sig kun gjældende ved den dømmende Myndighed, og derfor er ogsaa dens Beføjelse til at afgjøre sin egen Myn- digheds Omraade klar, medens Spørgsmaalet for de øvrige Statsmagters Vedkommende ifølge selve deres Opgave er omtvistet. Denne Tvist er dog ifølge vor positive Ret uden praktisk Interesse i Henseende til den udøvende Magt, da, som ovenfor udviklet, Grl.s § 72 afgjør Spørgsmaalet derhen, at den udøvende Magt ikke selv afgjør Grænserne for sin Myndighed, men Tvistigheder desangaaende eventuelt blive at afgjøre ved Domstolene. Mellem den dømmende og udøvende Magt bestaar altsaa i hvert Fald den Forskjel, at hin selv afgjør Spørgsmaalet om sin Kompetence, medens denne ikke gjør det. Derimod kommer Kvæstionen frem i Henseende til den lovgivende Magt, for hvis Vedkommende der

ikke foreligger en lignende positiv Tilkjendegivelse som i Henseende til den udøvende, og med Hensyn hertil have vi ovenfor I S. 290 flg. søgt at hævde Rigtigheden af den Sætning, at den lovgivende Magt ikke kan være i Besiddelse af den omspurgte Beføjelse, fordi dens Opgave vel er at anordne Retsforholdene inden for de grundlovmæssige Grænser, men ikke at træffe en Afgjørelse af, om de dragne Grænser for Handlefriheden i det foreliggende Tilfælde ere overskredne eller ikke. Denne Opgave bør derimod i alle Tilfælde formodes at tilfalde Domstolene, saaledes at de ere beføjede, hvor en Retstvist foreligger til Afgjørelse, naar blot ingen positiv Forskrift forbyder det. I Kraft deraf maa de formentlig ogsaa være beføjede til at afgjøre Tvistigheder imellem Lovgivningsmagten og de lovundergivne, om hin i Forhold til disse maatte have overskredet de forfatningsmæssige Grænser for sin Myndighed og med denne Sætning til Udgangspunkt kunne vi da forme den heromhandlede Forskjel imellem henholdsvis de politiske Statsmagter og den dømmende Statsmagt derhen, at hine ikke selv kunne afgjøre Spørgsmaalet om deres Myndigheds Grænser, medens denne saa vel har at afgjøre Spørgsmaalet for sin egen som for de andre Statsmagters Vedkommende. Vil man sige, at den dømmende Myndighed i andre Retninger ikke staar lige med de politiske, maa man derfor paa den anden Side erkjende, at den i den her omhandlede Henseende indtager en mere fremragende og betydningsfuld Stilling.

Til Slutning skal endnu blot bemærkes, at Spørgsmaalet om Afgrænsningen i det enkelte af den dømmende Myndigheds Omraade overfor den udøvende finder sin rette Plads i Processen, og vi nøjes derfor med paa dette Punkt at henvise til Fremstillingen hos J. Nellemann: Civilprocessens almindelige Del S. 69 følgende, hvor Spørgsmaalet om, hvad der er Retssag, og hvad der er Øvrighedssag, har fundet en udførlig Besvarelse ved en indgaaende Granskning af den Mangfoldighed af Retsforhold, hvori det kan tænkes at opstaa; jfr ogsaa J. Ussing: Om Tvistigheder med Forvaltningen S. 245; 262; flg. Kun have vi en Bemærkning at gjøre ved førstnævnte Forfatters principielle Udgangspunkt for Spørgsmaalets Besvarelse. Forfatteren vil ifølge sine Udtalelser S. 75 flg. udelukkende tage sit Udgangspunkt i den positive Lovgivning eller, som han nærmere forklarer det sammesteds, i den ifølge Ret og Praxis bestaaende Ordning af de paagjældende Institutioner, saaledes som disse historisk have udviklet sig. Vi ville ikke nægte, at man fra dette Udgangspunkt i mange Tilfælde vil kunne naa til et tilfredsstillende Resultat; men lige fuldt er det ikke tilstrækkeligt; thi sæt, at man i den store Mangfoldighed af ældre eller yngre Retsforhold møder et saadant, med Hensyn til hvilket den positive Lov eller den historisk ud-

viklede Retsopfattelse ikke giver noget Svar paa Spørgsmaalet, om det henhører under Forvaltningen eller under Domstolene — og den Mulighed ligger formentlig ikke saa ganske fjærnt — saa maa man dog nødvendigvis have en almindelig Grundsætning, hvorefter Striden i hvert enkelt Tilfælde maa løses. Sagens Beskaffenhed, saaledes som den foreligger, maa paa Forhaand vække en Formodning for, at den henhører enten under den ene eller under den anden Myndigheds Afgjørelse, og her maa man da formentlig ty til den føromtalte Formodning, at Domstolene ere beføjede, hvor Sagen gaar ud paa Afgjørelse af en Retstvist. Om Grænserne mellem den lovgivende og den dømmende Myndigheds Omraade vil der ordentligvis ikke vel kunne tænkes at opstaa Konflikt, da den lovgivende Magt ifølge sin hele Virksomheds Beskaffenhed ikke let vil kunne tiltage sig Afgjørelser, som retlig tilkommer Domstolene. Men for saa vidt som det dog kan tænkes, maa fastholdes den Hovedsætning, at Domstolene have at bøje sig for Lovgivningsmagtens Fastsættelser, saa langt som deres virkelige Indhold naar, og saa langt som de ikke overskride de grundlovmæssige Grænser for dens Myndighed. Den første Hovedsætning følger af den lovgivende Myndigheds almindelige Opgave, hvortil endnu kommer den positive Tilkjendegivelse i Grl.s §73 om, at Domstolene i deres Kald alene have at rette sig efter Loven, hvilken paa den anden Side ogsaa kan udtrykkes derhen, at de i deres Kald have at rette sig efter Loven. Exempelvis kan fremhæves, at det vel maa ligge inden for Domstolenes almindelige Beføjelse at afgjøre, om en Embedsmand har gjort sig skyldig i et saadant Forhold, som berettiger til at afskedige ham i Overensstemmelse med Pensionslov 5 Jan. 1851 § 6; 27 Febr 1858 § 8; idet denne Afgjørelse i Virkeligheden gaar ud paa Besvarelsen af det Spørgsmaal, om han ved sit Forhold har forbrudt den fulde Pensionsret efter Lovenes §§ 3 og 4, hvilken Besvarelse efter almindelige Regler maa høre under Domstolene. Men hvis Lovgivningsmagten, før Spørgsmaalet endnu er bleven forelagt Domstolene eller uden at oppebie deres Afgjørelse, maatte have fastsat hans Pension ved særlig Lov, ville Domstolene formentlig ikke kunne kjende ham berettiget til Pension i Overensstemmelse med Pensionslovenes §§ 3 og 4. Vel maatte det erkjendes at være en inhuman Fremgangsmaade fra Lovgivningsmagtens Side, naar den paa den anførte Maade afskar den vedkommende fra Adgangen til at gjøre sin Ret gjældende ved Domstolene. Men det maa dog vel fastholdes, at der ikke er nogen retlig Hindring for, at den kan gjøre det, idet der ikke grundlovmæssigt er noget til Hinder for, at den kan tiltage sig selv Afgjørelsen af visse Anliggender ligesaa vel som at overgive den til Øvrigheden i Stedet for at overlade den til Domstolene, og heller ikke er den forfatningsmæssig udelukket fra at forandre

en almindelig Pensionslov ved specielle Love eller fra at give deslige Love tilbagevirkende Kraft, og Domstolene maa derfor være bundne ved den formelt gyldige Lovforskrift, hvor materielt uretfærdig den end i sig maatte være.

Til Hovedsætningen om, at Dommerne i deres Kald have at rette sig efter Lovene, maa imidlertid føjes den ovenomtalte Indskrænkning: saa vidt deres virkelige Indhold strækker sig, og man maa derfor i hvert enkelt Tilfælde være opmærksom paa, om Lovgivningsmagten endelig og ubetinget har villet afgjøre et Anliggende, som Domstolene ellers vilde have været beføjede til at afgjøre, eller om det ikke blot er sket forudsætningsvis, nemlig for saa vidt Domstolene ikke maatte finde, at den gjældende Ret hjemler den vedkommende et andet og bedre Resultat. Saaledes kunde man ved en Pensionslov som den ovenfor omtalte spørge, om ikke Meningen dermed blot var den at fastsætte Størrelsen af den Pension, som ifølge Lovgivningsmagtens Opfattelse skulde tilkomme den vedkommende under Forudsætning af, at hans Forhold befandtes at falde ind under Pensionslovens §§ 6 eller 8, medens i modsat Fald de almindelige Regler i §§ 3 og 4 skulde finde Anvendelse paa ham. En saadan Opfattelse vilde ganske vist ikke kunne siges at være fuldstændig greben ud af Luften; men den vilde dog næppe kunne erkjendes for rigtig, da det ikke kan have Formodning for sig, at den almindelige Lovgivningsmagt skulde ville indlade sig paa en ren hypotetisk Lovgivning, og naar Loven selv ikke udtrykkelig udtaler, at den kun skal gjælde under en vis Forudsætning, men uden videre erklærer, at N. N. skal have et vist Beløb i Pension, saa er Spørgsmaalet om vedkommendes Pensionsret dermed én Gang for alle afgjort, idet Lovgivningsmagten i det givne Tilfælde selv forudsætningsvis har udtalt sig om Mislighedernes Tilværelse og derved paa Forhaand afskaaret Domstolene fra at tage Spørgsmaal derom under Paakjendelse. I Retsbrugen foreligger heller ingen Afgjørelser, der ere i Strid med denne Sætning; thi vel har en H. R. D. i H. R. T. 1862 S. 578 tilkjendt en Embedsmand, der af Regeringen var afskediget med Tilkjendegivelse af, at hans Pension skulde bestemmes i Overensstemmelse med Pensionslovens § 6, Ret til at faa Pensionen bestemt efter Pensionslovens §§ 3 og 4; men Exempel paa, at Domstolene have tilkjendt en Mand Ret til Pension efter de sidstnævnte Paragrafer, efter at Lovgivningsmagten havde bestemt hans Pension i Henhold til Lovens § 6, foreligger ikke, og en slig Dom bør i Henhold til det anførte formentlig heller ikke gives; jfr dog T. f. R. 1863 S. 241 flg.

Men medens altsaa det anførte Forudsætnings Synspunkt ordentligvis ikke vil kunne gives Anvendelse paa almindelige Love, vil der derimod snarere kunne tillægges det Betydning, hvor Talen er om Finans-

love. Dette følger af disses fra de almindelige Loves forskjellige Væsen og Opgave, idet deres grundlovmæssige Bestemmelse, at fastsætte et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter medfører, at de ikke saaledes som de almindelige Love kunne antages at have til Hensigt efter en selvstændig Prøvelse og Granskning at ville slaa fast, hvilke Udgifter der skulle eller ikke skulle paahvile Statskassen, aldeles uafhængig af, hvad den almindelige Lovgivnings Bestemmelse i saa Henseende maatte medføre. Det er som tidligere paavist, en konstitutionel Hovedsætning, at den finanslovgivende Myndighed ikke bør ophæve eller reformere bestaaende Love, og den kan derfor heller ikke i noget Tilfælde formodes at vilde gjøre det. Det Overslag over Statsudgifterne, som Finansloven indeholder, kan derfor, for saa vidt det hele Indbegreb af lovhjemlede Udgifter angaar, kun betragtes som en Udtalelse fra den finanslovgivende Myndigheds Side af, at den bevilger de paagjældende Udgifter, for saa vidt som de maatte findes at være lovhjemlede, hvorom den imidlertid ikke selv har villet tiltage sig Udøvelsen af et endeligt Skjøn. Ligesom derfor Regeringen vil være fuldt ud beføjet til, naar der senere rejses Spørgsmaal om visse af de bevilgede Udgifters Lovhjemlethed, ikke uden videre at udbetale dem, men først erhverve Dom for, at de virkelig paahvile Statskassen, saaledes vil den finanslovgivende Myndigheds Undladelse af at medtage visse Udgifter heller ikke kunne betragtes som Udtryk for en bestemt Tilkjendegivelse af, at de paagjældende Udgifter ikke skulle paahvile Statskassen, saaledes at, selv om der maatte findes Lovhjemmel for dem, denne skal have mistet sin Gyldighed; men Undladelsen af at medtage dem kan i det højeste betragtes som et Udtryk for, at den finanslovgivende Myndighed ikke har kunnet anerkjende de paagjældende Fordringer som fuldt lovhjemlede og derfor heller ikke har villet bevilge deres Fyldestgjørelse, forinden en Afgjørelse af, at Forpligtelsen virkelig paahviler Statskassen, er erhvervet. Eller ogsaa kan det tænkes, at den finanslovgivende Myndighed af en eller anden Aarsag ikke har villet bevilge dem, men overladt den Berettigede at indtale sin Ret ved Domstolene, hvis Afgjørelse saa bliver efterkommet; U. f. R. 1895 S. 987; paa samme Maade, som hvor ny opkomne Retskrav, der ikke ere søgte bevilgede, godkjendes af Domstolene; U. f. R. 1896 S. 173. Det er klart, at man paa denne Maade lægger et fornuftigt Indhold ind i den finanslovgivende Myndigheds Beslutning, idet den ganske svarer til den, som en privat Mand fatter, naar Talen bliver, om han vil honorere en vis Fordring eller ikke. Hans Beslutning om at undlade det gjælder da kun under Forudsætning af, at Domstolene ikke maatte kjende ham pligtig dertil, og paa samme Maade kan da ogsaa den finanslovgivende Myndigheds Beslutning kun antages at skulle gjælde under den samme

Forudsætning, idet den ikke tør forudsættes at ville vægre sig ved at fyldestgjøre Krav, som ere erkjendte lovlig at paahvile Statskassen. I Overensstemmelse hermed ere ogsaa Udtalelserne i forskjellige Højesterets Domme; jfr J. Nellemann: Civil Processens almindelige Del S. 146--147.

§ 16.

Grundlovens Regler om den dømmende Myndighed.

Foruden den ovenfor anførte Hovedbestemmelse i § 2 indeholder Grundloven endnu forskjellige Udtalelser om den dømmende Myndigheds Udøvelse, dog forholdsvis langt færre end angaaende henholdsvis den lovgivende og udøvende Magt. Og betragte vi dernæst det almindelige Sigte med de i Grundloven optagne Forskrifter, maa vi sige, at det for de aller flestes vedkommende er rettet paa at afgrænse den Afhængighed af den udøvende, hvori den dømmende Myndighed ifølge selve Statsstyrelsens almindelige Ordning er stillet, og skaffe dens Indehavere en saa fri Stilling som mulig. Til dette Øjemed indeholder Grundloven et Indbegreb af Bestemmelser, sigtende til at sikre Dommernes personlige Uafhængighed af den udøvende Magt.

Her maa først erindres Reglen i Grl.s § 73 om, at Dommerne ikke kunne afsættes uden ved Dom, ej heller forflyttes mod deres Ønske uden for de Tilfælde, hvor en Omordning af Domstolene finder Sted. Dog kan den Dommer, der har fyldt sit 65 Aar afskediges, men uden Tab af Indtægter; og heller ikke gjælder den anførte Forskrift om de nuværende Underdommere, der tillige have administrative Forretninger; jfr Grundlovens 3dje midlertidige Bestemmelse jfr Lov om Rettens Pleje § 22.

I Forbindelse med den anførte Forskrift mærkes dernæst Bestemmelsen i Grl.s § 73, sigtende til at stille Dommerne i deres embedsmæssige Virken uafhængigt af den udøvende Magt, idet den foreskriver, at de i deres Kald alene have at rette sig efter Loven, hvilken Forskrift dog i det væsentlige kun indeholder en Omskrivning af Bestemmelsen i Grl.s § 2 om, at den dømmende Myndighed er hos Domstolene; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2479 og 3338, hvor Udvalgets Ordfører bemærker: »Naar man udtaler Dommerens Uafhængighed, fordi han alene er afhængig af Loven, saa vil enhver vide, at det, som derved siges, er, at Dommerne ere uafhængige af alle saadanne Befalinger, der ikke have Lovhjemmel, der ikke virkelig ere retlige, der ikke udspringe, det være sig umiddelbart eller middelbart af den lovgivende Myndighed eller af andre anerkjendte Retskilder f. Ex. Retssædvanerne

Det tror jeg ved en anerkjendt Sprogbrug forstaas ved Loven i Modsætning til den enkelte bestemte Lov». Dette Udtryk er altsaa, ligesom, lex terræ i vor ældre Ret enstydig med Lands Lov og Ret. I Modsætning dertil staa de lovstridige Befalinger.

Til de anførte Forskrifter, der hovedsagelig sigte til at stille Afgjørelsen af den enkelte Sag udenfor den udøvende Magts Raaderum, slutter sig dernæst Bestemmelsen i Grl.s § 70, sigtende til i Almindelighed at værge selve Ordningen af den dømmende Myndighed mod den udøvende Magts Indgreb, idet den paabyder, at den dømmende Magts Udøvelse kun kan ordnes ved Lov. Ved Fremstillingen af den lovgivende Magts Omraade have vi dog fremhævet de Indskrænkninger, hvormed denne Regel maa forstaas, idet i særdeleshed den Adgang til at nedsætte overordentlige Retter, som i Tiden før Grundloven tilkom Kongen, fremdeles maa være bevaret for ham i Kraft af Grl.s § 27, for saa vidt den enten er hjemlet ved Lov; jfr Kgl. 14 Novbr 1665 Art. 25; D. L. 1—2—1; Konkurslov Nr 51, 25 Marts 1872 § 147; Skiftelov Nr 155, 30 Novbr 1874 § 83; eller ifølge de før 5 Juni 1849 gjældende Regler indtil da har været i Brug. Ligeledes vil den Adgang til at meddele processuelle Bevillinger, som tilkom den udøvende Magts Indehaver før Grundlovens Tid, være vedbleven inden for de ved Grl.s § 27 dragne Grænser. Endvidere vil en Omordning af Retskredsene indenfor visse Grænser kunne ske ad administrativ Vej; jfr Lov om Lønninger for Retsbetjente 2 Juli 1870 § 8; for Fremtiden Lov om Rettens Pleje, Nr. 53, 26 Marts 1909 §§ 12, 21 m. fl. Men hvor ingen slig Lovhjemmel for den udøvende Magts Indgriben findes, vil ingen Regel angaaende den dømmende Myndighed, være sig angaaende Retternes Ordning, Beføjelse eller Virkemaade kunne gives uden af den lovgivende Magt, Bekjgj. 1 Juni 1865, som oprettede en Overjustitskommission for de efter Freden 30 Oktbr 1864 ved Riget forblevne slesvigske Distrikter, danner ingen Undtagelse herfra, idet de paagjældende Distrikter den Gang endnu ikke vare inddragne under Grundlovens Herredømme.

Endelig har Grundloven endnu i §§ 68 og 69; jfr § 14; givet en Række Bestemmelser om Sammensætningen af den forfatningsmæssige Domstol, Rigsretten, hvilke Bestemmelser derhos ifølge Grundlovens 2den midlertidige Bestemmelse indtil videre bliver at udfylde ved Indholdet af Lov 3 Marts 1852 om Forfølgning for Rigsretten.

Foruden den anførte Klasse Bestemmelser, der ere egentlige Retsforskrifter, sigtende til at værne om Dommernes og Domstolenes Uafhængighed, indeholder Grundloven endnu en Række herhen hørende Bestemmelser, der ikke have Karakteren af virkelige Retsforskrifter, men af politiske Programmer, som det er en Lovgivningsmagten

af den grundlovgivende Myndighed paabudt Pligt at gjennemføre. Men med Hensyn til alle deslige Programmer eller Løfteparagrafer er der den Ting at bemærke, at det ifølge selve Forholdets Natur maa berò paa den lovgivende Magts eget fornuftige Skjøn, om den overhovedet vil gjennemføre dem; thi ingen grundlovgivende Myndighed vil med Virkning kunne paalægge Lovgivningsmagten at gjennemføre en Foranstaltning, som den selv anser for utilraadelig. Gjennemførelsen af det vedkommende Program er derfor nødvendigvis betinget af, at Lovgivningsmagten vedblivende deler den grundlovgivende Myndigheds Opfattelse af den paagjældende Foranstaltnings Hensigtsmæssighed, da Paabudet deraf under en modsat Forudsætning uundgaaelig vil blive henstaaende som et dødt Bogstav. Men kommer Lovgivningsmagten til den endelige Opfattelse, at den paagjældende Foranstaltnings Gjennemførelse er utilraadelig, bør den dog søge den paagjældende Grundlovsforskrift ændret eller ophævet, idet den, saa længe den bestaar, giver alle vedkommende en Ret til at kræve den gjennemført, og Nægtelse af at gjøre dette eller en kun ufuldkommen Gjennemførelse deraf er en Uret mod alle de Borgere, hvis Rettigheder derved beskjæres. Dette gjælder saaledes i Henseende til Forskriften i Grl.s § 32, der kun ufuldkommen gjennemførtes ved Lov om en midlertidig Omfordeling af Folketingsvalgkredsene Nr 223 24 Decbr 1894, hvorfor der ogsaa i Samlingen 1905—1906 II S. 240 og igjen i Samlingen 1908—1909 er forelagt Forslag til en Ændring i samme Bestemmelse. Men selv om den lovgivende Magt fastholder Tanken om Grundlovsbudets Opfyldelse, vil det selvfølgelig ikke kunne kræves opfyldt til hvert givet Tidspunkt; men dets Opfyldelse maa nødvendigvis rette sig efter Lovgivningsmagtens og dens enkelte Bestandeles egen Lejlighed. Deraf vil imidlertid Følgen jævnlig blive, at Grundlovens saakaldte Løfteparagrafer i kortere eller længere Tid kan blive henstaaende uopfyldte, og dette er da ogsaa blevet Tilfældet med de derhen hørende Forskrifter i vor Grundlov, saavel vedrørende andre Anliggender f. Ex. Folkekirkens; Forfatning; jfr Grl.s § 75; Haandbog i den danske Kirkeret S. 67—70; og nedenfor S. 313; som ogsaa vedrørende den dømmende Myndigheds Ordning. En herhen hørende Forskrift indeholdes i Grl.s § 71; jfr Grundloven 1849 § 76; som paabyder, at Retsplejen bliver at adskille fra Forvaltningen efter de Regler, der fastsættes ved Lov, hvilket den endnu kun er i Kjøbenhavn og til en vis Grad paa Frederiksberg Lov Nr 51, 5 Apr 1888. Denne Forskrift er begrundet i et dobbelt Hensyn; for det første et politisk, idet den Sammenblanding af forskjelligartede Hverv, som ifølge den bestaaende Ordning finder Sted i Underinstansen, er til Hinder for den behørige Gjennemførelse af Grundsætningen om Dommeres Uafsættelighed af Hensyn til de udøvende Forret-

ninger, der ere paalagte dem; jfr Grundlovens 3dje midlertidige Bestemmelse; for det andet et sagligt, idet Grundsætningen om Ønskeligheden af Arbejdets Deling ogsaa gjør sig gjældende paa dette Punkt i den Retning, at det maa foretrækkes at samle henholdsvis de udøvende og dømmende Forretninger, der i og for sig ere af væsentlig uensartet Natur, paa forskjellige Hænder. Det tilkommer Lovgivningsmagten at bestemme, paa hvilken Maade og i hvilket Omfang Adskillelsen skal iværksættes samt at tilføje de Lempelser i Hovedreglen, som efter Omstændighederne maatte findes ønskelige, dels paa Grund af visse Forretningers blandede Natur, dels paa Grund af stedlige eller andre særegne Forhold; jfr Beretningen om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2459—60; 2463—65; 3330—32. Fra først af var det Meningen, at disse Reformer bleve at gjennemføre i Forbindelse med den Reform af selve Retsplejen, som paabydes i Grl.s § 74, hvorefter Offentlighed og Mundtlighed saa snart og saavidt som muligt skal gjennemføres i hele Retsplejen og Nævninger skulle indføres i Misgjerningssager samt i Sager, der rejse sig af politiske Lovovertrædelser. Som enkelte Bidrag til Gjennemførelse af nogen Del af de her opstillede Programmer, saasom af en større Mundtlighed i Procesmaaden kunne for den borgerlige Retsplejes vedkommende mærkes Loven om Sø- og Handelsretten 19 Febr 1861, og for Strafferetsplejens vedkommende Loven om visse Politisagers Behandling i Kjøbenhavn 11 Febr 1863 og Loven om Rigsretten 3 Marts 1852.

En samlet Oversigt over de mange og gjentagne Forsøg paa at gjennemføre hele Indbegrebet af de i de anførte Grundlovsparagraffer paabudte Reformer findes i Rigsdagstidende 1905—06 Tillæg A. Sp. 4113 flg. Ved det i samme Rigsdagssamling Rigsdagen forelagte Forslag til Loven om Retsplejen havde den daværende Justitsminister Alberti imidlertid foreslaaet udsat Gjennemførelsen af den i Grl.s § 71 krævede Reform, saaledes at Underretsdommere udenfor Kjøbenhavn, indtil anden Bestemmelse træffes ved Lov, vedblive foruden deres Dommergjerning at varetage samtlige de til Retsbetjentene efter den hidtilværende Ordning henlagte administrative Forretninger; kun i Underretskredse, hvor Folketallet efter sidste Folketælling overskrider 40,000 Indbyggere, ansættes en særlig Dommer, til hvilken henlægges de Dommere og Skrivere ved Underretten paahvilende Forretninger vedrørende Strafferetsplejen og den borgerlige Retspleje, og en særlig Politimester, til hvilken Underdommerens tidligere administrative Forretninger henlægges. Om selve Reformen af Retsplejen ved Lov Nr 53, 26 Marts 1909; der dog endnu venter paa sin Ikrafttræden ifølge Lovens § 998; jfr Munch Petersen Loven om Rettens Pleje med Anmærkninger og Register 1909. Den nye Retspleje. 1908.

Anm. Grundloven 1849 § 75 bestemte, at den med visse Ejendomme forbundne dømmende Myndighed skulde ophæves ved Lov. Denne dømmende Myndighed eller saakaldte patrimonielle Jurisdiktion omfattede dels den Overdommermyndighed i Politisager og den Skifte Jurisdiktion, der tilkom Lensbesiddere i Egenskab af Amtmænd, dels den jorddrotlige Skifte Jurisdiktion, der tilkom Lensbesiddere og Ejere af komplette Sædegaarde. Dertil kom endelig endnu den Skifte- og Avktions Jurisdiktion, der ifølge særlig Bevilling var forbundet med Besiddelsen af visse Ejendomme. Den her omhandlede Jurisdiktion var alt fuldstændig ophævet ved Lov 28 Apr 1850; Schlegels Samling af Højesterets Domme I S. 492; og Lov 14 Juni 1850; jfr provisorisk Fdg. 27 Maj 1848; som dog ikke gjælder for Færøerne, hvor derfor Overpolitiretten endnu bestaar; U. f R. 1888 S. 1102; samt i Henseende til den Avktions Jurisdiktion, der tilkom Vallø- og Vemmetofte Klostre, Resol. 22 Maj 1853 og 12 Jan. 1866; jfr Dep. Tid. s. A. S. 519—21. Da herefter Øjemedet med Bestemmelsen i Grundloven 1849 § 75 var fuldstændig opnaaet, fandtes der ingen Anledning til at gjentage Forskriften i den nu gjældende Grundlov; men dens Udeladelse har dog den retlige Betydning, at en ny Forbindelse af den dømmende Myndighed med Besiddelsen af faste Ejendomme, hvorom der iøvrigt ifølge selve Forholdenes Natur næppe nogen Sinde vil blive Tale, ikke vilde kunne anses som en grundlovstridig Foranstaltning.

Fjerde Kapitel.

Statsmagtens Grænser.

§ 17.

Indledende Bemærkninger.

Imod den Overskrift, som vi have givet dette Afsnit, kunde man maaske paa Forhaand ville rejse den Indvending, at Statsmagten ifølge sit Væsen som selvstændig Magt er og altid maa være ubegrænset. Hos engelske Forfattere, f. Ex. Blakstone, vil man derfor ogsaa finde fremhævet Sætningen om Parlamentets saakaldte Omnipotens, der strækker sig saa vidt, som Naturlovene ikke lægge Hindringer i Vejen derfor, idet Parlamentet siges at kunne gjøre alt, hvad det vil, undtagen saadanne Ting som f. Ex. at forvandle Mand til Kvinde og omvendt. I denne Sætning er indeholdt den Sandhed, at Statsmagten som selvstændig Magt ikke kan lade sig Grænserne for sin Myndighed foreskrive af andre,

men at den selv maa sætte sig dem af sin egen fri Vilje. Spørgsmaalet bliver imidlertid saa, om Statsmagten dog ikke bør sætte sig selv deslige Grænser for sin Myndighed, og der kan ikke være Tvivl om, at dette Spørgsmaal maa besvares bekræftende. Thi Statsmagten er ikke en blot og bar Magt, der som den stærkeste i Samfundet kan handle efter sit eget vilkaarlige Forgodtbefindende; den er tværtimod en sædelig Magt, hvis Opgave paa den ene Side omfatter, men paa den anden Side ogsaa er indskrænket til at anordne og haandhæve Retsideens Krav til den sociale Ordning. Vel hedder det i Nutidens Fremstillinger jævnligt, at Staten ikke blot er en Retsstat, men tillige en Kulturstat, for saa vidt som den skal virke for Samfundets Udvikling og Fremskridt i alle Retninger. Men denne Virksomhed for Kulturen er dog ikke ejendommelig for Staten. Den Opgave kan ogsaa søges fyldestgjort gjennem private Personer og Foreninger, der arbejde for Udviklingen af Kirke og Skole, Kunst, Haandværk og Industri, Landbrug, Jernbaner, Telegrafer m. v. Men Staten er det suveræne Samfund hvorfra alene al Retsordning og al Retshævdelse har sit nærmere eller fjærnere Udspring, og derfor er Statens ejendommelige Væsen og Formaal alene og fyldestgørende betegnet ved dens Egenskab som Retsstat. I Kraft af dette sit Formaal og de Følgesætninger, som udspringe deraf, maa Statsmagten nødvendigvis sætte sig selv visse Skranker for sin Raaden, idet der maa være de Sfærer i Menneskelivet, hvortil den ikke udstrækker sig, og indenfor selve de Sfærer, hvis Ordning den behersker, kan den dernæst ikke herske paa en hvilken som helst Maade uden at fornægte sit eget Væsen og Formaal. Spørge vi saa videre, om og hvor vidt Statsmagten virkelig har sat sig selv deslige Grænser, da maa vi sige, at de i ældre Tid saa at sige underforstodes i den almindelige Bevisthed og derfor anerkjendtes mere stiltiende og forudsætningsvis. Det er først den nyere og nyeste Tids Forfatninger, der udtrykkelig have fremhævet og formuleret dem som retlig forpligtende Normer. I England, hvis Forfatning ikke er naaet til at sammenordnes til en Grundlov, fremtræde de rent og klart som Regler, hvilke Lovgivningsmagten har opstillet for sig selv, ikke som Grænser for dens Myndighed, der ere dragen af andre, og for saa vidt er det forklarligt, at man endnu i England taler om Parlamentets eller Lovgivningsmagtens Omnipotens; men paa Fastlandet er man gaaet et Skridt videre, idet de i Grundlovsform sammenordnede Forfatninger have optaget en Række herhen hørende Bestemmelser i sig og derved opstillet dem som Regler, givne af den grundlovgivende Myndighed for samtlige de grundlovbestemte Magters Virksomhed, den almindelige Lovgivningsmagt derunder indbefattet, og her har derfor Statsmagten ogsaa formelt begrænset

sig selv saa vidt, som det ifølge dens eget Væsen er mulig, idet den øverste, statsdannende eller grundlovgivende, Myndighed som saadan altid maa være statsretlig ubegrænset.

I Overensstemmelse med den her paapegede Fastlands Udvikling har ogsaa Tilstanden paa det her omhandlede Punkt skiftet i vor offentlige Ret, hvilket vil fremgaa af en Sammenligning mellem den ældre Kongelov 14 Novbr 1665 og Grundloven 28 Juli 1866, jfr Grundloven 5 Juni 1849. Imidlertid maa vi dog dvæle lidt ved dette Punkt, da Forholdet mellem Statsmagtens Udstrækning ifølge Kongeloven og ifølge Grundloven undertiden bliver misforstaaet. Man maa nemlig ikke hengive sig til den Opfattelse, at Statsmagten ifølge Kongeloven materielt set var ubegrænset, saaledes at Kongen som dens Indehaver havde »Ret« til at gjøre, hvad som helst ham lystede, og at han følgelig ikke i noget Tilfælde kunde begaa Uret«. Der kan ikke være Tvivl om, at den almindelige Retsbevisthed hos os allerede længe før Enevældens Indførelse havde erkjendt Sætningen om, at Statsmagten havde sine Grænser, saa vist som det stændiske Monarki, der bestod før det nævnte Tidspunkt, ikke var et Despoti, hvor Fyrsten alene var Herre, men samtlige Undersaatter Trælle. Og dette historisk givne Begreb om Statsmagtens Væsen, Udstrækning og Grænser maa ogsaa Kongeloven forudsættes at være gaaet ud fra og at have lagt til Grund ved at give sine nye Forskrifter om Indehaveren deraf. Naar saaledes Kongeloven 14 November 1665 § 6 udtaler, at Kongen i Almindelighed ene skal have Magt til at bruge alle Regalier og jura majestatis, hvad Navn de og have kunde, da kan der ikke være Tvivl om, at Kongelovens Forfatter ved disse regalia og jura majestatis ikke har tænkt paa at tillægge Kongen en hvilken som helst Magt og Myndighed over Undersaatterne, men kun det Indbegreb af Beføjelser, som den almindelige Bevisthed historisk havde udformet og tillagt Statsmagtens Indehaver. Disse Beføjelser, som tidligere vare blevne øvede af Kongen og Rigens Raad samt Rigets Stænder, skulde nu ifølge Kongeloven tilkomme Kongen alene; men andet og mere ligger der heller ikke i dens Forskrift, og det er følgelig en Misforstaaelse, naar man gaar ud fra den Formening, at Kongeloven vilde reformere den tidligere bestaaende Ordning ikke blot i Henseende til Statsmagtens Indehavelse, men ogsaa i Henseende til dens Omfang ved at ophæve alle tidligere anerkjendte og forudsatte Indskrænkninger deri og med ét Slag indføre et fuldstændigt Despoti i Riget. Hvilke Urigtigheder man naar til ved en slig Antagelse, kan nærmere godtgjøres ved et bestemt Exempel. En Forfatter, som aabenbart gaar ud fra den her bekæmpede Anskuelse, idet han har overset Begrænsningen, som er indeholdt i de anførte Ord af Kongelovens § 6, har nemlig fremsat den Paastand, at der alt vel overvejet aldeles ikke

fandtes det, som vi nu kalde privatretlig Ejendom her i Landet i Tiden fra 1660 til 1849. Ligesaa vist, bemærker han, som efter Oldtidens Love en Ejer havde Ret til at dræbe sin Træl for den mindste Bagatel, ja helt uden Grund, ligesaa sikkert havde den enevældige Konge Ret til at lade sine Undersaatter hænge og konfiskere deres Gods uden Lov og Dom ganske efter Behag; thi »i Modsætning til Grundloven hvilede Kongeloven paa en Fornægtelse af den private Ejendomsret«; jfr V. Vallø: Om Vallø Stifts og Vemmetofte Klosters retlige Stilling S. 54—55. Imod denne Bevisførelse maa imidlertid strax rejses en Indvending. Hvis der nemlig har existeret privat Ejendomsret her i Landet før 1660, saa maa den ogsaa være vedbleven efter den Tid; thi Kongeloven overdrager intetsteds al Ejendomsret i Landet til Kongen, men overgiver ham kun alle regalia og jura majestatis, hvorunder i Henhold til den overleverede Opfattelse ikke kunde indbefattes andet og mere end den offentligretlige Raaden over den private Ejendom, som tidligere var bleven øvet af Kongen i Forening med andre Myndigheder, men fremtidig i Henhold til Kongelovens Forskrift skulde øves af ham alene. Og paa den anden Side maa fastholdes, at hvis der ikke har existeret nogen privat Ejendomsret her i Landet i Tiden efter 1660, da existerer den endnu ikke den Dag i Dag, saa vist som det er en Kjendsgjerning, at Grundloven intetsteds har indstiftet og overdraget en Ejendomsret, hvor den ikke tidligere fandtes, men kun tillagt den alt forinden existerende Ejendomsret en yderligere grundlovmæssig Beskyttelse, idet den i § 82 siger, at Ejendomsretten er ukrænkelig. Hvis Forfatteren har Ret i den af ham opstillede Paastand, hvis Borgernes saakaldte Ejendomsret før 1849 i Virkeligheden kun var et Besiddelsesforhold, medens Ejendomsretten var hos Staten, da er bemeldte Forhold heller ikke beskyttet ved Grl.s § 82, men Borgernes formentlige Ejendom vil fremdeles staa til Statens Raadighed som dennes virkelige Ejendom, og Forandringen, som har fundet Sted, er kun den, at den fulde Raadighedsret derover nu ikke længere som tidligere er hos Kongen alene. Erkjendes imidlertid denne Opfattelse, som det utvivlsomt bør ske, for en Urigtighed, saa maa det ogsaa nødvendigvis anerkjendes, at der alt i Enevældens Tid bestod en virkelig Ejendomsret, hvilket med andre Ord vil sige, at Kongen ikke havde Ret til efter Behag at raade over den private Formue, men kun indenfor visse Grænser, og at han følgelig begik materiel Uret ved at overskride disse; thi under de regalia og jura majestatis, som Kongeloven havde overdraget ham, indbefattedes ikke en hvilken som helst Beføjelse til f. Ex. efter Behag at bemægtige sig Undersaatternes Formue. Et saadant Despoti havde Stænderne ingenlunde tilsigtet at underkaste sig selv og deres Efterkommere, da de i 1660 overdroge Frederik III Ene-

voldsmagten, og hvis nogen Konge havde tilladt sig at øve en slig despotisk Myndighed, havde han derfor ikke øvet Ret, men Uret, idet han havde overskredet sin forfatningsmæssige Myndighed, om der end ikke havde kunnet være Tale om formelt at haandhæve den forfatningsmæssige Ordning mod et sligt Overgreb.

Paa ganske tilsvarende Vis maa besvares Spørgsmaalet, om der alt før Grundloven bestod en Statsborgerret her i Landet, eller ikke; Sønderjydske Aarbøger 1907 S. 55 flg.

Maa vi altsaa i Henhold til det anførte erkjende, at Forskjellen mellem Tilstanden før og efter Grundlovens Indførelse ikke er den, at Statsmagten før Grundloven var ubegrænset og først er bleven begrænset efter den Tid, saa maa vi yderligere spørge, hvori da den virkelige Forskjel bestaar, og Svaret herpaa lyder, at 1) Grundloven ved at indføre Nødvendigheden af en Regering med konstitutionelt ansvarlige Ministre og indstifte uafhængige Domstole har muliggjort en virkelig regelmæssig Haandhævelse af de fastsatte Grænser for Statsmagtens forskjellige Beføjelser, hvorom der ikke kunde være Tale ifølge Kongeloven, da Kongen tillige var øverste Dommer; at 2) Statsmagtens Grænser ikke vare udtrykkelig fremhævede i Kongeloven, idet den, som paavist, nøjedes med at udtale, at al Statsmagt skulde være hos Kongen, hvorimod Spørgsmaalet om Omraadet og Grænserne for den Myndighed, der derved var skjænket ham, væsentlig maatte besvares i Henhold til anden Steds fra givne Kjendsgjerninger. I den gjældende Grundlov stiller derimod Forholdet sig anderledes, idet Statsmagtens Grænser i forskjellig Retning ere særlig fremhævede og nøjere bestemte ved en Række Grundlovsparagrafer, som derhos drage Grænsen gjennemgaaende fornuftigere end den tidligere Lovgivning.

Undersøger man nemlig, hvilke positive Bestemmelser Kongeloven indeholder, som bandt Statsherskeren, da indskrænkede disse sig til Bestemmelserne om Arvefølgen i Artt. 27—40 og om Religionen i Art. 1; men forøvrigt søgte Loven kun at bevare hele Statsmagtens Fylde hos Kongen; jfr Artt. 7 og 26, hvorimod den intet Steds indeholdt Bestemmelser, sigtende til at sikre de statsundergivne Samfund og Enkeltmænd visse Goder. Betragte vi derimod den gjældende Grundlov, har den i et langt videre Omfang indført en grundlovbestemt Ordning, der i dens Helhed kan siges at danne en Grænse for Statsmagten, saa vidt som en saadan ifølge det foran S. 269—70 bemærkede overhovedet statsretlig lader sig opstille. Men for saa vidt som Grundlovens Forskrifter have til umiddelbart Formaal at ordne selve Statsmagtens Indehavelse og de forskjellige Retninger, i hvilke dens Virksomhed udfolder sig, falde de dog ikke ind under dem, hvilke vi her have for Øje som sættende Grænser

for Statsmagten; thi om saadanne kan man kun tale, hvor Forfatningen stiller de statsundergivne Samfund og Individer som selvstændig berettigede overfor Statsmagten ved at tillægge dem Krav paa bestemte Goder, for hvis Skyld Statsmagtens Virken bestemmes og begrænses i forskjellig Retning, dels derved, at den skal undlade at gjøre Indgreb i den Frihed, som de statsundergivne faktisk nyde, dels saaledes, at den skal udfolde en positiv Virksomhed for at skaffe dem visse forfatningsmæssige Goder. Hvad disse sidste angaar, kan dog mærkes, at de spille en mere underordnet Rolle, idet ingen Forfatning kan indlade sig paa at give udtømmende Forskrifter om de Goder, som Staten skal yde sine Borgere, da den derved vilde føres ind paa en Fremstilling af selve de ubestemmelig omfattende Statsformaal, og de enkelte Bestemmelser af den herhen hørende Art, som ogsaa vor Grundlov indeholder, saasom i §§ 74, 75, 83, 84 og 85 have derfor i Lighed med andre Bestemmelser af lignende Natur mere Betydning som Lovgivningsgrundsætninger, end som Retsregler. Anderledes stiller Forholdet sig derimod med de Bestemmelser, der drage Grænsen negativt ved til de statsundergivnes Fordel at paalægge Statsmagten en vis Undladen eller dog kun tillade den at handle under visse Betingelser og Forudsætninger. Af den Slags Bestemmelser indeholdt Kongeloven aldeles ingen; men de skyldes først den nyere Tids Forfatninger, der ved en fornuftig Opfattelse af Statens Væsen og Formaal ogsaa ere blevne førte til at opstille Grænser for dens Myndighed i denne Retning.

Disse Grænser ere for den væsentligste Del givne ved selve Statens Væsen som Retsstat ɔ: som et Samfund, dannet til Rettens Anordning og Haandhævelse. Og vil man saa atter have en nærmere Forklaring af denne Begrebs Bestemmelse, kan den gives derhen, at Statens Opgave er at tilvejebringe og haandhæve en udvortes sædelig Ordning i de menneskelige Samlivsforhold indenfor dens Grænser, for saa vidt det kan ske ved Hjælp af ydre Magt. Den sædelige Ordning, der saaledes kan og skal haandhæves ad udvortes Vej, er netop Retten. Deraf følger imidlertid med logisk Nødvendighed, at Statens Magt og Myndighed som Retsstat ikke strækker sig ud over selve Retsforholdene. Alle Samlivsforhold, der og for saa vidt som de ligge udenfor Retssfæren som Følge af, at Menneskenes sædelige Udvikling indenfor dem maa bæres ikke af Tvangen men af Friheden, ere derfor unddragne Statsmagtens Herredømme. Dette gjælder saaledes om Individernes Trosliv, hvilket Staten ikke bør ville beherske positivt, idet den bør nøjes med at drage de Grænser for dets Ytringer, som de almindelige Regler, der værne om den uforstyrrede Bestand af den Samfundsorden, som den anordner og haandhæver, nødvendiggjøre; og indenfor denne Ramme bør den lade

det udvikle sig paa Grundlag af Borgernes frie Virksomhed. Mod denne Sætning har Staten dog fra gammel Tid syndet i høj Grad. Den romersk-katolske Kirke foregik den med sit Exempel; thi dens Lære var, at Vejen til Salighed kun gik igjennem Kirken, og for at kunne frelse Sjælene maatte Kirken derfor herske over Aanderne. Ved Reformationen indtraadte nærmest kun den Forandring, at det nu i de protestantiske Lande blev Staten, som overtog Kirkens Opgave, og Trostvang og Censur vedbleve derfor at herske i alle Stater; jfr endnu Kongelovens Art. 1; uden Hensyn til Forskjellen i Folkenes Trosbekjendelse, indtil Erklæringen af Menneskerettighederne i den franske Nationalforsamling den 26de Avgust 1789 betegnede en friere og fornuftigere Opfattelses Gjennembrud, som senere er bleven samtlige de nyere Forfatningers, hvoriblandt ogsaa vor Grundlovs, Fælleseje. Derefter er det tidligere Princip om Trostvang fra Statens Side bleven afløst af en Gudsdyrkelses- og Trosfrihed, som er hjemlet ved Grl.s § 76; jfr §§ 77 og 79.

Men ved denne negative Sætning er Grundloven dog ikke bleven staaende, idet den yderligere har paalagt Statsmagten bestemte Forpligtelser overfor forskjellige Trossamfund, nemlig paa den ene Side Folkekirken, som den i § 3 tilsiger Statens Understøttelse og ifølge § 75, at dens Forfatning skal ordnes ved Lov; paa den anden Side de fra Folkekirken afvigende Trossamfund, om hvilke den i § 77 forudsætter, at de kunne være anerkjendte, og i § 78 udtrykkelig paabyder, at deres Forhold skal ordnes ved Lov. I det følgende ville vi herefter først komme til at omhandle Statens Forhold til de forskjellige Trosbekjendelser og Trossamfund.

Men foruden den anførte Følge i Henseende til Unddragelse af visse Livsforhold fra Statsmagtens Herredømme afføder Anerkjendelsen af Statens Væsen som Retsstat endnu en Følgesætning i Henseende til de Forhold, som den behersker, idet disse virkelig bør beherskes i Overensstemmelse med de gjældende Retsnormer. Statens Magtanvendelse paa dette Punkt bør derfor ikke være en retløs Vilkaarlighed men en virkelig Retshaandhævelse, saaledes at Borgernes private Retssfære er ukrænkelig paa den Maade, at den ikke kan antastes af Statsmyndighederne uden i Medfør af den gjældende Ret, og kun for saa vidt dennes Hævdelse nødvendiggjør. Stod Retsstaten i den før omtalte Retning i Modsætning til Kirkestaten som den, der ogsaa vil beherske Troslivet, saa staar den i denne Retning i Modsætning til Politistaten som den, der ikke anerkjender, at Enkeltvæsenerne staa med en selvstændig Berettigelse overfor Staten, skjønt den i sidste Instans dog kun er til for deres Skyld, men efter Omstændighederne er rede til at ofre dem af politiske Grunde, hvor en formentlig Samfundsinteresse byder det f. Ex.

ved at fængsle eller paa anden Maade gjøre en ubekvem Person uskadelig. Hvorledes dette Politistatens Princip har hersket, og hvilke Misbrug der paa dette Omraade ere øvede under det ældre Regimente f. Ex. i Frankrig i Henseende til personlig Frihedsberøvelse, turde være tilstrækkelig bekjendt af Historien, og det var derfor med fuld Føje, at Erklæringen af Menneskerettighederne i 1789 ligeledes drog bestemte Grænser for Statsmagtens Beføjelse til at raade over Borgernes Person og Formue, hvortil senere Forfatninger endnu føjede Bestemmelser, sigtende til at sikre den private Boligs Ukrænkelighed. I Henseende til Beskyttelsen for den personlige Frihed havde dog Erklæringen allerede et Forbillede i den berømte engelske habeas corpus Akt fra 1679, og vor Enevælde maa ogsaa siges i en fortrinlig Grad at have hævdet Retsstatens Grundsætninger paa det her omhandlede Punkt alt længe før 1849; men de tidligere fulgte Principper have dog først nu faaet en grundlovmæssig Betryggelse og ere derhos paa adskillige Punkter blevne yderligere gjennemførte, idet de vedkommende borgerlige Goder ere blevne stillede under Domstolenes Varetægt ved de herhen hørende Bestemmelser i Grundlovens §§ 80—82.

Ved de anførte negative Forskrifter til Beskyttelse for den enkeltes Retssfære mod ubeføjede Indgreb fra den udøvende Magts Side er Grundloven end ikke bleven staaende, men har yderligere paalagt Staten den positive Pligt at drage Omsorg for Undersaatternes Adgang til Nydelse af forskjellige Goder, saasom Næringsfrihed, fri Almueundervisning for uformuende Børn og Hjælp til de Fattige, hvis Forsørgelse ikke paahviler andre; jfr Grundloven §§ 83—85. Samtlige disse positive Paalæg til Statsmagten kunne da i Forening med de føromtalte negative samles i et andet Afsnit om de personlige og sociale Goder, som grundlovmæssig ere tilsikrede Undersaatterne.

Tilbage staar endnu en Kreds af Bestemmelser, som indskrænke Statsmagtens Myndighed til Bedste for Enkeltvæseners Handlefrihed i en vis Retning, der kan opfattes fra et noget forskjelligt Synspunkt.

Af hvad der foran er bemærket om Statens Væsen og Formaal som Retsstat følger nemlig, at den lige saa lidt maa søge at beherske Aandslivet og dets Yttringer, som at gjøre sig til Herre over Undersaatternes religiøse Tro. Staten maa derfor anerkjende Friheden til at omtale og forhandle ethvert Anliggende, som har Interesse for den menneskelige Udvikling, indenfor den Ramme, som de almindelige Regler om Statens Ret og Pligt til Sædelighedens Haandhævelse ved Hjælp af disse Magtmidler indenfor en vis Grænse ogsaa paa dette Omraade medføre. Denne Friheds Indrømmelse er allerede en Pligt mod selve de enkelte Mennesker, som kun ved Hjælp af den frie Granskning og Drøftelse kunne naa frem

til den Oplysning, der betinger ethvert Kulturfremskridt. Men den maa dernæst ogsaa indrømmes Borgerne for selve Statens Skyld, hvor denne, som i vor Grundlov, har anerkjendt Grundsætningen om den politiske Frihed ved gjennem Valgretten til Rigsdagen og Anerkjendelse af Kommuners Ret til selv at styre deres Anliggender under Statens Tilsyn at kalde Borgerne til Deltagelse i Statsstyrelsen og det kommunale Styre og saaledes til en vis Grad give begge Karakteren af et Selvstyre. Den offentlige Tale- og Forhandlingsfrihed bliver da en nødvendig Forudsætning for, at Borgerne kunne vinde den Indsigt i Samfundsforholdenes Væsen og Krav, som alene kan sætte dem i Stand til at udøve deres politiske Borgerrettigheder paa en med Statens Tarv stemmende Maade. Fra dette Synspunkt bliver Aandslivets Frihed en nødvendig Konsekvens af den politiske Frihed, og dette har Grundloven ogsaa erkjendt ved i §§ 86—88 at indrømme Trykke-, Forenings- og Forsamlingsfrihed. Disse Friheder, som vi ifølge den foranførte Opfattelse af deres Sammenhæng med Borgernes Deltagelse i Statsstyrelsen, og fordi de historisk netop have vist og i fortrinlig Grad ville vise deres Betydning overalt, hvor det gjælder Drøftelsen af politiske Anliggender, sammenfatte under Betegnelsen politiske Friheder, skulle danne et tredje Afsnit i den følgende Udvikling.

Naar man tidligere; jfr J. E. Larsens samlede Skr. I. 3 S. 185; Holck II S. 325; har sammenfattet det foran omtalte Indbegreb af grundlovmæssig sikrede Goder under Benævnelsen statsborgerlige Rettigheder, da have vi alt i 1ste Del S. 16 flg. paavist, at og hvorfor denne Betegnelse ikke er træffende.

Til Fremstillingen af de individuelle Friheder, som de anførte Grundlovsparagrafer hjemle, maa endnu føjes et Par Bemærkninger om den kommunale Frihed, hvis Gjennemførelse Grundloven ligeledes har paabudt i § 91.

For saa vidt som den endelig i § 92 har gjort en betydningsfuld Anvendelse af den politiske Ligheds Grundsætning, have vi dog ikke Anledning til her at komme tilbage til denne Forskrift, som alt har været Gjenstand for en udførlig Omtale ovenfor I S. 200 flg.

Til Slutning endnu blot den Bemærkning, at naar vi her saa udførlig omhandle de for Statsmagten ved Undersaatternes Rettigheder satte Grænser uden paa den anden Side at give en tilsvarende Fremstilling af de af Statsmagtens Udstrækning over dem udspringende Pligter, finder dette sin naturlige Begrundelse i den Omstændighed, at Statsmagtens Udstrækning i Lighed med Statssamfundets Formaal ikke lader sig angive positivt, da den formelt strækker sig saa langt, som der ikke grundlovmæssig er rejst Skranker for dens videre Udstrækning. Inden-

for denne Ramme staar det da ogsaa til Lovgivningsmagten at ordne det Maal af Pligter, som den vil paalægge Undersaatterne, og kun en enkelt særlig vigtig blandt disse, nemlig Værnepligten, har Grundloven selv fundet sig foranlediget til udtrykkelig at omtale i § 90. Men selv den er der ikke Anledning til at dvæle ved paa dette Sted, da Fremstillingen deraf finder sin rette Plads i Statsforvaltningsretten.

I.

Statsmagtens Forhold til de forskellige Trosbekjendelser og Trossamfund.

§ 18.

Historisk Indledning.

Den ældre Forfatning, Kgl. 14 Novbr 1665 § 1, paabød, at Kongen ikke blot selv skulde bekjende sig til den augsburgske Konfession, men ogsaa ved samme rene og uforfalskede kristelige Tro holde Landsens Indbyggere og den vældelig haandhæve og beskjerme i disse Lande og Riger mod alle Kjættere, Sværmere og Gudsbespottere. I Overensstemmelse hermed bestemte D. L. 2—1, at den evangelisk-lutherske Religion alene skulde tilstedes i Kongens Riger og Lande, og ifølge D. L. 6—1—4 vare alle Samkvem til nogen anden Religions Øvelse eller Prædiken end den, som ommeldt er i anden Bog, forbudte; jfr D. L. 6—1—5 og 6, hvor der kun gjordes en snævert begrænset Undtagelse i Henseende til den katolske Magters Gesandter indrømmede devotio domestica qualificata; jfr Bevilling 23 Septbr 1671. Hertil sluttede sig de særlige Forskrifter i D. L. 6—1—1 om Straffen for dem, der bevistes at være affaldne til den papistiske Religion, og i D. L. 6—1—3 om Forbud mod, at Munke, Jesuiter og deslige gejstlige papistiske Personer maatte findes i Kongens Riger og Lande; samt D. L. 3—20—1, hvorefter ingen Jøde maatte indfinde sig i Riget uden Kongens særlige Lejdebrev under 1000 Rdr.s Bøde, hvilken Regel dog kun antoges at gjælde de saakaldte tyske eller polske, ikke de portugisiske Jøder; jfr Norsk teol. Tidsskrift; ny Række 9de Bind S. 458. Særlig stræng var Lovgivningen derhos mod Sekterere, som Gjendøbere; jfr Reskr. 5 Marts 1745 § 2.

Grundsætningen, som den ældre Forfatning vedkjendte sig, var saaledes Trostvangen, i Kraft af hvilken Staten bestemmer, til hvilken Religion dens Borgere maa bekjende sig og udelukker, udviser eller straffer dem, som ikke efterkomme dens Paalæg i saa Henseende. Imidlertid fulgte det af selve Forholdets Natur, at Staten ikke fuldt ud

kunde gjennemføre denne Grundsætning, idet de politiske Formaal, Staten som saadan forfulgte, paa ikke faa Punkter nødte til at gjennembryde de konfessionelle Skranker. For at ophjælpe Bilande og Kolonier, bringe Kjøbstædernes Handel og Omsætning i Flor, fremhjælpe Fabrikker og Manufakturer, faa ny anlagte Steder befolkede m. m., maatte den Tid efter anden udtrykkelig eller stiltiende indrømme andre end evangelisk-lutherske Trosbekjendere Ret til at bo og øve deres Religion indenfor Riget. Ved Reskr. 20 Septbr 1754 bevilgedes saaledes, at Katolikerne paa de vestindiske Øer maatte øve deres Religion og vente sig til Betjeninger befordrede, og ved kgl. Resol. 9 Decbr 1820 indrømmedes der alle Trosbekjendelser fri Religionsøvelse samme Steds; ved Adg. 17 Novbr 1786 § 1 bestemtes, at alle kristelige Religionsforvante maatte nyde fuldkommen Tolerance i de islandske Kjøbstæder med fri og uindskrænket Religionsøvelse, hvortil de reformerte endog efter Omstændighederne kunde vente en Kirkes Bygning. Ved Privilegier 3 Jan., 11 Apr 1685 og 15 Maj 1747; jfr Privil. 29 Novbr 1748 § 14; blev der indenfor visse Grænser anerkjendt Ret til fri Religionsøvelse for de reformerte overalt i Kongens Riger og Lande; jfr Privilegier 1747 §§ 7, 8. Den ved Øresundstolden foranledigede Tilstrømning af fremmede, navnlig Englændere, i Helsingør nødvendiggjorde Tilladelse til Oprettelse af en anglikansk Menighed samme Steds i Henhold til kgl. Resol. 28 Juli 1815; jfr Kskr. 14 Decbr 1833. Den devotio domestica qualificata, som D. L. indrømmer Gesandterne, udvidede sig ved en stiltiende tolereret Brug til en Gudstjeneste, i hvilken ogsaa andre end de til Gesandtskabet hørende Katoliker toge Del, og afgav saaledes Grundlaget for den katolske Menighed i Kjøbenhavn; Privil. 29 Novbr 1748 § 14; Fdg. 19 Septbr 1766 § 11. Da endelig Fredericia skulde bringes i Vejret, blev der ved Privil. 11 Marts 1682 Art. 21 indrømmet fri Religionsøvelse samme Steds til enhver, som var af kristen Tro, ligesom der ogsaa bevilgedes Jøderne, som vilde nedsætte sig dér, en Synagoge.

Med Hensyn til Jøderne mærkes iøvrigt Adg 29 Marts 1814 § 19. Foruden dem, hvem Opholdet ifølge denne Bestemmelse særlig var tilladt, anerkjendtes imidlertid ogsaa de Jøder, der vare fødte her i Landet, som berettigede til lig andre indfødte Undersaatter at forblive her; jfr Adg 29 Marts 1814 § 1; men fri Religionsøvelse tilkom dem dog ikke uden videre, selv om de havde Ret til at være her i Landet, idet de ifølge Adg 1814 § 9 vedblivende ikke maatte have nogen Synagoge, undtagen hvor de dertil havde erhvervet særlig Bevilling, hvilken i Særdeleshed var indrømmet dem i Kjøbenhavn; jfr Regl. 29 Marts 1814 for det mosaiske Trossamfund.

Spørge vi herefter, om og hvorvidt det Princip, hvorfra Kongeloven gik ud, gjennemførtes, lyder Svaret, at Kongelovens Forskrift om, at Kongen vældelig skulde haandhæve alle Landets Indbyggere ved den rette evangelisk-lutherske Religion, ingenlunde efterlevedes bogstavelig, men kun paa den Maade, at den evangelisk-lutherske Religion, som Fdg 27 Septbr 1799 § 5 udtrykker det, fortrinlig beskyttedes og haandhævedes i Riget, medens forskjellige andre Trossamfund kun vare, som Fdg 27 Septbr 1799 § 5 udtrykker det, taalte i Riget. Der var ikke Tale om Nødvendigheden af en vis Trosbekjendelse som Betingelse for at faa Adgang til Riget, idet Forbudet mod anderledes troendes Adgang dertil, som ovenfor fremhævet, kun gjaldt Munke, Jesuiter og deslige gejstlige papistiske Personer samt under en vis Betingelse Jøder. Alle andre Trosbekjendere stod Adgangen dertil aaben. En Forfølgelse af Personer for deres afvigende Trosbekjendelses Skyld var heller ikke tilladt, da det endog ifølge D. L. 2—4—10 var Folkekirkens Præster forbudt hadskeligen at lade ilde paa andre, som havde anden Trosbekjendelse; jfr ogsaa Priv. 15 Maj 1747 § 16; ligesom der var fastsat Straf for at drive Spot med Dissenters Trosbekjendelse eller Religion; se Fdg 27 Septbr 1799 § 5. Endvidere var der ingen Straf for Affald fra den evangelisk-lutherske Trosbekjendelse overhovedet, men kun for Affald til den papistiske Religion; D. L. 6—1—1; jfr Fdg 30 Marts 1827 § 10. Endelig var der heller ingen Straf for Kjætteri, men det straffedes kun som en Embedsforseelse, for saa vidt gejstlige gjorde sig skyldige deri; D. L. 1—2—13; 2—16—5; 2—17—22, 23. Paa den anden Side gjennemførtes dog Kongelovens Bud for saa vidt, at ingen anden Gudsdyrkelse end den evangelisk-lutherske tillodes, hvor ingen særlig Bevilling dertil var given; jfr Reskr. 17 Avg. 1705; Bevilling 12 Marts 1783; Pl. 27 Decbr 1842 § 2; og selv hvor slig Tilladelse var given, maatte den kun foregaa med de foreskrevne Indskrænkninger i Henseende til Utilladeligheden af Bekjendtgjørelse deraf ved Klokkeringning; Privil. 15 Maj 1747 § 7; og i Henseende til Sproget, hvori Gudstjenesten maatte holdes; Privil. 15 Maj 1747 § 8; Resol 28 Juli 1815 § 1.

De Religionssamfund, som taaltes i Kongens Riger og Lande, vare dernæst kun beskyttede mod, at der dreves Spot med deres Trosbekjendelse eller Religion, hvorfor Straffen derhos var forholdsvis mildere end for at laste og forhaane den evangelisk-lutherske Religion. Endvidere kunde deres gejstlige vel udføre kirkelige Handlinger; Bevilling 12 Marts 1783; Pl. 27 Decbr 1842 §§ 1, 2; men disse havde ikke borgerlig Gyldighed, medmindre en særlig Hjemmel derfor fandtes, hvilket var Tilfældet i Henseende til Reformerte, Katoliker og Jøder, Adg 29 Marts 1814 §§ 12, 13, 18; Reskr. 30 Apr 1777 § 4; Resol. 28 Juli 1815 § 5; Kskr.

14 Decbr 1833; hvorhos Vielser under ingen Omstændigheder maatte foretages af dem uden i Henhold til en forudgaaende Tilladelse fra Kancelliet; se Kskr. 27 Marts 1813; og den borgerlige Gyldighed af de paagjældende Handlinger var derhos kun indrømmet som Følge af eller i Forbindelse med en Forskrift om, at de paagjældende gejstlige skulde udnævnes eller dog anerkjendes eller stadfæstes af Kongen, Adg 29 Marts 1814 § 10; Privil. 15 Maj 1747 § 17; Reskr. 30 Apr 1777 § 5; kgl. Resol. 9 Decbr 1820; 9 Juni 1841; Kskr. 14 Decbr 1833; medens andre gejstlige i det højeste anmeldtes; se Pl. 27 Decbr 1842 § 1. Derimod maatte de paagjældende Gejstlige lønnes af Menigheden selv, idet Staten nøjedes med ved specielle Privilegier at fritage dem selv eller deres Præstegaard for Skatter; Reskr. 18 Juni 1712; Skr 22 Juli 1815 § 2, 10. Ligeledes maatte Menigheden selv afholde Udgifterne til Gudstjenesten, idet de med Undtagelse af de reformerte paa Island ifølge Adg 17 Novbr 1786 § 1 ikke kunde vente Understøttelse dertil af Staten; men denne i det højeste fritog Kirke og Kirkegaard for Skatter; Privil. 15 Maj 1747 § 9; Reskr. 28 Juli 1815 § 2; Pl. 22 Jan. 1819; kgl Resol 4 Novbr 1840; U.f.R. 1895 S. 22; Paa den anden Side vare de fritagne for at svare personlige Bidrag til den evangelisk-lutherske Religions Dyrkelse, dog med Undtagelse af Præstepenge; se Pl. 21 Septbr 1814; jfr Privil. 15 Maj 1747 § 25; Pl. 24 Oktbr 1757; medens de i alle Tilfælde maatte svare de reelle Afgifter, som vare paalagte til folkekirkelige Formaal, saasom Tiendeafgifter. Fremdeles maatte Dissentere respektere den evangelisk-lutherske Kirkes Helligdage; se Privil. 15 Maj 1747 § 6; Fdg 26 Marts 1845; hvorimod der kun undtagelsesvis toges Hensyn til deres egne; Reskr. 17 Jan. 1800 § 3; Fdg 18 Maj 1825 §§ 29, 53. Dernæst var det de fremmede Trosbekjendere aldeles forbudt at gjøre Proselyter, saaledes at de ikke blot ikke maatte virke for Indtrædelse i Samfundet af udenforstaaende Medlemmer men end ikke optage dem, som frivillig meldte sig; jfr Fdg 22 Oktbr 1701 Post II Kap. I; Pl. 16 Avg. 1734; Resk. 5 Marts 1745 § 1; Privil. 15 Maj 1747 §§ 4, 5; Fdg 19 Septbr 1766 § 1; Reskr 30 Apr 1777 §§ 1, 2; Pl. 27 Decbr 1842 § 5; jfr §§ 1, 3; og Overholdelse af dette Forbud kontrolleredes ved Indsendelse af aarlige Lister over Menighedens Medlemmer; Privil. 15 Maj 1747 § 20; Kskr. 27 Marts 1813; Pl. 27 Decbr 1842 § 1; ligesom disse i de Skoler, som det var dem tilladt at holde; jfr Fdg 20 Marts 1844 § 39; ikke maatte have andre end Medlemmernes egne Børn; jfr dog en Undtagelse med Hensyn til de Reformerte i Privil. 15 Maj 1747 § 4; og ingen Dissenter maatte være Værge for et evangelisk-luthersk Barn; Privil. 15 Maj 1747 § 16. Forpligtelsen til at lade Børn døbe hævdedes dernæst i Overensstemmelse med Fdg 30 Maj 1828 som en alle kristelige Forældre paahvilende Forpligtelse, fra hvilken end ikke

Baptisterne vare fritagne. I Henseende til Ægteskabs Indgaaelse udkrævedes kgl. Bevilling til Ægteskab mellem Jøder og Kristne, og naar ellers en evangelisk-luthersk Kristen giftede sig med en anderledes troende, var det Regel, at Vielsen skulde forrettes af den lutherske Præst og samtlige Børn opdrages i den evangelisk-lutherske Religion, hvilket positivt var foreskrevet ved Giftermaal mellem evangelisk-lutherske og romersk-katolske Kristne Fdg 30 Apr 1824 § 13 samt Baptister; Pl. 27 Decbr 1842 § 4; jfr dog for Vestindien Reskr. 16 Decbr 1791 g. Undtagelse fra denne Regel fandt Sted i Henseende til Ægteskab imellem en Lutheraner og en reformert Kristen, da Valget her overlodes til Forældrene selv; Reskr. 7 Septbr 1736; Bevilling 31 Jan. 1772; jfr Privil. 15 Maj 1747 § 14; Reskr. 16 Decbr 1791 c. d. Iøvrigt vare Dissentere i borgerlig Henseende ligestillede med de evangelisk-lutherske Borgere; men i offentligretlige Forhold var der en Forskjel som Følge af, at det i Medfør af Kongelovens Art. 1 ansaas som Regel, at kun evangelisk-lutherske Borgere kunde ansættes som Statsembedsmænd, og at enhver Undtagelse fra denne Regel maatte have særlig Hjemmel, saasom for Vestindien i Reskr. 20 Septbr 1754. Om deres Adgang til at immatrikuleres, erhverve akademiske Beneficier og Grader og blive Medlemmer af Konsistorium samt om deres Adgang til Lærerpladser ved Universitetet udenfor det teologiske Fakultet og til andre Lærerpladser, hvortil Adgang ikke betingedes af en Prøve i den evangelisk-lutherske Religion, se Universitetets Retshistorie II S. 15—16 og 115—117; jfr Fundats 7 Maj 1788 Kap. 1 § 15; kgl. Resol. 17 Decbr 1843. Valgbare til Stænderforsamlingerne vare kun Personer, som bekjendte sig til den kristelige Religion; jfr Fdg 15 Maj 1834 §§ 4, 2°. Skolepatroner maatte ifølge Adg 29 Juli 1814 § 37 bekjendte sig til den protestantisk kristelige Religion, og Jøder kunde som Medlemmer af Amtsraad og Sogneforstanderskab ikke deltage i Forhandlinger om Skolesager; jfr K. Skr. 9 Novbr 1841.

I Henseende til Dissenteres Forpligtelser erindres, at de havde at efterleve Landets almindelige Love; Privil. 15 Maj 1747 § 3; Adg 29 Marts 1814 § 1; uden at deres afvigende religiøse Anskuelser toges i Betragtning; se dog Pl. 23 Decbr 1771 § 2; Fdg. 10 Maj 1843; jfr nu Lov 19 Apr 1864. Fremmede kirkelige Myndigheder anerkjendtes ikke inden for Riget, og deres Anordninger maatte ikke af Præsterne bekjendtgjøres for Menigheden, uden at allerhøjeste Samtykke dertil var bleven ansøgt og meddelt; jfr med Hensyn til romersk-katolske Myndigheders Anordninger kgl. Resol. 9 Juni 1841. Heller ikke havde Samfundets egne Vedtægter, for saa vidt de gik udenfor private Aftaler mellem Medlemmerne, nogen Gyldighed, med mindre de vare forsynede med kgl. Konfirmation; Privil. 15 Maj 1747 § 12.

§ 19.

Den gjældende Rets Grundsætninger.

Naar vi i Korthed skulle fremhæve de Grundsætninger, som ordne Statens Forhold til Troslivet ifølge den nuværende grundlovmæssige Ordning, i Modsætning til dem, der gjaldt under Kongelovens Herredømme, da kunne de siges at være følgende.

1) Staten øver ikke længer Trostvang. Den øves hverken ligefremt idet Kongelovens Forskrift om, at Kongen skulde holde alle Landets Indbyggere ved den evangelisk-lutherske Religion, ikke er optagen i Grundloven, eller indirekte, idet Undersaatternes borgerlige og politiske Retsstilling ikke længere er betinget af en vis Trosbekjendelse; jfr Grl.s § 79. Derhos kan paa dette Sted ogsaa mærkes Grl.s § 77, ifølge hvilken ingen er pligtig til at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, der er hans egen m. m., idet den vedkommende derved fritages for Ydelser, der dels kunne føles som en Krænkelse af hans religiøse Overbevisning, dels indeholde en Grund for ham til at slutte sig til den Trosbekjendelse, til hvilken han dog skal yde Bidrag.

2) Staten hjemler Gudsdyrkelsens Frihed ved Bestemmelsen i Grl.s § 76, ifølge hvilken Borgerne ere berettigede til at forene sig i Samfund for at dyrke Gud paa den Maade, der stemmer med deres Overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod Sædeligheden og den offentlige Orden.

3) Staten er konfessionel, idet Grundloven blandt de forskjellige Trossamfund fremhæver et enkelt, hvis Medlemmer den selv sørger for at skaffe Tilfredsstillelse af deres religiøse Trang, medens den overlader til Medlemmer af andre Trossamfund selv at sørge derfor; jfr Grl.s § 3; hvorefter den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Yderligere fremhæves denne Statens konfessionelle Karakter ved den Kjendsgjerning, at baade Kongen og Rigsforstanderen skulle henhøre til Folkekirken; jfr Grl.s § 5 og Lov 11 Febr 1871 § 5. Endelig er det ogsaa i § 75 bestemt, at Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov. I Modsætning til Folkekirken stilles da alle de fra Folkekirken afvigende Trossamfund; jfr Lov om den kommunale Beskatning i Kjøbstæderne 11 Febr 1863 § 17; m. fl., om hvilke det i § 78 siges, at deres Forhold skal ordnes ved Lov, hvorhos endelig endnu § 77 forudsætter en Forskjel mellem i Landet anerkjendte og ikke anerkjendte Trossamfund; jfr Lov 13 Apr 1851 § 1; 6 Marts 1869 § 39; m. fl.

I Henseende til den nærmere Udvikling af de foranførte Hovedsætninger vil den følgende Fremstilling omhandle: 1) De enkelte Trosbekjenderes Retsstilling. 2) Statens Forhold over for de religiøse Sam-

fund i Almindelighed. 3) Folkekirken. 4) De anerkjendte Trossamfunds Retsstilling.

§ 20.

De enkelte Trosbekjenderes Retsstilling.

Her mærkes først den vigtige Bestemmelse i Grl.s § 79, som lyder:

»Ingen kan paa Grund af sin Trosbekjendelse berøves Adgang til den fulde Nydelse af borgerlige og politiske Rettigheder eller unddrage sig Opfyldelsen af nogen almindelig Borgerpligt«; jfr Kolonial Lov Nr 124 6 Apr 1906 § 72; Forf. Lov Nr 1, 5 Jan. 1874 § 47. I Henseende til dens Fortolkning kan bemærkes følgende

Paragrafen bruger Udtrykket: Ingen. Den maa derfor ikke blot finde Anvendelse paa indfødte Personer eller paa Personer, der ere bosatte her i Riget, men ogsaa paa fremmede, som blot aldeles midlertidig f. Ex. paa Gjennemrejse befinde sig under den danske Statsmagts Herredømme; ja den maa endog finde Anvendelse paa Personer, der aldeles ikke i Henseende til deres Person, men kun i Henseende til Gods, som de eje her i Riget, ere den danske Statsmagts Herredømme undergivne. Det vilde derfor være i ligefrem Strid med Grl.s § 79, om fremmede, hørende til dette eller hint Trossamfund, ved Lov blevne tvungne til at afstaa deres faste Ejendomme her i Landet, medens andre fremmede beholdt Lov til vedblivende at eje deres. Heller ikke vil der kunne nægtes udenlands boende Personer af en vis Trosbekjendelse Adgang til et vist Gode, f. Ex. Deltagelse i en Konkurrence eller desl., hvortil der er aabnet andre Udlændinge Adgang, forudsat at det paagjældende Gode ikke ifølge sin egen Beskaffenhed, som f. Ex. Deltagelse i Konkurrence om et teologisk Professorat, er betinget af en vis Trosbekjendelse. Vi kunne derfor nærmere formulere Paragrafens Indhold derhen, at ingen, være sig dansk eller fremmed, paa Grund af sin Trosbekjendelse kan udelukkes fra Adgang til den fulde Nydelse af de borgerlige og politiske Rettigheder, som ifølge almindelige Regler ville tilkomme Personer i hans Stilling. Dernæst siger Paragrafen, at ingen paa Grund af sin Trosbekjendelse kan berøves o. s. v. Der er som Følge af denne Begrænsning Paragrafens Forskrift ikke noget til Hinder for at udelukke en Mand fra Nydelsen af en vis Rettighed af andre Aarsager end Trosbekjendelsen. Naar Spørgsmaalet opstaar ved nye Loves Givelse, vil der vel ordentligvis ikke kunne være Tvivl om, hvor vidt Grunden til Udelukkelsen er at søge i den ene eller den anden Omstændighed; men med Hensyn til de før Grundloven givne Forskrifter kunne saadanne Spørgsmaal efter

Omstændighederne opstaa, og Tvivl rejses, om de paagjældende Forskrifter ere ophævede ved Grundloven eller ikke. Saaledes kunde der paa den ene Side ikke være Tvivl om, at, for saa vidt overhovedet Adgang til Riget indbefattes under de i Grl.s § 79 omhandlede Rettigheder, hvorom strax nedenfor, maatte det tidligere bestaaende Forbud mod Jøders Adgang dertil i D. L. 3—20—1; jfr Adg 29 Marts 1814 § 1, være bortfaldet ved Grundloven 5 Juni 1849 § 84. Thi for saa vidt man derimod havde villet gjøre gjældende, at det paagjældende Forbud var begrundet ikke paa religiøse men paa politiske Hensyn, saasom Frygt for ulovlig Handel, Bedrageri og andre Misligheder, D. L. 3—20—1; jfr 3; Fdg 22 Oktbr 1701 Post II Kap. 4 § 3 samt Bestemmelsens Plads i Lovens tredje Bog umiddelbart efter 3—19; jfr Holck: Statsforf. R. II S. 286; da vare disse Indvendinger i og for sig ubeføjede. Uden Hensyn til, hvilke Grunde der maatte have fremkaldt Forbudet mod Adgang til Riget for et vist Religionssamfunds Medlemmer, er det i al Fald givet, at Grundlovens Forskrift under den anførte Forudsætning rammer ethvert Forbud, der er rettet mod dem som saadanne. Og at det var Tilfældet med Jøderne, saaledes at de vare udelukkede ikke som Udspring af en vis Race, men som Tilhængere af en vis Konfession, fremgaar noksom af den Kjendsgjerning, at Adgang til Riget stod Jøder aaben i det Øjeblik, de omvendte sig til Kristendommen. Fra det heromhandlede Synspunkt var der saaledes ingen Anledning til at give Lov 5 Apr 1850 den Affattelse, som den fik, hvorved det lodes tvivlsomt, om Forbudet allerede var bortfaldet ved selve Grundloven, eller ikke.

Spørgsmaalet om, hvorvidt Grundloven havde ophævet Forbudet mod, at Munke, Jesuiter og deslige papistiske gejstlige Personer maatte lade sig finde her i Riget, er nu upraktisk, efter at D. L. 6—1—3 udtrykkelig er bleven ophævet ved Straffeloven 10 Febr 1866 § 308; men det maatte vistnok, saaledes som sket i Holcks Statsforfatnings Ret II S. 286—287 besvares derhen, at Grundloven vel havde ophævet det almindelige Forbud mod katolske gejstliges Adgang til Landet, men ikke det særlige Forbud mod Munkes og Jesuiters Væren i Landet, da dette sidste ingenlunde var rettet imod katolske Trosbekjendere som saadanne, men mod Trosbekjendere af en vis Stilling eller Orden; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 77.

Dernæst mærkes, at ingen o. s. v. kan berøves den fulde Adgang til Nydelse af sine borgerlige og politiske R e t t i g h e d e r. Efter Bogstaven taler altsaa Paragrafen kun om Rettigheder, og det bliver da nærmere at undersøge, hvad der falder ind under dette Udtryk. Svaret lyder, at derunder indbefattes ethvert Gode, hvis Nydelse er beskyttet af Retsordenen, saaledes at det ikke vilkaarlig kan berøves den paagjæl-

dende, men at Brud derpaa indenfor de givne Grænser drager Retsvirkninger efter sig, hvad enten saa den Beskyttelse, der er tillagt det paagjældende Gode, er fuldstændig, saaledes at enhver Handling i Strid dermed er retlig ugyldig, eller ufuldstændig, saaledes at Virkningen ikke uden videre tilintetgjøres, men Handlingen dog drager andre Retsbruds Virkninger efter sig. Fra dette Synspunkt kan under Rettigheder ogsaa medtages fremmedes Adgang til at komme ind paa Statsterritoriet, for saa vidt den ikke er nægtet dem ved Lov 15 Maj 1875 § 1; thi Regeringen vil ikke vilkaarlig kunne spærre slige fremmede ude uden at gjøre sig skyldig i et Folkerets Brud; men da Grundlovens § 79 kun hjemler vedkommende Nydelsen af hans borgerlige og politiske, ikke af hans internationale Retsgoder, vil en Nægtelse af at indrømme den enkelte Trosbekjender disse sidste dog ikke være en Krænkelse af Grundlovens § 79.

Den udenfor Landet værende Fremmede nyder nemlig hverken borgerlige eller politiske Rettigheder i dette og falder derfor ikke ind under Ordene i Grundlovens § 79, om end og Adgangen dertil ikke udtrykkelig er forbudt ham; jfr Lov 15 Maj 1875 § 1. Der kan her kun være Spørgsmaal om, at selv den fremmede Stat kan have en Ret i Kraft af almindelige folkeretlige eller særlige traktatmæssige Regler til at kræve en Adgang til Landet for ham, hvilken den derfor ogsaa selv maa gøre gældende ved diplomatisk Vej. Skulde Ordene i Grundlovens § 79 have omfattet slige fremmede, maatte de have lydt paa, at Ingen paa Grund af sin Trosbekjendelse i retlig Henseende kan behandles ugunstigere af den danske Stat, end han ellers vilde være bleven behandlet, eller lignende. Dette er ganske vist den almindelige Grundsætning, hvoraf Paragrafens Forskrift er udsprungen, og derfor vilde det ogsaa være i Strid med Aanden i den, om man nægtede visse Trosbekjendere som saadanne Adgang til Riget. Men ligefuldt vilde et saadant Forbud ikke være i Strid med dens positive Bud og kunde derfor ikke af Domstolene tilsidesættes som grundlovstridig.

Derfor kunde det ovfr S. 278 omtalte Forbud mod fremmede Jøders Ophold i Riget uden foregaaende Tilladelse heller ikke antages at være bortfalden ved Grundlov 5 Juni 1849 § 84, men bortfaldt først ved Lov 5 Apr 1850, der dog, som bemærket, fik en saadan Affattelse, at Spørgsmaalet, om Forbudet ikke alt var bortfalden ved Grundlovs Bestemmelsen, lodes uafgjort derved. Derimod maatte selvfølgelig den i D. L. 6—1—1 og Fdg 30 Marts 1827 § 10 foreskrevne Opholdsrets og Arverets Fortabelse ved Affald til den papistiske Religion være hævet ved Grundlov 5 Juni 1849 § 84, og det var derfor overflødigt, at Straffelov 10 Febr 1866 § 308 yderligere ophævede den.

Naar Grundlovens § 79 fremhæver baade politiske og borgerlige Rettigheder, tænkes der derved baade paa offentlige og private eller paa det hele Indbegreb af statsretlig beskyttede Goder, som den bestaaende Ordning under givne Forhold tillægger Personer i Almindelighed, og da den giver samme Regel om begge Slags, er en speciellere Sondring mellem dem paa dette Sted uden videre Interesse. Derimod maa vel fastholdes, at Paragrafen ikke hjemler Bekjendere af enhver som helst Tro Adgang til Nydelse af enhver som helst borgerlig og politisk Ret. Forsaavidt Retten nemlig i Medfør af sin egen Beskaffenhed er knyttet til visse Betingelser og Forudsætninger, maa enhver Nyder fyldestgøre dem, og hvis Trosbekjendelsen er til Hinder for, at nogen kan gjøre dette, er han derved sat ud af Stand til at nyde vedkommende Retsgoder, uden at Adgangen dertil er »berøvet« ham i Strid med Grundlovens § 79; thi ved Ordet berøve sigtes der kun til en vilkaarlig Fratagelse af et Gode, til hvis Erhvervelse og Bevarelse Personen i og for sig er skikket; men i det forudsatte Tilfælde mangler netop denne Betingelse. Derfor tilkommer der ham ingen Adgang til Nydelse af den paagjældende Rettighed, og følgelig er der heller ikke Tale om, at denne Adgang skulde kunne berøves ham.

Spørgsmaalet bliver saa imidlertid, i hvilke Tilfælde en Trosbekjendelse er Forudsætning for Indtrædelse i et vist Retsforhold. Dette Spørgsmaal kan foreløbig besvares derhen, at en Trosbekjendelse eller Tro paa en Gud overhovedet udkræves i alle Tilfælde, hvor Indtrædelse i et Retsforhold er betinget af Eds Aflæggelse, hvilken er foreskrevet i Grl.s §§ 7, 17, 55 og en saadan Edsaflæggelse forudsætter ifølge sit Begreb Paakaldelse af en levende Gud, og i Overensstemmelse hermed ere ogsaa Edsformularerne affattede; se Formularen for Dommereden i Tillæget til Lovbogen: Saa sandt hjælpe mig Gud og hans hellige Ord; Pl. 23 Decbr 1771 om de Mæhriske Brødres Forsikring i den almægtige Guds Nærværelse; Lov 19 Apr 1864 § 1 om Jødernes Ed: Saa sandt hjælpe mig Gud. Den, som erklærer, at han hverken tror paa Gud eller hans hellige Ord, kan ikke stedes til slig Eds Aflæggelse, da den kun vilde være en forargelig Meningsløshed, og derfor kan han heller ikke fyldestgjøre den lovbestemte Betingelse for vedkommende offentlige eller private Hvervs Overtagelse; jfr dog Folketingstidende 1880—81 Oversigt S. XVI. Undtagelser fra den almindelige Formular for Edens Aflæggelse og Tilladelse til at afgive en højtidelig Forsikring i Stedet for Ed hjemles i Loven om Rettens Pleje Nr. 58, 29 Marts 1909 §§ 178, 196, 844, ligesom de i en Række Tilfælde tidligere fordrede Løfteeder jfr Hammerichs Lovlexikon; afløses af en Forsikring paa Ære og Samvittighed eller paa Tro og Love; Lov Nr 60. 26 Marts 1909, forsaavidt som deslige Krav paa Afgivelse af deslige Løfter ikke ganske frafaldes.

En bestemt Trosbekjendelse er i selve Grl.s § 5 kun krævet hos Kongen og ifølge Lov 11 Febr 1871 § 5 hos Rigsforstanderen. Men iøvrigt maa mærkes, at vi selv i Enevoldslovgivningen kun undtagelsesvis finde krævet en udtrykkelig Forpligtelse paa den augsborgske Konfession; jfr Universitetets Fundats 7 Maj 1788 Kap. I § 15; og dette endog uden Tvivl nærmest kun som Følge af den tilføjede Forskrift om, at der kunde dispenseres derfra; thi ellers ansaas det som en ligefrem Følge af Kongelovens Art. 1, at Kongen ikke ansatte andre end evangelisk-lutherske Embedsmænd, hvorfor en bestemt Trosbekjendelses Nødvendighed udtrykkelig kun fremhævedes i Henseende til valgte Stænderdeputerede og patrimonielle Myndigheder samt indirekte i Henseende til Embedsmænd, naar der inden for snævrere Grænser gjordes Undtagelser fra den; jfr Bevilling 20 Septbr 1754 for de papistiske Indbyggere paa de vestindiske Øer. Man kan derfor ikke fra Lovgivningens Tavshed slutte til, at en vis Trosbekjendelse ikke kræves; men det gjælder om, for hvert offentligt Hvervs Vedkommende at komme paa det rene med, hvor vidt dets forsvarlige Udførelse forudsætter en vis Trosbekjendelse hos Udøveren.

Det er da givet, at Indehaveren af ethvert Embede og enhver Bestilling, hvis Opgave det er at prædike en bestemt Religion samt udføre de til Gudstjenesten hørende Handlinger, selv maa bekjende sig til denne Religion. Denne Sætning turde være uimodsigelig, saa vist som man kun kan have den rette Evne til at prædike og øve den Religion, man selv har tilegnet sig ikke blot med Forstanden, men ogsaa med Troen. Derfor kan ingen blive ordineret eller beskikket til Præst i Folkekirken, eller anerkjendt som saadan; K. og U. M. Skr. 3 Novbr 1887; jfr Bekjgj. 2 Septbr 1870; der ikke fuldt ud bekjender sig til dens Lære, og derfor kan heller ingen, som erklærer den evangelisk lutherske Kirkes Trossætninger for Indbildninger, stædes til at aflægge den teologiske Embedsprøve; U. D. Skr. 26 Jan 1842.

At de gejstlige Embedsmænd, som ere Tilsynsmænd i Folkekirken, nemlig Provster og Bisper, skulle bekjende sig til den evangelisk-lutherske Tro, er en Selvfølge, men det samme maa ogsaa gjælde om Stiftamtmanden, da han ifølge D. L. 2—17—22 har et Slags Tilsynshverv i Henseende til Biskoppernes Lærdom og Embedsførelse, og det bliver derfor overflødigt at undersøge, hvorvidt hans Samvirken med Bispen paa Landemode, som Stiftsøvrighed og som Kirkernes Forsvar maatte medføre samme Følge, hvad man iøvrigt i Henhold til de efterfølgende Bemærkninger om kollegiale Myndigheders Forhold næppe vilde kunne antage med Sikkerhed.

Hvad dernæst Kirkebetjente angaar, er der ingen retlig Nødvendighed for, at de, for saa vidt de ikke som Kirkesangere og Alterdegne deltage

i selve de til Gudstjenesten hørende Handlinger, bekjende sig til Kirkens Lære; K. og U. M. Skr. 13 Decbr 1871; 28 Juli 1879; men da dette dog vil være det naturlige, er det i sin Orden, at der gives de Ansøgere Fortrin, som fyldestgjøre denne Betingelse. Paa lignende Maade stiller Forholdet sig i Henseende til Kirkesynsmændene, med Hensyn til hvilke Lov 19 Febr 1861 § 28 kun kræver, at de skulle være bygningskyndige Mænd, der kunne aflægge den i Loven foreskrevne Ed; medens det naturlige dog vil være, at Folkekirkens Medlemmer foretrækkes til Udførelse af dette Hverv; K. og U. M. Skr. 2 Juni 1865.

I Forbindelse hermed erindres, at kun Kristne kunne være Faddere ved Daaben; Fdg 30 Maj 1828 § 17; jfr K. og U. Skr. 22 Maj 1866; og forrette Nøddaab; Fdg 30 Maj 1828 § 3; Instr. Nr 129, 25 Novbr 1896 § 6; K. og U. M. Skr. 12 Novbr 1858; jfr dog Just. M. Skr. 9 Juli 1863; K. Skr. 20 Jan 1816. Derimod er Evnen til at være Forlover ikke betinget af nogen Trosbekjendelse; K. og U. Skr. 2 Maj 1874.

Endvidere finder den anførte Hovedregel Anvendelse paa alle Lærere og Lærerinder, som i Embeds Medfør have at meddele Undervisning i den evangelisk-lutherske Religion.

Derfor kan ingen bestaa den fuldstændige Skolelærer- eller -Lærerinde Examen, hvoraf Religion udgjør et Hovedfag, og erhverve de deraf betingede Rettigheder, som ikke bekjender sig til den evangelisk-lutherske Religion, og derfor forbryder en Skolelærer sit Embede, naar han ophører at være Medlem af Folkekirken; Lehmanns Haandbog i Lovgivningen om den danske Folkeskole S. 188—193; U. f. R. 1886 S. 1101. Børn, som skulle opdrages i denne, maa heller ikke modtage Undervisning i Religion af andre end evangelisk-lutherske Kristne; K. og U. M. Skr. 29 Decbr 1880. Derimod er der, hvor en faglig Deling af Undervisningsstoffet finder Sted, ikke noget til Hinder for, at Undervisning i andre Fag end Religion meddeles af en Lærer eller Lærerinde, der ikke bekjender sig til Folkekirkens Tro; jfr dog anf. V. S. 194 om Ministeriets modstaaende Praxis; og det samme gjælder om Undervisning i andre Fag end Religion ved andre Læreanstalter; H. Matzen: Kjbhvns Univ.s Retshistorie II S. 16. Hvad de lærde Skoler angaar, mærkes, at det ifølge Fdg 7 Novbr 1809 § 18 paahviler Rektor at føre det nærmeste og daglige Opsyn med Skole Undervisningen, derunder ogsaa i Religion, og at han derfor ikke vil kunne magte sin Embedsgjerning i dens hele Fylde, med mindre han selv bekjender sig til den Religion, som skal læres i Skolen.

Hvad det udenfor staaende Tilsyn med Skole Undervisningen angaar, er det dernæst paa Grund af den Rolle, Religions Undervisningen spiller i Skolen, en Selvfølge, at de enkelte Embedsmænd, hvem Tilsynet

dermed særlig paahviler, som Borgmesteren for første Afdeling og Skoledirektørerne i Kjøbenhavn; Vedtægt 30 Decbr 1857 §§ 3 og 6; 30 Marts 1859 § 2 flg.; maa være Medlemmer af Folkekirken. Men iøvrigt er Tilsynet nærmest sammensat kollegialt af en gejstlig og en læg Bestanddel, saaledes som Tilfældet er med Skolekommissionen og Skoledirektionen samt Eforatet for de lærde Skoler; jfr Lov om Kjøbenhavns Borger- og Almueskolevæsen 29 Decbr 1857 §§ 1 og 2; Lov om Landkommunernes Styrelse 6 Juli 1867 § 16; Lov om Kjøbstadkommunernes Styrelse 26. Maj 1868 § 14; Fdg 7 Novbr 1809 §§ 7—10; Skibsted: Almueskolevæsenet S. 383 flg. Lovgivningens Opfattelse synes herefter at være den, at Skolen, hvis Undervisning for en saa væsentlig Del bestaar i Religion, ogsaa skal være undergivet et folkekirkeligt Tilsyn, hvilket er sikret ved Optagelse af en gejstlig Bestanddel i samme. Men da Skolen tillige meddeler anden Undervisning, skal Tilsynet tillige indeholde et lægt Element, om hvis Trosbekendelse Loven ikke tilføjer nogen særlig Regel. Om der kan stilles bestemte Fordringer i saa Henseende, maa da afhænge af, om andre Aarsager end Tilsynshvervet medføre det, som f. Ex. hos Stiftamtmanden, der er det læge Element.

Gaa vi fra dette Udgangspunkt til Betragtning af Spørgsmaalet for Skolekommissionens Vedkommende, erindres, at der ikke kræves nogen bestemt Trosbekjendelse for at kunne være Medlem af de kommunale Raad; jfr K. og U. M. Skr. 28 Maj 1863; Ind. M. Skr. 9 April 1878; derimod Kanc. Skr. 9 Novbr 1841; og at der heller ikke er stillet nogen slig Fordring i Henseende til de Medlemmer, som de maatte vælge ind i Skolekommissionen. Men dog har K. og U. Ministeriet i Skrivelser 26 Febr 1886; 29 Novbr 1889; 13 Marts 1894; 26 Juli 1892 udtalt, at Hvervet som Medlem af en Skolekommission ikke kan varetages af andre end Medlemmer af Folkekirken, og at et stedfundet Valg af et andet Medlem derfor maatte anses som ugyldigt. Den Slutning, hvorpaa denne Afgjørelse er bygget; Skibsted: Almueskolevæsenet S. 349—351; er den: at Skolekommissionens Virksomhed ved Lovgivningen udtrykkelig er begrænset til et Tilsyn med selve Skoleundervisningen, hvoraf Undervisning i Religions Kundskab efter Folkekirkens Lære er den vigtigste, og et Tilsyn med Skolernes Lærere, der kun undtagelsesvis kunne være af en anden Trosbekjendelse end Folkekirkens, og som for en stor Del tillige ere Kirkebetjente. Men herved maa dog erindres, at Kommissionen Tilsyn udtrykkelig omfatter ikke blot Religions Undervisningen, men hele Skole Undervisningen, og at Tilsynet med Lærernes Embedsførelse, ikke med Lærerne, som Skrivelsen udtrykker sig, er et Hverv af mere almindelig Natur. Det er derfor ikke saa helt selvfølgeligt, at et Medlem, som ikke hører til Folkekirken, slet ikke skulde kunne befatte sig med noget deraf.

Som Følge heraf savnes der formentlig tilstrækkelig Grund til helt at udelukke Personer udenfor Folkekirken fra at kunne være Skolekommissions Medlemmer. Den naturlige Ordning vil derfor være den, at det gejstlige Medlem fortrinsvis fører Tilsyn med Religions Undervisningen, medens alle Medlemmer i Forening tilse Resten; jfr Adg 20 Marts 1844 § 4, ifølge hvilken i de kjøbenhanvske Skolekommissioner et af de læge Medlemmer skal overtage Omsorgen for Skolens Økonomi, men de gejstlige Medlemmer fortrinsvis føre Tilsyn med Undervisningen, i særdeleshed i Religion. Skulde Medlemmerne ikke kunne enes paa den Maade, vil dog Kirkens Tarv være varetaget derved, at Præsten, hvor han finder Religionens Tarv tilsidesat, kan nedlægge Indsigelse og, hvis Afstemningen gaar ham imod, paaklage Foranstaltningen. Vel er denne Ordning ikke saa betryggende, som den kunde være, men dette kan ikke komme i Betragtning, naar den dog maa anses som lovhjemlet. Ved at fastholde den undgaar man ogsaa de Sammenstød, som den modsatte Opfattelse kan afføde; jfr Landstingstidende 1887—88 Sp. 453—455. Den her forsvarede Fortolkning er godkendt ved H. R. D. 1908 jfr U. f. R. 1908 S. 786.

Den samme Betragtning fastholde vi i Henseende til det læge Element i Skoledirektionerne og Skoleraadene; Skibsted: Almueskolevæsenet S. 383 flg.; K. og U. M. Skr. 15 Maj 1856. Den Virksomhed, der paahviler Amtmændene som Medlemmer af dem, kan formentlig ikke berettige til at kræve, at de skulle være Medlemmer af Folkekirken, da de folkekirkelige Interesser maa antages at være tilstrækkelig varetagne ved Provsterne; og heller ikke vil det Tilsyn med de kirkelige Ejendomme, der paahviler Amtmanden tillige med Provsten, udkræve en bestemt Trosbekjendelse hos den førstnævnte.

Fastholder man ikke det anførte Synspunkt i Henseende til de Egenskaber, som kunne kræves hos Medlemmer af kollegiale Myndigheder, men derimod gjør den Betragtning gjældende, at ethvert Medlem af en flertallig Myndighed i lige Grad bør kunne varetage alle derunder faldende Forretninger, saa føre man formentlig ogsaa til at stille Fordringer til Rigsdagsmændenes Trosbekjendelse, da Rigsdagen er med til at lovgive og bevilge i Folkekirkens Anliggender, og det saa meget mere, som Folkekirkens Interesse ikke er varetaget ved, at et gejstligt Element har et lovhjemlet Sæde i Rigsdagen. Men en slig Fordring vil man dog under Grundlovens Tavshed næppe driste sig til at opstille, og ligesaa lidt kan den da under Lovgivningens Tavshed rejses for de anførte Embedsmænds Vedkommende.

En anden Regel end den, vi saaledes ere naaede til for de kollegiale Myndigheders Vedkommende, gjælder derimod for det øverste Tilsyns Embede i Kirke- og Skole, som beklædes af Enkeltmand, nemlig Mini-

steriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet. Selv naar den i Grl.s §§ 3 og 75 forudsatte Ordning maatte blive gjennemført, saaledes at Folkekirken faar en Forfatning, vil dog Ministeren ikke komme til at staa overfor Folkekirken, saaledes som han nu staar overfor de fra Folkekirken afvigende Trossamfund, som udelukkende varetagende Statens Interesser; thi Staten har selv en grundlovhjemlet Interesse i Folkekirken, som den ikke har i noget andet Trossamfund, og derfor vil man netop fra selve Statens Synspunkt stille det Krav, at det øverste Tilsyn med Folkekirkens Anliggender føres af en Embedsmand, der staar paa Kirkens Grund. Et sligt Krav maa derhos under alle Omstændigheder fastholdes, saalænge den omtalte Forfatning for Folkekirken endnu ikke er givet, men dens Anliggender fremdeles som tidligere ere Gjenstand for et Statsstyre. Under denne Tingenes Tilstand vil der under Ministerens Ansvar kunne være at fatte Beslutninger om Anliggender af den allerhøjeste Betydning for Kirken, baade angaaende Bekjendelse og Gudsdyrkelse, og dersom Ministeren ikke bekjender sig til Folkekirkens Tro, vil altsaa Følgen kunne blive den, at der fattes Beslutninger angaaende Kirkens Livsspørgsmaal under en Embedsmands Ansvar, som hverken har nogen religiøs Forstaaelse af dens Lære og Gudsdyrkelse eller personlig nærer nogen Interesse for dens Velfærd. Men en saadan Ordning kan Grundloven ikke have tænkt sig, da den vilde være en ligefrem Selvmodsigelse; og derfor maa ogsaa paa Forvaltningens øverste Trin ligesom i de lavere Instanser den Regel gjælde, at Tilsyn med Kirke og Skole, naar det skal øves af Enkeltmand, kun kan øves af en saadan, der er Medlem af Folkekirken.

Betragte vi endelig endnu Spørgsmaalet for de dømmende Myndigheders Vedkommende, ville vi der naa til lignende Resultater.

En bestemt Trosbekjendelse kan kun udkræves hos en Dommer, dersom hans Embedes forsvarlige Udførelse nødvendiggjør den, og dette vil være Tilfældet, for saa vidt som han skal tage Personer i Ed. Rettens forsvarlige Pleje tillader nemlig ikke, at Dommeren notorisk selv ikke tror paa Sandheden af den Formaningstale, som han retter til den, der skal aflægge Eden; og medens der nu efter Indholdet af Formaningstalen ved Jøders Eds Aflæggelse efter Lov 19 April 1864 ikke vil være noget til Hinder for, at en kristen Dommer holder den, har derimod den almindelige Formaningstale efter Fdg 25 Juni 1842 et saa bestemt kristeligt Præg, at den kun kan holdes af en kristen Dommer, hvorimod man savner Hjemmel til at kræve en bestemt kristelig Trosbekjendelse af ham. En ikke kristen Person vil herefter i det højeste kunne være Medlem af en kollegial Ret, i hvilken det Hverv at tage Kristne i Ed ikke vil komme til at paahvile ham; jfr dog Folketingstidende 1867—68 Sp. 6625; J.

Nellemann: Civilprocessens almindelige Del, tredje Udgave S. 200, Munch-Petersen: Civilproces S. 21.

De anførte Sætninger gjælde ogsaa for de gejstlige Retter; jfr D. L. 1—6—8 og Fdg 5 Decbr 1806 § 5. For saa vidt de kunne komme til at paadømme Sager af særlig kirkelig Natur, er Tilværelsen af den fornødne Sagkundskab inden Retten sikret ved Nærværelsen af et gejstligt Element, som derfor bør være vejledende i saa Henseende, medens der hos den læge Bestanddel ikke kan kræves andre Kvalifikationer, end dem, som Dommer Hvervets Varetagelse i Almindelighed udkræver; jfr i Henseende til Landemodet Kanc. Prom. 31 Marts 1787 for Island.

Af det anførte vil tilstrækkelig klart fremgaa, at Grundlov 5 Juni 1849 § 84; jfr Grundlovens § 79; inden for en vis Grænse selv var i Stand til at gjennemføre den opstillede Grundsætning om den borgerlige og politiske Retsstillings Uafhængighed af Trosbekjendelsen. Men paa den anden Side gaves der dog Forhold, navnlig paa den borgerlige Rets Omraade, i hvilke det ikke var Tilfældet. Dette gjaldt saaledes, hvor et vist Retsforhold var ordnet paa den Maade, at Reglerne kun passede paa Bekjendere af en vis Tro, ikke paa andre. Her kunde man aabenbart ikke nøjes med Reglen i Grl.s § 79, men i Medfør af den maatte Lovgivningsmagten træffe saadanne Bestemmelser, som aabnede ogsaa anderledes troende Adgang til det paagjældende Retsgode. Denne Sætning fik Betydning i Henseende til Ægteskab, der kun kunde stiftes ved Vielse. Her opstod uundgaaelig Vanskelighed, hvor Ægtefællerne enten begge hørte til et Samfund, der ikke havde Præster, som kunde forrette Medlemmernes Vielse med borgerlig Gyldighed, eller de hver for sig hørte til forskjellige Trossamfund. Paa dette Punkt er Grl. 5 Juni 1849 § 84 bleven udfyldt ved Lov 13 April 1851; jfr Adg Nr 21, 19 Avg. 1874; der i de nævnte Tilfælde ikke blot har givet Lov til, at Vielse kan forrettes baade af Brudgommens og Brudens Præst, men ogsaa har hjemlet Brudefolkene Adgang til Indgaaelse af borgerligt Ægteskab. Hvor et saadant agtedes indgaaet, stilledes der derhos ikke længere kirkelige Betingelser for Indgaaelsen, idet Bevis for Nadverens Nydelse bortfaldt, og Udskrivning af Skolen traadte i Stedet for Konfirmation; jfr nærmere den anførte Lov og Haandbog i Kirkeretten S. 87 flg.; J. H. Deuntzer: Familieret S. 98; Adg Nr 12, 1 Febr 1909.

En Vanskelighed for Indgaaelse af Ægteskab kan dog endnu opstaa for Folkekirkens Medlemmer, forsaavidt som de borgerlige Myndigheder maatte meddele dem Tilladelse til Ægteskabets Indgaaelse, men de kirkelige Myndigheder vægre sig ved at forrette Vielsen, og Domstolen anerkjender deres Vægring for berettiget, jfr U. f. R. 1903 B S. 302. Denne Vanskelighed vilde blive fjernet, hvis det i slige Tilfælde tillodes Folkekirkens

Medlemmer at indgaa borgerligt Ægteskab. Men da Regering og Folketing ikke vilde nøjes med en saadan Ordning, men indføre obligatorisk borgerligt Ægteskab, opnaaedes ingen Ændring i den bestaaende Ordning; jfr Rigsdags Aarbog 1902—03 S. 233, 1903—04 S. 200,1904—05 S. 219.

I Forbindelse med at give den her omhandlede Adgang til Indgaaelse af borgerligt Ægteskab har Loven derhos givet Regler for Forældrenes Ret til indenfor en vis Grænse at træffe Bestemmelse om de i deres Ægteskab fødte Børns Religion. I Henseende hertil maa det vistnok erkjendes som en borgerlig Ret for Forældrene, naar de begge høre til samme Trossamfund, at opdrage deres Børn i dette, og naar man tidligere havde forpligtet ikke evangelisk-lutherske Forældre til at lade deres Børn døbe, skjøndt dette ikke stemte med deres Trosbekjendelse, samt til at lade dem tage Del i den evangelisk-lutherske Religions Undervisning; jfr om Baptisterne Pl. 27 Decbr 1842; da maatte denne Forpligtelse være bortfalden ved Grundloven 1849 § 84.

Naar Lov 13 Apr 1851 § 11, jfr Lov Nr 62, 24 Apr 1903 § 7; udtrykkelig hjemler, at Børn, der ikke skulle opdrages i den evangelisk-lutherske Religion, kunne forlanges undtagne fra Undervisningen i denne i de offentlige Skoler, har denne Bestemmelse derfor snarere positiv Betydning i Henseende til Forskriften om, at Børnene ikke bør savne Oplysning om de moralske og almindelige religiøse Begreber samt, for saa vidt som de høre til et kristeligt Religionssamfund, erholde Kundskab om Bibelhistorien. Naar Forældrene hørte til forskjellige Religionssamfund, maatte det ifølge C. G. Holcks Mening; jfr Statsforfatnings Ret II S. 290; ogsaa følge af Grundlov 5 Juni 1849 § 84; jfr § 81; at de havde Beføjelse til at træffe Bestemmelse om deres Børns Religion, saaledes at de selv kunde afgjøre, om de skulde opdrages i den ene eller den anden af Forældrenes Tro, og de tidligere givne Forskrifter, hvorefter der ved Ægteskab af en Dissenter med en Lutheraner skulde afgives Tilsagn om, at alle Børnene vilde blive opdragne i den lutherske Tro, være bortfaldne. Men dette antoges dog ikke i Praxis; jfr Bekjgj. 7 Jan 1850; og denne Antagelse maatte vistnok ogsaa erkjendes for rigtig, idet vedkommende offentlig beskikkede eller anerkjendte Præst efter som før Grundloven maatte være forpligtet til at efterleve de Forskrifter, der vare opstillede som Betingelse for hans Deltagelse i Ægteskabets Stiftelse og ikke vilkaarlig kunde sætte andre i Stedet, som f. Ex. den, at Forældrene forinden skulde være komne overens om, i hvilken Tro Børnene skulde opdrages. Her var derfor ogsaa et Punkt, hvor Grundloven 5 Juni 1849 § 84; jfr Grl.s § 79; trængte til en Udfyldning, som blev den til Del ved Lov 13 Apr 1851 § 9, hvor der, naar Brudefolkene høre til for-

skjellige anerkjendte Trossamfund, er tilføjet det Alternativ, at Børnene ikke blot kunne opdrages i en af Forældrenes men ogsaa i Folkekirkens Tro; jfr nærmere Haandbog i Kirkeretten S. 89 flg.; K. og U. M. Skr. 2 Febr 1891; 27 Marts; 15 Oktbr 1896; jfr 24 Maj 1894.

C. G. Holck: Statsforfatnings Ret II S. 292—293 omhandler endnu i Forbindelse med en Fremstilling af de foranførte Punkter den efter Grundloven følgende Lovgivnings Bestemmelser om Afskaffelsen af den direkte Daabstvang ved Lov 13 April 1851 § 10 og Lov 4 Marts 1857 og den indirekte Daabstvang, der laa i Daabens Nødvendighed som Betingelse for Arveretten; jfr Lov 30 Novbr 1857; ligesom han ogsaa omtaler Ophævelsen af den tidligere ifølge Adg 29 Juli 1814; for Kjøbstæderne § 32; for Landet § 25; bestaaende indirekte Konfirmationstvang ved Lov 2 Maj 1855; medens de direkte Tvangsforskrifter om Konfirmationens Iværksættelse inden en vis Frist; jfr Fdg 25 Maj 1759 § 2; Resol. 2 Decbr 1812; Kskr. 9 Apr 1814; Cirk. 23 Oktbr. 1838; Fdg 20 Marts 1844 §§ 34, 59; vel ikke ere udtrykkelig ophævede, men fuldstændig gaaede af Brug. Disse Bestemmelser vedkomme os imidlertid strængt taget ikke paa dette Sted, for saa vidt som de ikke vedkomme Dissentere, men kun Personer, der ere Medlemmer af selve Folkekirken. De ere derfor fremgaaede af det Princip, at kirkelige Forpligtelser ikke bør haandhæves ved Hjælp af den borgerlige Rets Tvang. Denne Grundsætning er selvfølgelig i god Overensstemmelse med Grl.s almindelige Opfattelse af Troslivets Krav, men dog ikke en umiddelbar Anvendelse og Gjennemførelse af Reglen i Grundlov 5 Juni 1849 § 84; jfr Grl.s § 79; hvorfor der heller ikke er Grund til at dvæle videre ved dens Gjennemførelse paa dette Sted.

Hermed have vi afsluttet Undersøgelsen om de borgerlige Rettigheders Uafhængighed af Trosbekjendelsen. Paragrafens Bestemmelse om den anden Side, at ingen paa Grund af sin Trosbekjendelse kan unddrage sig Opfyldelsen af nogen almindelig Borgerpligt, giver ikke Adgang til videre Bemærkninger; thi det følger af sig selv, at Staten ikke kan tage Hensyn til, at en Persons religiøse Anskuelse forbyder ham f. Ex. at bære Vaaben eller aflægge Ed. Derimod staar Grl.s Fordring i § 90 om, at hver vaabenfør Mand med sin Person skal bidrage til Fædrelandets Forsvar; jfr Just. M. Skr. 12 Febr 1850; ligesom Fordringen om, at hver Borger paa lovbestemt Maade skal bidrage til Sandhedens Oplysning. Den, hvis Overbevisning ikke tillader ham at gjøre det, faar fortrække; thi Staten kan ikke bestaa uden at fastholde disse Borgernes Forpligtelser. En anden Sag er, at den kan læmpe deres Opfyldelse, saaledes som sket hos os i Henseende til Værnepligten for ordinerede Gejstlige efter Lov 6 Marts 1869 § 39 [2]; [3]. Adg Nr 275, 17 Decbr 1908; og i Henseende til Eds-

pligten for de mæhriske Brødre efter Pl. 23 Decbr 1771; J Nellemann: Den ordinære civile Procesmaade S. 401—404; K. og U. Skr. 3 Febr 1879 samt Bestemmelser i Loven om Rettens Pleje §§ 178 og 844 for Nævningers og Vidners, men ikke Parters vedkommende. Angaaende Dispensation for Adventister fra Forpligtelsen til at lade deres Børn søge Skolen om Lørdagen se K. og U. M. Skr. 18 Febr, 29 Juni 1892; 18 Febr, 30 Apr 1896.

Naar tidligere Lovgivningens Bestemmelser om de borgerlige Forpligtelser vare givne med bestemte Trosbekjendelser for Øje, idet f. Ex. Indskrivning i Lægdsrullen var knyttet til Konfirmation; jfr Lov 12 Febr 1849 § 9; er dette forandret i den nyere Lovgivning; jfr Lov 2 Marts 1861 §§ 7, 51; Lov 6 Marts 1869 § 7.

Derimod stiller Reglen sig anderledes i Henseende til kirkelige Forpligtelser. I Henseende til dem har Grl. til en vis Grad ment at kunne og burde skjelne imellem Borgerne efter deres Trosbekjendelse.

Ifølge § 77 i Grl. er nemlig ingen pligtig til at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, der er hans egen; H. C. D. Müller: Om Stat og Kirke i Danmark II S. 228. Til disse personlige Bidrag hører i Særdeleshed Højtidsoffer; jfr Pl. 9 Juni 1847; og Præstepenge; jfr Pl. 21 Septbr 1814 og for Kjøbenhavn Lov Nr 76, 19 Apr 1904; Bekjgj. Nr 43, 3 Marts 1906; Høstdage af Husmænd uden Jord og af Inderster; jfr Pl. 5 Juli 1828; Bidrag til Kirkers Bygning og Vedligeholdelse ifølge D. L. 2—22—64; Lov Nr 43, 28 Febr 1908; og Afgifter til Kirker ifølge D. L. 2—23—13; Fdg 8 Jan. 1810 § 4; samt alle fremtidige Bidrag til religiøse Øjemed, der maatte paalignes Personer. Det er ogsaa grundlovsstridigt at paalægge deslige Afgifter indirekte ved Kommunens Mellemkomst, saaledes at den overtager kirkelige Udgifter, f. Ex. Afløsning af Højtidsoffer, og ligner det paa samtlige sine Beboere, da det retsgyldig kun kan lignes paa de til Folkekirken hørende Medlemmer deraf; H. R. D. 2 Novbr 1898; H R T 1898, S. 467, for saa vidt de ikke udgjøre et ligefremt Vederlag for Tjenester, udførte af gejstlige Embedsmænd, f. Ex. Akcidensoffer efter D. L. 2--12—5 og Gebyrer f. Ex. for Udstedelse af Attester efter Fdg 7 Novbr 1827, hvilke Tjenester selvfølgelig bør honoreres af alle, som begjære dem, efter den foreskrevne Taxt. Heller ikke undtager Grl.s § 77 nogen fra at yde reelle Bidrag, som ere eller maatte blive paalignede til Folkekirken, dens Embeder eller Anstalter, saasom Ægter til Kirker; jfr Lov 28 Febr 1856, Lov 6 Juli 1867 §§ 17 og 26; Tiende og Smaaredsel; D. L. 2—15—10; Lov om Tiendeafløsning Nr 100 15 Maj 1903; i Lighed med hvilke Retsbrugen; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 100 —102; behandler Høstdagen, som Præsten kan vælge at kræve af Husmænd med Jord i Stedet for Tiende; se Fdg 8 Jan. 1810 § 5 A; jfr Pl. 20

Marts 1801 § 1; K. og U. M. Skr. 5 Apr 1854; 20 Apr 1859. Ved denne Regel begaas ingen Uretfærdighed, idet de paagjældende Bidrag materielt ikke udredes af den, som formelt svarer dem, da han ordentligvis har faaet Vederlag ved Afdrag af Ydelsens Værdi i Kjøbesummens Beløb. For at ingen for Pengefordels Skyld skal fristes til at unddrage sig Forbindelsen med de religiøse Samfund overhovedet, tilføjer den anførte Grundlovsparagraf, at enhver, der ikke godtgjør at være Medlem af et i Landet a n e r k j e n d t Trossamfund; jfr S. 316 flg.; til Skolevæsenet skal svare de til Folkekirken lovbefalede Afgifter; altsaa navnlig Højtidsoffer og Præstepenge; jfr K. og U. M. Skr. 22 Decbr 1853; 5 Jan. 1854; 16 Jan.; 16 Novbr 1894; 1 Decbr 1899; Haandbog i Kirkeretten S. 102 flg. Denne Forskrift udfylder saaledes enhver Lov, der paalægger en personlig Afgift til Folkekirken derhen, at den, der ikke godtgjør at være Medlem af et anerkjendt Trossamfund, skal yde det tilsvarende Afgiftsbeløb til Skolevæsenet; U. f. R. 1890 S. 387.

§ 21.

De religiøse Samfunds grundlovmæssige Retsstilling.

Den Ret til fri Gudsdyrkelse, som Grl. i Modsætning til Kongeloven har tillagt Borgerne, har i Særdeleshed fundet sit Udtryk i Grl.s § 76; jfr Forf. Lov Island Nr 1, 5 Jan. 1874 § 46; som lyder:

Borgerne ere berettigede til at forene sig i Samfund for at dyrke Gud paa den Maade, som stemmer med deres Overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod Sædelighed eller den offentlige Orden.

Koloniallov Nr 124, 6 Apr 1906 § 71 har samme Forskrift, men dog med den noget mærkelige Indskrænkning, at Religionssamfund, hvis Lærdomme maa anses for farlige for Staten eller det almindelige Velfærd, kunne forbydes ved Anordning.

Grundloven har altsaa ikke nøjedes med at stille Retten til at stifte religiøse Samfund under Beskyttelse af den almindelige Foreningsfrihed, idet denne ved Grl.s § 87 ifølge Ordene: »Borgerne ere berettigede til uden foregaaende Tilladelse at indgaa Foreninger i ethvert lovligt Øjemed« er begrænset saaledes, at det beror paa den almindelige Lovgivningsmagt at bestemme, hvad der skal anses som lovligt Øjemed for Foreninger. Hvis Grundloven for de religiøse Foreningers vedkommende havde nøjedes med den anførte Forskrift, vilde de tidligere Forbud mod offentlig Gudsdyrkelse udenfor den evangelisk-lutherske Kirke fremdeles være blevne

bestaaende, og den eneste Forskjel, som var indtraadt, vilde have været den, at det ikke længere var grundlovstridigt at ophæve dem og at give Tilladelse til andre end evangelisk-lutherske Trossamfunds Dannelse her i Landet. Det vilde da have beroet paa Lovgivningsmagtens frie Skjøn, hvor vidt den vilde tillade en vis Gudsdyrkelse her i Landet eller ikke. Men herved er Grundloven ikke bleven staaende. Den har tvært imod anset Gudsdyrkelsens Frihed for saa stort et Gode, at den burde unddrages den almindelige Lovgivningsmagts Raadighed og stilles under Grundlovens egen Beskyttelse derved, at denne selv har fastsat Omraadet og Grænserne for den.

Naar Paragrafen begynder med at sige, at B o r g e r n e ere berettigede o. s. v., da erindres først, at det fremhævede Udtryk ikke maa forstaas i Betydning af Statsborgerne, men derimod omfatter enhver Person, som lovlig opholder sig paa Statsomraadet. Om den, som mod gjældende Forbud er naaet herind, kan man nemlig ikke sige, at han er berettiget til at foretage noget, der forudsætter hans Væren i Landet, saaledes som netop Tilfældet er med Tilslutning til et religiøst Samfund. Men paa enhver, hvis Ophold i Landet ikke har en slig lovstridig Karakter, maa Paragrafens Bestemmelse finde Anvendelse, saa at ingen Statsmagt kan forbyde ham under sit herværende Ophold at slutte sig til en religiøs Forening, forudsat blot, at denne falder indenfor den i Grl.s § 76 dragne Ramme. En anden Sag er, at det efter Omstændighederne vil staa vedkommende Myndighed frit for at forbyde Personens fortsatte Ophold paa Statens Grund og derved hindre hans fortsatte Deltagelse i det paagjældende Samfunds Gudsdyrkelse.

Naar Paragrafen dernæst bruger Udtrykket: for at »dyrke Gud«, viser sig Forskjellen overfor Kongeloven, der i Art. 1 paabød Dyrkelsen af den ene rette og sande Gud, og endvidere paabød, at han skulde dyrkes paa den Maade og Maner, som han i sit hellige og sande Ord aabenbaret haver. Nu ere Borgerne berettigede til at dyrke Gud, uden at Grundloven gjør sig til Dommer over, hvilken Gud der er den rette og sande, og endvidere kunne de dyrke Gud paa den Maade, som stemmer med deres Overbevisning. Derfor er det givet, at Medlemmerne af de forskjellige kristne Kirker og Sekter kunne dyrke Gud hver for sig efter deres egen Bekjendelse, og det gør heller ingen Forskjel, om den Gud, som dyrkes, er de Kristnes eller Jødernes eller andre Trossamfunds Gud. Men paa den anden Side er der dog ogsaa ved selve Ordene »dyrke Gud« angivet en vis Grændse. De hjemle kun Gudsdyrkelsens Frihed, ikke Religionsøvelsens Frihed. Derimod kan dog fremhæves, at § 76 ved de tilføjede Betingelser udelukkende lægger Vægt paa sædelige og retlige men aldeles ikke paa religiøse Hensyn som Grund for Indskrænkninger i Guds Dyrkelse,

og at disse sidste Ord for saa vidt kunde anses som et andet Udtryk for Religionsøvelsens Frihed, idet der ogsaa i §§ 78—79 bruges de fyldigere Betegnelser: Trossamfund og Trosbekjendelse. Under Forhandlingerne i Rigsforsamlingen findes ogsaa Udtrykkene: Religionsøvelsens Frihed og Gudsdyrkelsens Frihed fremhævede Side om Side som hjemlede ved den tilsvarende Bestemmelse i Grundloven 5 Juni 1849 § 81; Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 5548. Derefter vilde altsaa alle Religioners Øvelse under de i § 76 fastsatte Betingelser have grundlovmæssig Berettigelse uden Hensyn til, om det paagældende Samfund ifølge deres Bekjendelses Skrifter kunne siges at have forenet sig om at »dyrke Gud«. Men havde Grl.s § 76 virkelig haft til Hensigt at give en saa omfattende Frihed, burde den have brugt et tilsvarende fyldigt Udtryk, saasom det i Lovgivningen forlængst kjendte: Religionens frie Øvelse; Privileg. 11 Marts 1682 § 21; Bevilling 20 Septbr. 1754; m. fl. At den ikke har gjort dette, men i Stedet for valgt det snævrere Udtryk, finder sin naturlige Forklaring i, at de Religionssamfund, som hidtil havde existeret her i Landet, alle sammen vare saadanne, der kunde siges at bekjende og dyrke Gud, og at den grundlovgivende Myndigheds Tanke ud fra dette Udgangspunkt naturligen formede sig derhen, at de Religionssamfund, som den overhovedet vilde sikre deres Religions frie Øvelse, vare alle de, der kunde siges at have til Formaal at »dyrke Gud«.

Paragrafens Forskrift finder dernæst efter Ordene kun Anvendelse paa enhver Forening, hvis umiddelbare Formaal er Gudsdyrkelse, ikke paa saadanne, der have et andet umiddelbart Øjemed; selv om de slutte sig til en bestemt Trosbekjendelse. Saaledes ville vel religiøse Ordener, hvis Øjemed er Sammenslutning til fælles Gudsdyrkelse, være beskyttede ved Grl.s § 76, men ikke saadanne, hvis Formaal er Undervisning, Sygepleje eller lign.; thi selv om saadan Virksomhed udfoldes til Guds Ære og Fromhedens Beteelse, er den dog ingen Gudsdyrkelse i den Forstand, at den er rettet paa fælles Opbyggelse ved at bekjende og tilbede Gud. Har et Samfund, f. Ex. en religiøs Orden, foruden Gudsdyrkelse endnu andre Formaal f. Ex. fælles Samliv i Klostre, Arbejde for en vis Religions Udbredelse o. s. v., vil det heller ikke i Henseende til denne sin Virksomhed være beskyttet ved Grl.s § 76; thi denne værner ikke om Samlivet eller den religiøse Propaganda, men kun om Tilfredsstillelse af en fælles Trang til fælles Gudsdyrkelse. Vel maa det nu indrømmes, at det ikke vil stemme med Aanden i Grl.s § 76 at lægge unødvendige Hindringer i Vejen for Tilværelsen af Foreninger, der slutte sig til bestemte Religionssamfund f. Ex. for at uddanne Lærere og Missionærer, Sygeplejersker og desl.; men det er dog indlysende, at man ikke kan paakalde den samme Frihed for dem, som for Foreninger til Gudsdyrkelse. En Uddannelses Anstalt

for vordende Gejstlige er en Undervisnings Anstalt, og over den maa Staten kunne øve samme Raadighed som over Undervisnings Anstalter i Almindelighed, saa at dens grundlovmæssige Beretigelse ingenlunde er givet, blot fordi der i den ikke læres eller foretages noget, som strider mod Sædelighed eller den offentlige Orden. Staten maa tvært imod kunne give Forskrifter i Henseende til Lærernes Kvalifikation, Skolens Indretning, Lærebøger o. s. v., ligesom det vilde kunne tænkes, at den i Stedet for at overlade Undervisningen til privat Omsorg selv tog den i sin Haand ved at bevilge Midler til en Skoles Anlæg og Drift. Vilde Samfundet da ikke benytte disse, maatte det hjælpe sig med at benytte andet Steds uddannede Præster.

Til Reglen om de gudsdyrkende Foreningers Berettigelse er endelig knyttet det indskrænkende Paalæg: dog at Intet læres eller foretages, som strider mod Sædelighed eller den offentlige Orden.

I Udkastet til Grundloven stode ikke Ordene: »læres eller«; men de indsattes efter Udvalgets Forslag under Henvisning til, at Staten, som maa forbeholde sig Ret til at føre Tilsyn med de religiøse som med alle andre Samfund, der fremstaa indenfor den, vistnok maa være fuldkommen berettiget til at udstrække dette Tilsyn ogsaa til d e n L æ r e, som deslige Samfund v e d k j e n d e s i g, og som kunde være af den Beskaffenhed, at Statsmagten maatte have fuld Føje og Forpligtelse til at skride ind derimod; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2166.

Spørgsmaalet bliver saa om den nærmere Forstaaelse af de anførte Ord.

Paa Forhaand ere to Forstaaelser mulige.

Den første er den, at Borgerne altid og ubetinget have Ret til at forene sig i Samfund til Gudsdyrkelse uden Hensyn til deres Bekjendelses Indhold. Selv om et Samfunds Lærdomme maatte kunne godtgøres at være nok saa usædelige, skal det dog have Lov til at danne sig og bestaa, blot med den Indskrænkning, at de paagjældende usædelige Lærdomme ikke virkelig maa foredrages i Samfundets Forsamlinger.

Eller ogsaa kunne Ordene forstaas derhen, at det skal være en Betingelse for, at Samfundet skal have Lov til at danne sig, at selve dets Bekjendelse ikke indeholder Sætninger, der stride imod Sædelighed eller den offentlige Orden uden Hensyn til, om disse Sætninger virkelig foredrages i Samfundet.

Forskjellen mellem begge Forstaaelser kan oplyses ved et Exempel. Sæt, at et vist Trossamfund, f. Ex. Mormonernes, godkjender, Flerkoneriet som en Troslære, saa vil ifølge den sidst nævnte Opfattelse ethvert mormonsk Samfund, der danner sig her i Landet, falde udenfor Reglen i Grl.s § 76 og kunne forbydes i Henhold til dens § 87, uden Hensyn til, om Flerkoneriets Tilstedelighed virkelig læres i Samfundets Møder, eller

ikke. Hvis derimod den førstnævnte Fortolkning følges, vil en Menighed have grundlovmæssig Ret til at bestaa, selv om den vedkjender sig at være mormonsk, hvis blot den usædelige Lære ikke virkelig foredrages i Menigheden.

Paa ganske lignende Maade træder Forskjellen frem, hvis en Trosbekjendelse maatte indeholde Sætninger, der stride imod den offentlige Orden; idet den f. Ex. hjemler Forbrydelsers Iværksættelse, hvis vedkommende Trossamfunds Interesse maatte kræve det.

Efter Ordlyden er Sætningen unægtelig nærmest formet som et Paalæg til de Borgere, der forene sig i Samfund for at dyrke Gud, om ikke at lære eller foretage noget, der strider mod Sædelighed eller den offentlige Orden. Men følgerigtig fører dog dette Paalæg ogsaa til at erklære Foreninger til at lære eller foretage noget af den forbudte Art for grundlovstridige. Dette er givet ved de almindelige strafferetlige Regler om Forholdet mellem Forbrydelser og Sammenslutninger i det Øjemed at begaa dem, idet disse ogsaa falde ind under Straffebestemmelserne for hine. Derfor maa et Forbud mod at lære visse Sætninger nødvendigvis ogsaa føre til, at Foreninger, dannede i det Øjemed at lære slige Sætninger, ere grundlovstridige, og da ethvert Trossamfund maa forudsættes at lære den Tro, til hvilken det bekjender sig, maa ogsaa Foreninger, dannede paa Grundlag af en Trosbekjendelse, der indeholder slige Sætninger, være grundlovstridige.

Det kan derfor ikke være Statens Opgave som Betingelse for at kunne skride ind imod et Trossamfund at godtgjøre, hvad der virkelig er bleven lært i Samfundets Møder; det maa være tilstrækkelig til det anførte Øjemed af dets Begyndelsesskrifter, Læsebøger og ad offentlige Aktstykker; jfr Rigsforsamlingens Forhandlinger S. 2162, 3075, at have oplyst, at Samfundet vedkjender sig en usædelig Lære.

Lige saa lidt kan det hjælpe, at det enkelte Samfund fornægter en vis Trossætning, naar det dog ved at indordne sig som Led i et mere omfattende Trossamfund har vedkjendt sig dettes anerkjendte Bekjendelsesskrifter, der indeholde Sætningen, og derigjennem ogsaa har vedkjendt sig denne selv.

Paa lignende Maade, som i Henseende til Læren, stiller Forholdet sig i Henseende til selve Gudsdyrkelsens Maade.

Hvis nogen regelmæssig Bestanddel deraf skulde være af usædelig Natur, vil det Offentlige i Henhold til Grl.s § 87; jfr § 76; kunne skride ind imod Samfundet og forbyde dets Gudsdyrkelse uden Hensyn til, om den usædelige Handling virkelig maatte være bleven foretaget i Samfundets Møder. Er Handlingen derimod ikke i sig usædelig, men den dog kan iværksættes paa en Velanstændigheden eller den offentlige Orden

krænkende Maade, har Samfundet at drage Omsorg for, at dette ikke sker, f. Ex. naar voxne Personer døbes ved Neddypning i Vandet; jfr Pl. 27 Decbr 1842 § 1. Udgjør den paagjældende Handling slet ingen Bestanddel af Gudstjenesten, men kun en Affødning deraf, som f. Ex. en kirkelig Procession, beskyttes den slet ikke af Grl.s § 76, men falder ind under andre Grundlovs Paragrafer f. Ex. § 87 om Foreninger; § 88 om Forsamlinger; eller under den almindelige Lovgivnings Forskrifter og de i Henhold til dem udstedte administrative Bestemmelser, saasom Politi Vedtægter. Saaledes vilde Tiggermunke Ordener komme i Strid med Lovene mod Løsgængeri og Tiggeri f. Ex. Lov 3 Marts 1860.

Af den anførte Grundlovs Indskrænkning og den deraf flydende Tilsynsret med de religiøse Samfund følger Statens Ret til ved Lov at paalægge ethvert Samfund, som danner sig, at melde sin Tilblivelse til den offentlige Myndighed, som Loven maatte bestemme. Men paa den anden Side maa en slig Anmeldelsespligt ogsaa være positivt hjemlet ved Loven og kan ikke kræves efterkommet uden ifølge en saadan. Dernæst maa det kunne paalægges Samfundet at anmelde de Medlemmer, der udgjøre Samfundets Styrelse og optræde for det overfor det Offentlige. Fremdeles følger det af samme Bestemmelse, at Lovgivningsmagten maa være berettiget til at paalægge Samfundet at afgive en Trosbekjendelse, for at Tilsynsmyndigheden derigjennem kan blive bekjendt med Samfundets Lære og Ritus. Forsaavidt Samfundet har Bekjendelses Skrifter, ville disse kunne fordres fremlagte. Selvfølgelig er dog det Offentlige ikke ved en saadan Selvangivelse udelukket fra at anstille en selvstændig Undersøgelse om samme Æmne; men en slig Undersøgelse vil dog have sine Vanskeligheder, hvor Talen er om Sekter med mer eller mindre apokryfe Bekjendelses Skrifter; og dette er vistnok en Hovedgrund til, at man trods gjentagne Tilløb; Folketings Tidende 1853, 3 Saml. Sp. 918; 1425; Reskr. 24 Apr 1856; jfr dog K. og U. M. Skr. 29 Jan. 1851; Just. M. Skr. 21 Febr 1859; ikke er skredet ind imod Mormonernes Samfund her i Landet i Henhold til Grl.s § 87; jfr § 76; men har nøjedes med at bringe Løsgængeri- og Fremmedlovgivningen til Anvendelse paa de her i Landet optrædende udenlandske Mormon Prædikanter. Tilsynet med, hvad der læres og foretages i de religiøse Samfund, kan øves af det Offentlige paa samme Maade som overfor andre Samfund efter Grl.s § 88; jfr Lov 11 Febr 1863 § 12 og Lov 4 Febr 1871 § 10; K. og U. M. Skr. 29 Jan. 1851.

Grl.s § 76 indeholder ingen særlig Forskrift om, hvorledes der skal forholdes, naar det paagjældende Trossamfund maatte blive mistænkt for, at dets Lære eller gudstjenstlige Handlinger maatte være i Strid med Sædelighed eller den offentlige Orden; men der kan da formentlig gaas frem mod

dem overensstemmende med Grl.s § 87 i Lighed med Fremgangsmaaden mod andre Foreninger. Koloniallovens Forskrift i § 72 om Udstedelse af Forbud mod vedkommende Religionssamfund ved Anordning kan derimod selvfølgelig ikke anvendes udenfor Vestindien. Men paa den anden Side vilde det være unaturligt, om den paagældende Gudstjeneste, der mistænkes for at stride mod Sædeligheden eller den offentlige Orden, uhindret skulde kunne fortsættes, indtil Sagen maatte blive endelig paadømt ved Højesteret.

Naar et Samfund, som fyldestgjør de i Grl.s § 76 opstillede Betingelser, har dannet sig her i Landet, udgjør det et her i Landet b e s t a a e n d e Trossamfund; jfr om det spiritistiske Broderskab; K. og U. M. Skr. 22 Decbr 1906; Det frie Kirke Samfund; U. f. R. 1908 S. 803; jfr K. og U. M. Skr. 30 Jan. 1904, og nyder da alle de Rettigheder, der tilkomme et saadant. Samfundet er derfor ikke blot i Besiddelse af alle de retsbeskyttede Goder, der tilkomme ethvert bestaaende privatretligt Samfund; men i Egenskab af Trossamfund nyder det ogsaa de særlige Goder, der ere tilsikrede et saadant. Medlemmerne kunne saaledes frit dyrke Gud paa den Maade, som stemmer med deres Overbevisning, uden at være indskrænkede til nogen bestemt Tid, idet de kunne holde Møder selv paa Folkekirkens Helligdage; K. og U. M. Skr. 4 Septbr 1878; eller til et bestemt Sted, eller i Henseende til det Sprog, som de ville benytte, blot at der ved Gudsdyrkelsen ikke læres eller foretages noget, som strider mod Sædeligheden eller den offentlige Orden. De tidligere givne Bestemmelser om Indskrænkninger i Gudstjenestens Offentlighed; jfr Privilegier 15 Maj 1747 § 7, maa vistnok ogsaa anses bortfaldne ved Grl.s § 76; K. og U. M. Skr. 21 Jan. 1871. De i en vis Forbindelse med Gudstjenesten staaende Handlinger som Processioner o. desl. ville ogsaa frit kunne iværksættes, for saa vidt de ikke komme i Strid med Politivedtægter, og gejstlige Ordener ville ligeledes frit kunne stiftes, for saa vidt de ikke, som f. Ex. Tiggermunkeordener, vilde komme i Strid med Lovene mod Tiggeri og Løsgængeri, ligesom de af Munke og Nonner aflagte kirkelige Løfter heller ikke kunne have retlig forpligtende Kraft i et videre Omfang, end de borgerlige Love maatte hjemle dem. Samfundet er dernæst beskyttet mod Spot og Forhaanelse af dets Troslærdomme og Gudsdyrkelse ved Straffeloven 10 Febr 1866 § 156; jfr Straffelov 25 Juni 1869 § 157; og mod voldsom Forhindring og mod Forstyrrelse af dets offentlige Gudstjeneste eller anden offentlig kirkelig Handling ved Straffelov 10 Febr 1866 § 157; jfr Straffelov 25 Juni 1869 § 158. Menighedens Præster kunne foretage alle kirkelige Handlinger saasom Vielse o. desl. uden at der dog kan tillægges disse nogen borgerlig Gyldighed som saadanne. Dernæst kunne Menighederne bygge Kirker og Bedehuse under Iagttagelse af

den almindelige Byggelovgivning; jfr Bygningslov for Kjøbenhavn Nr 77, 12 Apr 1889 § 65; for Frederiksberg Bekjgj. Nr 68, 19 Apr 1890 § 65; og Brandlovenes Forskrifter; jfr Love om Brandvæsenet for Kjøbenhavn 15 Maj 1868 § 28; for Kjøbstæderne Nr 28, 21 Marts 1873 § 23; for Landet Bekjgj. Nr 36, 30 Marts 1889 § 37. Endvidere kunne de indrette egne Begravelsespladser under Iagttagelse af Sundhedspolitiets Forskrifter; Just. M. Skr. 22 Jan. 1857; og Gravfreden paa disse Pladser er beskyttet ved Straffelov 10 Febr 1866 § 158; jfr Straffelov 25 Juni 1869 § 159; omendskjøndt Medlemmerne ifølge Lov Nr. 87, 15 Maj 1903 § 8 ogsaa have Ret til at begraves paa Sognets almindelige Kirkegaard. For saa vidt Samfundene ere kristelige, kunne de faa et Begravelses Ritual approberet og deres Præster kunne da foretage dermed stemmende Begravelses Handlinger paa Folkekirkens Kirkegaarde efter Lov Nr 100, 19 Apr 1907 § 5. Ligeledes kunne de indrette egne Skoler; K. og U. M. Skr. 16 Septbr. 1851, som de dog selv maa underholde, ligesom de selv maa tilvejebringe alle Udgifter til Gudstjenesten og kun nyde Fortrin med Hensyn til Beskatningen, for saa vidt som Lovgivningen i Almindelighed maatte hjemle dem; Lov om kommunal Beskatning Nr 85 15 Maj 1903 § 24; om Ejendomsskyld Nr 103, 15 Maj 1903 § 5; jfr Reglement 29 Marts 1814 § 22; Lov Nr 124, 6 Apr 1906 § 70; hvorefter Bidrag til andre (end folkekirkelige) Trossamfunds kirkelige Indretninger kunne tilstaas ved Anordning. Derhos maa Samfundene ogsaa iøvrigt efterleve de borgerlige Loves Paabud i Henseende til Anmeldelser af Fødsler; jfr Lov 13 Apr 1851 § 10; Begravelser m. m.; Haandbog i Kirkeretten S. 664 m. fl.; men for saa vidt som de ikke have Præster, der kunne forrette Vielse med borgerlig Gyldighed, kunne de indgaa borgerlig Ægteskab i Henhold til Lov 13 Apr 1851 § 1; jfr K. og U. M. Skr. 22 Jan. 1904.

I Kraft af Reglen i Grl.s § 76 er det dernæst givet, at Tilslutningen til Trossamfundet er fri, og at dette derfor ogssaa frit maa kunne optage de nye Medlemmer, som søge det, forudsat, at de ere religiøse myndige, eller at de, for saa vidt det ikke er Tilfældet, af dem, som have Beføjelse til at raade over de umyndiges Opdragelse i den vedkommende Religion, indlemmes deri; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 91 flg. I saa Henseende bestaa nemlig visse Indskrænkninger i Forældremagten, idet Staten passer, at Børn, der skulle opdrages i Folkekirken, blive opdragne deri; J. M. Skr 2 Marts 1863; K. og U. M. Skr. 12 Apr 1875; 13 Febr 1880; 29 Decbr 1880; 17 Oktbr 1882; 2 Febr 1891; 14 Novbr 1893; 20 Apr 1898; 3 Septb. 1900; m. fl. og hver af Ægtefællerne i saa Henseende har en Ret over for den anden til at kræve Børnenes Opdragelse i en bestemt Religion; Lov 13 Apr 1851 § 9; jfr §§ 10—11. Derimod er den religiøse Propaganda ikke

beskyttet ved Grl.s § 76, men den derpaa rettede Virksomhed falder ind under de andre Grundlovs Forskrifter, som hjemle Trykkefrihed; § 86; Foreningsfrihed; § 87; Forsamlingsfrihed; § 88. Disse Friheder staar det vedkommende Samfunds Medlemmer frit for at benytte til at skaffe Samfundet Udbredelse. Ligesom derfor Forbudene i den ældre Lovgivning mod at nye Medlemmer af sig selv indtræde og modtages; jfr Privil. 15 Maj 1747 § 4; Fdg 19 Septbr. 1766 § 1; Pl. 27 Decbr 1842 § 5; maa være bortfaldne ved Grl.s § 76, saaledes maa formentlig ogsaa Forbudene mod religiøs Propaganda være indskrænkede ved de anførte Grundlovs Forskrifter. Derfor turde det være overflødigt, at Straffelov 10 Febr 1866 § 310 udtrykkelig har ophævet Straffebestemmelsen i Fdg 19 Septbr 1766 § 1. For saa vidt man har fundet det følgestridigt, at Straffelovens Ophævelses Paragraf ikke tillige omtaler Privil. 15 Maj 1747 § 4 og Pl. 27 Decbr 1842 § 5, er herved at erindre, at disse Bestemmelser vel indeholde et Forbud, men ikke fastsætte nogen Straf, som der kunde være Anledning for Straffeloven til udtrykkelig at ophæve

Som Følge af, at den almindelige Lovgivning altsaa behersker den religiøse Propaganda, maa ogsaa Tilladelse til offentlige Forelæsninger i en bestemt Religions Interesse erhverves overensstemmende med Pl. 25 Juli 1821. Fængsels og Sygehus Reglementer kunne heller ikke tilsidesættes for Propagandaens Skyld; Just. M. Skr. 27 April 1855; K. og U. M. Skr. 3 Septbr 1866, og Embeds- og Bestillingsmænd maa ikke misbruge deres Stilling i Proselytmageriets Tjeneste; Just. M. Skr. 9 Juli 1863; ligesom endelig ikke Forældre-Magten maa krænkes derved; jfr Str. Lov 10 Febr 1866 § 213; 25 Juni 1869 § 215.

§ 22.

Den danske Folkekirke.

I Lovgivningen før 1849 findes vel talt om Landets almindelige Religion og om en evangelisk-luthersk Kirke, f. Ex. i Fdg 30 Apr 1824 § 13 og Pl. 27 Decbr 1842 § 4; men Udtrykket den danske Folkekirke er først indført ved Grundlov 5 Juni 1849 §§ 3, 80 og 83 og derfra overgaaet til den gjældende Grundlov 28 Juli 1866 §§ 3, 75 og 78; jfr. Kolonial Lov Nr. 124, 6 Apr 1906 § 70; Forf. Lov for Island Nr. 1 5 Jan. 1874 § 45; ligesom det er blevet gængs i den almindelige Lovgivning; jfr Lov om borgerlig Ægteskab 13 Apr 1851 § 1; Lov om Værnepligt 6 Marts 1869 §§ 39 og 61; Lov om Brugen af Kirkerne Nr. 87, 15 Maj 1903 § 2, 3, 4, 5; Nr 62,

24 Apr 1903 § 7; Love om Valgmenigheder; Lov Nr 88, 15 Maj 1903 § 1, 2, 4, 7, 24, 27; Lov om et kirkeligt Udvalg Nr 89, 15 Maj 1903 § l, 4; m. fl.

Spørgsmaalet bliver da, hvad der forstaas ved dette Udtryk.

Det vigtigste Bidrag til Besvarelsen af dette Spørgsmaal yder selve den anførte Hovedbestemmelse i Grl.s § 3, som lyder:

Den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke og understøttes som saadan af Staten.

Kol. Lov Nr 124, 6 Apr 1906 § 70: Den evangelisk-lutherske Kirke, som er den danske Folkekirke, understøttes af det Offentlige.

Forf. Lov Nr 1, 5 Jan. 1874 § 45: Den evangelisk-luthersk Kirke er den islandske Folkekirke og understøttes og beskyttes som saadan af det Offentlige.

Den danske Folkekirke er altsaa i Grundloven betegnet som en evangelisk-luthersk Kirke, og ville vi naa til Erkjendelse af, hvad den danske Folkekirke er, maa vi følgelig først have Rede paa, hvad Grl.s § 3; jfr § 5; forstaar ved den evangelisk-lutherske Kirke.

Denne Betegnelse er ikke saa ny, som selve Ordet Folkekirke, idet den allerede var bleven gængs før Grundloven; men dog maa mærkes, at den ogsaa først efterhaanden har faaet Hævd i Lovsproget. Teologisk Tidsskrift 1907 S. 41 flg. Paa Reformationens Tid nøjedes man med slet og ret at betegne den ændrede Religion som den rette kristelige Tro, den rette og sande Religion, der udelukkende var bygget paa Guds Ord og Evangelium, og derfor ogsaa i Modsætning til den romersk-katolske Kirkes menneskelige Tilføjninger betegnedes som den rene evangeliske Lære; Reces 30 Oktbr 1536: Dog skulle andre kristelige Bisper og Superattendenter, som det menige Folk kunne lære, undervise og prædike det hellige Evangelium og Guds Ord og den hellige kristelige Tro, tilskikkes. — Og efterdi at Bisperne, som her udi Riget ere, til denne Dag have modstandet Guds Ord og Evangelium og forhindret det, at det ikke er vorden prædiket klarlig for den menige Almue, de tilmed ikke have ført deres rette biskoppelige Levned: at lære og prædike den menige Mand Guds Ord og Sjæls Salighed for m. m.; Kristian III's og følgende Kongers Haandfæstninger Art. 1: Først ville vi og skulle over al Ting elske og dyrke den almægtigste Gud og hans hellige Ord og Lære at styrke, formere, fremdrage, haandhæve, beskytte og beskjærme til Guds Ære og den hellige kristelige Tros Forøgelse og Religionens Forbedring af al vor Magt og Formue; Dr. H. Rørdam: Kirkelove I S. 1, II S. 59, 126, 234, 444. Endnu i Frederik III's Tid møde vi saadanne Betegnelser som »den rette Religion«, som nu udi Rigerne brugelig er; Ny kirkehist. Saml. V. S. 605; og heller ikke Kongeloven 14 Novbr 1665 Art. 1 har nogen karakteriserende Benævnelse paa den Religion, til hvilken

den forpligter baade Kongen og Folket til at bekjende sig, ligesom D. L. 2—1 kun betegner den Religion, der alene maatte tilstedes i Kongens Riger og Lande ved en udførlig Opregning af dens Bekjendelsesskrifter.

Men ligesom Benævnelsen evangelisk-luthersk er bleven gængs i andre nordiske Lande; jfr Norsk Grundlov § 2: Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion; svensk Fdg 16 Novbr 1809; Kirkelov for Storfyrstendømmet Finland Art. 1, m. fl.; saaledes blev det samme efterhaanden Tilfældet hos os, idet Tillægsordene evangelisk; Reskr. 13 Maj 1720; 5 Marts og 2 Apr 1745 § 13; 19 Juni 1748; 9 Maj 1749; 24 Decbr 1756 § 3; Kanc. Prom. 6 Decbr 1788; og luthersk; Fdg 22 Oktbr 1701 Post 2—1; Reskr. 17 Maj 1720 ;30 Juli 1745; Fdg 15 Maj 1747; Reskr. 19 Juni 1748; 9 Maj 1749; Bevill. 31 Jan. 1772; Kanc. Prom. 28 Jan. 1792; m. fl.; sammensmeltedes til evangelisk-luthersk; Reskr. 6 Septbr 1690; 13 Maj 1720; 7 Septbr 1736; 19 Juni 1748; 24 Decbr 1756 § 3; Fdg 19 Septbr 1766 §§ 2 og 6; Bevill. 23 Juni 1815; 2 Febr 1816; Resol. 19 Apr 1817; Fdg 20 Marts 1844 § 5; m. fl.; hvilket Tillægsord fremhæver Modsætningen baade til den romersk-katolske og til den reformerte Religion. Naar dernæst Fdg 30 Apr 1824 § 13 og Pl. 27 Decbr 1842 § 4 udtrykkelig fremhæve, at den evangelisk-lutherske Religion er Landets almindelige Religion, er hermed givet, at Lovgivningen før 1849 ved den evangelisk-lutherske Religion og Kirke forstod den, som ifølge Kongeloven 14 Novbr 1665 § 1; jfr D. L. 2—1; skulde være ene herskende i Riget; og naar derefter Grundlovene 1849 og 1866 i §§ 3 og 5 anvende Benævnelsen evangelisk-luthersk Kirke uden nærmere Forklaring, maa de ogsaa derved have sigtet til det Kirkesamfund, hvis Lære stemmer overens med de i D. L. 2—1 nævnte Bekjendelsesskrifter, til hvilke den senere Lovgivning maa antages at henholde sig f. Ex. i Bekjgj. 2 Septbr 1870, som taler om, at Præsten skal beflitte sig paa at forkynde Guds Ord purt og rent, saaledes som det findes i de profetiske og apostoliske Skrifter og i vor danske evangelisk-lutherske Folkekirkes symbolske Bøger; K. og U. M. Skr. 9 Maj 1887; hvorefter Provsteløftet forpligter paa den hellige Skrift og vor Kirkes symbolske Bøger. I disse Løfter ligesom i de ældre Provste- og Præsteeder; jfr Kirkeritualet 25 Juli 1685; Tillæg; henregnes samtlige de i D. L. 2—1 opregnede Bøger udenfor den hellige Skrift til de symbolske, medens i Følge Lovens almindelige Sprogbrug; jfr Fremmed Artikler 20 Septbr 1569; D. L. 2—1; 2—4—6; Betegnelsen Symboler kun bruges om de almindelig anerkjendte Udtryk for Kristentroen, der betegnes som den hellige Kirkes symbola, medens den evangelisk-lutherske Kirkes særlige Bekjendelsesskrifter, baade den augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus, falde udenfor;

jfr nærmere om Folkekirkens Bekjendelsesskrifter og disses retlige Betydning: Haandbog i den danske Kirkeret S. 117 flg.

Nu bliver imidlertid Spørgsmaalet, om da ethvert Trossamfund, som fyldestgjør den anførte Betingelse for at kunne kaldes evangelisk-luthersk, er en Bestanddel af den danske Folkekirke? Dette Spørgsmaal kunde paa Forhaand synes at maatte besvares bekræftende i Betragtning af, at Grl.s § 3 ved at sige: Den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke, kunde synes at betegne begge som identiske. Men dette er dog ikke det virkelige Forhold. Grundloven maa i Overensstemmelse med selve den Avgsburgske Konfession ved Ordet evangelisk-luthersk Kirke have forstaaet Samfundet af alle de ved Fælledsskab i evangelisk- luthersk Trosbekjendelse forenede Kristne, og derefter bliver den evangelisk-lutherske Kirke nødvendigvis et videre Begreb end den danske Folkekirke, saa vist som der findes evangelisk-lutherske Kirker ogsaa udenfor Danmark. Dette forudsættes ogsaa i selve Udkastet til Grl.s § 3: Den evangelisk-lutherske Kirke er s o m d e n, h v o r i d e n o v e r v e j e n d e D e l a f F o l k e t b e f i n d e r s i g, at anse som den danske Folkekirke; Beretn. om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 32; jfr Kjøbenhavns gejstlige Konvents Forslag til Paragrafens Affattelse: Den evangelisk-lutherske Kirke, til hvilken den overvejende Del af Folket bekjender sig, opretholdes som Folkekirke; H. C. D. Müller: Stat og Kirke 2 Del S. 14. Naar de fremhævede Ord i Henhold til Forslag fra det til Grundlovens Behandling nedsatte Udvalgs Flertal bleve udeladte, var det ikke, fordi man nægtede Udtalelsens Rigtighed, men kun fordi man fandt, at det ikke var nødvendigt og i og for sig mindre naturligt saaledes i Paragrafen selv at begrunde dens Bud, ligesom Udtrykket »at anse som« ogsaa gav skællig Grund til Udsættelse. Man kan derfor med Sikkerhed gaa ud fra, at den grundlovgivende Myndighed har erkjendt det rette Forhold at være det, at den danske Folkekirke er en Bestanddel af den evangelisk-lutherske Kirke, eller at denne er det danske Folks Kirke ɔ: den Kirke, til hvilken det danske Folk i dets Helhed bekjender sig.

Er altsaa Forholdet dette, at begge de anførte Begreber ikke dække hinanden, men tværtimod Folkekirken er det snævrere Begreb, der falder ind under den evangelisk-lutherske Kirke som det videre, saa bliver Spørgsmaalet, hvorledes Sondringen mellem begge skal drages. Er da den danske Folkekirke Samfundet af alle de danske Kristne, som bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion? At denne Forstaaelse af Ordet ikke er den rette, vil allerede indlyse af den Kjendsgjerning, at der kan findes Danske, som bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion, idet deres Tro er i fuldkommen Overensstemmelse med de i

Danske Lov 2—1 anførte Bekjendelsesskrifter, uden at de dog høre til Folkekirken. Exempler herpaa frembyde Medlemmerne af de evangelisk-lutherske Menigheder, saakaldte Frimenigheder, der ikke ere anerkjendte som Led af Folkekirken. Bekjgj. Nr. 89, 23 Avg. 1901; Nr 191, 18 Novbr 1904; Nr 147, 28 Nov 1907. Og naar Lov Nr 88, 15 Maj 1903 § 1; jfr Lov 7 Juni 1873; og Lov 15 Maj 1868; hjemler, at Valgmenigheder under visse Betingelser kunne anerkjendes som Led af Folkekirken, er det indlysende, at en slig Menighed ikke først ved en slig Optagelse i Folkekirken bliver en evangelisk-luthersk Menighed, saalidt som den omvendt hører op at være dette, fordi Anerkjendelsen som Led af Folkekirken berøves den. Det er derfor givet, at den danske Folkekirke ikke er Samfundet af alle evangelisk-lutherske Menigheder indenfor Danmark; der maa komme noget mere til. Men hvad er da det?

Vi kunne foreløbig besvare Spørgsmaalet ved at sige, at den danske Folkekirke er den evangelisk-lutherske Kirke, som det danske Folk i dets store Flerhed danner og siden Reformationen har dannet. Men denne Kirke er nu ikke blot et religiøst Samfund, hvis Medlemmer kun ere forenede ved Fællesskab i Tro og Bekjendelse uden at være undergivne nogen udvortes Myndighed og Orden. Tværtimod, da det danske Folk i dets Helhed ved Reformationen gik over til den evangelisk-lutherske Religion, da skabtes der en ydre Ordning med Lovgivning og Forvaltning for det evangelisk-lutherske Samfund, som Folket der efter udgjorde, og det retlig ordnede og styrede evangelisk-lutherske Trossamfund, som det danske Folks Flerhed siden Reformationen har dannet og endnu danner, er den danske Folkekirke. Derfor er den blotte Overensstemmelse med Folkets Flerhed i Tro og Bekjendelse ikke nok; der maa en Indføjelse under den paa Grundlaget af Flerhedens Fællesskab i Tro og Bekjendelse dannede retlige Ordning til, for at et evangelisk-luthersk Trossamfund kan høre til Folkekirken. jfr Lov Nr 88, 15 Maj 1903 § 7: En i Medfør af denne Lov stadfæstet Valgmenighed er undergiven de for Folkekirken gjældende Love og Forskrifter m. v. Derfor kan Enkeltmands og Menigheders retlige Underkastelse under Folkekirkens Ordning bortfalde, medens den paa Fællesskab i Tro og Bekjendelse grundede religiøse Forbindelse med den evangelisk-lutherske Kirke vedvarer; jfr Loven § 27, hvorefter Stadfæstelse af en Valgmenighed som Led af Folkekirken kan tages tilbage, naar Menigheden værgrer sig ved at efterkomme de for den i Medfør af nærværende Lov gjældende Love og Forskrifter m. v. Dette, at den danske Folkekirke saaledes ikke blot er et religiøst, men tillige et retligt Begreb, har man vistnok villet udtrykke ved den Paastand, at Folkekirken er en borgerlig Indretning, hvilken

Paastand selvfølgelig er aldeles urigtig, naar man derved vil betegne, at den kun er en borgerlig Indretning, idet denne tværtimod kun danner Formen, hvori Kirkens Væsen som Trossamfund har udpræget sig.

§ 23.

Den danske Folkekirkes grundlovmæssige Retsstilling.

Saa længe det danske Folk bekjendte sig til den romersk-katolske Religion, udgjorde det et paa Grundlag af den fælles Trosbekjendelse ordnet Trossamfund, som var en Provins af den romersk-katolske Kirke; Ecclesia Daciana; provincia Dacia. Denne Kirkeafdelings repræsenterende og styrende Ordning dannedes af det danske Episcopat eller af de 7 danske Bisper i Roskilde, Odense, Børglum, Viborg, Aarhus, Ribe og Slesvig med Erkebispen af Lund i Spidsen, som regelmæssig styrede de religiøse Anliggender, hver i sit Stift, men undtagelsesvis sammenkaldtes af Erkebispen til at danne Kirke-Provinsens samlede Raad; Concilium. Saaledes ordnet og ledet stod Kirken retlig selvstændig og uafhængig over for Staten som det paa et religiøst Grundlag ordnede Folk.

Denne Tingenes Tilstand ændredes ved Folkets Overgang til den evangelisk-lutherske Religion. Da forsvandt den danske Kirke som et selvstændigt retlig Samfund, idet dens særlige Repræsentantation, det katolske Bispedømme, afskaffedes, og Staten som saadan selv overtog Omsorgen for Folkets religiøse Anliggender. Lige som nemlig selve Reformationens Indførelse blev besluttet paa en almindelig Rigsdag den 30 Oktbr 1536; K. Rosenvinge: Recesser og Ordinanser S. 147 flg., saaledes ordnedes Religionsvæsenet der efter nærmere ved kongelige Anordninger. De vigtigste af disse, saasom Kirkeordinansen 1539; Ribe Artikler 1542; Ægteskabsordinansen 19 Juni 1582; Store Reces 1643 1ste Bog; udstedtes under Medvirkning af Rigens Raad; andre derimod af Kongen paa egen Haand; jfr Haandbog i den danske Kirkeret S. 48—49. Men naar man; K. Rosenvinge: Kirkeret S. 73; af den sidst nævnte Omstændighed har villet udlede den Sætning, at Kongen paa det kirkelige Omraade handlede ikke som Statshersker, men i en derfra forskjellig Egenskab som Kirkens Overhoved eller øverste Biskop; summus episcopus; er denne Slutning fejlagtig, idet Kongen ogsaa paa andre Omraader udstedte en Mængde Forordninger uden Rigens Raads Medvirkning. Paa et andet Punkt sporer man vel endnu i den første Tid efter Reformationen en Efterklang fra den tidligere biskoppelige Myndighed, idet de protestantiske Superintendenter samledes paa Synoder, og der-

efter, hver i sit Stift, øvede en vis liturgisk Lovgivnings Myndighed. Men ogsaa denne svinder snart, idet den alt fra Frederik II's Tid er overgaaet til Kongen.

Efter Enevældens Indførelse erklærede dernæst Rigets almindelige Grundlov, Konge Lov 14 Novbr 1665, at ogsaa den højeste Myndighed paa det kirkelige Omraade tilkom Kongen, idet han ene skulde have højeste Magt over al Kleresiet fra den højeste til den laveste at beskikke og anordne al Kirke- og Gudstjeneste, Møder, Sammenkomster og Forsamlinger om Religionssager, naar han det raadelig eragter, byde, forbyde, dog med det Paalæg baade selv at ære og tjene den ene rette og sande Gud overensstemmende med den augsborgske Konfession og ved samme rene og uforfalskede kristelige Tro holde Landsens Indbyggere og den vældelig haandhæve og beskjærme i disse Riger og Lande mod alle Kjættere, Sværmere og Gudsbespottere; Kongeloven Artt. 1 og 6; jfr Fdg 7 Maj 1783 Indledningen. Den ham saaledes forfatningsmæssig tillagte Myndighed øvede Kongen dernæst regelmæssig som anden Statsmyndighed under Medvirkning af de ordentlige Regerings Embeder. Den dømmende Myndighed øvedes saaledes ogsaa i religiøse Sager i sidste Instans af Højesteret, idet særlige gejstlige Domstole kun fandtes i første og anden Instans, og Forvaltningen deraf foregik gjennem Kancelliet, idet den ved Suverænitetens Indførelse paatænkte Oprettelse af et eget Konsistorium til dette Øjemed; Geh. Ark. Aarsberetninger II S. 165; Nye Kirkeh. Saml. V. S. 238, ikke blev til Virkelighed, medens det ved Pat. 1 Oktbr 1737 oprettede General-Kirke-Inspektions-Kollegium igjen ophævedes ved Reskr. 28 Oktbr 1791. Bestemmelserne angaaende de religiøse Anliggender udgik dernæst fra Kongen i de almindelige Former af Love, Forordninger, Reskripter o. s. v. jfr D. L. anden Bog; Kirkeritualet 25 Juli 1685; Fdg 7 Apr 1688 angaaende Alterbogens Indførelse; Fdgr 7 Maj 1783 og 30 Maj 1828 angaaende Daaben; m. fl. Det er i fuldkommen Overensstemmelse med denne under Enevælden bestaaende Tilstand, naar D. L. 2den Bog overskrives som handlende om Religionen, ikke om Kirken; thi en selvstændig Kirke i juridisk Forstand bestod aldeles ikke, saa længe det var Statsmagten, der tillige varetog alle Folkets religiøse Fornødenheder. Udtrykket Kirke, der efterhaanden fremdrages i Lovgivningen, havde kun en religiøs Betydning; jfr Teol. Tidskr. 1907 S. 41 flg.

I dette under Enevælden bestaaende Styrelses Sæt har Grundloven ikke indført nogen umiddelbar Ændring. Kirkestyret har fremdeles Karakteren af et Statsstyre, og Ændringen er følgelig kun den, at de i Grundloven givne nye Regler angaaende Statsmagtens Indehavelse og Udøvelse ogsaa maa finde Anvendelse i Henseende til de religiøse Sam-

fundsanliggender, saaledes at den lovgivende Myndighed ogsaa paa dette Omraade i Følge Grl.s § 2 øves af Kongen og Rigsdagen i Forening; jfr Lov 13 Apr 1851; 4 Apr 1855; 4 Marts 1857; m. fl.; medens den udøvende Magt, der ogsaa i de her omhandlede Anliggender tilkommer Kongen alene, i Følge Grl.s §§ 11 og 12 øves under ansvarlige Ministres Medvirkning; jfr Bkjg. 2 Novbr 1865; 2 Septbr 1870; Adg Nr 12, Nr 19, 9 Febr 1909 m. fl. Denne sidste Sætning, hvis Rigtighed ingen vil benægte, viser især, at ogsaa Styrelsen af de kirkelige Anliggender kun er en Bestanddel af Kongens almindelige grundlovmæssige Regeringsmyndighed. Man kan desuagtet gerne sige, at Kongen i den nævnte Henseende handler som Kirkens øverste Biskop paa samme Maade, som han i andre Tilfælde handler som Krigsherre, Ordensherre o. s. v., naar man blot fastholder, at han dog i samtlige disse Forhold tillige handler som Statshersker, i det samtlige de omtalte Betegnelser kun angive forskjellige ham som Statshersker tilkommende Beføjelser.

Men skjønt Grundloven altsaa ikke selv har indført en Forandring i den fra Enevælden overleverede Tilstand, maa det paa denanden Side dog vel mærkes, at den tillige har paabudt, at en saadan Forandring skal ske, hvorved det overleverede Styrelses Sæt for det evangelisk-lutherske Trossamfund, som det danske Folk i dets Helhed udgjør, omdannes saaledes, at Folkekirken faar en vis Grad af Selvstyre. En saadan Forandring maa for saa vidt siges at være naturlig, som Statsmagtens Indehaver ikke længere nu som tidligere helt og holdent skal bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion. Vel gjælder dette fremdeles om Kongen, der i Følge Grl.s § 5 skal bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion, og om Rigsforstanderen efter Lov 11 Febr 1871 § 5; men ikke om Rigsdagen, der, som det i Almindelighed udtrykkes, er bekjendelsesløs, da Adgangen til at blive Rigsdagsmand ikke er betinget af, at vedkommende bekjender sig til den evangelisk-lutherske eller overhovedet til nogen bestemt Religion. Og det er da unægtelig mindre naturlig, at en saadan bekjendelsesløs Forsamling skal kunne øve en medbestemmende Indflydelse paa Ordningen af et vist Trossamfunds rent indre Anliggender. Derfor bestemmer Grl.s § 75, at Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov. Man har stridt meget om Forstaaelsen af denne Paragraf, men ikke med Føje. Den gaar aabenbart ud fra, at Folkekirken skal have en Forfatning, og fra dette Udgangspunkt bestemmer den saa nærmere, at denne Forfatning skal ordnes ved Lov, hvilket udtrykkes paa Grundlovens vante fortællende Maade, der forudsætter, at det sker, som skal ske. Det er derfor ikke blot en Ret men ogsaa en Pligt for Lovgivningsmagten, for saa vidt den vil holde sig Grundlovens Paabud efterrettelig, at ordne Folkekirkens Forfatning. Under Forhandlingen om Loven om Menig-

hedsraad Nr 86, 15 Maj 1903 enedes man imidlertid efter Landstingets Initiativ tillige om Vedtagelse af en Lov Nr 89, 15 Maj 1903 om Nedsættelse af et kirkeligt Udvalg bestaaende af Gejstlige og Lægfolk, der skulde udarbejde Forslag til de Bestemmelser der ansaas fornødne til Gjennemførelse af den i Grundloven foreskrevne Ordning af Kirkens Forfatning, og hvad dermed staar i Forbindelse. Disse Forslag blevne ogsaa udarbejdede og indleverede til Ministeriet i Februar 1907; men Ministeriet har ikke senere fremmet Sagen, da det tværtimod har nøjedes med i Samlingen 1908—09 at foreslaa en Forlængelse af Loven om Menighedsraad. Men hvad forstaas saa ved dette Udtryk Forfatning? Der kan derved aabenbart ikke være tænkt paa en Styrelses Form af en hvilken som helst Art, da Folkekirken jo for saa vidt allerede er i Besiddelse af en saadan, som dens Anliggender i Følge det foran oplyste ere Gjenstand for et Statsstyre. Men i Overensstemmelse med den særlig i Aarene 1830—48 herskende Sprogbrug, der f. Ex. fandt sit Udtryk, naar en Hersker gav sit Land en »Forfatning«, maa Grl.s § 75 antages at have sigtet til en repræsentativ Forfatning, en Overgang fra det herskende Statsstyre til et lovordnet og lovbegrænset Selvstyre; jfr Reskr. 28 Jan. 1848; Valglov 7 Juli 1848; Indledning; Denne Forstaaelse er ogsaa i naturlig Medfør af selve den foranførte ved Grundloven affødte Ændring i Statsstyrelsen og af de Grundsætninger, som Grundloven selv vedkjender sig baade i Henseende til Stats- og Kommunalstyrelse; jfr § 91. Endvidere styrkes den ved Indholdet af selve det Andragende fra Kjøbenhavns Præstekonvent, der foranledigede Bestemmelsens Optagelse i Grundlovsudkastet, og ved Udvalgsbetænkningen saa vel som ved Forhandlingerne i Rigsforsamlingen og senere i Rigsdagen; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 67—68. Vi ere derfor fuldstændig enige med Holck II S. 264 i, at der ved den i Grl.s § 75 omtalte Lov er tænkt paa en enkelt ordnende Lov, en Forfatningslov for Kirken, og at det er en aldeles urigtig Paastand, naar man har villet forstaa Paragrafen, som om den ikke sagde andet, end at Ordningen af Kirkens Forfatningsforhold er et Lovgivningsanliggende, eller at de herhen hørende Bestemmelser som saa mange andre skulle gives ved Lov; H. C. D. Müller: Om Stat og Kirke I S. 196 flg. Man havde tænkt sig denne Forfatning for Kirken forberedt ved et Kirkemøde, skjøndt man ikke vilde gjøre denne Forberedelsesmaade grundlovmæssig nødvendig, hvorfor en Tilføjning til Paragraffen lydende: »efter at Betænkningen afgiven af et af Kongen anordnet Kirkemøde«, ikke vedtoges, og der blev i de første Rigsdage bevilget en Sum til Sammenkaldelse af et sligt Møde. Men i 1853 nøjedes man med at søge Bevilling til Sammenkaldelse af en Kirkekommission, som nedsattes den 17 Decbr 1853 og bl. a. ogsaa udarbejdede Forslag til Lov om en Kirkeforfatning;

jfr H. C. D. Müller: I 2. S. 1—5 og Kommissionens trykte Forhandlinger. Det samme var Tilfældet med en anden senere ved kgl. Resol. 18 Juni 1868 nedsat Kirkekommission; jfr Kommissionens trykte Forhandlinger; men intet af disse Forslag er senere bleven fremmet.

Folkekirkens Anliggender ere derfor endnu Gjenstand for et Statsstyre, efter at et ved kgl. Resol. 8 Oktbr 1883 indført kirkeligt Raad; jfr Haandbog i Kirkeretten S. 79—80 og S. 199—201; er ophævet ved Bekjgj. Nr 90, 23 Aug. 1901.

I Forbindelse med Udtalelsen om, at den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke, bestemmer Grl.s § 3, at den evangelisk-lutherske Kirke som saadan, altsaa som Folkekirke, understøttes af Staten.

Denne Forskrift i Forbindelse med Forskriften i § 5 om, at Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke, giver i særdeleshed Staten dens konfessionelle Karakter som evangelisk-luthersk, og det er i og for sig vistnok ogsaa en naturlig Ting, at Grundloven, hvor de religiøse Forhold stille sig saa heldigt, som hos os, at Folket i dets Helhed henhører til en bestemt Kirke; medens Antallet af Dissenter, der derhos fordele sig i en Flerhed af Trossamfund er uforholdsmæssig ringe, forpligter Statsmagten til at understøtte Folkekirken, medens det er overladt Bevillingmagtens egen frie Beslutning, om og hvor vidt den ogsaa vil understøtte andre Trossamfund; jfr Kol. Lov Nr. 124, 6 Apr 1906 § 70.

Den Understøttelse, som fra Statens Side bliver Folkekirken til Del, er af forskjellig Natur, baade ideel og materiel. I den først nævnte Retning understøttes saaledes Folkekirken ved, at den evangelisk-lutherske Lære foredrages i Kirke og Skole; jfr Grl.s § 85; Lov 13 Apr 1851 § 11; 20 Septbr 1864 § 1; Lov Nr 47, 24 Maj 1899 § 10; Nr 62, 24 Apr 1903 § 5, 6; at Staten har grundlagt særlige Dannelsesanstalter for Folkekirkens Gejstlige, saasom det teologiske Fakultet ved Universitetet og Pastoralseminariet, og at der er givet særlige Bestemmelser for at værne om den offentlige Fred paa Folkekirkens Helligdage; se ovenfor; jfr Vexellov 7 Maj 1880 § 91. Materielt støttes dernæst Folkekirken foruden ved en Række Bevillinger paa Finanslovens § 21; men iøvrigt ved det Indbegreb af Ejendele og Indtægter, der ogsaa efter Reformationen ere forblevne henliggende til de kirkelige Embedsmænds og Anstalters Underhold, hvoriblandt Præstegaarde og Præstetiender samt Kirketienden, for saa vidt som det til Kirkens Vedligeholdelse fornødne Beløb angaar, der ved Kirkers Afhændelse regelmæssig er bleven forbeholdt; jfr nu Lov om Tienders Afløsning Nr 100 17 Maj 1903 og iøvrigt ved Paalæg paa Kirkesamfundets Medlemmer, jfr ovenfor. Den nærmere Fremstilling af de herhen hørende Forholds Ordning kan ikke gives paa dette Sted, hvor vi derfor nøjes med en Henvisning til de vedkommende Steder i Haand-

bog i Kirkeretten, saasom S. 41 flg.; S. 640 flg.; men der er dog et almindeligere Spørgsmaal vedrørende samtlige disse Midler, som her skal berøres, nemlig Spørgsmaalet om Ejendomsforholdet til dem. Naar man her taler om Ejendom, er dette selvfølgelig ikke i den almindelige civilretlige Betydning af dette Ord; men der handles i Virkeligheden om, hvem der har Raadighedsretten over de paagjældende Midler og kan træffe Bestemmelse om deres fremtidige uforandrede eller forandrede Anvendelse. I saa Henseende har man undertiden paastaaet, at Kirken skulde have Ejendomsret over dem; H. C. D. Müller: Om Stat og Kirke i Danmark II S. 445; men det vil af, hvad vi ovenfor have udviklet, fremgaa, at denne Paastand er aldeles uholdbar, i det Paastanden beror paa en Forvexling af det religiøse og det retlige Begreb om Kirken. Der er fra det nævnte Synspunkt intet til Hinder for, at man taler om Kirkens Gods, i det man da tænker paa de til bedste for et vist kristent Trossamfund bestemte og benyttede Midler, uden at man derved har udtalt noget om Raadighedsretten over dem. Men fra et retlig Synspunkt, naar man har til Hensigt at betegne Rettighedens Bærer, er det umuligt at tale om Kirkens eller Menighedens Gods, hvor ingen selvstændig ordnet Kirke eller Menighed findes, saaledes som der i Følge det ovenfor udviklede ikke har været hos os siden Reformationen, da Kirkens selvstændige Repræsentation bortfaldt, og Kongen i sin Egenskab af Statshersker tillige blev Kirkens Overhoved. Overalt, hvor der findes kirkelige Institutioner, Embeder, Kirker m. v., vil man derfor finde en Statsmyndighed være sig Ministeriet, Stiftsøvrighed eller lignende; som Repræsentant for dem, og de ovfr S. 312 anførte Menighedsraad repræsentere vel Menigheder, men hverken Kirke- eller Præstegodset, idet Menighedsraadene kun skulle høres desangaaende; Lov Nr 86, 15 Maj 1903 § 18. Efter at Kongen og Rigsdagen 1536 havde taget Beslutning om Kirkeforholdenes Ordning og paa forskjellig Maade raadet over en Del af Kirkegodset, navnlig over Bispetienden, der for en væsentlig Del inddroges i Kongens Kasse, jfr om dens senere Anvendelse Haandbog i Kirkeretten S. 213; Finanslovenes § 7,2°, anvendtes fremtidig Størstedelen af det øvrige katolske Kirkegods til bedste for den evangelisk-lutherske Religions Dyrkelse. Det var altsaa Statsmagten som saadan, der havde bestemt dets fortsatte Anvendelse dertil, og som det derfor ogsaa i Fremtiden maatte staa frit for at give det en forandret Bestemmelse, naar saadant maatte behage den. Den ved Rigsdagsbeslutning 1536 indførte evangelisk-lutherske Kirke var i Kraft af selve sin Grundlæggelses Maade, som udvortes Anstalt betragtet, en Statsanstalt, og de til Fremme af dens Formaal henlagte Midler vare derfor ogsaa Statsmidler i videre Forstand, i det deres Benævnelse som Kirkegods kun sondrer dem fra Stats-

midlerne i snævrere eller egentlig Forstand, hvorved forstaas saadanne midler, der skulle tjene til Fyldestgjørelse af Statens almindelige Fornødenheder i Modsætning til dem, der ved særlige Bestemmelser ere henlagte til varig og udelukkende at tjene et enkelt bestemt Statsformaal eller bestemte Statsanstalter, saasom Universitetet, kirkelige Anstalter og Embeder, de lærde Skoler, Seminarierne m. fl. Fra dette Synspunkt er derfor f. Ex. Universitetsformuen i det væsentlige retlig ligestillet med de kirkelige Midler; jfr H. Matzen: Universitetets Retshistorie II S. 367. I Følge Grundlovsudkastet var vel stillet et Forslag om, at de til Kirker, Skoler eller milde Stiftelser henlagte eller skjænkede Ejendele og Midler ikke skulde kunne anvendes til noget fremmed Øjemed; men dette Forslag forkastedes med 71 Stemmer mod 53; jfr H. C. D. Müller: Om Stat og Kirke II S. 445, og intet Grundlovsbud indskrænker derfor Lovgivningsmagtens frie Raaden over disse Midler, blot med Forbehold af den grundlovmæssige Understøttelse til Folkekirken, hvis Maal og Maade og Midler det dog er overladt den selv nærmere at bestemme.

Til den rette Opfattelse af denne Understøttelses Betydning mærkes, at den ydes den evangelisk-lutherske Kirke ikke som saadan, men som Folkekirke, eller som den Kirke, Folket i dets Helhed kan siges at have sluttet sig til. Dette er ogsaa i fuldkommen Overensstemmelse med den historiske Betragtning og Behandling af de dertil anvendte Midler. Da Folket i 1536 skiftede Religion, og den katolske Kirkes Midler i Danmark, for saa vidt de fremdeles behøvedes, anvendtes til den evangelisk-lutherske Gudsdyrkelse, og Staten saaledes øvede Retten til at anvende dem i dette forandrede Øjemed, betegnedes derved klart nok, at disse Midler væsentlig ansaas som bestemte til at fyldestgjøre Folkets religiøse Fornødenheder. Men deraf følger da ogsaa, at Lovgivningsmagten som den, der udgjør Folkets Repræsentation, til enhver Tid vil kunne fatte Beslutning om, hvor vidt de paagjældende Midler fremdeles skulle tjene det Formaal, til hvilket de i sin Tid ere blevne henlagte, eller om denne deres særlige Bestemmelse skal ophæves derved, at de inddrages i Statens almindelige Beholdning, som saa til Gjengjæld, saalænge Grl.s § 3 bestaar, maa overtage Opfyldelsen af den grundlovmæssige Pligt at yde Folkekirken den fornødne Understøttelse.

§ 24.

Anerkjendte Trossamfund.

Den danske Folkekirke er som saadan et bestaaende Trossamfund og nyder derfor ogsaa godt af den til Beskyttelse for bestaaende Tros-

samfund givne Forskrift i Straffelov 10 Febr 1866 §§ 156—157; 25 Juni 1869 §§ 157—158; jfr C. Goos: Strafferettens specielle Del I S. 555 flg. Ligeledes kan den indbefattes under anerkjendte Trossamfund i dette Ords videre Betydning; Lov 13 April 1851 § 2; jfr § 1; Lov 29 Marts 1873 § 1, 1°; 10; m. fl. Men i Almindelighed stilles dog Folkekirken paa Grund af dens ejendommelige Betydning og Retsstilling for sig alene i en vis Modsætning til alle andre Trossamfund, der da indbefattes under Fællesbenævnelsen: De fra Folkekirken afvigende Trossamfund; se Grl.s § 78, der foreskriver, at disse Trossamfunds Forhold skulle ordnes ved Lov; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2166—67; hvilken Lov dog endnu ligesaa lidt er udkommen, som Forfatningsloven for den danske Folkekirke; Indenfor disse fra Folkekirken afvigende Trossamfund gjøres der atter en Sondring mellem de anerkjendte Trossamfund; jfr Grl.s § 77; Lov 13 Apr 1851 § 1; Lov 6 Marts 1869 § 39; m. fl.; og de ikke anerkjendte eller blot bestaaende Trossamfund. Om disse sidstes almindelige Retsstilling kunne vi nøjes med at henvise til den i § 21 givne Fremstilling. Her skulle vi derimod nærmere beskjæftige os med de anerkjendte Trossamfund, og det første Spørgsmaal bliver da, hvad der overhovedet forstaas ved et anerkjendt Trossamfund. Ved en Anerkjendelse f. Ex. af et nydannet Rige, en nydannet Regering, en fremmed Stats Sendebud eller Konsul, en Valgmenighed o. s. v. forstaas i Almindelighed den Handling, hvorved Statsmagtens Indehaver erklærer, at Staten vil anse vedkommende Samfund, dets Overhoved, Embedsmænd o. s. v., som værende i Besiddelse af den Egenskab, som det eller de tillægge sig selv, eller som af andre Myndigheder ere tillagte dem.

Spørger man nu, hvad der i Overensstemmelse med denne almindelige Forstaaelse af Ordet skal menes ved en Anerkjendelse af et Trossamfund, saa maa den nødvendigvis indeholde Statsmagtens Erklæring om, at den anser det paagjældende Samfund som et saadant, der af Staten bør tillægges den Egenskab, som det tillægger sig selv, nemlig Egenskaben af et Trossamfund. For at Statsmagtens Indehaver kan udtale dette, bør Samfundet i hvert Fald have godtgjort at være et bestaaende Samfund, der fyldestgjør Betingelserne efter Grl.s § 76 i Henseende til Lære og Ritus; thi kun naar dette er Tilfældet, har Grundloven tillagt det den Ret til at være her i Landet, som bør være den uundgaaelige Forudsætning for, at Staten kan anerkjende det som saadant.

Et Trossamfunds Anerkjendelse bør derfor under alle Omstændigheder indeholde Statsmagtens Erklæring om dets grundlovmæssig beregtigede Tilværelse her i Landet, ifølge hvilken det hverken kan forbydes eller ophæves. Medens det, forinden en saadan Anerkjendelse foreligger, vil henstaa som formelt uafgjort, hvorvidt Samfundet opfylder de i Grl.s

§ 76 krævede Betingelser for dets Tilværelse, og derfor Adgangen til at bringe dette Spørgsmaal for Domstolene til enhver Tid staar det Offentlige aaben, gjælder det samme ikke længere, naar en Anerkjendelse har fundet Sted, idet der da foreligger en for Staten og alle dens Myndigheder og Undersaatter forpligtende Erklæring om, at den grundlovmæssige Betingelse for Samfundets retlige Tilværelse er opfyldt.

Ifølge denne Fortolkning af Ordet anerkjende vil det ogsaa ses, at der er god Mening i, at Grl.s § 77 som Betingelse for at fritage en Person for Erlæggelse af det til Folkekirken lovbefalede Beløb af Afgifter til Skolevæsenet kræver, at han godtgjør at være Medlem af et i Landet anerkjendt Trossamfund. En ubevist Paastand om at høre til et eller andet sligt Samfund bør selvfølgelig ikke kunne være tilstrækkelig dertil, idet vedkommende først maa godtgjøre, at det Trossamfund, hvoraf han paastaar at være Medlem, ikke blot faktisk bestaar, men ogsaa er grundlovmæssig berettiget til at bestaa her i Landet. Men da det vilde være umulig at rejse og afgjøre dette Spørgsmaal, naar Afgiftens Opkræver møder for at forlange Betaling, idet han ganske vilde savne Beføjelse til Afgjørelsen, saa maa det fornuftigvis være afgjort forinden, og dette er da sket med bindende Virkning for alle ved Statens Anerkjendelse af Samfundet. Dernæst maa den afgiftspligtige Person imidlertid ogsaa godtgjøre at være Medlem af dette anerkjendte Trossamfund. Spørgsmaalet bliver saa, hvorledes dette skal ske. Afgiftens Opkræver møder og forlanger Betaling. Den, som kræves derfor, møder med den Indsigelse, at han hører til Trossamfundet. Fremfører han to Mænds Erklæring, saa vil Opkræveren kunne møde med den Indvending, at de i hvert Fald ikke afgive fuldt Bevis, forinden Mændene ere edfæstede, og at han saa endda ikke er beføjet til at bedømme deres Troværdighed. Og selv om den afgiftspligtige Person møder med en Erklæring fra Samfundets Styrelse og Præst, vil Opkræveren under Forudsætning af, at de ikke ere enten beskikkede eller dog bekræftede, kortsagt anerkjendte af Staten, kunne møde den med Indvending, at hverken Styrelse eller Præst har nogen Slags Beføjelse til med offentlig Troværdighed at bekræfte Medlemsforholdet. K. og U. M. Skr. 22 Jan. 1904. Ved at se paa de store Vanskeligheder, som ogsaa dette Bevisspørgsmaals Løsning under de givne Forhold frembyder, er man derfor vistnok beføjet til at gaa ud fra, at Grundloven maa have tænkt sig alle Vanskeligheder løste ved Fordringen om, at det paagjældende Samfund skal være anerkjendt, idet der da ogsaa maa findes en Styrelse for Samfundet eller en Embedsmand ved samme, være sig en Præst, Forstander eller lign., som er beføjet til at føre Protokol over Samfundets Medlemmer og ved Udskrift af denne med offentlig Troværdighed bevidne en Persons Medlemsstand.

Naar da en saadan offentlig Bevidnelse kan forelægges Afgiftens Opkræver, vil den afgive fuldt Bevis for vedkommende Persons Fritagelse.

Ved et anerkjendt Trossamfund maa vi herefter under alle Omstændigheder forstaa et saadant, som har en af den dertil beføjede Statsmyndighed anerkjendt grundlovsmæssig berettiget Tilværelse i Landet, og som har en Myndighed, der af en dertil beføjet Statsmyndighed er anerkjendt som berettiget til med offentlig Troværdighed at bevidne en Persons Egenskab som Medlem af Samfundet.

En saadan pur og simpel Anerkjendelse i dette Ords videste Betydning af et Trossamfund er dog ikke bleven erhvervet, ja vides endog ikke at være søgt efter Grundlovens Tid, skjønt den synes at maatte have Interesse netop i Henseende til Reglen i Grl.s § 77. Men Grunden til Undladelsen turde vel til Dels være at søge i den Omstændighed, at man, i alt Fald paa sine Steder, saasom i Hovedstaden, ikke strængt har fastholdt Slutnings Reglen i Grl.s § 77; jfr Folketings Tidende 1887—88, Tillæg B. Sp. 923.

Fra den forud for Grundloven liggende Tid findes derimod et dog ingenlunde utvivlsomt Exempel paa et af den Art anerkjendte Trossamfund i Baptist Menigheden i Fredericia. Pl. 27 Decbr 1842 tillod nemlig denne Sekt at stifte en Menighed i Fredericia, som dog kun maatte optage Medlemmer, der vare bosiddende samme Steds, og at indrette sig et Bedehus i Byen til deri at forrette Andagts Øvelser overensstemmende med Sektens Lærdomme. Skjønt der nu derved ikke en Gang indrømmedes Baptisterne saa meget, som Grl.s § 76 indrømmer ethvert Trossamfunds Medlemmer, har dog Plakaten den Betydning, at Baptist Menighedens grundlovmæssige Tilværelse derigjennem paa bindende Maade er anerkjendt, idet Staten ikke kunde have givet den Ret til at holde Andagts Øvelser overensstemmende med Sektens Lærdomme, dersom disse kom i Strid med Sædeligheden eller den offentlige Orden. Plakaten gav dernæst Menigheden Ret til at vælge en Lærer eller Forstander, der gjennem Politimester og Sognepræst skulde være anmeldt for Amtmand og Biskop, og som vel ikke kunde forrette Daab, Vielse og deslige kirkelige Handlinger med borgerlig Gyldighed, men dog kunde føre en Liste over Menighedens Medlemmer og en Ministerialbog over de i den modnere Alder døbte Personer; jfr Pl. 27 Decbr 1842 §§ 1 og 3. Da denne Forstander derhos ifølge Plakatens § 1 skulde indgive en Fortegnelse med aarlig Afgangs- og Tilgangsliste over Menighedens Medlemmer: »paa det at til enhver Tid kan vides, af hvilke og af hvor mange Medlemmer Menigheden bestaar«, saa vil der, under Forudsætning af, at Menigheden bestaar, og disse Bestemmelser fremdeles overholdes, hvad der jo efter Grundloven ikke længere er nødvendig, gjennem Forstanderens af Politimesteren

og Sognepræsten til Oplysning om Menighedens Medlemsforhold modtagne Erklæring faas fornødent Vidnesbyrd, om Personen er Medlem af den baptistiske Menighed i Fredericia, afgrænset i Overensstemmelse med Plakatens Bestemmelser; thi kun indenfor denne Ramme er Forstanderen berettiget til at føre og vedkommende Statsembedsmænd forpligtede til at modtage Medlems Listen.

Imod den Antagelse, at Baptistmenigheden i Fredericia kan henregnes til anerkjendte Trossamfund i dette Ords videste Betydning, og at Medlemsforholdet paa den anførte Maade lader sig fyldestgjørende godtgjøre for at fri vedkommende Medlem for at yde til Skolevæsenet, stride heller ikke K. og U. M. Skr. 3 Decbr 1850 og 1 Septbr 1888, som gaa ud fra, at Baptister falde ind under Slutningsbestemmelsen i Grl.s § 77, da der i disse Skrivelser er Tale om Baptister udenfor Fredericia.

Som Følge af den foran udviklede Opfattelse af, hvad der udkræves til Begrebet anerkjendt Trossamfund i dette Ords videste Betydning, kan man heller ikke henregne de Mæhriske Brødre dertil, da Plakat 23 Decbr 1771 kun hjemler Brødre af bemeldte Menighed en vis Begunstigelse i Henseende til Edsaflæggelsen, men ikke anerkjender Tilværelsen her i Riget af en Brødremenighed, til hvilken vedkommende Broder kan antages at svare Afgifter, og heller ikke anordner nogen Myndighed, der med offentlig Troværdighed kan bevidne Broderskabet.

Derimod findes der en Flerhed af anerkjendte Trossamfund i dette Ords sædvanlige snævrere Betydning, hvorefter derved forstaas saadanne Trossamfund, der have et Statstilsagn om at faa deres Gejstlige anerkjendte, hvilket igjen vil sige, at Staten har anerkjendt, at de af dem forrettede kirkelige Handlinger f. Ex. Daab, Vielse, Førelse af Kirkebøger m. v. skulle have borgerlig Gyldighed; Lov 13 Apr 1851 §§ 1; 8; 10—12; Lov 6 Marts 1869 § 39; Adg. 2 Novbr 1865; m. fl. Denne almindelige Forstaaelse af Ordet er en naturlig Følge af den Kjendsgjerning, at en slig Anerkjendelse af et fra Folkekirken afvigende Trossamfunds Gejstlige baade er den historisk ældste og den praktisk mest betydningsfulde Anerkjendelsesform for et religiøst Samfund, hvorfor Bekjgj. 2 Novbr 1865 endog forudsætter, at en Anerkjendelse af et Trossamfund i Henhold til Grl.s § 77 overhovedet gaar ud paa at hjemle Samfundet en Adgang til Anerkjendelse af dets Gejstlige. Spørgsmaalet bliver saa, hvorledes et Trossamfunds Anerkjendelse grundlovsmæsig skal iværksættes, om ved Lov eller ved Anordning.

I Henhold til foranstaaende Udvikling indskrænke vi os ved dette Spørgsmaals Besvarelse til foreløbig at omhandle Anerkjendelsen i snævrere Forstand.

Holck: Statsforfatningsret II S. 279 udtaler sig for, at Anerkjendelsen bør ske ved Lov, og anfører til Støtte derfor, at de før Grundloven stedfundne Anerkjendelser nærmest synes at maatte opfattes som Lovgivnings Akter.

Hertil er midlertid at svare, at en Analogi fra Tiden før Grundloven til Nutiden aldeles ikke lader sig drage. Ifølge Kongeloven Art. 1 var enhver anden Gudsdyrkelse, end den, som stemte med den Avgsborgske Konfession, utilladt, og enhver Anerkjendelse af et fra Folkekirken afvigende Trossamfund var derfor en Slags Grundlovs Indskrænkning, som meddelte det paagjældende Trossamfund en Ret, det ikke havde haft tidligere. Nu er Forholdet anderledes; nu har ethvert Trossamfund indenfor den i Grl.s § 76 dragne Ramme en grundlovmæssig Tilværelsesret, og Anerkjendelsen udtaler derfor under alle Omstændigheder for selve Samfundets vedkommende i det væsentlige kun, hvad der er selve dets grundlovmæssige Ret.

Selv om Anerkjendelsen før Grundloven skete ved Lov, behøver den derfor ifølge dens væsentlig forandrede mere deklaratoriske Betydning nu ikke længere at ske paa denne Maade.

Dertil kommer endnu en betydningsfuld Kjendsgjerning.

Den første Art. 1 i Kongeloven medførte naturlig, at der saa lidt som mulig blev Spørgsmaal om nogen udtrykkelig og særlig Anerkjendelse af ikke evangelisk-lutherske Trossamfund. Hele Udviklingen af disses Forhold var fra først af mere sædvanmæssig, saa at Loven nøjedes med udtrykkelig at opstille Indskrænkninger og Forbud, medens den stiltiende anerkjendte den faktisk stedfundne Udvikling og de derigjennem erhvervede Friheder. Exempelvis skal blot fremhæves, at D. L. 6—1—5 udtrykkelig forbyder andre end de fremmede Ministre og deres Betjente at slutte sig til de i den hjemlede Andagtsøvelser; men desuagtet forudsætter Forordningen 19 Septbr 1766 § 11 stiltiende, at Forskriften i D. L. 6—1—5 ikke længere fastholdes strængt og forbyder derfor udtrykkelig, at Gudstjeneste maa holdes for andre Katoliker end saadanne, som enten ere indfødte Børn af 2 katolske Forældre eller indkomne udenlands fra.

Det var først langt om længe, at Staten naaede til at træffe positive Ordninger af de ikke evangelisk-lutherske Trossamfunds Forhold; og i saa Henseende gjorde der sig aabenbart en vis Forskjel i Behandlingen af de forskellige Trossamfund gjældende, efter som Statsmagten fra sit evangelisk-lutherske Stade maatte stille sig mer eller mindre sympatetisk overfor dem. Jo mindre Sympati den nærede, desto mindre tilbøjelig var den til at yde Samfundet og dets Gejstlige en udtrykkelig Anerkjendelse.

Mindst venlig stille Enevælden sig overfor Sekter, hvis Grundsætninger og Lærdomme ikke ved nogen formelig og fuldstændig Trosbe-

kjendelse vare gjorte offentlig bekjendte; jfr Reskr. 5 Marts 1745 § 1; Baptister var Regeringen saaledes endnu ikke naaet til at indrømme fri Religions Øvelse ved Pl. 27 Decbr 1842. Det skyldes uden Tvivl kun den Struenseeske Ligegyldighed for kirkelige Anliggender, at de mæhriske Brødre opnaaede den dem ved Pl. 23 Decbr 1771 indrømmede Begunstigelse. Derimod gjordes der væsentligere Indrømmelser til kristne Kirker og til det mosaiske Religionssamfund.

Lettest og hurtigt gik det med Stadfæstelse af det reformerte Samfunds Præster; jfr Reskr. 4 Apr 1732. (Registret til Reskriptsamlingen under »Reformerte«). Derimod blev det først ved Adg 29 Marts 1814 § 10 paabudt, at Præsterne ved de mosaiske Trossamfund skulde beskikkes af Kongen, hvilket de ifølge Forudsætningen i Adgs § 11 tidligere ikke vare blevne; og om der forinden var bleven dem en kgl. Stadfæstelse til Del, turde endog være tvivlsomt i Betragtning af, at det først ved kgl. Resol. 9 Juni 1841 blev paabudt, at romersk-katolske Præster, før de maatte udøve deres Embede, skulde ansøge om allerhøjeste Approbation derpaa. Dette var indtil da ikke sket med Præsterne ved den romersk-katolske Menighed i Fredericia og vedblev endog efter Resolutionen 9 Juni 1841 at være Tilfælde med de kejserlig østerrigske Legationspræster i Kjøbenhavn, skjønt de tillige virkede som Præster ved den romersk-katolske Menighed i Hovedstaden.

Det var endelig en naturlig Følge af Forbudet i Kongelovens Art. 1, at Bestemmelser angaaende de fra Folkekirken afvigende Trossamfund, for saa vidt Enevælden overhovedet naaede til at faa udstedt saadanne, ikke fremtraadte som særlige Anerkjendelser, men mere som almindelige Lovregler angaaende Ordningen af Samfundenes Retsforhold. I Henseende til de romersk-katolske Menigheder, overfor hvilke Kongelovens Art. 1 ved sin Paakaldelse af den uforandrede Augsburgske Konfession stillede sig væsentlig polemisk, naaede man kun til den under Henvisning til selve Forfatningen væsentlig afvisende Bestemmelse i kgl. Resol. 9 Juni 1841. Derimod blev det mosaiske Trossamfund føjet ind i den almindelige Samfunds Ret og paa dette Grundlag nærmere ordnet ved Adg og Reglem. 29 Marts 1814, medens de reformerte Samfunds Forhold alt forinden vare ordnede ved en Række Privilegier af 3 Jan. 1685; 15 Maj 1747, m. fl. Men naar saa Holck vil paaberaabe sig denne Række Bestemmelser fra Tiden før Enevælden angaaende det reformerte saavelsom andre Samfunds Forhold, som utvivlsomt ere Lovgivningsbestemmelser, til Bevis for, at Trossamfund efter Grundloven bør anerkjendes ved Lov, saa overser han derved, at den anførte Række Bestemmelser ingenlunde særlig og alene tilsigter en Anerkjendelse af Samfundene, men tværtimod snarere ud fra denne som Forudsætning og Udgangs-

punkt knytter en Række positive Retsregler til. Fra en Anerkjendelse, der saaledes er indsvøbt i en Række Lovgivningsforskrifter, kan man imidlertid ikke slutte til, at ogsaa en simpel og ligefrem Anerkjendelse skal ske ved Lov.

Naar dernæst Holck anf. St.; jfr Scheel: Privat Rettens alm. Del I S. 69 ogsaa udtaler sig for, at Anerkjendelsen bør ske ved Lov paa Grund af Bestemmelsen i Grl.s § 78 om, at de fra Folkekirken afvigende Trossamfunds Forhold skulle ordnes ved Lov, da have vi alt ovenfor S. 20 gjendrevet denne Begrundelse, og Stillingen er saaledes den, at der ikke er noget positivt Bud, som afgjør Tvisten om Anerkjendelses Maaden; men Afgjørelsen maa alene finde Sted paa Grundlag af selve Handlingens retlige Væsen og Medfør. Og her fastholde vi da, at Anerkjendelsen, for saa vidt den indeholder Statens Erkjendelse af selve Samfundets grundlovsmæssige Tilværelse, ikke gāar ud paa at stifte ny Ret; men kun paa at erkjende den Ret, hvis materielle Grundlag alt forudsættes at være til Stede. Den Granskning og Udfindelse af det rette Forhold, som maa antages at gaa forud for en saadan Udtalelse fra Statsmagtens Side, er netop ogsaa en saadan, som ifølge sit Væsen langt snarere henhører under den udøvende end under den lovgivende Magts Virkekreds, og kan derfor ikke med Rette betegnes som et Lovgivnings Anliggende. Holck lægger derfor ogsaa særlig Vægt paa den yderligere Følge af Anerkjendelsen i snævrere Forstand, at Samfundets Gejstlige blive anerkjendte, og siger, at den ikke blot kan betragtes som en Embeds Udnævnelse, men har en meget væsentlig Indflydelse paa Samfunds Medlemmernes retlige Stilling, hvorfor den bør ske ved Lov. Men herimod maa dog mærkes, at Anerkjendelsen af Samfundets Gejstlige med de deraf for disse følgende Virkninger ikke alt er indeholdt i selve Anerkjendelsen af Samfundet, saa at man ikke fra, hvad, der maatte udkræves til Gejstliges Anerkjendelse, kan slutte til, hvad der udkræves til selve Samfundets Anerkjendelse. Dertil kommer, at ogsaa selve de Gejstliges Anerkjendelse er en Handling, der henhører under den udøvende Magt, og at denne Anerkjendelses Virkninger for Samfundets Medlemmer ikke ere andre end Virkninger af en for dem fungerende Embedsmands Udnævnelse eller Stadfæstelse, idet de Gejstlige som Følge af den sættes i Stand til at forrette kirkelige Handlinger som borgerlig Gyldighed og derved, at de med offentlig Troværdighed kunne bevidne Personernes Medlemsforhold til Samfundet, kunne tilvejebringe det efter Omstændighederne fornødne og tilstrækkelige Bevis til at fritage Medlemmerne for at svare Afgifter til Skolevæsenet efter Grl.s § 77 sidste Punktum. En saadan Stadfæstelse af fremmede Religionssamfunds Gejstlige, som Kongen har øvet længe forinden Grundlovens Givelse, maa det formentlig ogsaa efter den Tid tilkomme ham

at øve i samme Omfang som tidligere, da den Trosfrihed, til hvilken Grundloven i Modsætning til den forrige Forfatning bekjender sig, ikke kan have indskrænket hans Myndighed i saa Henseende. Vi fastholde derfor, at der ifølge selve Anerkjendelsens Væsen og Virkninger ikke er tilstrækkelig Grund til at anse den som en Lovgivnings Akt.

Den legislative og administrative Opfattelse er formentlig ogsaa i Overensstemmelse med den foranførte Udvikling, idet Adg 2 Novbr 1865, som anerkjendte det biskoppelig-methodistiske Trossamfund, netop udstedtes, efterat Folketinget med 57 Stemmer mod 17 havde vedtaget en af Biskop Monrad foreslaaet Dagsorden, saalydende: »Med den Anerkjendelse, at Regeringen kan ordne denne Sag administrativt, gaar Folketinget over til Dagsordenen«; jfr Folketingstidende 1860—61 Sp. 4144—4163; 1864—65 Sp. 2403—2450; Just. M. Skr. 2 Septbr 1862. Derimod er det en Selvfølge, at saadanne Undtagelser fra den almindelige Ret som f. Ex. den, der ved Pl. 23 Decbr 1771 er hjemlet de mæhriske Brødre, kun kunne hjemles ved Lov, for saa vidt de ikke maatte kunne meddeles i Henhold til Grl.s § 27.

De almindelige Betingelser for et Trossamfunds Anerkjendelse lige saa vel som selve Fremgangsmaaden ved denne tænkte man sig paa Rigsforsamlingen fastsat ved den i Grl.s § 78 paabudte Lov; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2167; i Lighed med de i Lov Nr 88, 15 Maj 1903 foreskrevne Betingelser for evangelisk-lutherske Frimenigheders Anerkjendelse som Led af Folkekirken. Et Forslag til en slig Dissenterlov er udarbejdet af det Kirkelige Udvalg; jfr dettes Forhandlinger VI. S. 756 flg; men ikke siden fremsat af Ministeriet. Da den anførte Lov altsaa endnu ikke er given, er det overladt den udøvende Magt selv at træffe Bestemmelse i hvert enkelt Tilfælde overensstemmende med selve Anerkjendelsens Væsen og Forudsætninger; jfr Just. Min. Skr. 2 Septbr 1862; Betænkning 15 Decbr 1864 og Bekjgj. 2 Novbr 1865 med Note i Samling af gejstlige Forordninger. Det kræves derefter i Almindelighed, at Samfundet har udpræget sin Tilværelse og Beskaffenhed i en bestemt Bekjendelse og Ordning, der ikke blot bærer Vidnesbyrd om dets Berettigelse efter Grl.s § 76, men tillige afgiver Sikkerhed for dets vedvarende Bestaaen under faste ordnede Forhold, i hvilken Henseende det især maa være af Vigtighed, at det baade har Anstalter til tilbørlig Uddannelse af vordende Præster og bestemte og betryggende Regler for disses Kaldelse. Denne sidste Betingelse følger nødvendig af den retlige Betydning, der skal tillægges de af Præsterne foretagne kirkelige Handlinger og den offentlige Troværdighed, der skal tillægges de af dem førte Embedsbøger.

Spørge vi endelig om, hvilke de i denne snævrere Forstand anerkjendte Trossamfund ere, er Svaret allerede givet i det foregaaende der-

hen, at de omfatte det reformerte, biskoppelig-methodistiske, romersk-katolske og mosaiske Trossamfund; og den mindre gode Stilling, der tilkommer disse anerkjendte Trossamfund som saadanne over for Folkekirken, er givet ved, at de ikke have Del i de Forrettigheder, der ved Grundloven og den overleverede Ordning ere tillagte denne sidste, naar undtages, at de anerkjendte Samfunds Præster lige med Folkekirkens ere udelukkede for at udtages til Nævninger, og fritagne for Vidnepligt ifølge Lov Nr 53, 26 Marts 1909 § 71 og § 160, 1^0 og opnaa en lignende Begunstigelse i Henseende til Aftjeningen af deres Værnepligt, som Folkekirkens Gejstlige ifølge Lov 6 Marts 1869 § 39; jfr Just. M. Cirk. Nr 105, 1 Maj 1873.

Den ved Fdg 12 Septbr 1792 § 26 hjemlede Afgiftsfrihed for Midler, der ere bortskjænkede til offentlig Brug, kommer derimod ikke de anerkjendte Samfund til Gode; jfr K. og U. M. Skr. 30 Apr 1875.

Paa den anden Side sondre de anerkjendte Trossamfund sig i retlig Henseende fra de blot bestaaende Trossamfund derved,

1) at deres Gejstlige kunne opnaa Anerkjendelse som saadanne, ifølge hvilken de kunne forrette kirkelige Handlinger indenfor deres Menighed; K. og U. M. Skr. 18 Marts 1908; med borgerlig Gyldighed deriblandt ogsaa forrette Begravelser paa Folkekirkens Kirkegaarde jfr Lov Nr 100, 19 Apr 1907 § 5; føre Bøger over deres Embedshandlinger samt gjøre Indberetninger om dem til Ministeriet; K. og U. M. Skr. 20 Juli 1892; 28 Marts 1894; 16 Febr 1895; og meddele Udskrifter af dem med offentlig Troværdighed; jfr Bekjgj. 2 Novbr 1865; derhos kan der af Regeringen tillægges dem samme Begunstigelse i Henseende til Værnepligten, som Folkekirkens Gejstlige;

2) at deres Medlemmer som Følge af, at de kunne faa kirkelige Handlinger som Daab, Vielse o. s. v. forrettede af deres egne Gejstlige, ikke ere undergivne de samme Forskrifter om Anmeldelse af Børns Navngivelse efter Lov 13 Apr 1851 § 10 og Lov 4 Marts 1857 § 1, og ikke have den samme Adgang til at indgaa borgerlig Ægteskab, som de ikke anerkjendte Trossamfunds Medlemmer efter Lov 13 Apr 1851 § 1;

3) at deres Medlemmer kun svare personlige kirkelige Afgifter til deres eget Samfund, ikke til Skolevæsenet; jfr Grl.s § 77.

4) at de Samfundet tilkommende kirkelige Afgifter under givne Betingelser kunne inddrives ved Udpantning efter Lov 29 Marts 1873 § 1 10 ;

5) at Børn, der søge anerkjendte Trossamfunds Skoler, kunne nyde Vaisenhusets Understøttelses Portioner; jfr K. og U. M. Skr. 27 Juli 1880.

6) at der ved særlige Bestemmelser kan være tillagt de enkelte Menigheder særlige Begunstigelser; jfr i Henseende til de Reformerte og Katolikerne i Kjøbenhavn Privil. 15 Maj 1747 § 9; Kgl. Resol. 4 Novbr 1840;

i Fredericia Kgl. Resol. 2 Juli 1828; Lov om Kjøbstædernes kommunale Beskatning 11 Febr 1863 § 12; Lov Nr 103, 15 Maj 1903 § 8 jfr. Nr 85, 15 Maj 1903 § 21.

For at opnaa disse af Anerkjendelsen følgende Begunstigelser bør Samfundene selvfølgelig underkaste sig de Forpligtelser, som Statsmagten paalægger dem; i det de vel ifølge Grl.s § 76 have en Ret til at bestaa, men kun kunne fordre Anerkjendelse, naar de opfylde de derfor stillede Betingelser.

I saa Henseende kræves i Reglen; jfr M. f. K. og U.s Skrivelse 20 Jan. 1903:

1) at Samfundet godtgjører at opfylde de i Grl.s § 76 stillede Betingelser i Henseende til Lære og Ritus. Derfor maa fyldestgjørende Oplysninger derom forinden være meddelte Ministeriet;

2) at det vedkommende Samfund har underkastet sig en vis bestemt Ordning og Styrelse; jfr f. Ex. Adg og Reglm. 29 Marts 1814; og, hvis en fælles overordenlig Styrelse ikke findes her i Landet, at dog de enkelte dertil hørende Menigheder her i Landet har ordnet sig som selvstændige Menigheder med en af Regjeringen godkjendt Styrelsesform ved Præster, Forstandere og Repræsentanter, der kunne indgive Andragender til Regjeringen, og til hvilke denne i fornødent Fald kan holde sig, især med Hensyn til Kirkebøger es Førelse; Just. M. Skr. 2 Septbr 1862; Bekgj. 2 Novbr 1865 Note;

3) at de vedkommende Gejstlige udnævnes af Kongen, hvor dette er positiv bestemt; Adg 29 Marts 1814 § 10; jfr dog kgl. Resol. 12 Maj 1892; eller i alle Tilfælde forsynes med kongelig Stadfæstelse; jfr Privil. 15 Maj 1747 § 12; Kgl. Resol. 9 Juni 1841; F. M. Skr. 7 Marts 1859; Adg 2 Novbr 1865. Stadfæstelsen meddeles vedkommende Præst paa Andragende fra Menighedens Repræsentanter, efter at det er godtgjort, at den paagjældende Kandidat har de ifølge Trossamfundets Lære og Orden fornødne og fra den danske Stats Synspunkt fyldestgjørende Egenskaber til Præste-Gjerningens Udførelse; Betænkning 15 Decbr 1864; K og U. M. Skr. 8 Marts 1866; 30 Septbr 1902. Forinden en saadan Stadfæstelse er meddelt, kan Præsten ikke med Retsvirkning optræde som saadan i borgerlige Forhold; K. og U. M. Skr. 4 Oktbr 1867.

4) at det paagjældende Trossamfund efterkommer de særlig for det givne Forskrifter samt iøvrigt underordner sig Lands Lov og Ret; jfr Adg 29 Marts 1814 § 1; og at dette i særdeleshed ogsaa gjælder om deres Gejstlige saa vel i Almindelighed, som særlig i Henseende til den borgerlige Side af deres kirkelige Handlinger, for hvilke de skulle staa til Ansvar for de danske Domstole; jfr kgl. Resol. 23 Juni 1861; 12 Maj 1892 om at de maa benytte Landets Sprog i offentlige Udfærdigelser. Opfyldes denne

Betingelse ikke, tilbagekaldes Stadfæstelsen; Kgl. Resol. 9 Juni 1841; jfr Betænkning 15 Decbr 1864; Bekjgj. 2 Novbr 1865 Note; Kgl. Resol. 4 Aug. 1894; K. og U. M. Skr. 30 Septbr 1902 m. fl.

5) Endelig kræves endnu, at Trossamfundet frembyder en vis Sikkerhed fra dets Bestaaen derigjennem, at det sørger for Anstalter og stiller Krav til Uddannelse af dets Gejstlige paa en saadan Maade, at man med Tillid kan betro dem Udførelsen af de paagjældende Hverv, baade Foretagelse af kirkelige Handlinger og Førelse af Kirkebøger samt at det raader over de til det vedblivende Væren og Virken; jfr K. og U. M. Skr. 20 Jan. 1903, hvorefter der nægtedes de fornævnte Baptistmenigheder grundlovmæssig Anerkjendelse.

I de før 1849 udstedte Ordninger af de fremmede Trossamfunds Forhold vil der findes endnu en Flerhed af Paalæg til de vedkommende Trossamfund særlig i Henseende til deres Styrelse; jfr Reglm. 29 Marts 1814; Privil. 15 Maj 1747 § 12; Indskrænkning i Kirketugtens Anvendelse; jfr Pirvil. 15 Maj 1747 § 13 a; K. og U. M. Skr. 21 Septbr 1895; Adg 29 Marts 1814 § 8 o. s. v. Men den Slags indgaaende Bestemmelser vil der næppe blive Spørgsmaal om ved fremtidige Anerkjendelser, saa lidt som Adg 2 Novbr 1865 kjender til dem, i det man i Almindelighed kan nøjes med at lade den gjældende Rets Regler finde Anvendelse paa Forholdet mellem Menigheden og dens Medlemmer.

Kgl. Resol. 9 Juni 1841 bød i Særdeleshed ogsaa, at ingen kirkelige Anordninger maatte blive bekjendtgjorte gjennem Præsterne for de romersk-katolske Menigheder, medmindre allerhøjeste Samtykke dertil var bleven ansøgt eller meddelt; men lige som denne Bestemmelse ikke er optaget i de meddelte Stadfæstelser for romersk-katolske Præster ved danske Menigheder; jfr K. og U. M. Skr. 28 Septbr 1850; 5 Marts 1851; Kgl. Resol. 1 Juli s. A.; m. fl.; saaledes er den ogsaa i mindre god Overensstemmelse med den hele af Statsmagten fulgte Optræden overfor de romersk-katolske Kirkesamfund her i Landet. Ifølge den foran udviklede Betydning af Anerkjendelsen vise dennes retlige Virkninger sig nemlig kun i Forholdet til de enkelte Menigheder og disses Gejstlige. Staten anerkjender kun bestemte romersk-katolske Gejstlige ved bestemte danske Menigheder; men ikke den romersk-katolske Kirke, dens Pave, Biskopper m. v. Anerkjendelse af saadanne fremmede Myndigheder har den lige saa bestemt som fornuftig afvist, K. og U. M. Skr. 30 Septbr 1902; men da nu et Samtykke til Kundgjørelse af deres Anordninger gjennem Præsterne netop vilde indeholde en slig Anerkjendelse, maa det forudsættes, at en saadan ikke vil blive meddelt. Det maa derimod være Præsten overladt at kundgjøre for Menigheden Alt, hvad der ikke kommer i Strid med Lands Lov og Ret; men Kundgjørelsen har da ogsaa kun en religiøs,

ikke en retlig forpligtende Betydning; jfr F. M. Skr. 7 Marts 1859 med Note; Betænkning 15 Decbr 1864; K. og U. M. Skr. 9 Novbr 1881; Haandbog i Kirkeretten S. 9—10.

Naar den før 1849 bestaaende Ordning ogsaa paalagde Samfundene gjennem Indberetninger at sætte Kancelliet i Stand til at føre et vist Tilsyn med deres Formue, da maa denne Pligt fremdeles paahvile dem, hvem den er paalagt; jfr i Henseende til den reformerte Menighed Kanc. Skr. 8 Juni 1824; i Henseende til de romersk-katolske Menigheder i Kjøbenhavn og Fredericia Kanc. Skr. 15 Jan. 1825; 2 Juni 1832; i Henseende til den mosaiske Menighed; Regl. 29 Marts 1814 § 7; Resk. 22 Maj 1816; Kanc. Skr. 12 Apr; 14 Juli 1817. Men Bekjgj. 2 Novbr 1865 indeholder ingen tilsvarende Bestemmelser og følgelig ville ogsaa den almindelige Rets Regler finde Anvendelse paa det biskoppelig-metodiske Samfunds Formuesforhold.

II.

Om de individuelle og sociale Goder, som grundlovmæssig ere tilsikrede Undersaatterne.

§ 25.

Om Beskyttelsen for den personlige Frihed.

Som fremhævet ovfr S. 276 var især paa dette Punkt Beskyttelsen for Borgerne mod Statsmagtens Vilkaarlighed utilstrækkelig under den ærdre Tids Forfatninger, idet Personerne baade kunde fængsles og holdes fængslede uden Lovmaal og Dom. I Overensstemmelse hermed var det ogsaa Regel hos os lige indtil 1849, at ikke blot en foreløbig Anholdelse, men ogsaa en egentlig Fængsling kunde iværksættes af Øvrigheden, og Fængslingen kunde vedvare, saa længe det behagede Øvrigheden, idet dennes Beslutning desangaaende ikke af andre kunde indbringes til Underkjendelse ved nogen Ret, og Øvrigheden endnu mindre var forpligtet til selv at bringe Spørgsmaalet til Afgjørelse ved Domstolene; jfr J. E. Larsens Saml. Skr. III—2 S. 152—156. Her var saaledes givet en Mulighed for en mindre samvittighedsfuld Regering til at øve grove Misbrug ved at holde farlige eller endog blot ilde sete Personer, der tilmed, som f. Ex. Eleonore Kirstine Ulfeldt, kunde være aldeles uskyldige, fængslede i ubestemt lang Tid, og skjøndt vor Regering allerede forinden Grundloven gjennem meget lange Tider ikke havde gjort sig skyldig i deslige Misbrug, og Fdg 3 Juni 1796 § 25; jfr 26; allerede havde paabudt, at vedkommende Retsbetjent, for saa vidt det ikke viste sig umuligt, inden

24 Timers Forløb skulde holde Forhør over den, der var bleven paagreben og fængslet, hvilken Regel ydede en vis Betryggelse, hvor Politimestre og Dommere ikke være samme Personer, var det dog i sin Orden, at Grundloven ydede den personlige Frihed et mere almindeligt og betryggende Værn ved § 80; jfr dog § 94.

Den førstnævnte Paragrafs første Punktum lyder:

Enhver, der anholdes, skal inden 24 Timer stilles for en Dommer; Koloniallov Nr 124, 6 Apr 1906 § 73; jfr § 83; Forf. Lov Nr 1, 5 Jan. 1874 § 48: snarest mulig.

Herefter opstiller Grundloven ingen Regler angaaende Beføjelse til at anholde, som derfor er overladt den almindelige Lovgivning, hvorefter den ikke blot kan iværksættes af Retten, men ogsaa af administrative Myndigheder eller af Private; jfr Love om Brandvæsenet 15 Maj 1868 § 33; Nr 28, 21 Marts 1873; Fdg 11 Novbr 1791 § 4 d, e; Politilove 11 Febr 1863 §10; Nr 21; 4 Febr 1871 §§ 8—10; Naar Loven om Rettens Pleje maatte være traadt i Kraft, ville Reglerne i dens Kap. 69 om Anholdelse finde Anvendelse, hvorefter Anholdelse dels kan finde Sted i Henhold til Rettens Beslutning under de i §§ 751—752 fastsatte Betingelser, dels ogsaa uden Retskjendelse af Politiet eller andre Personer under de i § 754; jfr 755; anførte Betingelser.

Det er en Selvfølge, at Anholdelse ogsaa kan finde Sted, selv hvor Muligheden af en Fængsling ifølge Grl.s § 80 er udelukket, men den anholdte bliver da i hvert Fald at sætte paa fri Fod, efter at være stillet for Dommeren i Henhold til den nævnte Grundlovsparagraf; jfr Lovens § 758, forsaavidt han ikke alt maatte være bleven løsladt, inden 24 Timer fra Anholdelsen ere hengaaede; jfr Loven om Rettens Pleje § 757; Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2584—3180; U. f. R. 1881 S. 462. Om mulig Erstatning for uforskyldt Anholdelse se Loven om Rettens Pleje § 761. Hvad angaar Betydningen af Ordet anholdt i Grl.s § 82 erindres dernæst, at ikke enhver Bemægtigelse af en voxen Person i et offentligt Hvervs Medfør er en Anholdelse, som falder ind under Forskrifter i Grl.s § 80. Naar f. Ex. en bortrømt Lærling i Medfør af Lov Nr 39, 30 Marts 1889 § 13 eller en Sømand i Medfør af Lov Nr 56, i Apr 1892 § 75 ved Politiets Hjælp føres tilbage i Lære eller Tjeneste; eller en trængende Person hjemsendes; Just. M. Skr. 18 Juni 1859 (i den lille Reskriptsamling); eller en sindssyg Person føres til en Sindssygeanstalt, eller en Straffefange, som er betinget benaadet, gjør Brud paa Betingelsen, igjen forbryder sig og føres tilbage til Straffeanstalten, vil det ikke være nødvendigt at fremstille deslige Personer for Dommeren. Dette fremgaar allerede af selve Ordlyden i Grl.s § 80, da der i nævnte Tilfælde ikke kan blive Spørgsmaal om Afsigelse af nogen Fængslingskjendelse. Det samme

gjælder, naar en bortflygtet Straffefange efter Paagribelsen føres tilbage til Fængslet. Derimod bør Grl.s § 80 overholdes, hvor en Udlænding, der eftersøges for en i Udlandet begaaet Forbrydelse, anholdes her i Danmark og begjæres udleveret til at lide Dom og Straf i vedkommende Land; thi Grl.s § 80 har aabenbart alle de Tilfælde for Øje, i hvilke Paagribelse af Personen er et Led i en strafferetlig Forfølgning, saaledes at det endnu er formelt uafgjort, om han er skyldig eller ikke; og denne Regel passer, hvad enten Forfølgningen er bestemt til at finde sin Afslutning her i Landet eller i Udlandet; jfr Bekjgj. Nr 143, 19 Juli 1894 Art. 7, 9; Nr 76, 16 Maj 1902 Art. 4; Nr 52, 8 Marts 1906 Art. 7,9, 10. Naar Traktat med England i Bekjgj. Nr 62, 17 Maj 1873 Art. 3 efter Ordene synes at henlægge hele Afgjørelsen til Justitsministeren, maa dog ifølge Grl.s § 80 nødvendigvis kræves Rettens Medvirkning, forsaavidt Talen bliver om Anholdelse udover 24 Timer.

I alle disse Tilfælde, hvor Talen er om Sikring af Tilstedeblivelsen af en Person, som en Gjenstand for en Retsforfølgning til Straf, værger Grl.s § 80 vedkommende mod, at Politimyndighederne skulde kunne holde ham i Forvaring paa ubestemt Tid, forinden de fremstille ham for Retten, og har derfor indsat det anførte Paabud, hvis Overtrædelse kan paadrage Ansvar efter Straffelov 10 Febr 1866 § 129, jfr Straffelov 25 Juni 1869 § 130; forsaavidt ikke uovervindelige Hindringer, saasom Uvejr eller deslige maatte have umuliggjort Efterlevelsen; H. R. T. 1862 S. 700, 1863 S. 16; 1869 S. 601; U. f. R. 1876 S. 33; 1877 S. 194 og 562; 1887 S. 107; 1892 S. 785. 1893 S. 1184.

Da Tiden mellem Anholdelsen og Fremstillingen for Retten saaledes regnes i Timer, bestemmer Loven om Rettens Pleje § 757, at Klokkeslettet for Paagribelsen og Fremstillingen skal anføres i Retsbogen.

Det anførte Paabud er ikke fyldestgjort ved, at en Person i to Vidners Overværelse fremstilles for Dommeren, uden at Retten er sat, U. f. R. 1891 S. 1013; eller fremstilles for Retten uden at Forhør afholdes; H. R. T. 1860 S. 38; 1862 S. 423; eller ved, at der holdes et Forhør, i hvilket den anholdte Person kun spørges om sit Navn, men ikke om den Sag, for hvilken han er anholdt; U. f. R. 1872 S. 855; 1881 S. 602; jfr nærmere om det saakaldte »Grundlovforhørs« Holdelse; Loven om Rettens Pleje § 757.

Grl.s § 80 2det Punktum bestemmer dernæst: Hvis den anholdte ikke straks kan sættes paa fri Fod, skal Dommeren ved en af Grunde ledsaget Kjendelse; jfr H. R. T. 1861 S. 419; U. f. R. 1882 S. 704; 1897 S. 749; Loven om Rettens Pleje § 765; der afgives snarest muligt og senest inden tre Dage, afgøre, at han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod Sikkerhedsstillelse, bestemme dennes i Art og Størrelse. De tre

Dage, inden hvilke Kjendelsens grundlovsmæssig skal afgives, kan først regnes fra den Dag, paa hvilken den Anholdte er bleven fremstillet for Dommeren, ikke fra den Dag, da Anholdelsen har fundet Sted; jfr U. f. R. 1877 S. 543—544. Grundloven regner herefter med Dage, ikke med Timer; U. f. R. 1899 S. 437; men Loven om Rettens Pleje § 760 skjærper Fordringen, forsaavidt som den anholdte inden 3 Gange 24 Timer efter Slutningen af det Retsmøde, hvori Grundlovsforhøret har fundet Sted, enten skal løslades eller Kjendelse afsiges om Fængsling eller anden endelig Forholdsregel; der ifølge Lovens § 768 kan træde i Stedet for Fængsling eller Løsladelse mod Sikkerhedsstillelse fandt Sted; jfr Lovens §§ 769—771. Den Kjendelse, som Dommeren afsiger, kan da af vedkommende strax særskilt appelleres for højere Ret; U. f. R. 1882 S. 626; 704; H. R. T. 1890 S. 246 m. fl. Med Hensyn til Indankningen mærkes Grundlovens fjerde midlertidige Bestemmelse, hvorefter, indtil en Omordning af den kriminelle Proces har fundet Sted, denne Indankning kan ske som en privat Sag; jfr U. f. R. 1880 S. 826, med Extrarets Varsel, ligesom den skyldige Person er fritagen for Brugen af stemplet Papir og Erlæggelse af Retsgebyrer. Der bør gives ham Adgang til i Anledning af saadan Paaanke at raadføre sig med en Sagfører; jfr Loven om Rettens Pleje § 722; og nye Oplysninger kunne fremlægges for Overretten. Om og hvorvidt den paagældende Person kan faa en Udskrift af Forhørene til Brug under Appelsen, vil til en vis Grad bero paa Omstændighederne, H. R. T. 1858 S. 647; 1862 S. 617; 1871 S 57; 1890 S. 246. Appellen af Fængslingskjendelsen, for hvilken der ikke er fastsat nogen Frist, og som kan iværksættes ikke blot, medens vedkommende er fænglset, men ogsaa efterat han er løsladt; H. R. T. 1859 S. 247; 841; 1861 S. 809 kan ogsaa omfatte den forudgaaende Undersøgelse og Behandling. Tingsvidne til Oplysning i samme kan ogsaa optages i de civile Processes Form; jfr U. f. R. 1884 S. 1172. Ligeledes kan Apellen omfatte en efterfølgende Kjendelse, hvorved Løsladelse nægtes; U. f. R. 1890 S. 865; og Paakjendelse deraf efter Omstændighederne ske i Forbindelse med Justitssagen; U. f. R. 1891 S. 1001. Naar nye Omstændigheder indtræde, kan Appellen paany finde Sted; H. R. T. 1862 S. 617. Ifølge Loven om Rettens Pleje § 945 flg. vil Retsmidlet mod den paagjældende Kjendelse regelmæssig blive Kære til højere Ret.

Det er dernæst en Selvfølge, at den Ret, der har besluttet Fængslingen, ogsaa selv kan ophæve den, naar den finder Grund dertil, ligesom den bortfalder eller blive at ophæve ifølge Loven om Rettens Pleje § 773. Den, som har været fængslet og derefter frifindes eller løslades uden at Sagen forfølges til Dom, vil kunne kræve Erstatning efter de i Loven om Rettens Pleje § 775 fastsatte Betingelser; jfr nu Lov Nr 52, 5 Apr 1888.

Endelig erindres, at ifølge Grl.s § 80 sidste Sætning: Ingen kan underkastes Varetægtsfængsel for en Forseelse, som kun k a n medføre Straf af Pengebøde eller simpelt Fængsel; U. f. R. 1882 S. 682; 1886 S. 482; 1890 S. 393. Om Fængslingens mulige Ophævelse, hvis selve den idømte Straf ikke overstiger Bøder eller simpelt Fængsel, se Loven om Rettens Pleje § 773.

§ 26.

B o l i g e n s U k r æ n k e l i g h e d.

Grl.s § 81, jfr Kolon. Lov Nr 124 6 Apr 1906 § 74; Forf. Lov Nr 1, 5 Jan. 1874 § 49 bestemmer: Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer maa, hvor ingen Lov hjemler en særlig Undtagelse, alene ske efter en Retskjendelse; jfr H. R. T. 1861 S. 419; U. f. R. 1879 S. 742, hvor det er misbilliget, at Husundersøgelser ere foretagne uden Retskjendelse.

Den anførte Paragraf tilføjedes efter Udvalgets Forslag, som fandt det passende i Lighed med, hvad der var sket i andre Forfatningslove, at indsætte en Bestemmelse i Grundloven til Betryggelse mod det Misbrug, som Politiets frie Adgang til Indtrængen i Boligen eller Beslaglæggelse af Breve eller andre Papirer kunde afføde; jfr Beretning om Rigsforsamlingens Forhandlinger Sp. 2169. Ogsaa paa dette Punkt betyder derfor Grundlovens Regel et betydningsfuldt Fremskridt fra den fri Grundlovs Tid bestaaende Retstilstand; ifølge hvilken Øvrigheden havde en almindelig Adgang til at foretage Husundersøgelse; jfr Kdg. 11 Juli 1840 II., 16; 8 Oktbr s. A. II., 20.

Ved Spørgsmaalet om, de nugjældende Regler holde vi os da først til Forskriften angaaende Husundersøgelse eller, som Loven om Rettens Pleje Kap. 67 kalder det, Ransagning. Ordet Husundersøgelse maa i Almindelighed antages ikke blot at omfatte Undersøgelse af selve Huset, men ogsaa af de deri værende Rum og Gjemmer samt Personer, forsaavidt ingen særlig Undtagelse er gjort; jfr Lov om Rettens Pleje § 738 sammenholdt med § 739 og 740 samt 756. Om en saadan Rensagning er den almindelige Regel, at den i Henhold til Grl.s § 81 bliver at iværksætte ifølge Retskjendelse. Undtagelser fra denne Regel udkræve en særlig Lovhjemmel. I den gjældende Ret findes dog kun Hjemmel for, at Politiet under visse Betingelser med Magt kan trænge ind i et Hus i Eftersøgnings Øjemed; jfr Lov om Politiets Ordning i Kjøbenhavn 11 Febr 1863 § 11; og Lov Nr 21, 4 Febr 1871 § 9. Men Loven om Rettens Pleje indeholde mere udførlige Regler desangaaende.

En fælles Regel er, at Ransagning i alle Tilfælde kan ske uden Retskjendelse, hvor den vedkommende selv samtykker deri; jfr Lovens § 741 og 756.

Ifølge Lovens § 756 kan der være Tale om Ransagning af Hus for at eftersøge en Person, som skal anholdes, hvilken Ransagning kan foretages af Politiet uden Retskjendelse under de i Paragrafen nærmere angivne Betingelser. Om personlig Ransagning af en anholdt Person se Lovens § 755.

Ifølge Lovens § 741 kan Ransagning dernæst ske i en sigtet eller ikke sigtet Persons Bolig, Rum, Gjemmer eller paa Person af Politiet uden forudgaaende Retskjendelse, naar de i Lovens § 739 1 og 2 a og b anførte Betingelser for Ransagning hos en ikke sigtet Person foreligge, og der er øjensynlig Fare for, at Øjemedet med Ransagningen vilde forspildes, hvis Retskjendelse skulde afventes.

Har Ransagning uden Retskjendelse fundet Sted hos en mistænkt, mod hvem Forfølgning ikke tidligere er begyndt, skal Beretning derom indgives til Retten inden 24 Timer.

Endelig kan Ransagning af Hus og Rum ifølge Lovens § 740 iværksættes af Politiet, hvor Huset eller Rummet er tilgængelig for alle, eller staar under Politiets særlige Opsigt eller der i Huset eller Rummet drives Pantelaanerforretning eller saadan Handel, som omhandles i Næringslov 29 Decbr 1857 §§ 49—51.

Ved Siden af disse almindelige strafprocessuelle Bestemmelser findes dernæst en Del specielle Lovbestemmelser, der hjemle de Tjenestemænd, som skulle oppebære Afgifter til Staten en Ransagning efter Varer, som mistænkes for at være indsmuglede eller paa anden Maade unddragne fra den pligtige Afgift; jfr Frdg. 1 Febr 1797 § 86, ifølge hvilken Eftersøgning efter indsmuglede Varer kan ske af Toldbetjente i Toldboder og Pakhuse m. m.; Lov Nr 268, 23 Maj 1873 § 9, hvorefter Toldbetjente ved Grændsen kunne anstille Undersøgelser i Husene, naar uanmeldte Varer forefindes paa dansk Side. Endvidere mærkes Lov Nr 52, 3 Maj 1873 § 27 om det ved Roesukkerfabrikerne ansatte Toldopsyns Ret til at foretage Eftersyn i Fabrikrummene med tilhørende Bygninger og Lokaler, dog i Beboelseslejligheder kun i Politiets Medfølge; jfr Pl 27 Decbr 1837 § 3—8, Tilsvarende Bestemmelse findes i Loven om Afgift af Brændevinsbrænding Nr 47, 1 Apr 1887 § 32; jfr ligeledes i Henseende til Eftersyn i Ølbryggerier; Lov Nr 50, 1 Apr 1891 § 3.

Om personlig Ransagning af en Person, der anholdes, se § 755.

Forsaavidt Grl.s § 81 dernæst bestemmer, at Beslaglæggelse af Breve og Papirer heller ikke kan ske uden en Retskjendelse, medmindre Loven maatte hjemle en Undtagelse fra denne Regel, erindres, at ifølge Loven om Rettens Pleje § 729 Beslaglæggelse af et trykt Skrift i Anledning

af dets Indhold kun kan ske efter en Retskjendelse, Lov 3 Jan 1851 § 14, og det samme gjælder ifølge samme Paragraf om Beslaglæggelse af utrykte Breve og andre Papirer, dog at Politiet, naar Rettens Beslutning ikke uden Fare kan afventes, kan iværksætte en foreløbig Beslaglæggelse, som dog uden Ophold og senest inden 24 Timer skal forelægges Retten til endelig Afgjørelse. Samme Ret som Politiet har derhos enhver anden, naar den paagjældende Person træffes i Udførelse af en Forbrydelse eller paa friske Spor; dog at det beslaglagte strax skal forelægges for Retten eller, hvor dette ikke kan ske, for Politiet. Om Forholdet i Henseende til Embedsakter og andre hos offentlige Myndigheder beroende Dokumenter se § 732 og i Henseende til Breve og Telegrammer, der antagelig ere bestemte til eller hidrøre fra en sigtet Person, som Politiet i paagjældende Tilfælde kan paalægge vedkommende Post- og Telegrafembedsmand at tilbageholde indtil 3 Dage, se Lovens § 733.

Om de beslaglagte Papirers første Gjennemsyn og lukkede Breves og Dokumenters Aabning, der skal foretages af Retten, naar ikke vedkommende samtykker i en Afvigelse fra Reglen, se Lovens § 735.

§ 27.

Ejendomsrettens Ukrænkelighed.

Règlen herom findes i Grl.s § 82; jfr Kol. Lov Nr. 124 6 Apr 1906 § 50; Forf. L. Nr 1 5 Jan. 1874 § 75; som lyder:

Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstaa sin Ejendom, uden hvor Almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge Lov og mod fuldstændig Erstatning.

Den Grundsætning, der her er opstillet, er i Virkeligheden ikke ny, da tværtimod allerede den offentlige Retsbrug i Enevældens Tid havde godkjendt den, som endog var udtrykkelig udtalt i Pl. 31 Juli 1801, der i sine Præmisser udtalte, at Ejendomsretten ikke bør lide Indskrænkning, med mindre det almene Bedste fordrer det, og at der da bør tilkomme Ejeren en billig og fuldkommen Erstatning, hvilken almindelige Sætning den i sin dogmatiske Del gav en vis begrændset Anvendelse, Dr. Jørgensen: Erstatning for Ejendoms Afstaaelse S. 2. Derimod er det i formel Henseende en ny Regel, som Grl.s § 82 udtaler, naar den bestemmer, at kun Lovgivningsmagten kan tilpligte en Person at afstaa sin Ejendom. Den var der tidligere ingen særlig Grund til at fremhæve, da Lovgivningsmagten ikke var udsondret fra den udøvende Magts Indehaver.

Naar § 82 siger: I n g e n, da omfatter dette Udtryk lige saa vel fremmede som danske. Den i Udlandet levende fremmede, der ejer Gods i Danmark, er derfor lige saa vel beskyttet af Grl.s § 82 i Henseende til sin Ejendom, som enhver anden. Men Spørgsmaalet bliver saa, hvad der indbefattes under Ordet E j e n d o m.

Holder man sig til den Fortolkning af det fremhævede Udtryk i den omtalte Grundlovs Paragraf, som er den gængse i de ældre statsretlige Værker; jfr J. E. Larsen: Saml. Skr. I 3 S. 186—187; Holcks Statsforfatningsret II S. 300 flg.; vil Ordets Betydning blive forholdsvis snæver. Den sidstnævnte Forfatter opstiller det navnlig som et Axiom, at Ordene »Ejendomsret« og »Ejendom« paa anførte Sted ere brugte i systematisk (civilretlig) Forstand, saa at Ejendomsret (Ejendom) betegner den almindelige, fuldstændige og udelukkende Raadighed over en legemlig Ting, og at kun Ting, hvorover en saadan Raadighed haves, henhøre til en Persons Ejenhm. Holck fraviger blot det strænge Ejendomsbegreb, for saa vidt som han er tilbøjelig til ogsaa at inddrage Retten til at oppebære Tiende derunder, fordi Lovgivningen i adskillige Retninger har behandlet Tienden i Lighed med urørlige Ejendomsgjenstande. J. E. Larsen gaar vel en Del videre, idet han f. Ex. ogsaa vil medtage Retten til at oppebære andre faste Afgifter af en Ejendom saa vel som Retten til at jage paa et vist Territorium, fordi Lovgivningen taler om Afgiftsejere og Jagtejere; men han udtaler dog ogsaa, at Udtrykket »Ejendom« i den foreliggende Sammenhæng, »vist nok« ikke kan tages i en saa vidtløftig Betydning, som den, hvori det stundom i Lovgivningen forekommer. Denne Paastand er imidlertid efter vor Anskuelse urigtig, og vi skulle forsøge at godtgjøre, hvorledes Ordene formentlig rigtigere bør forstaas.

Foreløbig mærkes, at der ikke fra Forhandlingerne i Rigsforsamlingen angaaende Grundlov 5 Juni 1849 § 87; Grl.s § 82; kan hentes noget positivt Bidrag til de omspurgte Ords Fortolkning. Spørgsmaalet om deres Forstaaelse ses aldeles ikke at have været drøftet hverken i Udvalget eller i selve Forsamlingen. Naar en enkelt Taler lejlighedsvis ytrede, at man ved Ejendom ikke blot maatte tænke paa Grundejendom, Huse, Jord eller desl., men at Jagtretten ogsaa var en Ejendom og Fæsteretten ligeledes, kan der dog ikke lægges videre Vægt paa slige Vidnesbyrd om, hvad Enkeltmand i Forsamlingen maatte have indbefattet under Udtrykket Ejendom. Vi fastholde derfor kun den negative Kjendsgjerning, at der ikke foreligge Udtalelser, der give Føje til at slutte, at Forsamlingen i sin Helhed skulde have villet tillægge de omspurgte Ord en anden Betydning end den, som efter almindelig og legal Sprogbrug maa tilkomme dem i den Sammenhæng, hvori de staa. Den Betydning, som derefter maa tillægges dem, bliver det altsaa Fortolkerens Opgave at

udfinde, og det Ejendomsbegreb, der derved udkommer, maa den grundlovgivende Myndighed formodes at have havt i Sinde.

Grl.s § 82 indledes altsaa med Sætningen: »Ejendomsretten er ukrænkelig«. For at kunne fortolke denne Sætning rigtig maa vi imidlertid først kaste et Blik paa Pladsen og Omgivelserne, hvori den findes.

Medens Grundlovens 8de Afsnit i det hele gaar ud paa at ordne Statsmagten og Undersaatternes indbyrdes Retsforhold, ere inden for samme atter de tre første §§ 80—32 sammenknyttede ved en særlig indre Sammenhæng, for saa vidt som de samtlige tilsigte at sætte Grænser for Statsmagtens Beføjelse til Indgreb i Undersatternes private Retsomraade. Først gives i §§ 80 og 81 Regler vedrørende Enkeltmands personlige Retssfære; derfra sker i § 82 Overgang til Ejendomsretten. Denne Overgang fra Person til Ejendom fremtraadte navnlig skarpt i Udkastet, hvor § 80 gik umiddelbart foran § 82. Den grundlovgivende Myndighed maa herefter antages paa dette Sted at være gaaet ud fra den samme Sondring imellem Person- og Ejendomsret, som vi møde overalt paa Stats- og Folkerettens Omraade, hvor der er Tale om at træffe Foranstaltninger og opstille Regler til Beskyttelse for Undersaatternes private Rettigheder; jfr navnlig Adg 28 Maj 1831 § 4: »Forinden Kongen udgiver nogen Lov, der har Forandring i Undersaatternes p e r s o n l i g e eller E j e n d o m s r e t t i g h e d e r eller i Skatterne og de offentlige Byrder til Gjenstand« o. s. v. Af folkeretlige Bestemmelser kan mærkes: »Traktat med Kina 12 Novbr 1864 Art. 15; med Japan Nr 72, 6 Maj 1896 Art. 1 m. fl. Hvad henfører nu Statsretten, naar den paa anførte Maade fremhæver Ejendomsrettigheder som en Hovedbestanddel af de private Rettigheder i Almindelighed, under hint Udtryk? Lægger den det privatretlige Begreb om samme til Grund? Hvor meningsløst et Resultat der derved vilde fremkomme, maa være indlysende for enhver. Hvorledes skulde der under denne Forudsætning kunne lægges en fornuftig Mening ind i Delingen og Benævnelsen! Nej, ligesom Statsretten og Folkeretten har deres egen Maade at inddele Civilretten paa, saaledes maa de ogsaa forudsættes at bruge de civilretlige Benævnelser i en egen Betydning.

For at udfinde denne maa vi fra Grl.s § 82 første Sætning, som vi hidtil udelukkende have beskæftiget os med, gaa videre til den næste. Vi forudskikke den Bemærkning, at denne Fremgangsmaade, at fortolke Paragrafens Begyndelse efter Fortsættelsen og ikke omvendt, er fuldstændig overensstemmende med det logiske Forhold mellem begge. Hin opstiller den almindelige Grundsætning, der derefter forklares og bestemmes nærmere ved denne. Overgangen mellem begge maa derfor tænkes saaledes: Ejendomsretten er ukrænkelig, ɔ: Ingen kan tilpligtes til at afstaa sin Ejendom, uden hvor o. s. v.; Beretning om Rigsforsamlingens Forhand-

linger Sp. 2593; jfr Sp 2592. Men efter denne Forklaring maa fornuftigvis Udtrykket Ejendomsret i den første Sætning tages i en saa vid Betydning, at enhver Ret, som udgjør en Bestanddel af eller, om man vil, det hele Indbegreb af Rettigheder, som tilsammentagne udgjøre alt det, der indbefattes under Udtrykket: »Ejendom« gaar ind derunder. Hvad forstaar altsaa Grl.s § 82 ved Udtrykket: Ejendom?

I daglig Tale bruges Udtrykket: »at eje« som oftest kun, hvor Talen er om Ting. Spørges der f. Ex. om, hvem der ejer denne eller hin Gjenstand, lyder Svaret, at den er N. N.s Ejendom. Men det findes dog ogsaa brugt, hvor Talen ikke drejer sig om Ting, men om Personer, idet Spørgsmaalet er om, hvor meget A. ejer, eller han siges at eje en vis Sum. Her en Gjenstanden for Verbet at eje ikke Ting, men Værdier, hvis abstrakte Udtryk fremtræder i Form af Penge, og fra dette Synspunkt henføres da til en Persons Ejendom alle i Penge ansættelige Rettigheder, som udgjøre Personens Formue. At samtlige disse Rettigheder indbefattes under Benævnelsen Ejendom, er en Følge af den gode gamle Regel: denominatio fit a portiori.

En lignende Forskjel i Ordet Bemærkelse som den, der saaledes træder frem i den almindelige Sprogbrug, gjenfinde vi ogsaa i Lovsproget. Paa mange Steder, hvor Loven bruger Udtrykket Ejendom, f. Ex. hvor den sætter Straf eller paalægger Erstatning for Beskadigelse af fremmed Ejendom, har den derved udelukkende legemlige Ting for Øje. Og er der Tale om at opgjøre en Persons Formue, sondres i Reglen ogsaa imellem hans Ejendomme (Ejendele) og hans Rettigheder; jfr f. Ex. Lov om Kjøbstædernes kommunale Beskatning 11 Febr 1863 § 2; om Livsforsikringsanstalten 18 Juni 1870 § 1; m. fl. I Modsætning til disse Lovsteder finde vi imidlertid andre, som tale om Personens Ejendom; Ejendomme; Ejendele; det, han ejer; ganske i Almindelighed, saaledes som netop Grl.s § 82 gjør; om at forbryde sin Ejendom, anvende den til Kreditorers Fyldestgjørelse, berøve En sin Ejendom o. s. v., allesammen Foranstaltninger, svarende til den, der omtaltes i Grl.s § 82: at afstaa sin Ejendom. Paa disse Steder har Ordet ikke den snævre tingligretlige Betydning, men staar i en lignende vid Bemærkelse som Ordene: Formue, Bo, Midler o. s. v., saa at det hele Indbegreb af den paagjældende Persons Formuerettigheder gaar ind derunder; jfr Patent 8 Avg. 1742: have forbrudt sin Ejendom; Fdg 11 Apr 1840 § 76: berøve andre deres Ejendom; D. L. 5—1—9: skjøde og afhænde Gods og Midler, som han ejer og ejendes vorder; Fdg 28 Juli 1841: giver Underpant i alt, hvad han ejer og ejendes vorder. Med slaaende Klarhed fremtræder dette vide Ejendomsbegreb i Fdg 11 Septbr 1839 §§ 12, 14, 15, hvor der tales om, at en forsvunden Persons Arvinger kunne faa sig hans F o r m u e tilkjendt til E j e n d o m.

En Anvendelse af dette vide Ejendomsbegreb foreligger ogsaa, hvor Loven siger, at Eneretten til Gjengivelse af Kunstarbejder gaar over i en andens Eje; Lov 31 Marts 1864 § 2; naar der tales om Tiende Ejere i Lov om Kirkesyn 19 Febr 1861 § 1; Afgifts Ejere: Fdg 15 Apr 1818 § 5; Jagt Ejere: Fdg 20 Maj 1840 § 24; o. s. v.

Vi ere nu fuldkommen enige med J. E. Larsen i at medtage de sidst nævnte Rettigheder under Ejendom i Grl.s § 82; men foretrække blot at holde os til selve Reglen i Stedet for at blive staaende ved de enkelte Anvendelser deraf. En saadan regelløs Udvidelse af det strænge Ejendomsbegreb, støttet paa Lovgivningens mere tilfældige Udtryk, som f. Ex. Larsen derved er kommen ind paa, kan overhovedet ikke have Formodning for sig. Den grundlovgivende Magt maa under alle Omstændigheder formodes at have haft et mere afsluttet Begreb med rationelle Grænser for Øje. Og er det da saa, at Lovgivningen kjender ikke blot et snævrere Begreb om Ejendom, omfattende legemlige Ting, som ere undergivne Personers Eneraadighed, men ogsaa et videre, hvor under alle Personers Formuerettigheder gaa ind, og at Situationen i Grl.s § 82, hvor den grundlovgivende Magt ikke kan formodes særlig at ville give en Regel alene om Ting og om en enkelt Art af Rettigheder i Ting, paa Forhaand fører til at give den videre Fortolkning Fortrin, saa bør den ogsaa fastholdes, saa længe der ikke kan paavises en særlig Hjemmel til at fravige den. En saadan Hjemmel vilde imidlertid ikke kunne hentes fra den i privatretlig Henseende ganske vist unøjagtige Brug af Ordet Ejendomsret, som Paragrafen under Forudsætning af den videre Fortolknings Rigtighed gjør sig skyldig i. Lægge vi nemlig Mærke til, at dette Udtryk, opfattet i Overensstemmelse med den angivne Betydning af Ordet Ejendom, kommer til at betegne enhver Formueret, saa faas derved just en simpel og klar Modsætning til Udtrykket personlige Rettigheder i Adg 28 Maj 1831 § 4. Under sidst nævnte Udtryk indbefattes da alle de Rettigheder, som kun have Personers Tilværelse til Forudsætning, og personlige og Ejendomsrettigheder tilsammen tagne omfatte i Virkeligheden alle private Rettigheder. Sammenhængen udkræver saaledes ligefrem den ommeldte Betydning af Ordet paa anførte Sted, og det er følgelig ogsaa saa langt fra, at der tillægges Ordet Ejendomsret i Grl.s § 82, naar det fortolkes saaledes, som vi mene, at det bør fortolkes, en under de forhaanden værende Omstændigheder usædvanlig Bemærkelse, at man tvært imod maa sige: Den Bemærkelse, som derved udkommer, svarer netop til den sædvanlige statsretlige Brug af Ordet i den foreliggende Sammenhæng.

Til yderligere Støtte for den her opstillede Fortolknings Rigtighed kunne vi paaberaabe os en Mængde folkeretlige Bestemmelser i Freds-,

Handels- og Venskabs-Traktater, hvor Staterne gjensidig give Tilsagn om, at deres Undersaatter ikke skulle forulempes, forfølges, foruroliges eller kræves til Ansvar, men nyde Beskyttelse for deres Person og Ejendom. Se Pat. 7 Apr 1865 angaaende Traktat med Republ. Liberia, Art. 4; Pat. 12 Novbr 1864 angaaende Traktat med Kina, Art. 18; Kdgj. 16 Novbr angaaende Fredstraktat 30 Oktbr 1864, Art. 18 og 23; Pat. 10 Avg. 1863 angaaende Traktat med Venezuela, Art. 3 Person og Ejendele; Pat. 3 Febr 1860 angaaende Traktat med Siam, Art. 1; Tillægsartikel A. 2 til Fredstraktat 14 Jan. 1814 med Storbritanien, o. s. v. Foruden at disse Traktater selv afgive Bidrag til Fortolkning af Ordet Ejendom, i det de undertiden variere det med Udtrykket Formue; Pat. 10 Decbr 1864, Art. 12; og paa andre Steder aldeles øjensynlig bruge Ejendom og Ejendele som Betegnelse for Personens hele Bo; Pat. 3 Febr 1860, Art. 13; findes der ogsaa positive Udtalelser i vor Lovgivning, som vise, hvad man i folkeretlige Forhold, hvor der f. Ex. er Tale om at øve Repressalier mod en fremmed Magt ved at lægge Beslag paa dens Undersaatters »Ejendom« indbefatter under dette Udtryk. Ifølge Fdg 9 Septbr 1807 beslaglagdes og ved Pl. 24 Decbr 1807 konfiskeredes al engelsk Ejendom her i Landet. Som Følge heraf maatte de danske Undersaatter, der stode i Gjældsforhold til Englændere, erlægge Betalingen til Kongens Kasse; jfr Pl. 26 Oktbr 1813: at Kongen med Hensyn til Gjæld til hans Kasse for konfiskeret fjendtlig Ejendom har fastsat o. s. v. Udtrykket Ejendom maatte derfor ogsaa paa dette Sted omfatte alle Formuerettigheder, og Kjærnen i Begrebet fremhævedes derfor fuldkommen rigtig af General Peymann, da han som en nærmere Forklaring af Ordene: alle engelske Ejendomme i Pl. 16 Avg. 1807 føjede til: Penge eller Penges Værd.

I Overensstemmelse med det anførte og med den tidligere omtalte folkeretlige Inddeling af de private Rettigheder maa vi fortolke Ordene: »nyde Beskyttelse for sin Person« i de ommeldte Traktater saaledes, at Meningen er: beskyttes i Nydelsen af sine personlige Rettigheder, medens Udtrykket: »nyde Beskyttelse for sin Ejendom« vil sige: at være beskyttet imod retsstridige Angreb paa sine Formue Goder. Denne Analogi fra Folkeretten maa aabenbart afgive en vægtig Støtte for vor Fortolkning af Ordet i Statsretten.

Resultatet af det anførte er altsaa, at Ordene Ejendom og Ejendomsret i Grl.s § 82 ere enstydige med Formue og Formueret og fra dette Udgangspunkt maa besvares Spørgsmaalet om, hvad der falder ind under de anførte Ord.

Det er da klart, at under Ejendomsret indbefattes enhver paa en privatretlig Adkomst hvilende Ret, den være sig nu af tinglig eller obligatorisk Natur, og enhver tinglig Ret uden Hensyn til, om den maatte

være en Ejendomsret i dette Ords civilretlige Betydning eller en begrænset tinglig Ret. Dette er ogsaa anerkjendt ved mangfoldige Love, der hjemle fuld Erstatning for Paalæg af en vis begrændset Ret over en fast Ejendom; jfr Torp og Grundtvig; Tingsret S. 159; U. f. R. 1902 A. S. 182. Naar en fast Ejendom afstaas f. Ex. til et Jærnbaneforetagende, ville derfor de paagjældende Panthavere, Brugere, Servituthavere, Afgiftsberettigede m. fl. lige saa vel have Krav paa Erstatning for det Gode, de miste, som selve Ejeren. Vi maa derfor paa dette Punkt erklære os aldeles uenige med Holck, naar han II S. 333 udtaler, at Retten til at fordre Hoveri og Pligtarbejde ikke kan betragtes som nogen Ejendom, selv hvor den som en selvstændig Realbyrde hviler paa den behæftede Ejendom, og at heller ikke Fordrings Rettigheder kunne henføres under Grl.s § 82, om end de undertiden ved en unøjagtig Sprogbrug betegnes som Ejendom; jfr Fdg 11 Apr 1840 § 76; idet han dog anser Sagen for tvivlsom i Henseende til Gjældsbreve og synes, at Gjældsbreve, der lyde paa Ihændehaveren, ligefrem maa betragtes som Gjenstand for Ejendomsret; jfr Fdg 9 Febr 1798 Præm. og § 3. Hvad Holck her bemærker om den »unøjagtige Sprogbrug«, er tilstrækkelig belyst i det foregaaende, hvor det er godtgjort, at den civilretlig unøjagtige Sprogbrug er den stats- og folkeretlig gængse, som derfor ogsaa bliver at lægge til Grund ved Forstaaelsen af Grl.s § 82, og en ligefrem Følge heraf er da den, at alle Fordrings Rettigheder, selv om de ikke ere konstaterede ved Gjældsbrev, maa indbefattes under den anførte Paragraf. Hvad særlig angaar Retten til at oppebære Tiende, da er denne vel i Henseende til sin Oprindelse af offentligretlig Natur, men har i Tidernes Løb skiftet Karakter og er i saa mange Retninger gaaet over til at anses som et privat Formue Gode, der behandles i Lighed med Reglerne om faste Ejendomme; jfr Fdg om Amtstue Oppebørsler 8 Juli 1840 § 2; Fdg 28 Marts 1845 §§ 4; 9; Lov om Kirkesyn 19 Febr 1861 §§ 2—3; at den uden Tvivl ogsaa i Henseende til Beskyttelse efter Grl.s § 82 maa behandles lig med anden Ejendom.

Herefter er det altsaa givet, at tinglige og obligatoriske Rettigheder som endnu falde ind under Ejendomsret i Grl.s § 82.

Men det samme maa yderligere gjælde om andre Rettigheder, som man i den civilrettede Sprogbrug ikke plejer at indbefatte under Formuerettighederne; men derimod under de personlige Rettigheder; jfr T. f. R. 1906 S. 87. At disse Rettigheder ikke ifølge almindelig Sprogbrug henføres under Formuerettigheder og ikke i andre Henseender ere undergivne Regler for Formuerettigheder saasom i Henseende til Mulighed af deres Overførelse til andre, kan ikke være bestemmende for den stadsretlige Opfattelse og ikke udelukke dem fra at medtages under Ejendom

i Grl.s § 82, forsaavidt som den paagjældende Rettighed netop tjener til at afgive Grundlaget for vedkommende Personers økonomiske Væren og Virken, hvilken det netop er Øjemedet med Grl.s § 82 at værne. Hvis f. Ex. Staten af finansielle Grunde maatte monopolisere Tobaksfabrikationen eller Ølbrygningen eller Brændevinsbrændingen og derved fratage alle de daværende Ejere af Fabriker og Bryggerier eller Brænderier deres Ret ifølge deres Borgerskab, maatte disse utvivlsomt være berettigede til at kræve fuld Erstatning for Tvangsafstaaelsen; T. f. R. 1908 S. 226.

Hvad Enerettighedet angaar, kommer det dernæst an paa, om deres økonomiske Betydning er den overvejende, i hvilket Tilfælde de maa henføres til Formuerettigheder eller om de der ere af en mere blandet Natur, idet den berettigede har en saadan personlig Interesse i deres Udstedelse, der ikke udviste, at de ikke imod hans Vilje maa kunne overføres til og udøves af andre. Dette gjælder saaledes om Forfatter- og Kunstnerretten. Selvfølgelig vilde ingen Forfatter kunne være tjent med, at nogen mod hans Vilje tiltog sig Retten til at udgive hans Manuskripter eller gjenudgive dem, naar han muligvis forlængst havde opgivet de i Manuskripterne eller i tidligere Udgaver udtalte Anskuelser. Derfor kan ingen Kreditor gøre Udlæg i Retten til at udgive en Forfatters Manuskript eller gjenudgive et af hans Værker; Lov Nr 63 29 Marts 1904 § 12, hverken i hans levende Live eller efter hans Død mod deres Vilje, der ere indtraadte i hans Ret, jfr Loven § 11; og af samme Grund vil Retten dertil heller ikke kunne exproprieres; T. f. R. 1907 S. 226; jfr dog S. 229 Note. Dette kan saa meget mindre antages, som Statsmagten ellers vilde kunne undertrykke et Værk ved at hindre dets Fremkomst eller fortsatte Udgivelse ved at expropriere det; Tidsskr. for Retsvsk. 1907 S. 229; og paa den Maade omgaa Forskriften i Grl.s § 86. Derimod gjælder en modsat Regel om saadanne Rettigheder som Patentrettigheder, udelukkendeRet til at have Krohold inden for et vist Landomraade,Færgeret over et vist Vand o. s. v. En udtrykkelig Hjemmel med Hensyn til Patenter findes nu i Lov Nr 69, 13 Apr 1894 § 8, som bestemmer: Naar Almenvellet kræver det, kan det ved Lov bestemmes, at en patenteret Opfindelse uden Patenthaverens Samtykke skal kunne bruges af Staten, eller at Patentet skal bortfalde, saaledes at Opfindelsen bliver til almindelig Brug, i begge Tilfælde imod fuldstændig Erstatning til Patenthaveren. Selvfølgelig forandres den paagjældende Rettigheds Karakter ikke derved, at den er knyttet til en fast Ejendom, saaledes at den følger med ved Overdragelsen og kan udøves af enhver Ejer af denne. I Overensstemmelse hermed ere ogsaa reelleEnerettigheder blevne afløste vedLov,og der er blevet givet Erstatning for dem; jfr Lov 15 Apr 1855; H. R. T. 1858—59 S. 532

11 Novbr 1860; Finanslov 1862—63 § 16 Nr 11. Derimod har der foreligget forskjellige Exempler paa, at en Berettigelse, som tidligere var knyttet til visse Ejendomme, er bleven frigiven, uden at Erstatning er bleven ydet; jfr med Hensyn til Bagernæring i Kjøbenhavn Lov 12 Febr1852 §§ 3 og 4; i Kolding Kgl. Resol. 15 Apr 1854; med Hensyn til Møllere Lov 14 Apr 1852 § 14; jfr 15; J. U. 1860 S. 276. I sidstnævnte Tilfælde kom Retten til det Resultat, at Erstatnings Fordringen ikke var hjemlet, fordi der ikke var tilsagt de paagjældende Næringsdrivende en Eneret, der som saadan var beskyttet af Grl.s § 82. Og denne Betragtning er ogsaa fuldkommen rigtig, da den Omstændighed, at det Offentlige har fundet det hensigtsmæssigt til en given Tid for Samfundets Skyld at undlade at forøge Antallet af næringsdrivende udover en vis Grænse, ikke for de paagjældende Næringsdrivende kan afføde en Ret, der skulde være til Hinder for, at det Offentlige under forandrede Forhold benyttede sin Ret til at udvide Antallet. Derimod kan Retten til fremdeles at drive en til Ejendom knyttet Næring, naar denne f. Ex. agtes forbeholdt Staten, ikke fratages Privilegiehaveren uden Erstatning.

Selv hvor der findes hjemlet en virkelig Eneret til en vis Næring f. Ex. til Færgefart over Oddesund; jfr H. R. T. 1883 S. 50; gjælder det imidlertid om at fastholde den rette Udstrækning deraf; jfr i Henseende til Færgeprivilegiet mellem Esbjerg og Fanø U. f. R. 1881 S. 885; mellem Lolland og Langeland H. R. T. 1874 S. 29. Under almindelige Omstændigheder kan det ikke antages, at en slig Eneret til at befordre Fersoner over Vandet udelukker Friheden til Iværksættelse af et fast Broanlæg, hvorved Færgeretten gjøres betydningsløs; og naar H. R. D. i U. f. R. 1877 S. 589 dog i Anledning af en fast Bros Bygning over Guldborg Sund har tillagt Ejeren af Færgerettigheden over Sundet en Erstatning, fordi de Færgeindretninger, som Ejeren ved Skjødet var forpligtet til at vedligeholde, ved Broens Bygning havde lidt en Værdi Forringelse, paaberaaber Dommen sig til Støtte derfor heller ikke Grl.s § 82, men kun Forholdets Natur. Naar der ved Dom i H. R. T. 1858—59 S. 729 blev tillagt Ejeren af en Del af en Sø Erstatning af det offentlige for det ved Anlæget af en Landevej over Søen bevirkede Tab i Indtægter, som han havde haft af en ældre Overgang over Søen, for hvis Afbenyttelse han i Følge Bevilling havde været berettiget til at afkræve de Passerende Bropenge, da det antoges, at denne Overgang og den dermed forbundne Indtægt var en saadan ved hans Ejendomsret over Søen hængende Fordel, at den Omstændighed, at han ikke ved det nye Anlæg ligefrem var forhindret i at benytte Overgangen, ikke kunde fritage det Offentlige for at erstatte ham Tabet af denne Fordel; saa er denne Dom ikke afgjørende paa Grund af den Omstændighed, der ikke er fremhævet i Indholds An-

givelsen i Repholtz's Register 1848—61 S. 362—63, at den ny anlagte Bro over Søen paa et enkelt Sted overskar den til det ældre Anlæg hørende Vase eller Dæmning og der for saa vidt ligefrem var foregaaet en delvis Tvangs Afstaaelse af denne, for hvilken Ejeren under alle Omstændigheder maatte være berettiget til at fordre Erstatning.

Efter at vi saaledes have undersøgt, hvad der falder ind under Begrebet Ejendom, bliver Spørgsmaalet dernæst om, hvad der forstaas ved en »Afstaaelse« deraf i den Betydning, hvori Ordet bruges i Grl.s § 82.

Naar man har sagt; jfr Dr. T. Jørgensen; om Erstatning for Ejendoms Afstaaelse S. 11, at dertil udkræves ikke blot en Afstaaelse af Ejendomsret, men ogsaa en Omførelse af den til en anden Person, saaledes at denne erhverver selve den paagjældende Rettighed i Modsætning til den berettigedes Fortabelse af den til Gunst for Indehaveren af en derfra forskjellig Ret; saa er dette urigtigt. Selve Udtrykket Afstaaelse lige som de tilsvarende Udtryk i fremmede Sprog, exproprier, entcignen, kræver kun, at Rettigheden skal fortabes for Indehaveren uden at der kræves en Overførelse af den til en anden. Om denne maatte erhverve selve Retten, dersom den kun fortabes til Gunst for ham, eller om en anden Ret, som han maatte være Indehaver af, udvides eller sikres, er fuldkommen ligegyldigt, saaledes som de nedenfor anførte Exempler ville vise. Grundlovens Fordring om, at den hidtilværende Ejer skal være bleven tvungen til at afstaa sin Ejendomsret, er i alle Tilfælde sket Fyldest.

Men for saa at faa Klarhed paa, hvornaar en saadan Afstaaelse, som falder ind under Reglen i Grl.s § 82, foreligger, maa vi først udsondre forskjellige Tilfælde, hvori en Ejendomsafstaaelse, som ikke falder ind under Grl.s § 82, finder Sted.

Derunder falder saaledes ikke ind de Fortabelser eller Indskrænkninger af Ejendomsretten, som skyldes de almindelige Regler om Formuerettigheders Ophør eller Begrænsning ved visse Erhvervsmaader, der indtræde uafhængig af den berettigedes Vilje. Formuerettigheders Fortabelse ved andres Hævd paa Ejendomsretten eller Indskrænkning ved andres Hævdserhvervelse paa begrændsede Rettigheder i Ting, Fortabelse af Fordringsrettighed ved Præklusion eller Forældelse Lov Nr 274, 22 Decbr 1908, m. v.; jfr ovfr S. 194 om Fortabelse af Formuerettigheder ved Konfiskation ell. lign. udgøre ikke en under Grl.s § 82 faldende Ejendoms Afstaaelse.

I Fremstillingen af Tingsretten vil det dernæst ses, at vor Ret alt fra tidligere Tid, især siden Slutningen af næst forrige Aarhundrede er naaet til Erkjendelse af, at den enkeltes Raaden over Formuegjenstande særlig fast Ejendom, ingenlunde bør være ubegrænset, men kun strække sig saa langt, som Samfundets Interesse ikke kræver Overholdelse af bestemte

Grænser derfor. Disse Grænser maa det da være overladt enhver Tids Lovgivning at fæstne nærmere efter sit eget fornuftige Skjøn, og de Lovbestemmelser, der fastsætte disse Ejendomsrettens Grænser, være sig for alle eller dog visse Arter af Ejendomme begrunde ikke en Ejendomsafstaaelse, som falder ind under Grl.s § 82, selv om de muligvis drage Grænserne snævrere end tidligere sket; thi de afgjøre kun, hvilken Raaden der overhovedet bør være indbefattet under Ejendomsraadigheden. Nye Love angaaende Bygnings-, Brand- og Sundhedsvæsen, der af en Flerhed af Hensyn til Befolkningens Sikkerhed, Sundhed og Velvære m. v. indskrænker Byggefriheden, medføre derfor ingen herhenhørende Ejendoms Afstaaelse. Det samme gjælder om Forbudet mod Oprettelse af Len, Stamhuse og Fideikommisgodser, og det er derfor urigtigt at ville paastaa, at et saadant Paabud, uden at der ydes Erstatning derfor, skulde være i Strid med Grl.s § 82; jfr Dr. Jørgensen: Anf. V., S. 49. Det samme gjælder om nye indskrænkende Bestemmelser angaaende faste Ejendommes Udstykning og Sammenlægning; jfr ogsaa Lov Nr 87, 23 Maj 1902 angaaende Huse; Regulering af Jagt og Fiskeri; jfr ovf S. 266 Paabud om Anlæg af Diger til Værn mod Oversvømmelse m. v.; ovfr S. 26; Indskrænkning i Raadighed over Ejendomme til Bedste for Naboejendomme; jfr Torp og Grundtvig Tingret, S. 166 flg, hvorhos ogsaa kan mærkes den almindelige Adgang til Benyttelsen af fremmede Ejendomsgjenstande i visse Øjemed; jfr D. L. 6—17—21, Lov Nr 63, 28 Maj 1880 § 78 om visse Vandløb og Søer.

Som et enkelt Exempel kan særlig nævnes, at Lov Nr 186, 14 Decbr 1887 om Foranstaltninger mod den saakaldte Svinedifteritis, § 2, forbød Svinehold paa Lossepladser, skete derved ikke en Indskrænkning i Ejendoms Raadigheden, som faldt ind under Grl.s § 82, og Loven nøjedes derfor med af Billighedsshensyn at tillægge Ejerne Erstatning for det direkte Tab, som Loven paaførte dem; men Fordringen paa fuldstændig Erstatning blev ikke godkjendt af Højesteret; U. f. R. 1893, S. 753. Ligeledes mærkes en Dom, U. f. R. 1904 A, S. 231, der nægtede en fiskeriberettiget, der som Følge af Lov Nr 89, 7 Apr 1900 om Fiskeri i Randersfjord og Gudenaa, §§ 2 og 4, jfr nu Lov Nr 157, 18 Maj 1906 §§ 2 og 4, havde lidt Indskrænkning i sin tidligere Fiskeret, Erstatning i Henhold til Grl.s § 82.

Imidlertid kan Lovgivningen ogsaa efter Omstændighederne finde sig foranlediget til at ophæve en tidligere paalagt Indskrænkning, naar den kommer til Erkjendelse af, at den i Virkeligheden er uretfærdig. Exempelvis kan nævnes den i Loven 13 Decbr 1893 §§ 16 og 17 givne Forskrift, hvorefter vedkommende Grundejer uden Vederlag skulde afgive Vejmateriale, hvilket dog i Praxis kun fastholdtes for Stenenes Vedkom-

mende, jfr Pl. 3 Juni 1845, der kun hjemler Borttagelse af Grus, ikke Sten; jfr R. 1867 S. 209, 1869 S. 380, 1884 S. 576; og kun uden for Haver og Lystskove. Fdg 5 Marts 1845 § 3 angaaende Jernbaner fastholdt Forpligtelsen med samme Begrænsning, som for Vejvæsenet, dog at der efter Omstændighederne af Jernbanekommissionen kunde tillægges vedkommende Ejer en passende Betaling. Derimod hjemlede Lov 15 Maj 1868 fremdeles Forpligtelsen til vederlagsfri Afgivelse af Sand, Ler og Grus til Jernbane Anlæg. Men da Paalæget virker højst ulige, eftersom der paa de enkelte Steder bliver Brug for Materialet eller ikke, og da derhos den mere omfattende Anvendelse deraf i Tidens Løb har givet det en Værdi, som man ikke fra først af tillagde det, kan det forklares, at nyere Love have opgivet denne Indskrænkning i Ejendomsrettighederne og tillagt Ejere fuld Erstatning for Afstaaelsen deraf; Lov om Anlæg af Diger Nr 53, 10 Apr 1874 § 2; jfr derimod endnu Lov Nr 69, 23 Maj 1873 § 3; og Lov om Fyranlæg Nr 68, 29 Marts 1894 § 1 samt Lov Nr 83, 15 Maj 1903 § 2 om Anlæg paa Jyllands Vestkyst; jfr Dr. Jørgensen: Om Erstatning for Ejendoms Afstaaelse, S. 50 flg.

Endvidere maa erindres, at Lovgivningens Handlefrihed paa dette Omraade kan være indskrænket ved den Kjendsgjerning, at Ejendomsrettens Udstrækning ikke er bestemt ved Lov; men en vis Beføjelse, f. Ex. en Aalegaardsret uden for hans Grund, ved en privatretlig Overdragelse er tillagt en Grundejer, og saaledes haves uafhængig af den almindelige Regel om Strandejernes Ret ifølge D. L. 5—10—43, saaledes at en mulig Ændring eller Ophævelse af denne Bestemmelse lige saa lidt vil kunne ophæve den privatretlige Adkomst i dette Tilfælde; U. f. R. 1881, S. 619, som hvor Aalegaardene ere blevne overdragne ved Skjødning uafhængig af Grundbesiddelse som selvstændige Ejendomsgenstande; U. f. R. 1898, S. 582; 1903 B, S. 263. Derfor hedder det ogsaa i Lov om Saltvandsfiskeri Nr 109, 4 Maj 1907 § 6, at Retten til Fiskeri i de af Regeringen afhændede Fiskestader vedbliver i den Udstrækning, som Adkomstbrevene hjemle.

Paa tilsvarende Vis kan Forholdet stille sig i Henseende til de fra ældre Tid til visse Ejendomme knyttede offentlige Rettigheder. Det erindres, at i Overensstemmelse med den anførte Regel om Lovgivningsmagtens Frihed til at fastsætte Ejendomsrettens Grænser, en Del blandede Sædegaardsrettigheder, hvoriblandt saadanne, der ogsaa havde økonomisk Betydning, saasom Forstrandsretten; jfr I, S. 204, ophævedes ved Grundloven 1849 § 97; jfr Grundloven 1866 § 92; uden nogen Erstatning. Det samme var Tilfældet med Sædegaardsejernes Jagtret paa Fællig ifølge Jagtlov 25 Marts 1871 § 2. Men hvor vedkommende Rettighed ved Afhændelsen af en Ejendom fra Kronen i selve

Skjødet var tilsagt vedkommende Ejer, er den bleven en Bestanddel af eller et Tilbehør til Ejendomsretten, lige saa vel som hvor den er gjort til Gjenstand for en selvstændig Overdragelse, og staar da uberørt af de skiftende Lovgivninger, saaledes at den kun kan ophæves mod fuld Erstatning overensstemmende med Grl.s § 82; jfr Strandingslov Nr. 13, 11 Apr 1895 § 1; Rigsd. Tid. 1983—94, Till. B, Sp. 683; 1894—95 Till. B, Sp. 722; Rtk. Skr. 7 Jan 1834; Canc. Skr. 23 Septbr 1837; F. M. Cirk. 5 Febr 1850.

Som en anden Art Paalæg, der falder uden for Grl.s § 82, maa dernæst mærkes alle saadanne Paalæg af Formueydelser, der skyldes Statens eller den af Staten andre offentlige Samfund, saasom Kommune, tillagte Beskatningsmyndighed. De ere i deres Væsen at anse som Bidrag, der ydes af vedkommende Samfunds Medlemmer for at tilvejebringe de fornødne Midler til, Samfundsholdningen og derigjennem tilvejebringe de fornødne Midler til, at Samfundene kunne skaffe deres Medlemmer de Goder, som det er Opgaven at yde dem. Disse Bidrag er det selvfølgelig Lovgivningsmagtens Opgave at fastsætte baade i Henseende til deres Størrelse og Tilvejebringelsesmaade efter sit eget fornuftige Skjøn om, hvorledes det kan ske paa en hensigtsmæssig og forsvarlig Maade under størst muligt Hensyn ikke blot til Varetagelsen af Samfundenes Interesse i Bidragenes Tilvejebringelse, men ogsaa til Ydernes Krav paa deres rimelige Fordeling. Dette udelukker nu paa ingen Maade, at der efter Omstændighederne paalægges visse Befolkningskredse særlige Bidrag, f. Ex., naar det offentlige træffer Foranstaltninger, der i en særlig Grad komme dem til Gode, saasom ved Anlæg af Veje, Jernbaner, Havne, Diger o. desl. Om Formen, hvori disse Bidrag skal ydes, det være sig som en Værdistigningsskat eller paa anden Maade, staar det ogsaa Lovgivningsmagten frit for at træffe Bestemmelse, uden at der i noget Tilfælde kan blive Spørgsmaal om at yde Erstatning for Paalæg, som kun ere Vederlag for de Goder, som ydes de paagjældende.

Ligesom herefter Skattepaalæg, være sig almindelige eller særlige, regelmæssig falde uden for Reglen i Grl.s § 82, medens de selvfølgelig maa paalægges i Overensstemmelse med Grl.s § 47, saaledes maa ogsaa fastholdes, at Ophævelsen af tidligere stedfundne Fritagelser eller Begunstigelser i Henseende til Skatteydelsen for visse Dele af Befolkningen kunne ændres og ophæves ved Lov, uden at der derved kan tales om en Ejendomsafstaaelse i Ordets herhenhørende Betydning. Den Omstændighed, at Lovgivningen paa et tidligere Tidspunkt som Følge af historiske Sondringer inden for Befolkningen har hjemlet en vis Forskjel i Beskatningsregler, udelukker den ingenlunde fra, naar Anskuelserne have ført til Erkjendelse af den Slags Sondringers Mangel paa Berettigelse, at

gjennemføre Lighedsgrundsætningen i Beskatningsforholdene uden at være pligtig til derfor at yde de vedkommende Ejere Erstatning efter Grl.s § 82, U. f. R. 1907 A, S. 718. En Undtagelse fra denne Regel maa dog gøres, hvor en hvis Skattefrihed eller Skattebegunstigelse maatte haves, ikke i Henhold til Lovgivningens almindelige Regler, men i Kraft af en privatretlig Overdragelse ved et kongeligt Skjøde, som udtrykkelig tilsiger den. Saaledes var Forholdet med Hensyn til Ejere i Hørsholm Distrikt, som der derfor ved Hartkornsudjævningsloven 20 Juni 1850 § 3, blev tillagt fuld Erstatning for den forøgede Hartkornsskat, som Loven paalagde dem. I øvrigt staar det Lovgivningsmagten frit for at bestemme, om og hvor vidt den vil yde nogen Erstatning for Paalægget. Men da det forøgede Skattepaalæg dog kan komme som en uforudset, tyngende Byrde paa de daværende Ejere, der kan volde dem økonomiske Vanskeligheder, kan Lovgivningsmagten finde sig foranlediget til af Billigheds Grunde at yde dem en vis Erstatning efter et skjønsomt Hensyn til vedkommende Ejeres almindelige Stilling og Forhold. Saaledes blev det grevelige og friherrelige saakaldte Frihedshartkorn ophævet uden Vederlag ved Hartkornsudjævningsloven 20 Juni 1850. Andre Sædegaardsejere blev der derimod tillagt en læmpet Erstatning efter Lovens § 4. Der var her saa meget mindre Grund til en videregaaende Erstatning, som jo Skattebegunstigelsen, fra først af kun var tillagt de paagjældende Sædegaardsejere mod Forpligtelse til at indestaa for Skatternes Erlæggelse af Bøndergodset, en Forpligtelse, som endnu under de trange Tider for Landbruget i første Halvdel af forrige Aarhundrede, viste sig at have en virkelig Betydning. At Lovgivningsmagten efter Omstændighederne ogsaa har fundet Anledning til at yde fuld Erstatning, haves et Exempel paa i Lov Nr. 26, 12 Febr 1872 § 3, hvorefter der ydedes fuld Erstatning for Landskattens Forøgelse paa forskjellige bornholmske Gaarde i Anledning af Omordning af Tilvejebringelsen af Udgifterne til Anskaffelse af Heste til Bornholms Væbning.

En særlig Grund til at yde Erstatning for visse offentligretlige Ydelser vil dernæst gives, hvor Omstændighederne medføre, at de paagældende Ydelser kun ramme visse Befolkningskredse, medens de dog skyldes Foranstaltninger, som træffes i alles Interesse. Dette gjælder saaledes f. Ex. om Indkvarteringsbyrderne ved overordentlige Troppesamlinger. Disse Samlinger ske for at uddanne Tropper til Landets Forsvar; men Byrden derved kommer til at paahvile Samlingsstedernes Beboere. Derfor kan den forholdsvise Ligelighed, der bør være Særkjendelse for Skattepaalæg, begrunde, at der ydes Erstatning for disse Indkvarteringer; jfr Lov Nr 66, 28 Marts 1893 og Nr 37, 19 Marts 1898. Ligeledes ydes der de paagjældende Grundejere Erstatning for Skade,

tilføjet ved Militærets Udøvelse af den det ved ældgammel Sædvane hjemlede Ret til ved dets Øvelser at færdes paa Markerne. Torp-Grundtvig: Tingsret, S. 154, Note.

Paa tilsvarende Vis kunne Omstændighederne medføre, at Byrden ved andre Foranstaltninger, som paahvile Helheden, lægges paa enkelte, som derfor ogsaa bør have Erstatning. Dette gjælder saaledes ved Foranstaltninger til Omsorg for Skibbrudne efter Strandingsloven Nr 103, 10 Apr 1895 § 3 og Lov Nr 43, 31 Marts 1900, § 4, hvorefter der i Tilfælde af Sygdommes offentlige Behandling eventuelt af Sundheds Autoriteterne kan kræves private Lokaler stillede til Raadighed mod Erstatning til alle vedkommende. Endvidere mærkes her Lov Nr 96, 22 Apr 1904 § 18, hvorefter der, naar Snefald har gjort en Vej ufremkommelig, af Kommunalbestyrelsen kan afsattes og vedligeholdes en midlertidig Vej over de tilstødende Marker mod Erstatning til Lodsejerne.

Som et sidste herhenhørende Exempel kan endelig endnu nævnes Lov om Hærens Forsyning med de i Tilfælde af Krigsberedskab manglende Heste og Vogne Nr 87, 16 Juni 1876. Medens foreløbig Lov 12 Decbr 1863 om Udredelse fra Kongeriget af Heste til Brug for Hæren paalagde Tilvejebringelsen af dem dels paa de til Udredning af Heste til Hæren anordnede Distriktslægder samt paa Kjøbenhavn og paa Amterne, hvorved altsaa Byrden fordeltes forholdsvis ligelig over hele Landet overensstemmende med almindelige Beskatningsgrundsætninger, har Loven Nr 87, 10 Juni 1876, § 1 bestemt, at i Tilfælde af Krigsberedskab samtlige Landets Hesteejere skulle være forpligtede til efter de i Loven fastsatte Regler at stille de dem tilhørende til Krigsbrug egnede Heste, som Hæren behøver, til dens Raadighed. Antallet, som Hæren behøver, fordeles saa forholdsvis paa Kjøbenhavn, Kjøbstæderne, Amter og Sogne, saaledes at hver Kommune med 24 Timers Varsel skal stille 1½ Gang det Antal Heste, som den skal tilvejebringe. Af den samlede Mængde udtages saa det fastsatte Antal; men selvfølgelig erholde saa ogsaa de Ejere, hvis Heste blive udtagne, en til Hestenes Værdi svarende Pengegodtgjørelse, fastsat af en dertil amtvis udnævnt Vurderingskommission, efter den almindelige Handelspris for Heste; thi en saadan Udtagelse af de Gjenstande, som Staten behøver, hos de enkelte Ejere i Stedet for deres Anskaffelse paa Statskassens Regning, falder ubetinget uden for Beskatningens almindelige Rammer og bør derfor betragtes og behandles overensstemmende med Reglen i Grl.s § 82.

Betragter man imidlertid den anførte Række af Paalæg nærmere, kan det for alles vedkommende siges, at Forholdene have nødvendiggjort, at Staten maatte søge et foreliggende, paatrængende Behov fyldestgjort

paa en hurtig og sikker Maade ved at fravige den almindelige Beskatningsgrundsætning om de offentlige Byrders ligelige Fordeling og i Stedet for til at skaffe sine Fornødenheder tilfredsstillede ved Paalæg paa en vis Kreds af Personer. For saa vidt kan det siges, at det er Nødretsgrundsætningen, der her spiller en vis Rolle.

Særlig gjør den sig gjældende overalt, hvor der er Spørgsmaal om Gjennemførelse af øjeblikkelige Foranstaltninger for at afværge overhængende Farer for Indtrædelse af Begivenheder, som ville paaføre Samfundet eller Enkeltmand Ulykker. Kunne de dertil sigtende Foranstaltninger ikke gjennemføres indenfor den bestaaende privatretlige Ordnings Rammer, kan der gjøres Brud paa den, for saa vidt som disse ere forholdsvis mindre betydende i Sammenligning med de Ulykker, som det gjælder om at afværge. Denne Grundsætning har vor Lovgivning anerkjendt i en Flerhed af Bestemmelser: Tidsskr. f. Retsvidsk. 1897, S. 54 flg. Exempelvis skal her blot fremhæves Brandlovene; Bekgj. Nr 70, 16 Apr 1898 § 43; Lov Nr 28, 21 Marts 1873, §§ 26 til 28; Lov 30 Novbr 1874. Naar Lovgivningen i deslige Tilfælde positivt har anerkjendt Grundsætningen, har det vistnok sin særlige Grund deri, at den har villet tilføje positive Bestemmelser om Erstatningsforholdets Ordning. Det vilde nemlig være vanskelig for ikke at sige umulig, naar Ejendomsgjenstande vare ødelagte eller beskadigede ved Slukningsforanstaltninger, at afgjøre, hvem Erstatning skulde paahvile og i hvilken Udstrækning, eftersom Faren maatte have truet anden Ejendom. Derfor har Loven fjernet Vanskeligheden ved at bestemme, at den Skade, for hvilken der kan assureres, skal erstattes af Assurancen som anden Brandskade, og at anden Skade skal godtgjøres af Brandvæsenet, ɔ: Kommunen. Men Grundsætningen, som fastholdes er, at, den, i hvis Ejendom, der er gjort Indgreb, i alle Tilfælde skal have Erstatning for det ham derved paaførte Tab. Man kan derfor ikke paaberaabe sig disse Regler til Bevis paa, at Nødsretsbrug ikke afføde Forpligtelse til Skadeserstatning, som sket i Tidskr. for Retsvidenskab 1908, S. 112 flg.

For saa vidt som den saaledes afføder en Erstatningspligt, falder Reglen om Nødbrugsretten sammen med Reglen om Tvangsafstaaelse i Grl.s § 82; men Forskjellen er, at sidstnævnte altid kræver en Lovhjemmel, Nødbrugsretten ikke. Retten kan nemlig øves selv, hvor ingen Lovhjemmel foreligger, hvilket er anerkjendt af Retsbrugen; jfr H. R. T. 1859, S. 836; Forhandlingerne paa det andet nordiske Juristmøde S. 362; hvorefter Politiet forudsættes berettiget til at lade grave en Grøft over en Mands Ejendom for at bortskaffe Afløbet af en Kostald, der havde samlet sig paa Vejen, og som Sundhedsvæsenet forlangte fjernet. Den paagjældende

2 Juni 1917 Forsvarsministeriet

Ejer blev der saa i Medfør af Lovgivningens Grundsætninger tilkjendt Erstatning af det offentlige for det ham ved Foranstaltningen paaførte Tab.

Herimod har man imidlertid hævdet, at der i dette Tilfælde vel forelaa et Nødretsindgreb, men derimod næppe et Tilfælde af Nødrets Erstatning, fordi den Erstatning, som Politiet dømtes til at betale, var en saadan, som igjen kunde kræves godtgjort af de andre Ejere, der havde Forpligtelse til at sørge for Afløbets Fjernelse, og at den Lovgivningsgrundsætning, som Dommen paaberaaber sig, herefter ikke er Nødretserstatningspligten, men Sætningen om Godtgjørelse for Indfrielse af andres Forpligtelser, jfr Tidskr. f. Retsvdsk. 1908, S. 117. Der siges dog ikke i Dommen noget om, at den paagældende Foranstaltnings Udførelse paahvilede nogen anden Ejer; thi af den Udtalelse, at Forpligtelsen til at iværksætte den var den Ejer, i hvis Ejendom, der var gjort Indgreb, uvedkommende, kan ingenlunde med Sikkerhed sluttes til, at den paahvilede andre Ejere. Men det var det offentlige, repræsenteret af Politiet, der lod iværksætte det paagjældende Indgreb i Ejendomsretten, fordi Sundhedsvæsenet krævede, at det sundhedsfarlige Afløb uopholdelig skulde fjernes fra Vejen; det var altsaa det offentlige, der iværksatte Nødrets Indgrebet, og derfor blev ogsaa det offentlige dømt til at betale vedkommende Ejer Erstatning. Naar man overhovedet har sagt, at Erstatning for Nødretsbrug ikke kan tilkjendes uden en positiv Hjemmel; Tidskr. f. Retsvidsk. 1908 S. 111 flg; da er det et ubeføjet Krav, for saa vidt som Nødretten netop bestaar uafhængigt af al Lovgivning, idet der kan indtræde Forhold og Tilstande, under hvilke de almindelige Grænser for Handlefriheden ikke kan fastholdes uden at volde Ulykker, og for denne Mulighed kan Lovgivningen selv ikke forudsættes at have villet have sine Forskrifter fastholdte. Ligesom nu vor Lovgivning imidlertid ikke har fastsat denne Indskrænkning i sine Forskrifters bindende Kraft ved en almindelig formuleret Regel, men kun lejlighedsvis forudsat den i forskjellige positive Bestemmelser, saaledes kan man heller ikke kræve, at han skulde have givet en almindelig Bestemmelse om den af Nødretsbrugen følgende Erstatningspligt. Den er kun, ligesom Nødretsbrugen selv, lejlighedsvis forudsat, og dens Gjennemførelse i enkelte Tilfælde nærmere ordnet ved specielle Regler; men de bæres alle af den almindelige Grundsætning, for hvilken de ere de særlige Udtryk, at ligesom de almindelige Grænser for Handlefriheden ikke fastholdes, hvor deres Fravigelse kræves til overhængende Farers Afværgelse, saaledes skulle de derved forvoldte Tab ikke ramme den tilfældige Person, i hvis Formue der er gjort Indgreb, men erstattes af den eller de enkelte Personer eller det Samfund, i hvis Interesse Offeret er bragt.

Overensstemmende med Nødretsreglerne ville dernæst adskillige Forfattere ogsaa have behandlet Formueindgreb, der iværksættes i Tilfælde af Krig for Forsvarets Skyld; Torp-Grundtvig, S. 154; jfr Jul. Lassen: Obligationsrettens Alm. Del, 2den Udgave, S. 275, der erklærer Spørgsmaalet for tvivlsomt. Retsbrugen har imidlertid til en vis Grad afgjort udtalt sig for dets benægtende Besvarelse. U. f. R. 1874, S. 178; 1881, S. 841. I den første af de anførte Højesteretsdomme drøftes Spørgsmaalet, om en Nedbrydelse af Bygninger i Sundeved, der var iværksat efter Krigens Udbrud i Forsvars Øjemed, kunde betragtes som en Expropriation, der i Medfør af Lovgivningen kunde medføre en Erstatningspligt for den danske Statskasse, hvilket besvares benægtende. I den L. O. samt H. og St. R. Dom, der in terminis stadfæstes ved den sidstanførte Højesteretsdom, hedder det ligeledes, at en Beslaglæggelse af en Ejendom i Slesvig By, som blev iværksat efter at Forbunds Eksekutionen var begyndt at bringes i Udførelse, og Krigens Udbrud var bleven umiddelbart truende, i retlig Henseende ikke kunde betragtes som nogen Expropriation; men i Forbindelse dermed udtales tillige, at den af Militær-Etaten tilføjede Skade lige saa lidt efter de forhaandenværende Omstændigheder kunde betragtes som retsstridig, og at de almindelige Betingelser, som udfordres for Indtrædelsen af Erstatningspligten for skadegørende Handlinger, i nærværende Tilfælde saaledes ikke være til Stede. Den anerkjender derimod Berettigelsen af den stedfundne Beslaglæggelse under Hensyn til, at der ved den under Udsigten til en nær Kamp med den fremtrængende Forbundshær alene har været Spørgsmaal om at træffe de Foranstaltninger, der bleve anset for nødvendige til Slesvigs og det øvrige Riges Forsvar, og hvortil Militæretaten ifølge K r i g e n s R e t og den Staten tilkommende Højhedsret i Henseende til Raadigheden over sine Undersaatters Ejendom, naar det gjælder om at forsvare sin egen Tilværelse mod ydre Vold, maa være berettiget. Nødretssynspunktet omtales derfor slet ikke i nogen af disse Domme. Derimod fremhæves det lejlighedsvis i Begrundelsen til den L. O. samt H. og St. R. Dom, der i det væsentlige stadfæstedes ved Højesteretsdom i H. R. T. 1861, S. 467, hvor Spørgsmaalet var om Erstatning for et privat Dampskib, som den danske Armé havde beslaglagt og benyttet i Tiden fra 9 Apr til 20 Maj 1848, hvorefter det overlodes til en negotiorum gestor for Ejeren, som imidlertid ikke tog sig af det, men lod det henligge i Sønderborg Havn, hvor det siden blev skudt i Sænk af Tyskerne. I Dommen hedder det saa: Ej heller kan det billiges, hvad Citanten (det sunkne Skibs Ejer) har villet gjøre gjældende, at han skulde have Ret til at betragte sig som fuldstændig exproprieret, i det Øjeblik Regeringen gjorde Brug af sin exceptionelle Nødret at tage Privatmands Ejendom, saaledes

at det beroede paa ham, om han vilde tage Skibet tilbage, efter at Regeringen havde gjort den Brug af det, som den vilde, eller fordre ubetinget en Godtgjørelse for Skibets fulde Værdi. Ligesom Statsmagten utvivlsomt i Krigstilfælde har Ret og Forpligtelse til at fjerne Privatmands Gods, der af Fjenden kunde benyttes imod den til Statens Skade paa de Steder, hvor det er udsat for let at kunne falde i Fjendens Vold, uden at den private herfor kan have nogen Fordring paa Erstatning, saaledes kan der heller ikke anføres nogen gyldig Hjemmel for, at Staten, naar den under de berørte extraordinære Forhold finder det tjenligt for en Tid at benytte det private Gods, som den paa Grund af Forholdene ikke tør lade forblive, hvor det var, da skulde anses forpligtet til andet og mere, end hvad den efter Sagens Natur maa erkjende som en Forpligtelse for sig, nemlig at yde vedkommende Ejer et billigt Vederlag for Brugen af hans Ting eller en billig Erstatning for Afsavnet af dens Brug m. v., i den Tid, Staten har benyttet den — i alt Fald forudsat, at den ikke forgaar eller tilintetgjøres, medens den er i Statens Brug. Denne Udtalelse forudsætter altsaa, at Staten, naar den væbnede Magt i Krigstid lægger Beslag paa privat Ejendom til Afbenyttelse for den, efter Forholdets Natur skal yde Erstatning for Brugen, og denne Sætning er ogsaa anerkjendt af Administrationen i Henseende til Rekvisition af Befordringsmidler til Lands eller til Vands; Just. M. Skr. 11 Jan. 1849; Ind. M. Skr. 20 Apr 1864 Det samme gjælder om Rekvisition af private Bygninger til Lazareter for Armeen; Ind. M. Skr. 9 Maj 1849; jfr Ind. M. Skr. 28 Juli s. A. Rekvisitioner fra den fjendtlige Armee blive derimod at henregne under Krigsskade, hvorfor Erstatning bliver at yde i Overensstemmelse med Lovene om Erstatning for Krigsskade, som pleje at udstedes efter Krigens Afslutning; jfr Lov 30 Juni 1850; 17 Nov 1865. Det samme gjælder i Tilfælde af Foranstaltninger vedrørende selve Krigsførelsen. Her ville begge krigsførende Magters Armeer og Flaader raade over privat Ejendom, saa vidt selve Krigsførelsen nødvendiggjør, ved at nedbryde eller afbrænde Bygninger eller molestere dem i større eller mindre Udstrækning, anrette Ødelæggelser i Mark og Skov o. s. v. Men det vilde da formentlig være urigtigt, selv hvor det var muligt, at sondre imellem, om disse Ødelæggelser skyldes Landets egen eller den fjendtlige Armé. Det rimelige vil derimod være, at ogsaa dette ved selve Krigsførelsen forvoldte Tab indbefattes under Krigsskade og erstattes som saadan uden Hensyn til, om det skyldes Landets egen eller den fjendtlige Armé. Naar saaledes de foranførte Love om Erstatning for Krigsskade 1850 og 1868 tale om Erstatning f. Ex. paa Broer, Bygninger, Have, Mark, Skov, for saa vidt de ikke ere Statsejendom, ses der ingen fornuftig Grund til, at ikke Erstatning derfor skulde kunne ydes uden Hensyn til, om Skaden er tilføjet

af Ven eller Fjende. Denne Regel har ogsaa den ældre Lovgivning fastholdt, idet der ved Pl. 13 Jan. 1809 ydedes en vis Erstatning baade for de Ejendomme uden for Kjøbenhavns Porte, der vare blevne afbrændte eller nedrevne efter Generalkommandoens Ordre, som for dem, der vare afbrændte under Belejringen, men kun i Kraft af Lovgivningens egen fri Vilje af landsfaderlig Omhu for Indbyggerne i Kjøbenhavn. Reglen i Pl. 31 Juli 1801 blev saaledes ikke anvendt paa de nedrevne Bygninger, idet den kun finder Anvendelse paa de alt i Fredstid forberedte og gjennemførte Forsvarsforanstaltninger, men ikke paa saadanne, der først iværksættes, efterat Krigen umiddelbart er overhængende eller udbrudt. Den derved forvoldte Skade betragtes som Krigsskade og erstattes som saadan. Dette er ogsaa Regel i fremmede Lovgivninger; Tidskr. for Retsvdsk. 1908, S. 119.

Efter saaledes at have omhandlet de Formueindgreb, der falder udenfor Grl.s § 82, selv om adskillige af dem maa erkjendes at være mere eller mindre beslægtede med den omhandlede Ejendomsafstaaelse, gaa vi nu over til at omhandle de virkelige Omraader for den Ejendomsafstaaelse, som Grl.s § 82 omhandler, idet vi paa Forhaand fastholde, hvad der er bemærket ovenfor om, at der dertil kun kræves en Afstaaelse, ikke en Overførelse af vedkommende Formueret.

I saa Henseende mærkes, at en Afstaaelse begrundes ved ethvert Paalæg, gaaende ud paa en Opgivelse eller Begrænsning af en Formueret i Kraft af en Interesse, der skjønnes at være saa betydningsfuld, at den bør fyldestgjøres paa Rettens Bekostning. Dette udtrykker Grl.s § 82 ved at sige, at Almenvellet kræver Paalægget af en Forpligtelse til Afstaaelsen. Selvfølgelig maa Lovgivningsmagten skjønne, om den anførte Betingelse foreligger, og dens Skjøn i alle Tilfælde være det endelige og afgjørende. Exempler herpaa foreligge i en Række Expropriationslove fra Tiden før og efter Grundloven; jfr Torp: Tingsret ved Grundtvig, S. 156 og 158. Lov om nye Jernbaneanlæg, Nr. 156, 27 Maj 1908 §§ 2, 8. Ligeledes kunne herunder indbefattes Paalæg af Servitutter f. Ex. ved Anlæg af en Fæstning inden for Demarkationslinien; jfr Dr. Jørgensen: Anf. Værk, S. 31, Afstaaelse af Grund til Indretning af Vandsteder, Bekjg. Nr 70, 16 Apr 1898 § 35 m. fl. I de anførte Tilfælde forudsættes det da, at den exproprierede udelukkende henter sin Beføjelse fra den Interesse, hvis Fyldestgjørelse Almenvellet kræver, uden at der er Tale om, at Hensynet til de bestaaende Retsforhold spiller nogen Rolle derved. Men dernæst kan Expropriation ogsaa ske, fordi der bestaar et Retsforhold, der stiller de paagjældende berettigede i et vist Forhold til hinanden, saaledes at den enes Ret danner en Begrænsning for den andens, og Almenvellet saa i Sammenstødstilfælde kræver, at

den ene Ret maa vige for den anden i Kraft af den overvejende Betydning, som man tillægger den sidstnævntes frie og uhindrede Udøvelse. Exempelvis mærkes Lov om Ferskvandsfiskeri Nr 110, 4 Maj 1907, § 4, som bestemmer:

I Tilfælde af Sammenstød mellem Fiskeriet i fælles ferske Vande og andre Interesser i disse gjælder den Regel, at Fiskeriet bør vige for Vandets og Vandløbenes Afledning og Afbenyttelse i Agerbrugets Interesse, dog kun mod fuld Erstatning; at Vandets Brug til Fiskeri og industrielle Anlæg er ligeberettiget, saaledes at den ene Brug ikke kan tilpligtes at vige for den anden, samt at enhver er berettiget til ud fra sin Ejendom at benytte disse Vande til Sejlads eller Transport — dog ikke, naar det bevislig er til Skade for anden Mands Fiskeri, medmindre dertil haves særlig Lovhjemmel eller anden lignende Adkomst.

Det vil ses, at herefterFiskeretten i de paagjældende Vande og Retten til at benytte den f. Ex. til Drivkraft kun staar Side om Side, hver indenfor sine lovhjemlede Grænser, uden at den ene har Føje til at fortrænge den anden; men Adgangen til at benytte Vandene i Agerbrugets Tjeneste forudsættes derimod fra Lovgivningens Synspunkt at have en saa overvejende Betydning, at Almenvellet kræver, at de andre Rettigheder i Sammenstødstilfælde maa vige derfor, og den berettigede derfor maa opgive dem mod fuld Erstatning; jfr de nærmere Regler desangaaende, i Lov om Vands Afledning og Afbenyttelse, Nr 63, 28 Maj 1800 §§ 34—42, hvor særlig kan mærkes Bestemmelsen i § 35, at Landvæsenskommissionen ved Afgjørelsen af, om et Anlæg skal fjernes, navnlig har at afveje de Fordele, der ville opnaas ved Foranstaltningens Gjennemførelse, mod de dermed forbundne Ofre.

Som et hermed beslægtet Tilfælde kan nævnes, at Lovgivningen af Hensyn til et vist Foretagendes overvejende Betydning hjemler en Ejer Adgang til at iværksætte det, selv om derved hans Raadigheds almindelige Grænser overskrides, og Ulemper paaføres Naboerne, mod at kunne yde disse Erstatning. Torp-Grundtvig: Anf. Værk, S. 160.

Som et andet Tilfælde, der ogsaa falder ind under en Ejendomsfortabelse skal endelig endnu nævnes den Tilintetgjørelse af Ejendomsgjenstande, der finder Sted for at afværge Faren fra Udbredelse af Smitte blandt Mennesker og Husdyr.

Det er nemlig en given Sag, at Samfundshusholdningen ikke kan føres uden at anvende baade Dyr og livløse Gjenstande, som kunne frembyde Farer. Man kan uden videre forbyde Opdrætning af Gjenstande, som kunne gjøre Skade, naar de ikke ere nødvendige i Samfundshusholdningen; jfr Lov Nr 58, 27 Marts 1903 om Forbud mod

Planter, der udbrede Rustsvampe. Og jo mere undværlig en Ejendoms Gjenstand er i den anførte Henseende, desto strængere Sikkerhedsforanstaltninger kan Lovgivningen foreskrive, endogsaa i fornødent Fald Tilintetgørelse af den farlige Ejendomsgjenstand uden Erstatning; jfr i Henseende til Hunde og Katte Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 9. Anderledes stiller Forholdet sig derimod i Henseende til Gjenstande, som Erhvervslivet ikke kan undvære. For at tage et Exempel fra livløse Gjenstande behøver man blot at mindes de mere og mere i Brug komne Maskiner, der ved deres Explosion kunne bevirke uberegnelige Ulykker. Men paa Grund af deres Uundværlighed i offentlige og private Bedrifter maa de haves, og man maa derfor kun saa vidt muligt søge at forebygge Ulykker ved at give Regler for deres Anbringelse, Behandling og Tilsyn med dem under vedkommende Personers Ansvar. Paa tilsvarende Vis stiller Forholdet sig i Henseende til de for Landbruget og andre Bedrifter uundværlige Dyr, fra hvilke Fare kan true, naar de angribes af smitsom Sygdom. Man kan paalægge Ejeren at udvise al den Omhu, som han allerede for sin egen Skyld kan og bør udvise for at hindre den smitsomme Sygdoms Opstaaen og Udbredelse; jfr Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 3 flg; Lov Nr 99, 8 Maj 1908 om Foranstaltninger mod Bipest § 3; men mere kan der fornuftigvis heller ikke kræves af ham, og truer der derefter dog endnu nogen Fare, kan man ikke kræve, at Ejeren selv skal bringe yderligere Ofre for at afværge den for andre. Kræver Samfundet derfor til sin Betryggelse mere vidtgaaende Foranstaltninger, som f. Ex. at hele Besætningen skal slaas ned, saa maa det ogsaa være Samfundet, der maa bære Udgiften, for saa vidt som det altsaa for Almenvellets Skyld paalægges Ejeren at lide et større eller mindre Formuetab ved at ihjelslaa Dyr, som muligvis befindes sunde, og, selv om de findes syge, dog muligvis kunde helbredes. I Overensstemmelse hermed ere ogsaa Reglerne i Lov Nr 105, 14 Apr 1893, § 8. For Dyr, der efter at være nedslaaede, befindes sunde, faar Ejeren udbetalt Forskjellen mellem Dyrets Værdi, henholdsvis før og efter Nedslagningen. At han faar $^4/_5$ af den nævnte Sum, hvis Dyret findes at have været angrebet, kan anses som en rundelig Erstatning for den ved Nedslagningen fortabte Chance for dets Helbredelse. At Ejeren derimod ikke faar nogen Erstatning, hvis han ved sit Forhold har givet Anledning til, at det nedslaaede Dyr er bleven angreben af Sygdommen, er utvivlsomt i sin Orden. At Ejeren ikke faar nogen Erstatning, hvor Helbredelse maa anses for udelukket paa Grund af de angrebne Biers Tilstand; jfr Lov om Foranstaltninger mod Bipest, Nr 88, 9 Maj 1908, § 3, er der heller intet at indvende imod. Derimod

turde det være mere tvivlsomt, om det er forsvarligt, at Ejeren heller ikke faar nogen Erstatning for Biernes og Biboligers Ødelæggelse, ikke blot hvor Fjernelsen af et tilstedeværende Smitstof vilde være uigjennemførlig, men ogsaa, hvor den vilde frembyde uforholdsmæssig Vanskelighed. I Modsætning dertil mærkes Lov Nr 43, 31 Marts 1900, § 16 om Foranstaltninger mod Udbredelse af smitsomme Sygdomme, hvorefter rørlige Gjenstande, hvis Desinfektion skjønnes at være forbunden med uforholdsmæssige Ulemper, af Sundhedskommissionen kun kunne foranstaltes opbrændte eller paa andre Maader tilintetgjorte mod Erstatning til Ejeren.

Det vil dernæst af, hvad der er bemærket ovfr S. 335 flg om Ejendomsbegrebet, der ligger til Grund for Bestemmelsen i Grl.s § 82, tilstrækkelig klart fremgaa, at ikke blot selve Afstaaelsen af en Ejendomsret i civilretlig Forstand, men ogsaa f. Ex. Indskrænkninger i en bestaaende Ejendoms Ret ved Paalæg af Servitutter ell. lign. falde ind under Ejendoms Afstaaelse i Grl.s § 82, for saa vidt som det i alle Tilfælde er en retlig beskyttet Formuerettighed, der derved berøves den vedkommende; Dr. Jørgensen: Anf. Værk, S. 208; Torp-Grundtvig: Anf. V., S. 158; ovfr S. 353; U. f. R. 1902, S. 182.

Paalægget af Ejendomsafstaaelsen siges dernæst i Grl.s § 82 kun at kunne ske ifølge Lov; U. f. R. 1890, S. 630. Denne positive Bestemmelse er for saa vidt uden reel Betydning, som den i Kraft af Lovgivningsmagtens almindelige Beføjelse til at udstede Retsforskrifter ogsaa vilde have været gjældende, selv om den ikke havde været udtalt i Grl.s § 82. At en Undtagelse fra dette Krav dog maa gjøres i Kraft af Nødrets Grundsætningen, som kan hjemle Tvangsafstaaelsen, selv om den ikke udtrykkelig er anerkjendt ved Lov, er fremhævet ovfr S. 349. Grl.s § 82 maa derfor ligesom i øvrigt ogsaa andre Lovbestemmelser læses med den Indskrænkning, at Afstaaelsen uden for Nødstilfælde kun kan ske ifølge Lov. Loven kan da hjemle Tvangsafstaaelse til visse Anlæg i Almindelighed, f. Ex. til Forsvarsforanstaltninger eller Jernbaner eller til et enkelt bestemt Anlæg f. Ex et Havneanlæg; Lov om Esbjergs Havns Udvidelse Nr 118, 19 Juni 1908 § 2; og i Mangel af en positiv Bestemmelse i Loven; jfr Fdg 5 Marts 1845 § 2, der fastsætter, til hvilke Foranstaltninger ved en Jernbanes Anlæg Grundafstaaelse for bestandig kan fordres; U. f. R. 1900, S. 569, bliver det da i Tvistigheds Tilfælde Domstolenes Sag at afgjøre, hvilke Foranstaltninger der falde ind under de paagjældende Anlæg; U. f. R. 1883, S. 895; 1900, S. 869. De til de derunder faldende Foranstaltningers Iværksættelse fornødne Ejendomsafstaaelser blive at bestemme af de dertil beskikkede administrative Myndigheder; jfr Fdg

5 Marts 1845 §§ 4 og 5: U. f. R. 1902, S. 192. Naar Grl.s § 82 endvidere bestemmer, at Afstaaelsen kun maa paalægges, hvor Almenvellet kræver den, da er Betydningen af denne Forskrift nærmere forklaret ovfr S. 353. Da i alle Tilfælde Lovgivningsmagtens Skjøn i saa Henseende maa være afgjørende, og naar den har skjønnet, at den anførte Betingelse foreligger og i Henhold til denne Erkjendelse udstedt Loven, vil ingen Domstol kunne underkjende Lovens Gyldighed, fordi formentlig Almenvellet ikke maatte kræve dens Udstedelse.

Dernæst bestemmer Grl.s § 82, at Paalæg af Forpligtelse til Ejendoms Afstaaelse kun kan ske mod fuldstændig Erstatning.

Denne Regel er forskjellig fra den forudgaaende der siger, at Paalæg af Ejendomsafstaaelse kun kan ske ifølge Lov, deri, at den indeholder en ny positiv Regel, der lægger et virkeligt Baand paa Lovgivningsmagtens Handlefrihed, for saa vidt som den ellers vilde have været beføjet til at paalægge, en Ejendomsafstaaelse uden at der derfor ydedes Erstatning; og denne Indskrænkning har sin gode Betydning, for saa vidt som ellers Lovgivningsmagten efter Omstændighederne kunde fristes til at sætte Hensynet til Almenvellets Krav over Hensynet til den enkeltes Ret; Dr. Jørgensen: Anf. V. S. 66. Denne Erstatning siges derhos udtrykkelig at skulle være fuldstændig i Modsætning til, at Pl. 31 Juli 1801 bragte de mindre heldige Tillægsord, at den paa den ene Side skulde være billig, men paa den anden Side ogsaa fuldkommen. Meningen med disse Udtryk, »fuldstændig Erstatning«, kan da ikke være anden end den, at vedkommende Berettigede ikke skal lide noget reelt Tab ved hans Rettigheds Tvangsafstaaelse, saa at derefter hans Formuestilstand skal være den samme som tidligere, idet hans Formue nok har skiftet Form, men Værdien deraf er bevaret.

Derfor kan man ikke, naar en fast Ejendom er exproprieret, blive staaende ved den almindelige Norm, Ejendommens Værdi i Handel og Vandel; Dr. T. Jørgensen: Anf. Værk S. 132; tværtimod hedder det f. Ex. udtrykkelig i Fdg 5 Marts 1845 § 12, efter at det i § 11 er sagt, at Erstatningen skal ansættes pr. Tønde Land efter den Værdi, Jorder af lignende Beskaffenhed have i Handel og Vandel, at i alle de særlig opregnede og andre Tilfælde, i hvilke Ejeren ved at maatte afstaa sin Grund kunde lide et særligt Tab uden for Grundens Værdi, have Taxationsmændene ogsaa at ansætte den Godtgjørelse, der derfor maatte tilkomme Ejeren o. s. v.; jfr Tidsskrift for Retsvidenskab 1906, S. 103. Til denne anførte Lovs Bestemmelser henholde en Række Expropriationslove sig; Dr. Jørgensen: Anf. V. S. 132—133. Naar derimod Lov 14 Decbr 1857 om Afstaaelse af Grunde til Vandanlæg m. m. § 10, og en Række dertil sig

sluttende Love; jfr Dr. Jørgensen: Anf. Værk S. 133; nøjes med at fastsætte Erstatningen til de afstaaede Grundes sande Værdi i Handel og Vandel, er dermed formentlig ikke udelukket, at yderligere Tab kan være at tage i Betragtning og medregnes, for at Ejerens grundlovmæssige Ret til fuldstændig Erstatning kan blive fyldestgjort.

For saa vidt Talen dernæst bliver om Afstaaelse af Dele af en Ejendom, erindres, at adskillige Love gav Ejeren af den tilbageblevne Del Ret til efter Omstændighederne at kræve den eller dog ved Expropriationen udskilte Stykker af den exproprierede tillige med den afstaaede Bestanddel; Lov 5 Marts 1845 § 13; m. fl.; Dr. Jørgensen: Anf. V. S. 205—206. Derhos kan man ved Ansættelsen af Erstatningen ikke nøjes med at vurdere den afstaaede Dels Værdi for sig betragtet, men maa ogsaa tage Hensyn til den Værdiforringelse, som Adskillelsen medfører, f. Ex., naar den ene Hest tages fra et sammenpasset Spand Heste; jfr ovfr S. 347—488. Et omtvistet Spørgsmaal er det derimod, hvor vidt den Værdiforøgelse, som en Afstaaelse af en enkelt Bestanddel af en Ejendom maatte tilføre Resten, kan fradrages i Erstatningen. Naar man til Fordel for Spørgsmaalets bekræftende Besvarelse vil paaberaabe sig den Sætning, at en Fordel, der skaffes en Person ved en skadegjørende Begivenhed, skal fradrages i Erstatningen, saa er det for det første et Spørgsmaal, om denne Sætning er anerkjendt i dansk Ret, idet den snarest maa betragtes som et Udtryk for den Berigelsesgrundsætning, som dansk Ret i øvrigt ikke anerkjender. J. Lassen: Obl. R. alm. Del, 2den Udg., S. 279. Havde vedkommende nemlig fremskaffet Fordelene uden samtidig at tilføje Skaden, vilde han ikke have kunnet kræve Erstatning for den, hvorfor skal saa Reglen blive en anden, fordi han tillige har gjort Skade? Man kunde derhos med Hensyn til det foreliggende Tilfælde gjøre opmærksom paa, at det ikke er selve Afstaaelsen i og for sig, der fremkalder den mulige Værdiforøgelse af en tilbageblivende Ejendom, men kun de Foranstaltninger, som Erhververne maatte træffe med Hensyn til den, f. Ex. ved at nedbryde en Ejendom, der spærrer for en Udsigt e. lign. Men denne Betragtning kan dog formentlig ikke fastholdes, for saa vidt som Afstaaelsen sker i et bestemt Øjemed, der netop maa forventes at fremkalde visse Dispositioner, hvis Følger der derfor bliver at tage Hensyn til ved Erstatningens Fastsættelse. Maa det forventes, at Erhververen i selve Erhvervsøjemedet f. Ex. vil opføre Bygninger paa en tidligere fri Plads og derved lukke for en Udsigt, vil man ikke undlade at tage Hensyn til den Værdiforringelse, som den tilbageværende Del af Ejendommen er udsat for. Men omvendt maa da ogsaa den Værdiforøgelse f. Ex. for et Landsted tages i Betragtning, som maatte fremkomme ved, at en Udsigt aabnes ved den Udsigt spærrende Bygnings Nedbrydelse.

Men selv om man saaledes vil tage Værdiforøgelsen i Betragtning til Nedsættelse af Erstatningsbeløbet, maa det dog i alle Tilfælde kræves, at den er en saadan, som udelukkende eller dog særlig kommer den ikke afstaaede Del af Ejendommen til gode, hvorimod den almindelige Værdiforøgelse, som vedkommende Anlæg kan afføde for omliggende Ejendomme, ikke bør tages i Betragtning til det anførte Øjemed; thi det vil da kunne tænkes, at Naboer og Gjenboer uden Vederlag nyde en tilsvarende Fordel, som vedkommende Ejer maatte betale for ved Afdrag i Erstatningsbeløbet. Den ene retfærdige Ordning vil derfor være den, at vedkommende Ejer faar et fuldt Erstatningsbeløb udbetalt, og alle de, hvem Foranstaltningen kommer til gode, deriblandt ogsaa vedkommende Ejer, gjennem en Værdistigningsskat e. lign., yde deres Vederlag for den erhvervede Fordel.

I Henhold til det anførte maa derfor stemples som grundlovstridig Bestemmelsen i Lov 14 Decbr 1857 om Afstaaelse af Grunde til Gader, Veje og Vandløb § 10; jfr ogsaa Lov Nr 128, 19 Apr 1907 § 54; og de dertil sig sluttende senere Love; Dr. Jørgensen: Anf. V. S. 189; Lov Nr 59, 26 Marts 1909; der ganske i Almindelighed bestemme, at ved Fastsættelse af Erstatningen for den afstaaede Del, bliver den Værdiforøgelse, som den tilbageblivende Ejendom derved skjønnes at opnaa at fradrage, saaledes at Erstatningens Udredelse endog ganske kan bortfalde, naar den trufne Foranstaltning skjønnes at medføre store Fordele for Ejendommen end det afstaaedes Værdi: Torp-Grundtvig: S. 161; jfr Dr. Jørgensen, S. 202. Med Hensyn til begrænsede tinglige Rettigheder er det dernæst i Henhold til det foran S. 340 bemærkede en given Sag, at de staar med en selvstændig Berettigelse overfor den exproprierende, saaledes at Forholdet ikke er det, som i Dommen i U. f. R. 1868, S. 497 flg udtalt, at ved en Ejendoms Tvangsafstaaelse den exproprierende kun er forpligtet over for Ejeren, til hvem saa igjen Indehaverne af de begrænsede Rettigheder i Reglen have at holde sig. Tværtimod har enhver Indehaver af en begrænset Ret i Ejendommen ogsaa et selvstændigt Krav paa fuldstændig Erstatning overfor den exproprierende, og der er da Mulighed for, at de samlede Erstatningssummer for alle de berettigede komme til at overskride den samlede Ejendoms Værdi; jfr om vor Lovgivnings nærmere Fastsættelsen for Erstatningen: Torp-Grundtvig, S. 102 flg; Dr. T. Jørgensen, S. 230 flg.

Om Lovgivningens vejledende Bestemmelse med Hensyn til Expropriation af private Forretninger mærkes Lov om Telegrafer og Telefonen Nr 84, 11 Maj 1897 § 6, hvorefter der ved Erstatningens Fastsættelse vil være at tage Hensyn til det Udbytte, som Anlæget ved forsvarlig

Drift og med passende Rente kan antages at give, dog saaledes, at der ikke kan tages Hensyn til større Udbytte, end det, som Anlæget faktisk har givet. Hvis altsaa Statistiken viser, at Anlæget i den forløbne Aarrække har givet et stadig stigende Udbytte, bliver denne Chance ikke at tage i Betragtning ifølge Loven. Afgifter o. lign. blive, for saa vidt de bestaa i Naturalier at ansætte i Penge og vederlægges med det 25-dobbelte af det aarlige Beløb; men for saa vidt som de maatte betales efter Kapitelstaxt, og man saa udfinder Erstatningssummen ved at tage Gjennemsnittet af en Aarrække, f. Ex. 10 Aar, jfr Lov om Tiendens Afløsning Nr 100, 15 Maj 1903 § 1, i hvilke Kapitelstaxterne gjennemgaaende have været lave, vil dog Erstatningen for den afstaaede Rettighed næppe kunne siges at være »fuldstændig«.

Skulde det endelig findes, at den afstaaede Rettighed ikke havde nogen Pengeværdi, bliver ingen Erstatning efter dens Afstaaelse at udrede; jfr Lov om Sandflugtens Dæmpning 29 Decbr 1867 § 5; Lov om Saltvandsfiskeri Nr 109, 4 Maj 1907 § 9.

Erstatningens Fastsættelse sker, hvor ingen anden Bestemmelse desangaaende er truffen, ved Rettens Bestemmelse i Henhold til dertil udmeldte uvillige Mænds Skjøn og eventuelle Overskjøn; Schlegel: Samling af H. R. D. I, S. 210; men i Reglen ville de paagjældende Love tillige have indsat særlige administrative Myndigheder, der skulle fastsætte Erstatningen; jfr Fdg 5 Marts 1845 § 10; Lov 10 Marts 1861 § 5 (Lovsaml. S. 271) Lov Nr 105, 14 Apr 1893 §§ 8 og 17 m. fl.; jfr nærmere de hos Torp-Grundtvig S. 156, 158 og 159 anførte Love. I Reglen er der ingen Adgang til at faa Ansættelsen prøvet ved Domstolene, men undertiden er der dog tillagt den med den administrative Vurdering misfornøjede Ejer en Adgang til at faa dens Størrelse fastsat ved uvillige Mænd, udnævnte af Retten; Lov Nr 105, 14 Apr 1893 § 8; jfr § 17. En Selvfølge er det nu, at de administrative Myndigheder, der foretage Erstatningens Ansættelse, have at rette sig efter de i den paagjældende Lov foreskrevne Regler for Ansættelsen, hvilket i og for sig er alt andet end heldigt, da der derved er aabnet Lovgivningsmagten en Adgang til at omgaa Grl.s § 82 ved at give Forskrifter for Erstatningens Fastsættelse, som udelukke Muligheden af at yde Ejeren fuldstændig Erstatning.

§ 28.

Sociale Goder, som Lovgivningen er grundlovmæssig forpligtet til at yde og sikre Borgerne.

En Selvfølge er det, at en Grundlov ikke udtømmende kan opregne alle de Goder, som det skal paahvile Statsmagten at yde Borgerne, og naar dog enkelte saadanne ere fremhævede, skyldes det forskellige Hensyn. Dels har man villet fremhæve en vis Forpligtelse for Staten til at ændre en bestaaende Ordning, der var mindre tilfredsstillende og derfor trængte til en Reform; dels ere enkelte Forpligtelser fremhævede, der ere særlig vigtige og betydningsfulde, hvilken Omstændighed har medført, at de i Almindelighed ere blevne optagne i den nyere Tids Forfatninger og i Overensstemmelse hermed ogsaa ere gaaede over i vor Grundlov. At der af den Grund til Dels er noget vilkaarligt i, hvad Grundloven har medtaget, og hvad den har forbigaaet, vil noksom fremgaa f. Ex. af den Kjendsgerning, at en saa betydningsfuld Forpligtelse som Retshaandhævelsen ikke udtrykkelig er nævnt blandt de Forpligtelser, som skulle fyldestgjøres af Statsmagten overfor Borgerne, men kun anerkjendt forudsætningsvis i det Indbegreb af Bestemmelser, som er givet i Grundloven angaaende Retsplejens Ordning og Dommernes Stilling.

De Goder, hvorom der i denne Paragraf er Tale, ere saadanne, som Grundloven ikke selv tillægger Borgerne, men som det derimod skal være den almindelige Lovgivningsmagts Opgave at tillægge og sikre dem, da der til deres Ordning kræves særlige Lovgivnings Foranstaltninger. Da de paagjældende Bestemmelser saaledes ikke gaa ud paa selv at gjennemføre en bestemt Retsordning, men mere opstille Programmer, er der ikke Anledning til i en statsretlig Fremstilling at gaa videre end til blot at omtale dem. De paabyde:

1) Næringsfrihed, som er tilsagt i Grundlovens § 83, der udtaler, at alle Indskrænkninger i den frie og lige Adgang til Erhverv, som ikke ere begrundede i det almene Vel, skulde hæves ved Lov. Denne Bestemmelse er hovedsagelig rettet mod det fra gammel Tid overleverede og endnu i 1849 bestaaende Lavsvæsen i Kjøbstæderne, hvorefter ikke alle og enhver, som fyldestgjorte visse lovbestemte Kvalifikationer, havde Adgang til at drive borgerlig Næring; men Adgangen dertil i Reglen var betinget af Indtrædelse i en Forening af Borgere, som drev samme Næring. Dertil kom den Indskrænkning i Adgang til Næringsdrift paa Landet, som var paalagt til bedste for Kjøbstæderne, og som ligeledes i høj Grad indskrænkede Erhvervsfriheden. Om Gjennemførelsen af den i Grl.s § 83 opstillede Grundsætning ved Næringslov 29 Decbr 1857; jfr Lov 23 Maj 1873; og andre dertil sig sluttende Love henvises til Forelæsningen over

Næringsretten; jfr J. H. Deuntzer: Kort Fremstilling af den danske Næringsret, 2den Udgave 1890.

2) Fri Undervisning for uformuende Personers Børn. Grl.s § 85 bestemmer, at de Børn, hvis Forældre ikke have Evne til at sørge for deres Oplærelse, ville erholde fri Undervisning i Almueskolen. Man vil lægge Mærke til, at her er Tale om en Hjælp for uformuende Personer i Henseende til deres Børns Oplærelse; men den er opført i en særlig Paragraf og er derfor ikke at anse som en Fattighjælp. Betydningen deraf er den, at Lovgivningsmagten ikke til denne Hjælp kan knytte saadanne Retsvirkninger som til Fattighjælpen. I øvrigt vil det ses, at Paragrafen vel forudsætter, at der er en Almueskole, idet den knytter sin positive Bestemmelse til dens Tilværelse; men den paabyder ikke Tilværelsen deraf, og heller ikke indfører den Nødvendigheden af en tvungen Undervisning; men det er tværtimod i enhver Henseende overladt den almindelige Lovgivningsmagt at ordne dette Forhold paa den Maade, som den maatte finde for godt, blot at den frie Adgang til Almueskolen for Børn af uformuende Forældre bevares for dem. Den nærmere Ordning af Almueskolevæsenet saavel som Statens hele Omsorg for Undervisningsvæsenet skulle vi i øvrigt heller ikke gaa videre ind paa her, men henvise derom til vedkommende Afsnit i Forvaltningsretten; jfr de ovenfor anførte Værker om Kommunalvæsenet og Skolevæsenet.

3) Fattigunderstøttelse. Ifølge Grl.s § 84 er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis Forsørgelse ikke paaligger nogen anden, berettiget til at erholde Hjælp af det Offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde. Ogsaa denne Paragraf hjemler ved tilsyneladende en ligefrem Ret; men det er dog klart, at den virkelige Nydelse deraf er betinget af, at Lovgivningsmagten først har givet til de dette Øjemed fornødne Bestemmelser. Særlig kan saaledes mærkes, at naar Paragrafen bruger Udtrykket: »Den«, da vil det først være nødvendigt, at Lovgivningen nærmere bestemmer, hvem der skal være forsørgelsesberettiget her i Landet, idet Reglen her ikke kan være den samme som i Mængden af de tidligere omtalte Paragrafer, at den finder Anvendelse paa en hvilken som helst Person, der kommer ind under den danske Stats Herredømme, da det vilde være en Urimelighed, om enhver Person blot ved f. Ex. bosætte sig eller endog blot aldeles midlertidig at opholde sig her skulde blive forsørgelsesberettiget i Danmark. Der maa nødvendigvis til dette Øjemed kræves, enten at den gjældende er en indfødt Dansk, eller at han i alt Fald har opholdt sig i et saa langt Tidsrum her i Landet, at det kan forsvares fra et statsøkonomisk Synspunkt at indrømme ham Forsørgelsesret her i Landet, jfr nu Fattiglov Nr. 67, 9 Apr 1891 § 23, hvorefter der til Forsørgelsesret regel-

mæssig fordres Indfødsret. Ligeledes vil den almindelige Lovgivning have at ordne Forsørgelsesmaaden, som hos os er ordnet kommunalt, naar undtages enkelte Tilfælde, i hvilke Staten har at overtage den; jfr Love om extraordinære Hjemstedsbeviser Nr 37, 9 Marts 1872 og Nr 104, 24 Juli 1880; Lov Nr. 67, 9 Apr 1891 §§ 23 og 27; Lov Nr. 117, 27 Maj 1908; og af denne kommunale Forsørgelsesmaada følger da igjen Nødvendigheden af at bestemme den enkeltes Forsørgelsessted eller Forsørgelseskommune; Lov Nr. 67, 9 Apr 1891 Kap. II, V. Endelig har ogsaa den almindelige Lovgivning at bestemme, hvem der falder ind under Udtrykket: »s i n e« i Grl.s § 84; jfr Lov Nr. 67, 9 Apr 1891, Kap. I; at fastsætte Forsørgelsesmaaden; jfr Lov Nr. 67, 9 Apr 1891, Kap. II; og at fastsætte de Forpligtelser, som Grl.s § 84 antyder; Lov Nr. 67, 9 Apr 1891, Kap. IV. I øvrigt maa mærkes, at den Tilføjelse: mod at underkaste sig o. s. v. er mindre heldig udtrykt, for saa vidt som det derefter kunde synes, at Fattigvæsenet var berettiget til ikke at tage vedkommende under sin Forsorg, naar han vægrede sig ved at efterkomme de Forpligtelser, som Lovene paalægge dem, der ere under Fattigvæsenets Forsorg; men dette er selvfølgelig ikke Tilfældet, da Fattigvæsenet ubetinget maa tage enhver under sin Forsorg, som falder ind under Grl.s § 84, og han kan da lige saa ubetinget blive underkastet de for Fattiglemmer gjældende Regler. Den sande Mening med Bestemmelsen i Grl.s § 84 er derimod at hjemle Lovgivningsmagtens Ret til at fastsætte særlige indskrænkende Forpligtelser for de Personers Forhold, som tages under Fattigvæsenets Forsorg. Den gaar med andre Ord ud paa at slaa fast, at den Ret, som Grl.s § 84 hjemler Borgerne, ikke er af samme Natur som andre Borgerrettigheder, der kunne nydes af den paagjældende, uden at dette har nogen Forringelse af hans almindelige Retsstilling til Følge; men ved at modtage Fattigunderstøttelse og saaledes underholdes paa Samfundets Bekostning er den paagjældende ifølge selve Forholdets Natur udsat for, at der indtræder en Forringelse i hans Retssfære navnlig f. Ex. i Henseende til Udøvelse af de almindelige politiske og borgerlige Rettigheder; og Grl.s § 84 har da ved den anførte Bestemmelse udtrykkelig villet hjemle Lovgivningsmagtens Beføjelse til i denne Retning nærmere at fastsætte Følgen af Fattigunderstøttelses Modtagelse udover den i Grl.s § 30 udtrykkelig udtalte Nægtelse af den politiske Valgret; jfr Lov Nr. 69, 9 Apr 1891, Kap. IV. Om selve Fattigvæsenets Ordning henvises i øvrigt til Lov Nr. 67, 9 Apr 1891. Selvfølgelig staar det ogsaa Lovgivningsmagten frit for at paabyde offentlige Understøttelser til Trængende, som ikke skulle anses for Fattighjælp og ikke medføre Virkning som saadan; jfr Lov Nr. 67, 9 Apr 1891, Kap. VI; og de senere ovfr S. 256 anførte Lovbestemmelser; Lov Nr. 117, 27 Maj 1908 om en Ændring i Fattiglovens §§ 27 og

61, samt Lov Nr. 88, 13 Marts 1908 om Alderdomsunderstøttelse til værdige Trængende udenfor Fattigvæsenet. Derhos erindres Bestemmelser om de fattiges Kasse eller den saakaldte fri Fattigunderstøttelse i Lov 8 Marts 1856, der nu ifølge Lov Nr. 125, 4 Marts 1907; jfr Lov Nr 46, 26 Marts 1909; ydes af Hjælpekasser, medens den kirkelige Fattigpleje forvalter og uddeler de i Kirkerne indkomne Bidrag til de fattige ifølge Lov om Menighedsraad Nr 86, 15 Maj 1903 § 20. Extraordinært gives derhos efter Omstændighederne paa Grund af Dyrtid eller Krig Understøttelse til uformuende Personer, som heller ikke medføre en almindelig Fattigunderstøttelses Virkninger; Love 27 Novbr 1853; 15 Febr 1855; 15 Jan. 1856; 12 Marts 1864; jfr Lov Nr. 67, 9 Apr 1891 § 65.

III.

Om de politiske Friheder, som Grundloven har tilsagt Undersaatterne.

§ 29.

Trykkefriheden.

Som ovenfor fremhævet ansaa Kirken og efter dens Forbillede Staten det fra gammel Tid for sin Pligt at føre Tilsyn med den aandelige Forsyning og tillod derfor ikke Udbredelsen af noget Skrift, som kunde udsætte nogens evige eller timelige Vel for Fare. Det Middel, hvorved dette opnaaedes, var Censuren ɔ: et forudgaaende Gjennemsyn af et Haandskrift ved en dertil beskikket offentlig Myndighed i det Øjemed at afgjøre, om Skriftet maatte offentliggøres eller ikke. Denne Censur bestod vel hos os allerede i den katolske Tid i Henhold til den almindelige kirkelige Lovgivning. Men det første positive Bud, hvorved den indførtes hos os, var Kirkeordinansen 1537; jfr nærmere om Censurens Historie, for saa vidt den øvedes af Universitetet: Kjøbenhavns Universitets Retshistorie I S. 212—19, hvorefter ingen nye Bøger, latinske eller danske eller tyske, maatte trykkes i Kongens Riger og Lande og heller ikke indføres andensteds fra, med mindre de først vare gjennemsete af Universitetet og af Bispen i hvert enkelt Stift. Den Censur, som Universitetet saaledes øvede, var nærmest et sagligt Gjennemsyn, beregnet paa at forhindre, at saadanne Bøger udkom, som indeholdt Fejl og Urigtigheder, i særdeleshed saadanne Ting, som stred imod den rene Lære. At forhindre Fremkomsten af Skrifter, som det fra et politisk Synspunkt

var utilstedeligt at offentliggjøre, betragtede Professorerne derimod ikke som deres særlige Opgave, og da der ved den periodiske Presses Fremkomst omkring Aar 1640 ogsaa blev Tale om at paalægge Professorerne Forpligtelsen dertil, overtoge de den vel i Øjeblikket, men gjorde dog ved Siden deraf gjældende, at den mere passende kunde varetages af Kancelliet, efterdi man der bedre vidste Besked med, hvad der var sandt eller ej, og det tilmed var et negotium politicum; Kjøbenhavns Universitets Retshistorie I S. 215; Stolpe: Dagspressen i Danmark S. I 233—36. Efter Enevældens Indførelse indskærpedes Censurens Nødvendighed ved en Flerhed af Bestemmelser, saasom Aabent Brev 24 Novbr 1666 og især Forordning 6 Maj 1667 om Gjennemsyn af de Skrifter, som nogen lod trykke. Denne Forordnings Bestemmelser ere den væsentligste Kilde til Forskrifterne i D. L. 2—21. Deri indeholdes dels Bestemmelser angaaende Indførelse af fremmede Skrifter; jfr Art. 3 og 4, dels Paabud om Censur af de her i Riget trykte Skrifter i Art. 1 og 2; jfr 4. Ifølge Art. 1 var den saglige Censur fremdeles hos Universitetet, idet den særlig paahvilede Dekanen i hvert enkelt Fakultet. Om den Række senere Bestemmelser, der ordnede dens Udøvelse, navnlig Fdg 1 Oktbr 1737; Reskr 28 Jan. 1718; 7 Septbr 1736 og 10 Oktbr 1738; Instrux 2 Maj 1755 Art. 23, samt Reskr 19 Apr 1765; jfr Reskr 23 Septbr 1740; henvises til Reskriptsamlingen og Universitetets Retshistorie I S. 216—17, hvorved mærkes, at ifølge en Række særlige Bevillinger en Del Bogtrykkere i Byerne udenfor Kjøbenhavn kunde faa Censuren iværksat af de gejstlige Myndigheder paa selve Stedet, ligesom enkelte Selskaber og private Personer havde faaet særlig Fritagelse for at være andres Censur underkastede. Den politiske Censur af Skrifter, Kongens Højhed, Regeringen eller Politiken angaaende, skulde derimod ifølge D. L. 2—21—2 fremdeles øves af den, som Kongen forordnede dertil, og denne Bestemmelse fandt især Anvendelse paa Aviserne, som derfor censureredes af forskellige Myndigheder, i særdeleshed Politimestrene; Reskr. 15 og 19 Jan. 1701; 10 Oktbr 1738; 6 Maj 1740; 15 Oktbr 1756; 12 Juni 1761 m. fl. Denne hele ældre Censurlovgivning bortfaldt under Struense ved Reskr. 14 Septbr 1770, der indførte en uindskrænket Trykkefrihed, saaledes at ingen efterdags var pligtig at lade sine Bøger og Skrifter underkaste den hidtil anordnede Censur. Men da dette Reskript misforstodes, blev det ved Reskr. 7 Oktbr 1771 nærmere forklaret derhen, at selvfølgelig ingen maatte misbruge den bevilgede Trykkefrihed til dermed at overtræde andre borgerlige Love, og at derfor enhver Forfatter skulde være ansvarlig for, at hans Skrift ikke stred imod Loven og Forordningerne, hvorhos det positivt blev forbudt enhver Bogtrykker at trykke noget Skrift, hvortil han ikke vidste Forfatter, da han i saa Fald selv skulde staa til Ansvar derfor.

Men denne Trykkefrihedstid var kun af kort Varighed, idet den indskrænkedes ved Reskr. 20 Oktbr 1773, som forbød dem, der udgave Aviser eller Ugeskrifter, deri at indføre noget, som angik Staten og Regeringen, almindelige Foranstaltninger, eller andre Stridsskrifter, især saadanne, hvorved Personer angrebes, Byrygter eller andre opdigtede Fortællinger, som indeholdt noget fornærmeligt eller uanstændigt, m. v., da de i modsat Fald skulde staa til Ansvar, og Politimesteren strax kunde ikjende dem en Bøde paa 50 til 200 Rdlr, hvilken Bøde uden videre Appel skulde betales eller afsones. Denne Bestemmelse blev imidlertid forstaaet saaledes, at paa den ene Side Politimesteren paalagde Forfatteren Bøder for alt, hvad han fandt upassende; jfr A. S. Ørsted: Af mit Livs og min Tids Historie I S. 69—70; og paa den anden Side saaledes, at de i Reskriptet omhandlede Forseelser uden Hensyn til deres Grad altid kunde afsones med den i Reskriptet paalagte Pengestraf. Derfor udkom Pl. 4 Decbr 1790, der samtidig med at haandhæve den ved Reskr. 14 Septbr 1770 indførte Trykkefrihed gjentog og indskærpede Reskr. 7 Oktbr 1771, som paabød, at Trykkefriheden ikke maatte misbruges til de borgerlige Loves Overtrædelse. Derimod ophævede den Reskr. 20 Oktbr 1773 og paabød, at alle Sager angaaende Trykkefrihedens Misbrug skulde forfølges ved de ordentlige Domstole, og at de skyldige skulde dømmes efter Lovens Forskrift. Anklagemyndigheden i deslige Sager blev derhos ikke overladt Politimesteren, men forbeholdt Kancelliet. Derhos paabød Forordningen, at Bogtrykkeren skulde levere Politimesteren et Exemplar af hvert anonymt Skrift. Pl. 4 Decbr 1790 hjemlede saaledes fuld Trykkefrihed og fremkaldte i naturlig Følge heraf stor Jubel hos Forfatterne; men den afløstes ikke længe efter af Forordning 27 Septbr 1799, som nærmere forklarede og bestemte Trykkefrihedens Grænser, og lige indtil 1851 var den gjældende Hovedlov angaaende Pressens Brug der dog i den efterfølgende Tid indtil 1848 er holdt forskjellige Tillæg, som for det meste gik i skærpende Retning.

Kaste vi et Blik tilbage paa Forordningen 27 Septbr 1799 og de dertil sig sluttende Bestemmelser for ad denne Vej at faa det rette Blik paa Fremskridtene, som Grundloven har indført, maa først mærkes, at Forordningen 1799 trods det Misnøje, som den vakte, dog var en forholdsvis liberal Forordning. Dens ledende Grundsætning var, at der nok burde herske Trykkefrihed, men at denne, som en Del af den offentlige Undervisning, maatte være Regjeringens Tilsyn undergiven; thi ved ubegrændset Frihed maatte Pressen blive allehaande usle Lidenskabers Værktøj til skadelige Følger for den offentlige Rolighed og den private Sikkerhed. Forordningen gjenoprettede derfor paa ingen Maade Tilstanden, som den havde været før 1770, ved i Almindelighed at paabyde Censur; men denne

blev kun ifølge § 20 paalagt Forfattere, som vare kjendte skyldige i Overtrædelse af Forordningen. Ifølge Forordningen selv var denne Censur livsvarig; men ved Pl. 1 Novbr 1837 § 3 blev dens Varighed dog for adskillige Tilfældes Vedkommende nedsat til et eller flere Aar. Paa den anden Side udvidedes Censurens Omraade efter 1799 i høj Grad ved den Censur, som de privilegerede Blade underkastedes, hvorom strax nedenfor. I Henseende til Offentliggjørelsesmaaden kan mærkes den Bestemmelse i Forordningens §§ 15 og 16, at intet maatte trykkes uden hos de privilegerede Bogtrykkere, og Bogtrykkerprivilegier meddeltes umiddelbart af Kongen selv. I Henseende til Gjenstanden for Offentliggjørelsen var Grænsen ved Forordningen 1799 ligeledes dragen saaledes, at ikke blot Offentliggjørelser, som kom i Strid med de almindelige Straffelove, vare forbudte, men visse Emner ifølge §§ 1—3 og 5 vare unddragne fra den offentlige Drøftelse, ligesom ifølge § 6 Offentliggjørelse af urigtige Meddelelser straffedes, og Kritik af offentlige Tilstande ifølge § 7 altid skulde fremtræde i en beskeden og sømmelig Form, idet den ellers paadrog Forfatteren Ansvar. Disse Forordningens Indskrænkninger øgedes ved Pl. 18 Oktbr 1805, hvorefter Rygter om almindelige og offentlige Foranstaltninger ikke maatte indføres i offentlige Tidender, og i særdeleshed ved Pl. 2 Oktbr 1810, som bestemte, at ingen derefter maatte udgive noget Blad, hvori politiske Nyheder eller Efterretninger bleve meddelte, uden at der dertil var forundt ham et særligt Privilegium af Kongen, hvilket Privilegium ikke blev forundt nogen, uden at han underkastede sig Censur, og uden at denne Censur friede Udgiveren for Ansvaret; jfr f. Ex. Privil. 12 Marts 1811 §§ 8—10 for en Bogtrykker til Udgivelse af Bladet »Dagen«. Denne Indskrænkning ramte de uprivilegerede Blade saa meget haardere, som ikke blot Udtrykkene politiske Nyheder og Efterretninger bleve tagne i en meget vid Betydning; men Kancelliet yderligere havde tiltaget sig Myndighed til paa egen Haand at afgjøre, om en Meddelelse i et uprivilegeret Blad kunde henregnes til politiske Nyheder eller Efterretninger, og naar det skjønnedes at være Tilfældet, undertryktes Bladet uden videre, uden at der aabnedes Udgiveren Adgang til at faa Spørgsmaalet afgjort ved Domstolene. Heri skete dog ved Pl. 3 Juni 1846 § 1 den Forandring, at den paagjældende, naar han ikke vilde lade det bero ved Beslaglæggelsen, kunde fordre Domstolenes Afgjørelse, saaledes at disse, naar en Overtrædelse af Pl. 2 Oktbr 1810 fandtes at foreligge, skulde dømme den vedkommende til en Bøde.

Ifølge Forordning 1899 §§ 26 og 27 skulde dernæst af alle Aviser, Journaler og periodiske Blade saa vel som af ethvert Skrift, der ikke udgjorde mere end 24 Ark, tilstilles Politimesteren et Exemplar af Bogtrykkeren, førend det uddeltes eller solgtes til andre. Disse Bestemmelser,

hvorefter Skriftet kunde udbydes, umiddelbart efter at et Exemplar var tilstillet Politimesteren, undergik en meget væsentlig Skjærpelse ved Pl. 13 Maj 1814, som indførte det saakaldte *foreløbige Gjennemsyn*, ɔ: *en lovbestemt Adgang til Gjennemsyn af et trykt Skrift ved en dertil beskikket Myndighed og til eventuel Beslaglæggelse deraf forinden dets Offentliggjørelse*. Udsalget og Uddelingen af de i Forordningen 1799 §§ 26 og 27 omhandlede Blade og Skrifter maatte ikke finde Sted, før Politiøvrigheden havde tilkjendegivet, at Gjennemsynet havde fundet Sted, eller der var forløbet en saadan Tid, som kunde være tilstrækkelig til at gjennemgaa Skriftet, hvilken Tid med Hensyn til Blade, der ikke overstege et Ark, bestemtes til 24 Timer, og med Hensyn til større Skrifter til 4 Dage. Ved Pl. 3 Juni 1846 § 2 indskrænkedes dog disse Bestemmelser til Skrifter, der ikke overstege 6 Ark, og Tiden for Gjennemsynet til henholdsvis 24 og 48 Timer, medens man for større Skrifters vedkommende vendte tilbage til Reglen i Forordningen 1799 §§ 26, 27. Dette foreløbige Gjennemsyn virkede til en vis Grad paa samme Maade som Censuren, idet Forfatterne foretrak at lade Haandskriftet gjennemse, indet det tryktes, fremfor først at have Ulejlighed og Omkostning med at lade det trykke og derefter muligvis faa det beslaglagt. Men det adskilte sig dog formelt fra Censur derved, at det var selve det trykte Skrift, ikke Haandskriftet, der var Gjenstand for Gjennemsynet, og dernæst ved, at Spørgsmaalet om Skriftets Lovlighed eller Ulovlighed paa Forlangende skulde afgøres ved Domstolene; jfr Pl. 3 Juni 1846 § 3.

Endvidere kan mærkes den Bestemmelse i Fordringen 1799 § 16, at Navnløshed var forbudt, idet der paa ethvert trykt Skrift skulde nævnes baade Forfatter, Forlægger, Bogtrykker og Trykkestedet. I alle Dagblade og andre periodiske Blade skulde derhos foruden Forlæggeren og Bogtrykkeren tillige Redaktøren og Forfatteren af hver enkelt Artikel nævnes. Ansvaret for Skriftets Indhold paahvilede Forfatteren uden Hensyn til, om han paa Skriftet var navngivet med sit rette Navn; men i øvrigt skulde baade Forlæggeren og Bogtrykkeren indestaa for, at den paa Skriftet navngivne Forfatter var den sande, og at han i Tilfælde af Paatale var og forblev til Stede, saa at han kunde drages til Ansvar for Indholdet, da de i modsat Fald maatte bære Ansvaret i Forfatterens Sted. I Henseende til Aviser eller offentlige Tidender gjaldt derhos den særlige Regel, at Redaktøren skulde være ansvarlig tillige med Forfatteren; jfr Fdg 1799 §§ 16, 19.

Endelig maa endnu fremhæves den Kjendsgjerning, at Straffene for Presseforseelser efter Fdg 1799 var forholdsvis haarde. Vel skete heri en vis Formildelse ved Pl. 1 Novbr 1837; men paa den anden Side

udvidede denne de strafbare Handlingers Antal ved ogsaa at sætte Straf for uagtsom Overtrædelse af Presseloven ved Tilsidesættelse af pligtskyldig Opmærksomhed. En Ændring i den bestaaende Tilstand forberedtes ved foreløbig Fdg 24 Marts 1848, stadfæstet ved Lov 5 Juli 1850; den satte samtlige efter Fdg 27 Septbr 1799 udkomne Love om Presseforhold ud af Kraft, hvorhos den ved Fdg.s § 20 foreskrevne Censur for domfældte Forfattere ophævedes, og Fdg.s haarde Straffe mildnedes. I øvrigt vedblev den at gjælde med de af Grundloven 1849 § 91; jfr Grl.s § 86; flydende Lempelser indtil Presselov 3 Jan. 1851 § 17, i Følge hvilken denne Lov traadte i Stedet for Lov 5 Juli 1850 og de tidligere givne Bestemmelser om Pressens Brug. Derved maa ogsaa Bestemmelserne i Fdg 27 Sepbr 1799 være ophævede, dog med Undtagelse af saadanne, der ikke angaa Pressens Brug, f. Ex. i §§ 10 og 11. Straffebestemmelserne for de materielle Presseforseelser i Lov 3 Jan. 1851 §§ 5—10 og 12 ere bortfaldne ved Straffelov 10 Febr 1866 § 309 og i Stedet for disse træde nu Straffelovens herhenhørende Bestemmelser.

§ 30.

Om Trykkefriheden. Fortsættelse.

Grundlaget for den nu gjældende Ordning af Adgangen til Pressens Benyttelse er Grl.s § 86; som lyder: »Enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggjøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Foranstaltninger kunne ingensinde paany indføres«; jfr Kolonial Lov Nr 124, 6 Apr 1906 § 78; Forf. Lov for Island Nr 1, 5 Jan. 1874 § 54.

Trykkefriheden er herefter et grundlovmæssigt tilsikret Gode, og vor Grundlov har saaledes ogsaa paa dette Punkt vedkjendt sig en af den moderne Statsrets Hovedgrundsætninger, der fandt sit første Udtryk i Menneskerettighedernes Erklæring af 26 Avg. 1789 Art. 11, som udtaler: Fri Meddelelse af Tanker og Meninger er en af Menneskets ædleste Rettigheder; hver Borger kan derfor uhindret tale, skrive og ved Trykken udbrede sine Tanker. Han staar til Ansvar for Misbrug af denne Frihed i de Tilfælde, Loven bestemmer.

Naar vi nu gaa til den nærmere Fortolkning af Artiklens Indhold, standse vi først ved Udtrykket: Enhver.

Efter Bogstaven omfatter det saavel Personer, der ere bosatte i Udlandet, som saadanne, der ere bosatte her i Riget; men det er dog formentlig klart, at der ikke er nogen som helst fornuftig Grund for den danske Stat til at drage Omsorg for de først nævnte Personers Handle-

frihed, der ikke ere dens Undersaatter. Det er kun danske Undersaatters Ret og Frihed, som Grundloven kan forudsættes at ville værne om, og i Lighed med Forstaaelsen af tilsvarende vide Udtryk i de herhen hørende Afsnit saasom §§ 77, 79, 80, 84, 85, maa derfor ogsaa Ordet enhver i Grl.s § 86 fortolkes til en vis Grad indskrænkende. Dette bestyrkes yderligere ved den til Retten føjede Indskrænkning: »dog under Ansvar for Domstolene«. Ved denne Tilføjelse forudsættes det aabenbart, at den Person, som har gjort Brug af Retten efter § 86, kan drages til Ansvar ved danske Domstole for Misbrug deraf, hvilket, for at Ansvaret kan have virkelig Betydning, igjen forudsætter, at Personen er den danske Stats Tvangsmyndighed underkastet. For at dette skal være Tilfældet, er det dog ikke nødvendigt, at Personen er bosat her i Riget. Det vil være tilstrækkelig, at han har Ophold her paa den Tid, da Offentliggjørelsen finder Sted, og han vil da vedblive at kunne øve den ved Paragrafen hjemlede Frihed saa længe, indtil han maatte drage bort fra Riget eller udvises derfra. Der er vel ikke noget til Hinder for, at den danske Stat udstrækker sin Beføjelse til at gjøre Ansvar gjældende til Personer, der ikke ere hjemmehørende ja end ikke opholde sig her i Riget paa den Tid, da de iværksætte den her forbudne Handling; Lov 3 Jan. 1851 § 3; jfr U. f. R. 1894 S. 804. Men da der dog ikke haves Sikkerhed for, at Ansvar virkelig kan gjøres gjældende ved Straffens Fuldbyrdelse paa Personer, der ikke befinde sig indenfor den danske Stats Magtomraade, ville de ikke paa Grundlag af den blotte Mulighed af Sagsanlæg imod dem kunne skyde sig ind under Grundlovens § 86.

Hermed stemmer ogsaa Reglen i Lov 3 Jan. 1851 § 15, hvorefter det under visse Betingelser ved Dom kan fastsættes, at et fremmed Skrift ikke kan indføres her i Riget, medmindre Tilladelse dertil gives af Justitsministeren. I Følge Sammenhængen med § 14 er der nemlig her sigtet til Skrifter, trykte i Udlandet, for hvis Offentliggjørelse ingen dansk Undersaat kan drages til Ansvar; jfr forel. Lov 13 Avg. 1886 § 5; U. f. R. 1887 S. 1214. Har en udenfor Danmark bosat og udenfor Danmark sig opholdende Person ladet trykke et Skrift her i Riget, vil han i og for sig heller ikke kunne paakalde Grl.s § 86 til Beskyttelse imod, at den almindelige Lovgivning forbyder dets Offentliggjørelse; thi findes Offentliggjørelsen strafbar, vilde den danske Stat, selv om den muligen kunne dømme ham her i Riget for Offentliggjørelsen; U. f. R. 1875 S. 984; 1894 S. 804; jfr derimod C Goos: Indledning til Strafferetten S. 250 flg.; U. f. R. 1886 S. 1233; dog ikke være i Stand til at sørge for, at han virkelig udstod den ham idømte Straf; og hvor det saaledes ikke er givet, at Staten kan ramme en Persons Misbrug af Friheden, tør den heller ikke forudsættes

at ville indrømme ham denne, i det Friheden og Ansvaret efter § 86 maa antages at skulle følges ad.

En anden Sag er, at det kan være Tilfældet, at den almindelige Lovgivning under givne Betingelser paalægger en her i Landet hjemme hørende Person et Ansvar for en i Udlandet bosat og der sig opholdende Persons Offentliggjørelser; jfr Lov 3 Jan. 1851 § 3. Saa er det en Selvfølge, at den her værende ansvarlige Person kan paaberaabe sig Grl.s § 86.

Naar Spørgsmaalet dernæst bliver, om indenfor den angivne Ramme enhver kan paaberaabe sig Grl.s § 86, maa yderligere mærkes, at dette ikke kan paastaas; men Bestemmelsen maa til en vis Grad forstaas med yderligere Indskrækninger.

Det er saaledes en Selvfølge, at Personer, der endnu ikke have naaet den strafbare Lavalder eller paa Grund af Utilregnelighed ikke kunne drages til Ansvar; jfr Straffelov 10 Febr 1866 §§ 35, 38; Lov Nr 129, 1 Apr 1905 § 16; heller ikke kunne nyde godt af en Ret, der netop er knyttet til Udøverens Ansvarlighed. Landstingstidende 1ste Session, Sp. 1048; 1087; C. Goos: Strafferetten Sp. D. III S. 94; Derimod ville Personer, der kun ere i Besiddelse af en ringere Tilregnelighed ikke af denne Grund være udelukkede fra at udøve Retten.

Yderligere maa erindres, at Grl.s § 86 ogsaa forudsætter en bestaaende Retsorden i Henseende til den menneskelige Handlefriheds Grændse, som Paragrafen ikke kan forudsættes at ville ophæve. Saaledes er det givet, at de personlige Indskrænkninger i Handlefriheden, der paahvile den umyndige Person, ogsaa ville medføre, at han er underkastet Forældres eller Værgers Myndighed i Henseende til Adgangen til at offentliggjøre sine Tanker efter Grundlovens § 86.

Endvidere forudsætter Grundloven Tilværelsen af en Retsforfølgning til Straf med Muligheden af Varetægtsfængsel; jfr § 80; og Følgen af dettes Væsen og Øjemed i Henseende til den personlige Friheds Indskrænkning maa Grundloven da ogsaa forudsættes at have havt for Øje, ligesom det samme maa gjælde om selve Friheds Straffene, saaledes at der ikke kan være Tale om, at Personer, der ere hensatte i Varetægts-Fængsel eller Straffe-Fængsel, skulde være berettigede til i Henhold til Grl.s § 86 at offentliggjøre deres Tanker ved Trykken. Her vil Friheden afhænge af Arrest-Reglementets Bestemmelser og disses Haandhævelse.

Paa lignende Maade stiller Forholdet sig i Henseende til Personer, der retteligen ere anbragte i offentlige Helbredelses-Anstalter. Disse maa selvfølgelig ogsaa være underkastede Anstalternes Orden, som efter Omstændigheden vil udelukke Muligheden af Patienternes frie Samkvem med Omverdenen og dermed ogsaa af deres uhindrede Benyttelse af Pressen.

De anførte Personer ville altsaa ikke have Adgang til at offentliggjøre mod at paatage sig Ansvaret for Offentliggjørelsen; men de ville derimod efter Omstændighederne endog med Magt kunne hindres i at offentliggjøre og falde for saa vidt klarligen udenfor Grl.s § 86.

Det er herefter kun de frie, myndige Personer, som ere den danske Statsmagts Herredømme undergivne, hvilke Retten i Følge Grl.s § 86 er tillagt saaledes, at den ikke ved almindelig Lov kan berøves dem.

Saa gaa vi videre til en Undersøgelse af selve Rettighedens Indhold.

Den gaar først ud paa at offentliggjøre i Modsætning til at meddele meddele privat. Derunder maa indbefattes baade Udgivelse og Udbredelse baade i Indland og Udland, for saa vidt den danske Statsmagt vedkommer. Efter Ordene er der ikke tilføjet nogen Indskrænkning. Men ogsaa her gjælder det, at Grl.s § 86 maa forudsætte en bestaaende Statsorden f. Ex. en Toldlovgivning; og den maa føre til, at Personen vel i Kraft af Grl.s § 86 kan offentliggjøre i Udlandet, i hvilket Tilfælde han ogsaa efter den gjældende Straffe-Lovgivnings rette Fortolkning maa antages at blive ansvarlig for de danske Domstole; ovfr S. 370; men vil han have de i Udlandet trykte Skrifter indførte i Danmark, maa han underkaste sig den almindelige Vareindførsels-Lovgivning; for saa vidt denne paalægger Told, maa den betales, og hvis der for at beskytte det nationale Arbejde paalægges Told paa udenlandsk trykte Bøger med dansk Text, vil dette derfor ikke komme i Strid med Grl.s § 86; jfr Toldlov Nr 88, 5 Maj 1908; Position 206.

Derimod ville Indførsels Vilkaar, der ikke ere et Udtryk for Statens almindelige Beskatnings Myndighed, men særlig tilsigte at rejse Hindringer for Skrifters Udbredelse her i Riget, ikke kunne gjøres gjældende uden at komme i Strid med den anførte Grundlovs Paragraf; thi Indførslen er en Offentliggjørelse af Skriftet her i Riget og for saa vidt beskyttet ved Grl.s § 86. Dette er dog kun Tilfældet under Forudsætning af, at Skriftet virkelig fremtræder som offentliggjort af en for de danske Domstole ansvarlig Person, da ellers den nødvendige Betingelse for at kunne kræve Beskyttelsen i det givne Tilfælde mangler.

Naar den nævnte Paragraf dernæst hjemler Offentliggjørelse ved Trykken, da er det selvfølgelig ikke Meningen ved de fremhævede Ord at udelukke anden mekanisk Mangfoldiggjørelse; jfr Lov 3 Jan. 1851 § 16; men enhver saadan maa anses indbefattet under Ordene. Paa den anden Side maa fastholdes, at Grundlovens § 86 ogsaa kun finder Anvendelse paa den Offentliggjørelse, der sker ved Udgivelse af et ad mekanisk Vej mangfoldiggjort Skrift, ikke paa Foredrag aller scenisk Fremstilling. Derfor bestaar Censuren ved private Teatre og Varietéer uafhængig af Grl.s § 86; og Reglen i Pl. 25 Juli 1821 § 1, hvorefter Ingen,

der ikke som Lærer ved en af Kongen sanktioneret Læreanstalt er berettiget dertil, maa holde offentlige Forelæsninger, med mindre Kancelliet, nu Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsen eller efter Omstændighederne Justitsministeriet; Folketingstidende 1862—63 Sp. 4590; har meddelt Tilladelse dertil.

Fastholdt man dernæst strængt Ordene sine T a n k e r vilde Paragrafen kun beskytte Offentliggjørelsen af subjektive Meninger, ikke af objektive Kjendsgjerninger. Men vi maa ganske tiltræde Holcks Bemærkning II S. 345, at en saadan Sondring vilde være uigennemførlig, i det man dog ikke vilde kunne forhindre en Person i at meddele Kjendsgjerninger, indsvøbte i Tanker, og Sondringen vilde derfor føre til en fuldstændig Formalisme. Den har utvivlsomt ikke været tilsigtet ved Grundlovsbudet, som tvært imod ved det brugte Udtryk maa antages at have sigtet til alt det, der beskjæftiger Personens Tanker, eller som det ligger ham paa Sinde at meddele, og en Indskrænkning i Retten af Hensyn til Tankernes muligvis retsstridige Beskaffenhed er paa Forhaand ikke hjemlet ved Ordene. Derimod er det kun Adgangen til at trykke s i n e Tanker, der er beskyttet ved Grl.s § 86, ikke en Virksomhed, som er rettet paa Offentliggjørelsen af andres. Derfor vil Ordningen af Bogtryk som Næringsvej være underkastet den almindelige Næringslovgivnings Forskrifter, og det er følgelig ikke grundlovstridigt, naar Retten dertil i Kjøbstæderne er betinget af Borgerskab, paa Landet endog af en kongelig Bevilling; jfr Næringslov 29 Decbr 1857 §§ 15; 29.

Endelig komme vi til Spørgsmaalet om Rettighedens Grænser.

Disse ere indeholdte i Tilføjningen: d o g u n d e r A n s v a r f o r D o m s t o l e n e.

Ved Ordet Ansvar tænkes i Almindelighed paa Retsbruds Virkninger, baade Straf og Erstatning. Det er altsaa givet, at Grundloven hjemler, at en vis Offentliggjørelse kan erklæres for et Retsbrud og drage de dertil knyttede Virkninger efter sig. En saadan Erklæring kan kun ske ved Lov; men Lovgivningen er paa den anden Side stillet frit i Henseende til Ansvarets Paalæg. Selvfølgelig er det givet, at Handlinger, der ogsaa, naar de iværksættes uden Pressens Benyttelse, ere Forbrydelser; jfr f. Ex. Straffelov 10 Febr 1866 §§ 82, 3dje Stykke; 90; m. fl.; ikke ophøre at være straffri, fordi de iværksættes ved sammes Hjælp. Men paa den anden Side er der heller ikke noget i Vejen for, af Straf kun fastsættes for en offentlig Fremsættelse af visse Anskuelser i Tale eller Skrift; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 73 i Begyndelsen; og at den endog udtrykkelig indskrænkes til Offentliggjørelse af Skrifter f. Ex. efter Straffelov 10 Febr 1866 § 184 om usædelige Skrifter, eller til Offentliggjørelse ved Trykken f. Ex. af Krigsefterretninger; jfr Lov 8 Juli 1849; 5 Juli 1850; 21 Marts

1864. Saadanne Handlinger, der kun blive strafbare, naar og for saa vidt de begaas ved Pressens Hjælp, kunne passende betegnes som egentlige Presse Forseelser, et Begreb, hvorom der iøvrigt hersker stor Tvivl hos Forfatterne; jfr J. Ask: Om Ansvarighet för Trykfrihetsbrott; Lund 1890 S. 1 flg.

Ligesom det altsaa er overladt Lovgivningen at bestemme, hvilke Offentliggjørelser der skulle drage Ansvar efter sig, saaledes tilkommer det ogsaa den at fastsætte Ansvarets Art og Størrelse, dog med den Begrænsning, der følger af, at de grundlovmæssige Rettigheder i grundmæssigt Omfang ikke kunne berøves en Person ved Lov, saa at han ikke for Trykkefrihedens Misbrug kan dømmes til Trykkefriheds Forbrydelse, medens der ikke er noget til Hinder for, at det enkelte Skrift dømmes til Konfiskation. Endelig er det ogsaa Lovgivningen overladt at fastsætte, hvem Ansvaret for Offentliggjørelsen skal paahvile; Lov 3 Jan. 1851 §§ 3 flg.; Foreløbig Lov Nr. 100, 13 August 1886; U. f. R. 1888 S. 1198. Som Følge heraf er der heller ikke noget i Vejen for, at Lovgivningen paalægger Forfattere at navngive sig som saadanne, for at det paa Forhaand kan vides, hvem Ansvaret paahviler; thi Grl.s § 86 hjemler kun Retten mod at staa til Ansvar for dens Brug; enhver Bestemmelse, der kun paalægger Forfatteren selv at vedkjende sig denne sin grundlovmæssige Pligts Medfør, er følgelig ikke grundlovstridig, og Forbud mod Anonymitet vil derfor frit kunne udstedes; ligesom det maa staa Lovgivningen frit for at træffe andre Bestemmelser vedrørende selve Offentliggjørelses Maaden, ifølge hvilke det i, med og ved Offentliggjørelsen er givet, hvem der er ansvarlig for den. Fra dette Synspunkt er der da heller ikke noget i Vejen for, at Lovgivningen, hvor Anonymiteten er hjemlet, paalægges Bogtrykkeren, som den, der i Mangel af andre er ansvarlig, altid at navngive sig paa Skriftet; Lov 3 Jan 1851, § 1. Derimod er det et mere omstrideligt Spørgsmaal, om Offentliggjørelsen kan betinges af, at der stilles Sikkerhed for Fyldestgjørelsen af det Ansvar, som kan komme til at paadrages Forfatteren ved Bøder og Erstatnings Fordringer i Anledning af Offentliggjørelse. C. G. Holck II S. 348 erklærer sig mod Tilladeligheden heraf under Henvisning til, at en slig Forskrift vilde komme i Strid med Grundlovens Udtryk: Enhver, i det derved den ubemidlede Person, der ikke kunde tilvejebringe Sikkerheds Beløbet, vilde kunne udelukkes fra at benytte Retten efter Grl.s § 86. Men da Offentliggjørelse dog kun er tilladt enhver »under Ansvar for Domstolene«, bliver det aabenbart afgjørende, om disse sidste Udtryk tilstede en Ordning som den anførte. Dette kan dog næppe antages; thi Ordenes naturlige Mening er kun den, at enhver kan offentliggjøre sine Tanker, dog saaledes, at han maa staa til Ansvar for dem, og at Domstolene skulle

paalægge ham det Ansvar, han maatte have forskyldt for Offentliggjørelsen; men til at lægge det mere ind i Ordene: dog at han forud stiller Sikkerhed for, at det Ansvar, som Domstolene maatte paalægge ham for Offentliggjørelsen, virkelig kan søges fyldestgjort i hans Formue, savnes der formentlig tilstrækkelig Hjemmel. Derefter vilde den vedkommende ikke kunne skride til Offentliggjørelsen uden f o r i n d e n at have anmeldt sit Foretagende til en offentlig Myndighed og overgivet den de Pengebeløb, hvis Heniæggelse Loven paabyder, og deslige Paabud høre til de forebyggende Foranstaltninger, som Grl.s § 86 forbyder, idet den hjemler, at Enhver, som falder ind under Paragrafens Regel, uden videre kan skride til Offentliggjørelsen. Man kan ikke med Føje derimod indvende, at Paabudets Efterlevelse dog kun vil haandhæves ved Ansvar for Domstolene for dets Tilsidesættelse; thi det Ansvar, der da paalægges, hvis vedkommende ikke har efterkommet Paabudet om Sikkerhedsstillelse forinden Offentliggjørelsen, vil ikke være et Ansvar for selve denne, men for Undladelse af en forud for den liggende Handling, og Paabud af en saadan maa netop antages at være indbefattet under de foreliggende Forholdsregler, som Grl.s § 86 erklære for utilladelige uden Hensyn til, hvori de maatte bestaa. Vel er der ikke nogen retlig Hindring for at kræve Sikkerhedsstillelse baade af Embedsmænd og Næringsdrivende; jfr Rigsdagstidende 1886—87 Tillæg B Sp. 1213; som en Betingelse for en Nærings Drift; men selv om man vilde se en Bladudgivelse under Synspunktet af en Næring, maa denne Næring dog siges at være særlig stillet. I Almindelighed er det nemlig overladt Lovgivningsmagten at fastsætte Adgangen til Erhverv efter Hensynet til det almene Vels Krav; men Bladudgivelse er særlig underkastet Reglen i § 86, som ikke tillader at drage de samme Grænser derfor, som for anden Næring, ikke en Gang den, at Bladudgiveren skal være en uberygtet Person. Heller ikke kan der kræves Borgerskab eller anden offentlig Legitimation som Betingelse for Offentliggjørelsen. Derimod erindres, at, da Grundloven, som foran S. 345 bemærket, forudsætter den almindelige Beskatnings Myndighed; jfr § 47; kan den ogsaa bringes til Anvendelse paa trykte Skrifter, og Paalæg af en Stempelafgift eller anden lignende Afgift af Dagblade eller Ugeblade, som trykkes her i Landet, vilde derfor ikke komme i Strid med Grl.s § 86, idet dog vel at mærke Afgiftens behørige Erlæggelse ikke vilde kunne gjøres til Betingelse for Bladets fortsatte Udgivelse.

En Begrænsning af Lovgivningsmagtens Handlefrihed er endelig givet ved, at Ansvar kun kan paalægges ved D o m s t o l e n e. Det er derfor grundlovmæssigt utilladeligt ved Lov at fastsætte, at Ansvar skulde kunne paalægges af udøvende Myndigheder, idet disse f. Ex. skulde kunne

meddele Bladene Advarsler og i Gjentagelsestilfælde undertrykke dem uden Lovmaal og Dom eller dog paalægge dem andre Straffeonder. Mod en saadan administrativ Straffemyndighed, der let udarter til Vilkaarlighed, har netop Grundlovens § 86 villet værge Pressen.

Vi have hermed søgt at gjøre foreløbig Rede for Indholdet af Paragrafens første Sætning og gaa nu over til at belyse den nærmere ved Granskning af den anden.

Naar denne bestemmer, at Censur og andre forebyggende Forholdsregler ingensinde paa ny kunne indføres, da maa det erindres, at Censur alt var afskaffet ved Fdg 24 Marts 1848 § 1; men Paragrafen gjør dens Gjenindførelse til en Umulighed, saalænge som denne Bestemmelse ikke er ophævet overensstemmende med Grundlovens § 95. Naar Paragrafen bruger Udtrykket p a a n y indføres, maa man dog ikke derfra slutte, at det kun er de tidligere hos os kjendte og anvendte Forebyggelsesmidler, hvis Gjenindførelse Grundloven forbyder. Det er overhovedet forebyggende Forholdsregler, som dens Forskrifter angaa. Hvad forstaas saa derved? Selvfølgelig kan derunder ikke være indbefattet alle saadanne Forholdsregler, hvis Virkning kan være den, at Personen derved afholdes fra en vis Offentliggjørelse. Saa vilde f. Ex. Straffelovens Forbud mod visse Tings Omtale i Bladene rammes af Paragrafens Forskrift, hvilket dog ikke kan være Meningen paa Grund af de forud gaaende Udtryk »under Ansvar for Domstolene«. Meningen synes herefter nærmest at være den: Saadanne Foranstaltninger, der hindre en Person i at kunne gaa lige til at offentliggjøre ved Trykken. Han skal netop have fri og uhindret Adgang til Offentliggjørelsen, idet man først derefter kan ramme ham, hvis den viser sig at være et Retsbrud, ved at faa ham paalagt Ansvar ved Domstolene.

Men saaledes forstaas dog Bestemmelsen i Almindelighed ikke. Man indrømmer ikke den fulde Berettigelse til at offentliggjøre sine »Tanker« uden Hensyn til disses Beskaffenhed; men Friheden gjælder kun, hvor der ikke er Tale om forventede retstridige Offentliggjørelser. Hvor der er særlig Grund til at vente, at en saadan vil fremkomme, vil man ifølge Retsbrugen kunne ty til de foreløbige Retsmidler ved at nedlægge Forbud mod Offentliggjørelsen; C. Goos: Strafferet, Sp. D. III, S. 94; Tidskr. f. Retsvdskb. 1895, S. 69 flg. J. Lassen: Obligationsret, Alm. D., 2den Udgave, S. 201. Herefter indbefattes da under Udtrykket Ansvar for Domstolene ikke blot disses Beføjelse til at idømme Straf for stedfunden Offentliggjørelse, men ogsaa Beføjelse til at erklære, at en Offentliggjørelse indtil videre ikke maa ske under Strafansvar, og Politiet vil da endogsaa paa Rekvirentens Begjæring yde Bistand til Forbudets Opretholdelse; jfr Lov om Rettens Pleje § 641. Imod denne Antagelse er der dog for-

mentlig for saa vidt intet at indvende, som det med Føje kan siges, at naar Publikanten skal staa til Ansvar for Domstolene, maa disse ogsaa kunne hjemle Anvendelsen af de til Raadighed staaende foreløbige Retsmidler saavel mod Offentliggjørelsen, som mod andre forventede retsstridige Handlinger. Her foreligger da en forebyggende Foranstaltning, som ikke falder ind under dem, som Grundloven forbyder. Og anerkjendes Tilladeligheden deraf, vil der heller ikke kunne rejses nogen Indvending imod Anvendelsen af den i Straffelov 10 Febr 1866 § 299 hjemlede Forebyggelsestvang mod Offentliggjørelse, hvor Betingelserne for dens Anvendelse i øvrigt maatte foreligge. Men Forskjellen mellem Paalæg af Ansvar og de forebyggende Foranstaltninger, som Grl.s § 86 forbyder, bestaar da i, at Domstolene øve deres Myndighed paa Grundlag af en retlig Dom om Offentliggjørelsens Lovlighed eller Ulovlighed, medens de udøvende Myndigheder tidligere øvede deres fra et politisk Synspunkt; og dernæst øve Domstolene ved Paalæg af de forebyggende Foranstaltninger ikke noget særligt uden for deres almindelige Opgave liggende Hverv, men holde sig ganske indenfor Rammen af deres almindelige retshaandhævende Myndighed.

Endvidere vil der ikke være noget til Hinder for, at Beslaglæggelse af Papirer finder Sted; jfr dog Landtingstidende, 1 Session Sp. 1099; i Medlør af Grl.s § 81, selv om de ere bestemte til at offentliggjøres ved Trykken. Ansvar ved Domstolene vil nemlig kunne paalægges Publikanter efter Straffelovens Kap. 5 ikke blot for den fuldbyrdede Offentliggjørelse men ogsaa for de forberedende Handlinger; thi fra Forsøgsreglerne er der ikke paa Presselovgivningens Omraade gjort en tilsvarende Afvigelse, som fra Meddelagtighedsreglerne efter Lov 3 Jan. 1851 § 3.

Heller ikke kan Grl.s § 86 paaberaabes mod Muligheden af at hindre et offentliggjort Skrifts videre Udbredelse ved Beslaglæggelse og Konfiskation deraf; thi Grl.s § 86 hjemler kun Ret til Offentliggjørelse, men hindrer og begrænser i ingen Henseende Retsforfølgning ved Domstolene mod det offentliggjorte Skrift, deriblandt heller ikke saadanne foreløbige Skridt som Beslaglæggelse efter Retskjendelse; Grl.s § 81; Lov 3 Jan. 1851 §§ 13 og 14; Loven om Rettens Pleje §§ 729 og 783; og endelig Konfiskation efter Lov 3 Jan. 1851 § 12; Straffelov 10 Febr. 1866 § 34; jfr C. Goos: Strafferettens Sp. D. III S. 95—96; Lov 3 Jan. 1851 § 13 og 14; der i Overensstemmelse med almindelig Sprogbrug sondre mellem Skriftets Offentliggjørelse og dets videre Udbredelse ved Uddeling eller Forhandling. Der er heller ikke noget i Vejen for, at Lovgivningen træffer Bestemmelser, som sikre Muligheden af den judicielle Forfølgnings uopholdelige Iværksættelse f. Ex. ved Paabud af, at et Exemplar af et offentliggjort Skrift s a m t i d i g med Offentliggjørelsen skal tilstilles Politiøvrigheden; Lov 3 Jan. 1851 § 4. Men spørger man saa, om den, der har be-

gyndt en Presseforseelse, er stillet ganske paa samme Maade, som den, der har gjort Skridt til enhver anden Overtrædelses Iværksættelse, da maa dette Spørgsmaal dog besvares benægtende. Da Presseforseelser nemlig kun kunne begaas under Ansvar for Domstolene, ere de udøvende Myndigheder udelukkede fra at skride ind imod Overtræderen og hindre ham i sin Handlings Fortsættelse og Fuldbyrdelse paa samme Maade, som de ville kunne standse den, der er i Færd med at begaa et hvilket som helst andet Lovbrud. Derved er der draget snævrere Grænser for Politiets Virksomhed i Henseende til Presseovertrædelser end i Henseende til alle andre Retsbrud, da i første Fald kun Domsmyndigheden kan hjemle Tvang mod Iværksætteren paa en saadan Maade, at han derved hindres fra Fortsættelsen af sin Gjerning. Beslaglæggelse af Manuskripter saavel som af trykte Skrifter, der endnu ikke ere offentliggjorte, tilkommer derfor kun de dømmende Kyndigheder; jfr Grl.s § 81 og Lov 3 Jan. 1851 § 13. Vel hjemler Grl.s § 81 Muligheden af, at Lovgivningen kan gjøre Undtagelse fra dens Regel om, at Beslaglæggelse af Breve og andre Papirer kun kan ske efter en Retskjendelse, og Regjeringsudkastet til Presseloven havde ogsaa en Regel om, at Justitsministeriet kunde foretage en Slags Beslaglæggelse af Skriftet, naar Sagsanlæg var beordret; men Regjeringsudkastets herhenhørende Bestemmelse ændredes da ogsaa til den foreliggende Affattelse; Landstingstidende 1ste Session Sp. 63; 638; 1053; jfr dog S. 782; 1072; 1082. Ifølge Loven om Rettens Pleje § 729; jfr § 735 vil nu vel Beslaglæggelse af et trykt Skrift, i Anledning af hvis Indhold Ansvar skal gjøres gjældende, kun kunne ske efter en Retskjendelse; men Politiet og efter Omstændighederne enhver anden har Ret til foreløbig at beslaglægge Manuskripter, ligesaavel som andre Gjenstande; jfr ovfr S. 333—334.

§ 31.

Om Trykkefriheden. Slutning.

Efter i foregaaende Paragraf at have afgrænset den almindelige Lovgivnings Myndighed over Pressen, skulde vi nu gaa over til en Undersøgelse af, hvorledes de herhenhørende Forhold i forskjellig Retning ere blevne ordnede.

Først kan mærkes Næringslovgivningen, hvorefter Bogtrykkeri i Kjøbstæderne kan drives i Henhold til erhvervet Borgerskab, medens der paa Landet udkræves en kongelig Bevilling dertil, hvorefter Indehaveren skal løse Næringsbevis. Næringslov 29 Decbr 1857, §§ 15, 16, 29, 88; jfr Adg f. Vestindien 6 Septbr 1853 § 1; Resol. Nr. 321, 8 Septbr og Nr 363, 18 Oktbr 1871. Hver Gang Borgerskab og Næringsbevis med-

deles paa Bogtrykkeri, skal Indberetning derom gjøres til Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, hvilken Indberetning er foreskreven af Hensyn til den Bogtrykkerierne og Forlæggerne paahvilende Forpligtelse til at udlevere Exemplarer af de fra dem udleverede Tryksager til de offentlige Bibliotheker og Provindsarkiverne; Lov Nr 66, 2 Maj 1902, jfr Bekjgj Nr 102, 26 Maj s A; U, f. R. 1905 A. S. 559.

Som Lovbestemmelse vedrørende Pressens Brug mærkes dernæst Lov 3 Jan. 1851, som er udvidet til Færøerne ved Lov 4 Jan. 1854 Nr 24; til Island ved Fdg 9 Maj 1855; til Vestindien ved Adg 11 Marts 1862; jfr Just. Min. Skr. 5 Febr 1862; og som, efter at foreløbig Lov Nr 224, 2 Novbr 1885 er hævet ved foreløbig Lov Nr 109, 19 Juni 1888 og foreløbig Lov Nr 100, 13 Avg. 1886 er bortfalden ved Folketingets Forkastelse af den; Folk. Tid. 1893—94 Sp. 5408, vedblivende er den eneste gjældende Presselov.

Med Hensyn til Forholdet overfor den ældre Lovgivning mærkes Lovens § 17, hvorefter denne Lov træder i Stedet for Lov 5 Juli 1850; jfr provisorisk Forordning 24 Marts 1848; og de tidligere givne Bestemmelser om Pressens Brug. Denne Bestemmelse omfatter da for det første kun Forskrifter angaaende Pressens Brug, og Love, som ikke angaa denne, berøres følgelig ikke af Lov 3 Jan. 1851. Dette fik Betydning i forskjellige Forhold med Hensyn til Bestemmelser angaaende Adgang til Næringsdrift, Eftertryk o. s. v.; jfr Holck: II S. 354; som dog nu ere uden praktisk Interesse. For saa vidt dernæst Forordninger angaaende Pressens Brug indeholde Forskrifter, der ikke vedrøre denne, ere de heller ikke ophævede ved Loven, der tvært imod kun ophæver dem, for saa vidt de have det nævnte Indhold. Derfor kunne Forskrifterne i Forordning 27 Septbr 1799 §§ 10 og 11 angaaende Embedsmænds Forpligtelse til at fralægge sig ærerørige Beskyldninger ved Dom og Bestemmelsen samme Steds som Adgangen til at gjøre Sandheds Indsigelse gjældende ikke anses ophævede ved Lov 3 Jan. 1851. Endelig maa det uden Tvivl ogsaa antages, at end ikke alle Bestemmelser, der i videste Forstand kunne siges at angaa Pressens Brug, ere ophævede ved Lov 3 Jan. 1851, idet Loven ifølge sit almindelige Indhold kun sigter paa den almindelige Trykkefriheds Lovgivning eller de almindelige Bestemmelser angaaende Pressens Brug, omfattende Emnerne og Ansvaret for den m. m., medens de specielle Forskrifter f. Ex. angaaende, hvad der af forskjellige Grunde ikke maa offentliggjøres, ikke ere optagne deri. Deslige Forbud kunne derfor ikke være ophævede, selv om de maatte skrive sig fra Tiden før 1851. Dette gjælder om forskjellige Forbud i Pl. 1 Decbr 1779; Just. Min. Skr. 16 Maj 1857; 12 Decbr 1859 med Note; Plan 1 Juli 1799 § 137; m. fl. jfr dog i Hen-

seende til Reskr. 7 Jan.; Pl. 10 Jan. 1791; U. f. R. 1889 S. 157; og i Henseende til kgl. Resol. 24 Decbr 1772 Haandbog i Kirkeretten S. 417—18

Ifølge Presselovens § 16 gjælde dens Bestemmelser angaaende trykte Skrifter om alle ved mekaniske Midler frembragte Gjengivelser af Skrift. Paa Kobberstik, Træsnit, Stentryk og andre billedlige Frembringelser ere ligeledes de angaaende trykte Skrifter givne Bestemmelser anvendelige, dog med Undtagelse af Bestemmelsen i § 4, hvorom strax nedenfor. Saafremt de udgaa i Forbindelse med et Skrift og som Bestanddele af dette, skal den, der bærer Ansvaret derfor, dog tillige have Ansvaret for dem; Straffelov 10 Febr 1866 § 184; U. f. R. 1897 S. 1088.

Med Hensyn til Pressepolitiet sondres dernæst mellem Skrifter, trykte her i Riget, og Skrifter, trykte i Udlandet, men indførte her til Landet.

Angaaende de første erindres Bestemmelser i Lovens § 1, hvorefter der paa hvert Skrift, som u d l e v e r e s f r a e t T r y k k e r i her i Riget skal være anført Bogtrykkerens Navn tilligemed Trykkestedet. Det er altsaa ifølge Lovens Ord den Bogtrykker eller de Bogtrykkere; Folkt. Tid., 1 Session Sp. 1495; fra hvis Officin Skriftet udleveres i trykt Tilstand, som skal være nævnt paa Skriftet; U. f. R. 1904 B. S. 209.

For Overtrædelse af denne Forskrift straffes Bogtrykkeren og, naar denne ikke kan udfindes, den eller de, der have Skriftet til Forhandling eller Uddeling, med Bøder fra 10 til 400 Kr. Om overhovedet en Bogtrykker er anført paa Skriftet, kan og bør enhver Forhandler eller Uddeler efterse; men om det er den rigtige, kan ikke enhver vide Besked om. For urigtig Angivelse af Bogtrykker, som bødes med 20 til 1,000 Kr., rammer Straffen derfor kun Bogtrykkeren og den, der v i d e n d e om saadan urigtig Angivelse har Skriftet til Forhandling eller Uddeling. Af ethvert Skrift paa ikke over 6 Ark skal samtidig med Skriftets Udlevering fra Bogtrykkeriet og senest inden en Time fra Udleveringens Begyndelse af Bogtrykkeren afgives et Exemplar paa Politikammeret, hvorfor, om forlanges, strax skal meddeles Tilladelse; jfr U. f. R. 1888 S. 1112. Regjeringen havde foreslaaet, at Afleveringen skulde ske forinden Udleveringen; men dette forandredes i Folketinget, da det i det mindste ansaas for tvivlsomt, om det ikke maatte være i Strid med Grundloven; Folketings Tid. 1 Session, S. 6555. Ifølge H. R. D. 15 Jan. 1874; U. f. R. s. A. S. 499; finder Paragrafens Forskrift ogsaa Anvendelse paa et større Skrift, der udgives i Leveringer under 6 Ark. Særlig mærkes den tilføjede Bestemmelse om Ansvaret i § 4, hvorefter dette, naar ingen eller en urigtig Trykker er anført paa Skriftet, og den rigtige Trykker ikke kan udfindes, gaar over paa Forlæggeren eller Kommissionshandleren. Derimod ere Udgiver og Forfatter angerløse i alle Tilfælde. Ved Ansvar tænkes her paa Ansvaret

for forsømt Aflevering. Desuden kunne baade Forlæggeren og Kommissionshandleren ifalde Ansvar efter Lovens §§ 1 og 2.

Ifølge Lovens § 11 kan enhver, der i et periodisk Skrift anser sig personlig angreben eller ønsker at berigtige ham vedkommende Meddelelser i Skriftet, i dette fordre optagen uden Betaling en kort Bekjendtgjørelse om Sags Anlæg i Anledning af Angrebet; U. f. R. 1891 S. 148; 153; 178; 1899 S. 192; 1900 S. 160; 816; 1905 A. S. 590; 1906 ;A. S. 73; 100; 633; saa vel som om Sagens Udfald eller en Henvisning til en Berigtigelse i et andet Skrift; U. f. R. 1888 S. 1172. Denne Optagelse skal ske i et af de to første Numre af Skriftet, som udgives, efter at Optagelse bevislig er forlangt. Denne Bestemmelse finder ifølge en H. R. D. i U. f. R. 1875 S. 700 ogsaa Anvendelse paa Dagblade i saadanne Tilfælde, hvor et personligt Angreb ikke foreligger, og hvor der henvises til en Berigtigelse, som først skal udkomme.

Med Hensyn til fremmede Skrifter gjælder Hovedreglen i Lovens § 14, at Indførselen af fremmede Skrifter er fri; dog kan deres Indførsel forbydes, men kun efter en forudgaaende processuel Forfølgning.

Med Hensyn til denne er det særlig at bemærke, at den offentlige Anklagemyndighed i Pressesager er hos Justitsministeren, for saa vidt angaar Anklage paa Grund af Skriftets Indhold; Lovens § 13; Straffelov 10 Febr 1866 § 82 sidste Stykke; jfr § 84; og denne Regel er efter Ordene ikke indskrænket til offentliggjorte Skrifter. Dernæst tilføjer § 13 udtrykkelig, at Beslaglæggelse i saa Fald kan finde Sted efter Undersøgelsesdommerens Kjendelse; jfr foran S. 377—78. Om denne Bestemmelse var der en livlig Diskussion under Lovens Forhandling i Rigsdagen, idet Regjeringens Forslag lød paa, at Øvrigheden foreløbig skulde iværksætte Beslaglæggelsen, hvorved der altsaa vilde være gjort en Undtagelse fra Reglen i Grl.s § 81; Landstingstid. 1ste Session Sp. 63; men det blev forandret under Lovens Behandling i Folketinget; Folketingstid. 1ste Session Sp. 1155; skjøndt man ikke synes at have været sikker paa, at den administrative Beslaglæggelse vilde være kommet i Strid med Grundlovens § 86. Med Hensyn til fremmede Skrifter ɔ: Skrifter, trykte i Udlandet, maa sondres mellem, om en dansk Undersaat ɔ: her hjemmehørende Person kan drages til Ansvar for samme, eller ikke. I første Fald iværksættes Retsforfølgningen, hvis Skriftet findes af strafbart Indhold, af Justitsministeren mod den eller de ansvarlige Personer. Men kan ingen dansk Undersaat drages til Ansvar for samme, kan Justitsministeren ved Fogden lade nedlægge Forbud mod Skriftets videre Udbredelse hos den, der har eller har havt Skriftet til Forhandling eller Uddeling, hvilket Forbud efter Stævning til den, hos hvem det er bleven nedlagt, uopholdelig bliver at forfølge under den kriminelle Processes Former. Ifølge Loven om

Rettens Pleje § 783 bortfalder Forbudet, hvis Forfølgning deraf ikke er iværksat inden en Uge. Overtrædelse af det foreløbige Forbud medfører saa Straf som Overtrædelse af selve Dommen. Bliver Forbudet stadfæstet ved Domstolene, vil der i Dommen være at bestemme en Frist, inden hvilken Skriftet skal være udsendt af Riget eller i modsat Fald være konfiskeret. Denne Dom bliver efter det Offentliges Foranstaltning tre Gange at bekjendtgjøre i Statstidende ifølge Lov Nr 10, 23 Jan 1903, hvorefter al videre Indforskrivning, Forhandling eller Uddeling af Skriftet her i Riget er forbudt, og Overtrædelse heraf anses med Straf af Bøder fra 100 til 1,000 Kroner eller med Fængsel fra 14 Dage til 6 Maaneder. Overgaar der i et Tidsrum af to Aar et periodisk Skrift eller flere slige Skrifter, der have Udgiver fælles, tre saadanne Domme, kan det ifølge Lovens § 15 ved den sidste Dom fastsættes, at Skriftet eller andre periodiske Skrifter af samme Udgiver ikke bør indføres i Riget, med mindre Tilladelse dertil gives af Justitsministeren. Forbudet bekjendtgjøres og Overtrædelse deraf straffes, som fastsat i § 14. Det vil ses, at det er meget strenge Betingelser, som her ere fastsatte for Iværksættelse af en slig justitsministeriel Censur af fremmede Skrifter, og Reglens Overholdelse kan derhos yderligere vanskeliggjøres f. Ex. blot derved at der sættes en anden Udgivers Navn paa Skriftet. Men dette er en Følge af, at man under Forhandlingerne fortrinsvis lagde Vægt paa at beskytte den literære Indførselsfrihed.

Hvad dernæst Ansvarsbestemmelserne angaar, ere Straffebudene i Lov 3 Jan. 1851 §§ 5—10 og 12 ophævede ved Straffelovens § 309; og af Straffelovens Regler sætter kun § 184 Straf for en egentlig Presseforbrydelse, nemlig Offentliggjørelse af et utugtigt Skrift, hvorhos Straffelovens § 82 sidste Stykke fastsætter Straf for Fornærmelser mod fremmede i Venskab med Kongen staaende Magter, navnlig ved i trykte Skrifter at laste og forhaane de regjerende Personer, og Straffelov 10 Febr 1866 § 216 nævner Fremsættelse af en Injurie i et trykt Skrift som en af de Maader, hvorpaa den bliver kvalificeret. Konfiskation af trykte Skrifter vil derhos nu kunne ske i Henhold til Straffelovens § 34. Derimod gjælde fremdeles Reglerne i Presselovens § 3 om Betingelserne, hvorunder Ansvaret paadrages for her i Riget ved Trykken offentliggjorte Skrifters Indhold; jfr C. Goos: Strafferettens Sp. D. III S. 129—130.

Er et her i Riget offentliggjort Skrift ikke blevet trykt her i Riget, men f. Ex. i Malmø, om end efter en dansk Undersaats Foranstaltning, der endog har navngivet sig paa Skriftet som dets Redaktør, ville derfor ikke de særlige Ansvarlighedsregler i Presseloven finde Anvendelse paa ham; men derimod de almindelige strafferetlige Regler for Ansvaret for Offentliggjørelse, indbefattende ogsaa Uddeling; jfr U. f. R. 1908 S. 41.

Endvidere skal dernæst Skriftet ved Trykken være offentliggjort her i Riget.

I Regjeringens Udkast fandtes ikke denne Indskrænkning af Bestemmelsen til her i Riget offentliggjorte Skrifter. Der sluttede Reglen i § 3 sig som en Fortsættelse til §§ 1 og 2, saaledes at disse Paragraffer hjemlede Pligten til at angive den rigtige Bogtrykker paa ethvert Skrift, som udleveredes fra et Trykkeri her i Riget, og derefter fortsatte § 3: For Skriftets Indhold paahviler Ansvaret den o. s. v.; Landstings Tid. 1ste Session Sp. 61. Men i Folketingets Udvalg, hvori Hall og Krieger havde Sæde, lagde man afgjørende Vægt, ikke paa Trykningen men paa Offentliggjørelsen. Derfor blev det foreslaaet, at § 1 skulde lyde: Paa ethvert Skrift, som her i Riget offentliggjøres ved Trykken o. s. v.; hvorhos ogsaa § 3 fik en dermed stemmende Affattelse; »thi«, som det hedder i Udvalgets Betænkning: »undersøger man, hvad det egentlig er, der giver Presseforseelsen som saadan dens Særkjende, forekommer det os at være det, at den forbryderske Tanke igjennem Pressen er gjort tilgjængelig for enhver. Den umiddelbare Virkning af det mundtlige Ord er indskrænket til Grænserne af det Rum, indenfor hvilket det er hørbart; men for det trykte Ord er ingen Grænser i Rummet. Den egentlig Skyldige i en Presseforseelse er derfor ikke den, der har undfanget Tanken eller givet den Ord, men den, der har villet bevirke Tankens Offentliggjørelse ved Pressen. Derfor giver § 91 (86) i Grundloven heller ikke en Ret til at lade sine Tanker trykke; thi Trykningen kunde iværksættes saaledes, at den ikke var Offentliggjørelse; men derimod bestemtere en Ret til at o f f e n t l i g g j ø r e sine Tanker ved Trykken; Folk. Tid. 1ste Session Sp. 6549—6550. Ved Lovforslagets fornyede Behandling i Rigsdagens 2den Samling indsattes saa den nuværende Affattelse af § 1, fordi ellers en Bogtrykker kunde lade sig overtale til ikke at sætte Navn og Trykkested paa et Skrift ved Forestilling om, at det ikke vilde blive offentliggjort, medens Offentliggjørelse dog alligevel siden fandt Sted; Folketingstidende 2den Session Sp. 2446. Afleveringspligten efter § 4 gjælder i Henseende til ethvert fra Trykkeriet udleveret Skrift; men Ansvarsreglen efter § 3 gjælder kun, hvis Skriftet er blevet offentliggjort her i Riget. Det skjønnes nu ikke rettere, end at der er noget ganske urigtigt i disse Sondringer mellem Betingelserne, hvorunder Reglerne henholdsvis i §§ 1, 2, 3 og 4 finde Anvendelse, og i hele det forannævnte almindelige Synspunkt, som ogsaa under Forhandlingerne i Folketinget lagdes til Grund, at Presseloven i Reglen kun skulde befatte sig med offentliggjorte Skrifter. Naar en Bogtrykker har leveret et trykt Skrift fra sig, selv om det er til den, der har ladet det trykke, saa er han ikke længere Herre over dets Skjæbne og raader ikke for, hvorvidt det vil blive

offentliggjort eller ikke. Under et Ansvarsystem, hvorefter Bogtrykkeren er den for Skriftets Indhold ansvarlige, hvis ingen anden ansvarlig Person findes, bør derfor Ansvarsspørgsmaalet være bragt paa det Rene, forinden Skriftet udleveres fra Trykkeriet, i Kraft af ganske samme Synspunkt, hvorefter Navn og Trykkested skal angives paa ethvert Skrift, som udleveres fra Trykkeriet uden Hensyn til, om det angives at være bestemt til Offentliggjørelse eller ikke. Bogtrykkeren maatte derfor ikke udlevere noget trykt Skrift uden at vide sig dækket ved en andens Ansvar; ellers maatte han tage Skade for Hjemgjæld og selv bære dette. Reglen i Presselovens § 3 burde derfor fornuftigvis have været gjældende i samme Udstrækning, som Reglerne i §§ 1, 2 og 4 om alle Skrifter, der vare udleverede fra et Trykkeri uden Hensyn til, om de vare offentliggjorte, end sige, om de vare offentliggjorte her i Riget, eller ej.

Med Hensyn til denne sidste Fordring for Paragrafens Anvendelighed, at Skriftet skal være offentliggjort h e r i R i g e t kan særlig bemærkes, at den ikke findes udtrykkelig begrundet nogensteds, men maa anses som en Affødning af det Standpunkt, hvorpaa Folketingsudvalget stillede sig, at det kun var den offentlige Tankemeddelelse ved trykte Skrifter til Oplysning for det danske Folk, som Presseloven skulde lette og sikre, hvorfor man ikke brød sig om at udstrække dens Regel til Skrifters Offentliggjørelse i Udlandet.

Ifølge Lovens foreliggende Affattelse maa man da i Henseende til Ansvaret for de her i Riget trykte Skrifter gjøre en Sondring imellem, om de tillige ere offentliggjorte her i Riget, eller ikke, være sig, at de slet ikke ere blevne offentliggjorte, eller dog ikke offentliggjorte her i Riget.

Med Hensyn til de ikke her i Riget offentliggjorte Skrifter kan man nu først spørge, om der overhovedet her i Riget skal kunne gjøres Ansvar gjældende for deres Indhold mod nogen, eller ikke. Dette sidste vilde i og for sig være en Unaturlighed. Selv om Straffelovgivningen efter Omstændighederne indskrænker Strafbarheden til Offentliggjørelse f. Ex. af et utugtigt Skrift; Straffelov 10 Febr 1866 § 184; jfr Lov 3 Jan. 1851 § 8; er Strafbarheden dog ikke indskrænket til en Offentliggjørelse her i Riget; C. Goos: Strafferet II S. 99; og Lov 3 Jan. 1851 §§ 5, 6, 9, 10; jfr Straffelov 10 Febr 1866 § 82 i Slutn; indeholdt selv en Række Straffebestemmelser for Lovbrud, begaaede i trykte Skrifter, som ifølge Affattelse og Øjemedet ikke kunde indskrænkes til trykte Skrifter, offentliggjorte her i Riget. Dette var fra Presselovens Synspunkt en ligefrem Abnormitet, fremkaldt ved, at man ikke i Rigsdagen, samtidig med at man indskrænkede Ansvarsreglen i Lovforslagets § 3 til kun at omfatte her i Riget offentliggjorte Skrifter, havde sin Opmærksomhed i tilstrækkelig Grad henvendt paa de efterfølgende materielle Ansvarsregler, der vare

affattede ud fra Regjeringsforslagets Standpunkt og derfor omfattede ethvert her i Riget trykt Skrift. I modsat Fald vilde man vel nok være naaet til at give Reglen i Lovens § 3 et noget videre Raaderum. I Henhold til den kan nemlig en Bogtrykker ikke drages til Ansvar, selv om han trykker anonyme Oprørsskrifter mod vor egen eller en fremmed Regjering eller anonyme Skandaleskrifter mod danske eller fremmede Personer, naar han blot sørger for, at de sendes ud af Riget uden at blive offentliggjorte her. Og denne Myndighed kan blive saa meget mere ubehagelig for Landet, som det ogsaa om deslige Skrifter gjælder, at Bogtrykker og Trykkested under Straffeansvar skal være angivet paa dem, saa at vedkommende fremmede Magt regelmæssig ikke kan undgaa at være vidende om, fra hvilket Sted Tryksagerne ere udgaaede. Straffelov 10 Febr 1866 § 82 vil heller ikke ifølge Presselov 3 Jan. 1851 § 3 kunne bringes til Anvendelse paa den Bogtrykker, der f. Ex. her i Landet har trykt et Skrift, indeholdende Fornærmelser mod en udenlandsk Fyrste, og oversendt Skriftet til Offentliggjørelse i vedkommende Rige; men skulde han saa slet ikke kunne straffes, vilde dette baade i sig selv være unaturlig og tillige kunne bringe Danmark i en højst ubehagelig Stilling. Derfor maa det anses for givet, at Presselovens § 3 ikke udelukker Muligheden af at gjøre Ansvar gjældende her i Riget i Anledning af Skrifter, der vel ere blevne trykte men ikke offentliggjorte her. Der er intet i Paragrafens Affattelse, der hjemler en argumentatio e contrario undtagen for saa vidt som de s æ r l i g e Ansvarsregler, Paragrafen opstiller, ikke kunne finde Anvendelse udenfor dens Omraade, og deraf følger atter, at de almindelige Betingelser for Strafs Paadragelse maa finde Anvendelse paa alle Skrifter, der af eller dog under Medvirkning af Personer, som falde ind under den danske Straffelovs Herredømme, ere blevne trykte men ikke offentliggjorte her i Riget; Folketings Tid. 1ste Session Sp. 1480; 1496. Derfor er det vel rigtigt, naar en H. og St. R. D. i U. f. R. 1887 S. 1148 ikke paalægger en herværende Bogtrykker Ansvar for et af ham trykt og alene til Offentliggjørelse i Sverrig sendt Skrift i Henhold til Presselovens § 3; men et andet Spørgsmaal, som Dommen formentlig ifølge Proceduren slet ikke indlader sig paa at besvare, er, hvorvidt ikke Trykkeren efter almindelige Regler kunde og burde være draget til Ansvar som medvirkende ved Trykningen og Oversendelsen i ham bevidst Offentliggjørelses Øjemed til den stedfundne mod en dansk Mand formentlig ærekrænkende Offentliggjørelse i Sverrig. Holder man paa den Retsbrug, ifølge hvilken en herværende Person ikke efter almindelige Strafferetsregler kan drages til Ansvar for et Skrifts Trykning og Offentliggjørelse i Udlandet; ovfr S. 370, vilde man vel ogsaa maatte besvare Spørgsmaalet om Bogtrykkerens Medansvar i nævnte Fald benægtende; men forkaster

man en nævnte juridisk og politisk lige uantagelige Retsbrug, maa de almindelige strafferetlige Ansvarsregler, derunder ogsaa Meddelagtighedsreglerne finde Anvendelse paa den nævnte Offentliggjørelse.

Det er da den ifølge A. F. Kriegers Udtryk »vidtomfattende almindelige kriminelle Meddelagtigheds Teori«; Folketings Tid. 2den Session Sp. 1524; som i Mangel af særlige derfra alvigende Ansvarlighedsregler maa lægges til Grund for Paadømmelse af Pressesager, som falde udenfor Presselovens § 3, men dog ind under dansk Straffemyndigheds Omraade. Denne Teori fører imidlertid, som fremhævet af bemeldte Taler, for Presseforseelsers Vedkommende ind paa en ubestemmelig farlig Vej, saaledes som det ogsaa har vist sig at være Tilfældet i Tyskland, hvor den er anerkjendt, og hvor en Sætter, der har læst Korrektur paa en strafbar Avisartikel, blev draget til Ansvar for denne; Dr P. Kloeppel: Das Reichspressrecht S. 382. Som fremhævet af C. Goos: Strafferet sp. D. III S. 102 vil derfor en Ansvarsordning, der navnlig dikteres af Hensyn til det for Statslivet nyttige, være opfordret til at opgive Retshaandhævelse mod den i Almindelighed taget ubegrænsede Kreds af Personer, som strafferetlig Retfærdighed tilsteder at inddrage under Ansvaret, af hvilke de enkelte ofte kun ville kunne udfindes ved besværlige og vidsrækkende Undersøgelser, og nøjes med at lægge Ansvaret paa saadanne Personer, som regelmæssig og uden større Besvær kunne rammes. Dette har ogsaa vor Presselov gjort, idet den har udsondret et særligt Begreb om Offentliggjørelser ved Trykken her i Riget og indskrænket Ansvaret for dem til visse Arter af Deltagerne i Offentliggjørelsen, der alle forud skulle have vedkjendt sig deres Egenskab som saadanne enten som Betingelse for selve Ansvarets Paadragelse eller af anden Grund. Derhos har den yderligere efter ældre fransk, senere belgisk Mønster truffet den Ordning, at disse Personer kun drages til Ansvar en for en i en vis Rækkefølge, bestemt efter Hensyn til, hvem af dem der i det givne Tilfælde nærmest maatte siges at være optraadt som Publikant. Derved formente man at opnaa det fornødne Værn mod Pressemisbrug ved altid at have en ansvarlig Person at holde sig til, hvorhos Ordningen affødte Hurtighed og Lethed i Presseforfølgningen, idet Inkvisitionen efter den eller de Skyldige regelmæssig blev overflødig; og den betrygger fuldtud Offentliggjørelsens Frihed indenfor den ved Grundlovens § 86 dragne Ramme under Ansvar for Domstolene; Landstingstidende 1ste Session Sp. 70; Folketingstidende 1ste Session Sp. 6451—52; 2den Session Sp. 1524.

Spørge vi dernæst, hvornaar den Betingelse for Ansvars Paalæg efter Presselovens § 3, at et Skrift v e d T r y k k e n e r o f f e n t l i g g j o r t h e r i R i g e t, foreligger maa først fastholdes, at Skriftet maa være bleven endelig f æ r d i g og paa lovlig Maade udleveret fra Trykke-

riet. Er f. Ex. et Korrekturark ved en Indiskretion fra Trykkeriet bleven meddelt uvedkommende, vil Ansvaret derfor ikke være at bestemme efter Presselovens § 3. Paa tilsvarende Vis stiller Forholdet sig, hvor Talen er om foreløbige Udkast til Erklæringer og Betænkninger m. v., som Kommissioner, Udvalg og andre kollegiale Myndigheder lade trykke alene til Brug ved deres egne indre Forhandlinger.

Hvad der i øvrigt forstaas ved Offentliggjørelse, blev ikke drøftet særskilt og indgaaende ved Presselovens Behandling; Folketingstidende 2den Session Sp. 1454, 1456, 1460. Ordets Betydning varierer vistnok noget paa de forskjellige Steder, hvor det forekommer i Lovgivningen. I Eftertryksloven 29 Decbr 1857 § 1, jfr § 20; hvor det økonomiske Synspunkt er fremherskende, tænkes vistnok ved et offentliggjort Skrift paa et saadant, der er offentlig udbudt til Salg; men i en saa snæver Betydning kan Ordet ikke tages i Presseloven, hvor Hovedvægten ligger paa Udbredelsen. Derfor er et trykt Skrift bleven offentliggjort, ikke blot, naar det er blevet udbudt offentlig til Salg, men ogsaa naar det er opslaaet paa et offentlig Sted, uddelt paa offentlig Gade eller Plads; og det samme er Tilfældet, selv om Udbredelsen er foregaaet under Haanden, saasom naar Bude have baaret Skriftet rundt og nedlagt det i Brevkasser paa Dørene, eller det ved Posten er bleven sendt til Folk, hvis Adresser ere blevne udskrevne af Vejviseren, eller det paa anden Maade er beven uddelt til flere eller færre Personer i Flæng; U. f. R. 1877 S. 995. Skriftet kan dernæst være at anse som offentliggjort, selv om det slet ikke er kommet Publikum i Hænde, naar det er bleven indsendt til Omdeling blandt Medlemmerne af Rigsdagen eller kommunale Forsamlinger, hvorimod Indsendelse som saadan af et enkelt Exemplar af et Andragende, være sig trykt eller utrykt, til hvert af Rigsdagens Ting ligesaalidt kan betragtes som en Offentliggjørelse, som den tilsvarende Meddelelse til et Ministerium eller en Øvrighed. Er slig Indsendelse til en offentlig Myndighed ikke sket frivillig men lovbefalet, kan den formentlig heller ikke betragtes som en Offentliggjørelse i Presselovens Forstand, da det her er Loven, som selv fremtvinger den, hvilket derfor maa gjælde om Indsendelser til Politiet efter Lovens § 4, og om Afleveringer til de offentlige Biblioteker, skjønt Skriftet derefter vil være tilgjængelig for alle og enhver, som begjære det at læse. Som Exempler paa Meddelelser, der ikke ere Offentliggjørelser, kunne nævnes, at Skriftet f. Ex. omdeles i et privat Selskab eller uddeles til Medlemmer af en privat Forening; U. f. R. 1891 S. 156; En L. O. samt H. og St. R. Dom i U. f. R. 1906 A S. 699 har dog i Henhold til Straffelovens § 220 dømt en Forretningsfører for en Meddelelse i Skræderforbundets Kvartalsberetning, der kun uddeles til Skræderforbundets Medlemmer. Derimod har en anden Dom af samme Ret i

U. f. R. 1907 S. 688 frikjendt en Person for et Søgsmaal i Henhold til samme § 220 for en Meddelelse i Textilarbejdernes Forbunds Fagblad, der kun tilstilles Forbundets Medlemmer og ikke er at faa i Handelen. En L. O. s. H. og St. R. Dom i U. f. R. 1898 S. 786 har endog statueret, at en »Hædersmandsliste«, der var omdelt i mindst 1,200 Exemplarer til samtlige Værkstedslokaler for Skrædere i Kjøbenhavn, ca. 100 i Tallet, saaledes at ethvert Medlem af et saadant havde havt Adgang til at komme i Besiddelse af den, ikke kunde anses for offentliggjort, saa at Bestyrelsen for Skrædernes Fagforening ikke blev kjendt skyldig for Offentliggjørelse i Henhold til Straffelovens § 220; jfr C. Goos: Straffe-rettens Sp. D. III S. 427—432; 535—36.

Bestemmelsen om, at Skriftet skal være offentliggjort h e r i R i g e t, giver endelig ikke Anledning til videre Bemærkninger.

Hvad angaar Ansvars Betingelserne, er Grundtanken i de derom givne Regler, som foran bemærket, den, at saavidt mulig al Tvivl og Gransk-ning om den eller de skyldige Personer skal undgaas derved, at Ansvaret i en vis bestemt Rækkefølge under bestemte Betingelser er lagt paa visse Kategorier af Personer, der alle paa bestemte Maader selv skulle have tilkjendegivet i en vis bestemt Egenskab at have virket med ved Skriftets Offentliggjørelse, hvilken Virksomhed berettiger til at lade enhver af dem undgjælde derfor. Regjeringsudkastet havde blandt disse Kategorier som den sidste ogsaa medtaget enhver, der forhandler eller uddeler Skriftet, under Forudsætning af, at Bogtrykkeren ej kunde udfindes; men denne sidste Kategori blev strøget i Folketingets Udvalg, fordi man fandt, at denne Bestemmelse var en af dem, der var altfor besværende og derfor vilde virke skadelig og hæmmende paa Bogvæsenet i det hele. Derfor nøjedes man med at lade Forhandleren eller Uddeleren bære Ansvaret for, at Bogtrykkeren var nævnt paa det Skrift, han uddelte eller forhandlede; Folketingstidende 1ste Session Sp. 6551—55. Endvidere havde Regjerings-Udkastet i Lighed med Fdg 27 Septbr 1799 § 19 sat Redaktøren som an-svarlig ved Siden af Udgiveren; Landstingstidende 1ste Session Sp. 62. Landstingsudvalget bemærkede dertil, at det vel ikke kunde være Lovens Hensigt, at de begge skulde være ansvarlige for Skriftets Indhold, og at det derfor var nødvendigt at bestemme, paa hvem af dem Ansvaret først burde falde, og da efter Udvalgets Formening Redaktøren var den, der nærmest traadte i Forfatterens Sted foresloges Ordene »Udgiveren eller Redaktøren« ændret til »Redaktøren og derefter paa Udgiveren«, Lands-tingstidende 1ste Session Sp. 635—36; men Folketingets Udvalg strøg Redaktøren med følgende Motivering: »Endnu skulle vi kun bemærke, at vi i en Lov, der ikke i det Hele opstiller særegne Regler for Journaler, ikke tro, at der er tilstrækkelig Grund til at opstille Redaktører som en

egen Klasse, paa hvem Ansvaret kan falde. Redaktør er et meget ubestemt Udtryk, og dennes Virksomhed vedkommer kun Staten, naar han navngiver sig som Forfatter eller som Udgiver«.

Spørger man nu, om de Kategorier, Presseloven opstiller, ere udtømmende, savnes der vistnok Hjemmel til at antage dette; man maa kunne medtage andre, naar de ganske kunne stilles ved Siden af de i Loven nævnte og ved deres Betegnelse med samme Klarhed og Bestemthed som disse angive den Egenskab, i hvilken vedkommende Person har medvirket ved Offentliggjørelsen. Saaledes maa vistnok ved Siden af Forfatteren stilles Oversætteren for hans Oversættelses Vedkommende; Eftertrykslov 29 Decbr 1857 § 5; U. f. R. 1894 S. 25; C. Goos: Anf. Værk III S. 105; ved Betegnelsen af de paagjældende Kategorier behøver man dernæst ikke strengt at holde sig til Lovens Bogstav, naar det blot er givet, at Meningen er den samme, f. Ex. hvis der sættes Hovedforhandlere i Stedet for Kommissionsforhandlere. Naar man ved Samleværker, der kræve manges Medarbejde, undertiden finder nævnt paa Titelbladet, at Værket er udgivet af N. N., undertiden, at det er redigeret af N. N., saa er der ingen Tvivl om, at Meningen i begge Tilfælde er ganske den samme uden Hensyn til den forskjellige Udtryksmaade. Betegnelsen af en Udgiver som Redaktør, hvor Meningen dermed efter Sammenhængen ikke frembyder Tvivl, har Presseloven selvfølgelig ikke vist den rene Formalisme at ville udelukke.

Det er kun i Henseende til periodiske Skrifter, paa hvilke der findes nævnt baade en Redaktør og en Udgiver, at Tvivl om Betydningen af Betegnelsen med Føje er bleven rejst; men fra disse Skrifter og Ansvaret for dem bortse vi foreløbig.

Presselovens Kategorier betegne forskjelligartede Virksomheder med Hensyn til Offentliggjørelsen, til kvilke Ansvaret for den eventuelt knyttes. Det er da i bestemt Strid med denne Lovens Grundsætning, naar Ansvaret uden videre paalægges en Person, blot fordi han har erklæret at ville være »ansvarhavende«. Vel tales der i Presselovens § 3 om, at en Person ikke vil overtage Ansvaret; men dette siges kun om dem, der falde ind under de i Loven udtrykkelig nævnte Ansvarligheds Kategorier. Lovens Opfattelse af de ansvarlige Personers Rækkefølge er altsaa, at den ikke er obligatorisk. Vil nogen af Eftermændene paatage sig Ansvaret fremfor Formændene, staar det ham frit for, da de alle have eller dog kunne forudsættes at have paa Forhaand klart og bestemt erklæret at have udfoldet en Virksomhed med Hensyn til Offentliggjørelsen, der fra Lovens Synspunkt er tilstrækkelig til at begrunde Ansvar. Dertil kommer, at enhver indenfor de ansvarlige Personers Kreds maa være fattet paa, at Betingelsen for hans Formænds Ansvarlighed kan briste, og han selv

kan blive tiltalt eller sagsøgt, hvorfor han paa Forhaand maa være forberedt derpaa eller tage Skade for Hjemgjæld, hvis han ikke har gjort sig sin Stilling klar. Derfor kan enhver af de for Offentliggjørelsen virksomme Personer lade sig drage til Ansvar udenfor sin Tur; men at en Person, som ikke hører til den nævnte Række, skulde kunne straffes, blot fordi han har erklæret sig villig dertil, hjemler Presseloven aldeles ikke. Disse Bemærkninger ville vi komme tilbage til nedenfor ved Undersøgelsen af Reglerne om Ansvaret for periodiske Skrifter, fra hvilke vi, som bemærket, paa dette Sted foreløbig bortse. Ved andre Skrifter findes Presselovens Kategorier helt igjennem fastholdte.

Fælles Betingelse for samtlige de i Loven nævnte Kategoriers Ansvar er, at de virkelig skulle have den Egenskab, som de maatte have vedkjendt sig paa Skriftet og i denne Egenskab have medvirket ved Offentliggjørelsen; men brister Beviset derfor; U. f. R. 1888 S. 291; jfr derimod 1895 S. 985; under en offentlig eller privat Sag, ere de fri for Ansvar for Skriftet, hvorimod de af deres Eftermænd, som de maatte have skuffet, og som derfor maa undgjælde, kunne sagsøges til Erstatning, ligesom de ogsaa maa staa den private Sagsøger til Ansvar for det forspildte Søgsmaal. Nægter saaledes den, hvis Navn f. Ex. staar under en Artikel i en Avis, at det er skrevet der af ham, eller med hans Bemyndigelse, maa vedkommende Sagsøger selvfølgelig modbevise Rigtigheden af den Paastand, U. f. R. 1905 A S. 389; jfr Dom i U. f. R. 1905 A. S. 531, som i et sligt Tilfælde tillod Sagsøgeren at adcitere Redaktøren. Derimod er der iøvrigt en Forskjel paa Ansvars Betingelserne for henholdsvis paa den ene Side: Forfatter, Udgiver, Forlægger eller Kommissionshandler, paa den anden Side: Bogtrykker. Denne er ikke blot den sidste i Rækken, men ogsaa ansvarlig i Kraft af selve sin Trykning af Skriftet, uden at han behøver at have gjort noget, hvorved han betegner sig som dets Trykker og som beredt til at bære Ansvar for Skriftet. Vel skal han nemlig være navngivet paa Skriftet; jfr ovfr S. 388; men ikke for at overtage Ansvaret for dette. Det hedder nemlig udtrykkelig i § 3: Mangler nogen af de fastsatte Betingelser for at en af de ovenfor nævnte Personer kan drages til Ansvar, paahviler dette Bogtrykkeren. Har han ikke navngivet sig paa Skriftet, ifalder han baade Ansvar derfor efter § 1 og Ansvar for selve Skriftet efter § 3. Udkommer et Skrift fuldstændig navnløs, er derfor ogsaa Bogtrykkeren den eneste, efter hvem det bliver at inkvirere som den ene Skyldige; Folketings Tid. 1 Session Sp. 6553; C. Goos: Strafferettens sp. D. III S. 128—129.

En Betingelse for Bogtrykkerens Ansvar er, at Trykningen af Skriftet er foregaaet her i Riget; jfr Ordene: her i Riget ved Trykken offentliggjort; og han maa dernæst fyldestgjøre de almindelige strafferetlige

Betingelser i Henseende til Alder og Tilregnelighed; men iøvrigt behøver han hverken at være hjemmehørende her i Riget eller at findes her ved Sagens Anlæg, forudsat blot, at Værnetings Reglerne ikke lægge Hindringer i Vejen for at sagsøge ham. Naar Loven nævner Bogtrykkeren, maa den derved ganske vist ifølge den regelmæssige Orden nærmest have tænkt paa den eller de Personer, der have besørget hele den til Mangfoldiggjørelsen henhørende Virksomhed, baade Sætning og Trykning; men ere disse Virksomheder delte, maa det være Trykningen, som er den Ansvaret betingende; jfr ovfr S 388. Er Skriftet trykt hos og udleveret af flere Bogtrykkere, maa de alle være ansvarlige hver for den Del af Skriftet, som han bevislig har trykt og udleveret, uden Hensyn til, om de alle ere navngivne, og uden Hensyn til, om de enkelte Dele ere særskilt signerede.

De andre ansvarlige Personer, Forfatter, Udgiver, Forlægger og Kommissionshandler, nævnes ogsaa i Enkelttal; men det udelukker ikke, at flere i Forening kunne have handlet i en af de nævnte Egenskaber, og de blive da ogsaa ansvarlige som saadanne, for saa vidt de alle fyldestgjøre de derfor foreskrevne Betingelser. Positivt omtaler § 3 en Flerhed af Udgivere og forudsætter, at de alle ere ansvarlige for det hele Skrift, medmindre den enkelte træder frem som Udgiver af visse tilstrækkelig afsondrede Dele af samme. Denne Regel maa finde tilsvarende Anvendelse paa en Flerhed af Forfattere, eller hvor Skriftet under Udgivelsen har skiftet Forfatter eller Forlægger eller Kommissionshandler.

I Regjerings Udkastet var Reglen udtrykkelig erklæret for anvendelig paa Forfatter eller Udgiver af et af Flere i Forening u d g i v e t Skrift; Landstings Tid. 1ste Session, Sp. 62; og blev ikke foreslaaet forandret hverken i Landsting eller Folketing; Landstings Tid. 1ste Session Sp. 1427; Folketings Tid. 1ste Session Sp. 6554; eller i det private Lovforslag, der i Rigsdagens 2den Session; Anhang A. Sp. 389; indbragtes i Folketinget; men under Forhandlingerne gjordes opmærksom paa det Ukorrekte i Affattelsen; Folketings Tid. 2 Session, Sp. 1441; 1474; 1494; 1499; 1525; og dette blev rettet ved, at Ordene »Forfatter eller« udgik; men uden at man derved tilsigtede andet end en formel Rettelse; Folketings Tid. 2den Session, Sp. 2458—63.

Fælles for de fire Klasser af Personer er den Ordning, at de paa en bestemt Maade skulle have tilkjendegivet sig som saadanne for at blive ansvarlig for Skriftet, nemlig ved at have navngivet sig paa dette. Denne Fordring er stillet med den sædvanlige Fremgangsmaade for Øje, og for at den kan anses fyldestgjort, maa Navnet være anbragt der, hvor man venter og søger det, efter Omstændighederne, f. Ex. Forfatterens, hvis Skriftet er formet som et aabent Brev, ogsaa ved dets Slutning; men en Navngivelse et Steds inde i Skriftet er ikke tilstrækkelig, da det Offent-

lige eller den private Sagsøger ikke kan være pligtig til at gjennemlæse hele Bogen for at finde Forfatteren. Særlige Navneangivelsen vedrørende Spørgsmaal have iøvrigt i Retsbrugen især været rejste og besvarede med Hensyn til Forfatteren

En efterfølgende Vedkjendelse af Forfatterskabet er i Reglen uden Betydning; Landstings Tid. 1ste Session, Sp. 70; U. f. R. 1884 S. 153; men Højesteret har dog dømt en Forfatter af en Dagblads Artikel, skønt han ikke var bleven navngivet som saadan, da det var sket ved en Forseelse fra Trykkeriets Side, og Fejlen blev oplyst i et efterfølgende Numer af Bladet; U. f. R. 1894 S. 25. Benyttelse af et Pseudonym eller et Bogstavmærke er ingen Navngivelse, selv om den Person, som derved betegnes er vel kjendt; C. Goos: Anf. Værk S. 111—112; men er Navnet et saadant, som vedkommende selv har tillagt sig og almindelig benytter, maa det vistnok tages for god, selv om det ikke stemmer med Kirkebogen, og Bevilling til Navneforandring ikke er erhvervet. Har Forfatteren ikke navngivet sig men paa anden Maade tilstrækkelig angivet sin Identitet ved f. Ex. at underskrive sig Politibetjent Nr 617; U. f. R. 1901 S. 122; er denne Betegnelse fyldestgjørende. Naar en Forening eller et Selskab optræder som Forfatter, f. Ex. ved Underskrift paa en Bekjendtgjørelse, eller som Udgiver af Forenings Bøger, er Lovens Fordring sket Fyldest, naar bestemte Personer fremtræde som de, der paa Selskabets eller Foreningens Vegne have udført det paagjældende Hverv. Saa kan Foreningen i øvrigt gjerne være fuldstændigt anonym; U. f. R. 1868 S. 577. Men har en navngiven (individualiseret) Forening angivet sig som Publikant, Forfatter eller Udgiver m. v., uden at bestemte Personer ere navngivne som dens Repræsentanter, er Angivelsen vel for saa vidt fyldestgjørende, som man deraf i Almindelighed kan slutte til, at de Personer, der udgjøre Foreningens Bestyrelse, ere Publikanter, saa at Meningen i dette Tilfælde er den samme, som hvor Foreningens Bestyrelse optræder som Publikant, uden at dens Medlemmer ere navngivne. I begge Tilfælde er derfor Angivelsen for saa vidt fyldestgjørende, som Bestyrelsens Medlemmer i Henhold til den maa kunne drages til Ansvar for Offentliggjørelsen, for saa vidt Anklageren eller Sagsøgeren selv kan og vil udfinde, hvem de ere; og det bliver da de Medlemmers Sag, som ikke have deltaget i Offentliggjørelsen, at bevise deres Uskyld; C. Goos: Anf. Værk S. 105—106; men paa den anden Side er Angivelsen for saa vidt ufyldestgjørende, som den ikke nævner bestemte Personer, mod hvilke Søgsmaal kan rettes, hvilket dog aabentbart helt igjennem er Presselovens Forudsætning. Selv om de paagjældende Bestyrelses Medlemmer findes opførte i et eller andet offentliggjort Register, kan det i Følge Presselovens Affattelse ikke være det Offentliges eller den private Sagsøgers

Pligt at skulle gjennemgaa dem, om han der maatte kunne finde Navnene; og endnu mindre kan det være overladt vedkommende selv at søge disse, hvor de ikke findes offentlig registrerede. Men her hjælper da Forskriften i Presselovens § 3 i Slutningen, hvor det hedder, at enhver af de Personer, hvem Ansvaret saaledes kan komme til at paahvile, Bogtrykkeren derunder indbefattet, er, naar han dertil opfordres og ikke selv vil overtage Ansvaret, pligtig til at meddele de Oplysninger, som maatte være fornødne for at godtgjøre, at Ansvaret paahviler en af de foregaaende; dog skal saadan Opfordring ske inden tre Maaneder, efter at Bekjendtgjørelsen om Skriftets Udgivelse første Gang har været indrykket i et offentlig Blad; jfr Loven om Rettens Pleje § 161.

Ved denne Forskrift i Lov 3 Jan. 1851 § 3 kan nu erindres, at den kun angaar Oplysninger om ansvarlige Personer. Ligesom Eftermanden er pligtig til at opgive dem, netop for at de kunne drages til Ansvar, hvis han selv vil slippe derfor, saaledes er han berettiget til ved sine Meddelelser at faa Ansvar paalagt dem. Anderledes stiller Forholdet sig, naar der ledes efter uansvarlige Personer, f. Ex. unavngivne Forfattere. Dem er den Ansvarhavende ligesaa lidt pligtig til at opgive, som han er berettiget til at gjøre det i det Øjemed at faa dem draget til Ansvar for Offentliggjørelsen. En anden Sag er, at den almindelige Pligt til at meddele, hvad man ved, til Retssagers Oplysning ved Undersøgelse om begaaede Lovovertrædelser; jfr U. f. R. 1886 S. 96, 135, 137, 139, 600; eller i andre Tilfælde, hvor der ikke er Tale om at gjøre Ansvar for Offentliggjørelsen gjældende; jfr U. f. R. 1886 S. 350; 1889 S. 289; 1892 S. 137; ogsaa paahviler dem, der selv ere ansvarlige for den; jfr dog Loven om Rettens Pleje § 161, hvorefter en paa Bladet navngiven Redaktør og Redaktionssekretær ved et offentligt Blad kan nægte Vidnesbyrd angaaende, hvem der er Hjemmelsmand til en i det paagjældende Blad optagen ikke med Forfatterens Navn forsynet Artikel eller Meddelelse, medmindre Sagen angaa en Forbrydelse der kan medføre højere Straf end simpel Fængsel, eller den angaa Brud paa Tavshedspligt, som paahviler nogen i offentlig Hverv.

Dernæst vise de fremhævede Udtryk formentlig, at Presseloven forudsætter, at Personerne selv ere navngivne, og at der kun er Tale om at bevise de for de navngivne Personers Ansvarlighed stillede Betingelser, hvorom nedenfor. Men vil man, som Retsbrugen gjør, godkjende navngivne Foreningers unavngivne Bestyrelsers Ansvar som Forfatter, Udgiver o. s. v., saa bør det fornuftigvis kun kunne ske paa det Vilkaar, at Eftermændene, hvis de ville slippe fri for Ansvar, bør levere fyldestgjørende Bevis for, hvilke deres ansvarlige Formænd ere. Det vil da i særdeleshed være Bogtrykkeren, hvem denne Forpligtelse indenfor den

i Loven dragne Tidsgrænse kommer til at paahvile. Paa denne Maade fastholdes Lovens Grundsætning, at Anklageren eller Sagsøgeren fritages for enhver Undersøgelse og Bevisførelse for, hvilken den eller de skyldige ere.

Den anførte Regel vil dernæst ogsaa kunne faa Betydning, hvor en Formand er navngivet, men de yderlige fornødne Oplysninger for at kunne drage ham til Ansvar mangle f. Ex. Oplysning om Formandens virkelige Tilværelse; U. f. R. 1881 S. 695; 1907 S. 733; og hans Bopæl; U. f. R. 1885 S. 1162; hvor den benægtes; U. f. R. 1904 A. S. 720 eller hans Identitet, hvor Navnet er et saadant, som bæres af mange, og den rette Indehaver derfor vanskelig med Sikkerhed lader sig udfinde, f. Ex. en Strejkekomités Medlemmers Navne og disses Bopæl; U. f. R. 1898 S. 531. I det oprindelige Forslag til Bestemmelsen lød ogsaa Affattelsen paa, at vedkommende skulde være pligtig til at meddele de Oplysninger, som maatte være fornødne, for at en af de foregaaende i Rækken kan drages til Ansvar; Landstings Tid. 1ste Session, Sp. 636. Denne Bestemmelse blev udstemt i Folketinget; Folketings Tid. 1ste Session Sp. 6551; og i det senere i Folketinget indbragte private Lovforslag var heller ingen tilsvarende Bestemmelse optaget; men den blev gjenindført under Forhandlingerne i Henhold til en Bemærkning af Justitsministeren om, at man paa ingen Maade kunde undgaa i Lovforslaget at optage saadanne Bestemmelser, hvoraf det tydelig fremgik, at den paafølgende i Rækken, naar han opfordredes til at angive en af de foregaaende, fordi disse vare det Offentlige ubekjendte, var pligtig til at meddele saadanne Oplysninger, som kunde fritage ham for Ansvar derved, at en af de foregaaende i Rækken kunde drages til Ansvar. Bestemmelsen blev da optaget i den fornævnte noget ændrede Affattelse, idet Oplysning om, at en af de foregaaende i Rækken kan drages til Ansvar, er ombyttet med at »Ansvaret paahviler en af de foregaaende«. De førstnævnte Udtryk kunde nemlig forstaas derhen, at Eftermanden skulde til sin egen Befrielse oplyse, at Ansvar virkelig kunde gjøres gjældende mod Formanden, hvilket passede efter Regjerings Udkastets oprindelige Affattelse, hvorefter Formanden ved Sagens Anlæg skulde være indenfor Statens dømmende Myndigheds Omraade; men dette var ikke Folketingsudvalgets Mening, som var fornøjet med, at Formanden, da Skriftet udkom, var bosat her i Riget. Oplysning derom vilde da ikke ubetinget medføre, at Formanden kunde drages til Ansvar, f. Ex. naar han var flyttet, men vel at han erkjendtes for at være ansvarlig; derfor blev det sidste korrektere Udtryk valgt. Til de omspurgte Oplysninger høre de nødvendige Oplysninger om Formandens Tilværelse overhovedet, hans Identitet og endelig om, at han fyldestgjør de særlige Ansvars Betingelser, som Presseloven stiller op.

Dertil hører først, at vedkommende selv har navngivet sig paa Skriftet i Offentliggjørelses Øjemed; jfr S. 390. Benægtes dette, idet Navngivelse eller Offentliggjørelse paastaas at være sket uden vedkommendes Vidende og Vilje, maa Eftermanden til sin egen Befrielse godtgjøre Benægtelsens Urigtighed. Dernæst kræver Presseloven, at vedkommende navngivne Forfatter e n t e n, da Skriftet udkom havde fast Bopæl her i Riget, eller ved Sagens Anlæg var under Statens dømmende Myndigheds Omraade. Samme Betingelser gjælde for Udgiverens, Forlæggerens og Kommissionshandlerens Ansvar; jfr Ordene: under samme Vilkaar. Disse Betingelser, hvis Forstaaelse ikke giver Anledning til Tvivl, ere mildere, end Reglerne i Fdg 27 Septbr 1799 § 17, hvorefter Forlæggeren og Trykkeren af et Skrift begge skulde indestaa for, at den derpaa navngivne Forfatter var den sande, samt at han, dersom Skriftet paataltes, var og forblev til Stede, saa at han ved Lovmaal og Dom kunde drages til Ansvar for dets Indhold. Brast saadan Hjemmel dem, skulde de staa i Forfatterens Sted og dømmes til at lide den Straf, som vilde have ramt ham, i Fald han havde været til Stede.

De anførte Bestemmelser ere dog ikke at anse som udtømmende. Det er en Selvfølge, at der maa underforstaas efter Forfatteren: »dersom han fyldestgjør de almindelige Betingelser for overhovedet at kunne drages til strafferetlig Ansvar for sine Handlinger«. Det er nemlig givet, at Presseloven ikke har villet slette disse, saa vist som den ikke kan have villet, at Personer under kriminel Lavalder skulde kunne drages til Ansvar for Presseovertrædelser. Regjeringsudkastet havde endog foreslaaet, at Forfatteren for at kunne drages til Ansvar skulde være i det mindste atten Aar gammel; Landstings Tid. 1ste Session, Sp. 62; men denne Bestemmelse udgik efter Landstingsudvalgets Forslag; Landstings Tid. 1ste Session, Sp. 635: »og naar dette sker, er det en Selvfølge, at Lovens almindelige Regel med Hensyn til den kriminelle Lavalder indtræder«. Heller ikke kan der fornuftigvis være Tale om at drage afsindige Personer til Ansvar for Presseforseelser saa lidt som for andre Overtrædelser.

Men medens altsaa de almindelige Strafbarheds Betingelser bør underforstaas, er det et andet Spørgsmaal, om og hvorvidt ogsaa den almindelige strafferetlige Betingelse for Personernes Underkastelse under den danske Stats Straffemyndighed bør underforstaas. Herved er nu imidlertid at erindre, at der før 1866 ikke fandtes almindelige Lov regler, afgrændsende Omraadet for den danske Stats Straffemyndighed. A. S. Ørsted havde udviklet Reglerne derom med Støtte af enkelte specielle Lovregler; jfr Eunomia IV S. 74—113; T. Algreen Ussing: Haandbog i den danske Kriminalret S. 42; F. L. Bornemanns Strafferet I S. 29 flg

Paa Grundlag af Ørsteds Teori ere Reglerne senere blevne kodificerede i almindelig borgerlig Straffelov 10 Febr 1866 §§ 2; jfr 4—5. Men disse almindelige Lovregler existerede altsaa ikke den Gang, da Presseloven udkom, saaledes at Presseloven ikke kunde henholde sig til dem, hvorfor det var i sin Orden, naar den i det hele taget vilde ordne Ansvarsforholdet i Henseende til Offentliggjørelser, at den da ogsaa ordnede Spørgsmaalet om, hvilke Personer der kunde inddrages derunder, og naar den i saa Henseende har opstillet bestemte Regler, kunne disse ikke antages at være ændrede eller ophævede ved Straffelovens efterfølgende Kodification af de almindelige strafferetlige Afgrænsnings Regler.

Regjeringsudkastets Forskrift lød blot paa, at Ansvaret paahvilede Forfatteren og navngivne Eftermænd, naar de fandtes indenfor Statens dømmende Myndigheds Omraade, hvilket efter den almindelige Opfattelse vilde sige, at Formanden i Rækken skulde være tilstede under den dømmende Myndigheds Omraade paa den Tid, da Anken rejstes eller Sagsanlæg fandt Sted: Landstings Tid. 1ste Session, Sp. 62; 74; 1049; Folketings Tid. 2den Session Sp. 1478—1479. Denne Bestemmelse, som havde den prøjssiske Presselov til Forbillede; Landstingstidende 1ste Session Sp. 73; gik tydelig nok efter sin Ordlyd ud paa at hjemle Statens Straffemyndighed over Presseforseelser i videst mulige Udstrækning. Var et ifølge Indholdet strafbart Skrift offentliggjort her i Riget, kunde vedkommende Forfatter straffes uden Hensyn til Handlingsstedet, naar det blot var muligt, at den danske Statsmagt kunde udøve sin Straffemyndighed over ham; jfr A. V. Scheel: Privatrettens alm. Del I S. 449—450. Denne Bestemmelse er vedblivende fastholdt i § 3, som bestemt hjemler, at Ansvaret paahviler Forfatteren, naar han ved Sagens Anlæg befinder sig indenfor Statens dømmende Myndigheds Omraade, og den maa derfor ogsaa gjælde uden Hensyn til Handlingsstedet. Den i den senere almindelige borgerlige Straffelov 10 Febr 1866 § 2 indeholdte Regel kan ikke nu udfylde Pressens Forskrift, ligesaa lidt som der under Forhandlingerne var Tanke eller Tale om, at de ved Lovens Givelse herskende almindelige Teorier om Udstrækningen af Straffelovens personelle Virkekreds skulde kunne gjøre det.

At man naaede til at give Presselovens Ansvarsregler en saa vid Udstrækning, forklares naturlig ved, at paa den Maade Ansvarsbetingelsen for Formanden og Fritagelsesbetingelsen for Eftermanden kunde falde sammen. Var Formanden blot her i Riget ved Søgsmaalets Anlæg, kunde man holde sig til ham og lade de andre gaa fri.

Men naar man saa gjennemlæser Regjeringsudkastets Motiver, bliver man lidt forundret ved deri at finde forudsat en Betingelse for Formandens Ansvarlighed, hvorom Udkastet selv aldeles intet indeholder,

nemlig, som det udtrykkes i Landstingstidende 1ste Session Sp. 71, at han h ø r e r h j e m m e h e r i R i g e t, saaledes at han er Statens dømmende Magt undergiven paa den Tid, Anken rejses.

Denne Uoverensstemmelse skyldes en Sammenblanding af to forskjellige Spørgsmaal, nemlig: 1) Hvilke ere Betingelserne for Formandens Ansvar? og 2) Hvilke ere Betingelserne for, at Eftermanden kan befris for sit Ansvar? Det kan nemlig meget vel tænkes, at en Lovgivning ikke lader Eftermanden gaa fri, selv om Formanden er ansvarlig, naar denne f. Ex. unddrog sig Ansvaret ved Flugt.

Medens nu Regjeringsudkastet alene besvarede det første Spørgsmaal, gaa Motiverne med den ældre Presseforfølgning som Udgangspunkt nærmest ud paa at besvare det andet. Fdg 27 Septbr 1729 § 17 paalagde nemlig, som ovenfor S. 368 anført, Forlæggeren og Trykkeren af et Skrift at indestaa for, at den navngivne Forfatter var den sande, samt at han, dersom Skriftet paataltes, v a r o g f o r b l e v t i l s t e d e, saa at han ved Lovmaal og Dom kunde drages til Ansvar og Undgjældelse for dets Indhold, da i modsat Fald Straffeansvaret gik over paa hine. I de i 1844 stedfundne Presselovs Forhandlinger var denne Forlæggerens og Trykkerens Kavtionsforpligtelse imidlertid af Regjeringen selv foreslaaet betydelig formildet, dels derved, at Forpligtelsen ikke gik videre end til, at Forlægger og Trykker paa den Tid, da Anken fremkom, burde meddele de Oplysninger, navnlig angaaende Forfatterens eller Udgiverens Opholdssted, der maatte være nødvendige for at denne kunde drages til Ansvar, dels derved, at den kun skulde vedvare i 6 Maaneder efter første Gang stedfunden Bekjendtgjørelse af Skriftet. Stænderforsamlingen indstillede imidlertid yderligere, at Forlæggerens eller Bogtrykkerens Forpligtelse maatte anses opfyldt, naar de oplyste, hvor Forfatteren eller Udgiveren havde sit faste Hjem i Kongens Rige paa den Tid, da de havde overtaget Forlaget eller besørget Trykningen. Fra dette Udgangspunkt ræsonnere imidlertid Motiverne derhen, at det, naar Ansvaret ved den nye Presselov kun lægges paa en efter en, synes at være en tilstrækkelig begrundet Fordring, at bemeldte Personer, naar de ikke paa anden Maade forvisse sig om Indholdets Beskaffenhed, maa have saameget Kjendskab til den Mand, paa hvem de fremskyde Ansvaret, at han vil lade sig finde, hvis der derom maatte blive Spørgsmaal. Den blotte Oplysning om, at Formanden havde hørt hjemme her i Riget paa den Tid, da Skriftet udkom, vilde derfor ikke være tilstrækkelig men efterlade en Lakune, som maatte bevirke, at en Presseovertrædelse ikke sjældent kunde forblive ustraffet, idet Forfatteren kunde begive sig ud af Riget, hvortil der vilde være saa megen større Opfordring, jo større Brøden havde været; Folketingtidende 2 Sess. Sp. 1478. Folketings-

udvalget; Folketingstidende 1ste Session Sp. 6552; ræsonnerede derimod ud fra samme Udgangspunkt saaledes: »Man kan næppe billigvis fordre mere, end at den, der staar i et af de nævnte mere underordnede Forhold som Forlægger, Forhandler, Trykker til Skriftet skal sørge for at have en for sig, der er navngiven paa Skriftet, enten som Forfatter eller Udgiver, og som, hvis han ikke er tilstede, naar Sagen anlægges, i alt Fald paa den Tid, Skriftet udkom, havde fast Bopæl her i Riget. Ligesom dette er en Fordring, der billigen kan gjøres til enhver, der vil forlægge eller i Kommission forhandle et Skrift, og ligesom man ogsaa billigen maa kunne fordre, at den, der paatager sig at trykke et Skrift, i alt Fald skal have for sig en navngiven og bosat Forlægger eller Forhandler, hvis han ikke selv vil anses som Udgiver, saameget mere som det i og for sig maa være ham mistænkelig, at Skriftet er saa forladt, at ingen endog blot vil træde i et saadant underordnet Forhold til det, saaledes tro vi (Udvalget) ogsaa paa den anden Side, at Fordringerne ere saadanne, at Staten i dem har tilstrækkelig Betryggelse for at Straffen vil kunne naa den, der har forbrudt sig mod Loven«. I Henhold til disse Overvejelser af Betingelserne, hvorunder det kunde forsvares at lade Eftermanden slippe, førtes man da til at opstille et nyt Alternativ for Formandens Ansvarlighed ved Siden af det tidligere, som fastholdtes, nemlig at han paa den Tid, da Skriftet udkom, havde fast Bopæl her i Riget.

En Overvejelse af de Betragtninger, der have ført til denne alternative Betingelse, viser da, at Lovgivningen ikke særskilt har overvejet Betingelserne for den enkelte Formands Ansvar i den omhandlede Retning for sig betragtet, men har villet fastsætte dem ud fra det Synspunkt, at Ansvarsbetingelserne for Formanden tillige kunde være Befrielses Betingelser for Eftermanden. Kun paa den Maade kunde man nemlig gjennemføre Grundsætningen om, at Ansvaret kun skulde paalægges en efteren. Derfor brød man sig ikke om den almindelige strafferetlige Sætning, at enhver, som havde begaaet Offentliggjørelses Handlingen her, selv under et midlertidigt Ophold, kunde drages til Ansvar for den; thi man kunde ikke nøjes med en saadan ansvarlig Formand, som med Lethed kunde være forsvunden, inden Sagens Anlæg. Og kunde man ikke nøjes med ham, saa maatte samtidig med ham Eftermanden erklæres ansvarlig; men derved vilde altsaa Ansvaret samtidig kunne gjøre gjældende mod en Flerhed af Personer, hvilket vilde være i Strid med den anførte Grundsætning om Enkeltmands Rækkens Ansvar. For at fastholde denne Grundsætning krævede man da saadanne Betingelser for Formandens Ansvar, i Kraft af hvilke man havde en vis Betryggelse for, at hans Ansvar ikke vilde blive illusorisk, men at han virkelig vilde

kunne sagsøges her i Landet; og naar denne Betryggelse forelaa, kunde man da ogsaa forsvare samtidig at lade Eftermanden gaa fri. Af saadanne Betingelser var alternativt den første, at Formanden ved Sagens Anlæg var tilstede her i Landet; den anden, at han havde fast Bopæl her i Landet, da Skriftet udkom. Naar nemlig Formanden var en bosiddende Mand, havde man allerede deri en rimelig Sikkerhed for hans Tilstedeblivelse, som det Offentlige og derfor ogsaa Enkeltmanden ordentligvis maatte kunne slaa sig til Ro ved.

Hvis man saa uden for Presselovens Betingelser i Henhold til alm. borgerlig Straffelov 10 Febr 1866 § 2, vilde drage Formanden til Ansvar f. Ex. hvor han har offentliggjort Skriftet under et midlertidigt Ophold her i Landet, vilde man komme i en bestemt Strid med denne fra alle Sider anerkjendte Hovedgrundsætning, hvorpaa Presselovens hele Ansvarssystem hviler, at nemlig til ethvert givet Tidspunkt Ansvaret kun kan gjøres gjældende mod et enkelt Ledemod i Ansvarsrækken. Om at fritage et saadant, fordi den almindelige borgerlige Straffelovs Ansvarsbetingelser ikke foreligge for dets Vedkommende, vil der derhos ikke kunne være Tale allerede af den Grund, at det vilde være i absolut Modstrid med Presselovens Ord. Disse Resultater bestyrke afgjørende den tidligere fremhævede Sætning, at Presselovens personelle Straferetsomraade og Ansvarsbetingelser ifølge dens ejendommelige Ansvarssystem ere ganske uafhængige af og ikke maa sammenblandes med de Regler, som den almindelige borgerlige Straffelov opstiller i saa Henseende; jfr C. Torp: Den danske Strafferets almindelige Del S. 142.

Hvis Formanden ikke opfylder de her omhandlede Alternativer i Henseende til Underkastelse under den danske Statsmyndighed, kommer Ansvaret ifølge Lovens Ord under samme Vilkaar til at hvile paa Eftermanden, for saa vidt en saadan findes. Men hvorledes forholdes, hvis Formanden frifindes, fordi han ikke fyldestgjør de almindelige Strafbarheds Betingelser i Henseende til Alder og Tilregnelighed? Da disse Betingelser ere underforstaaede, lyder altsaa Reglen for Forfatterens Vedkommende, at Ansvaret paahviler Forfatteren, som fyldestgjør de almindelige Strafbarheds Betingelser, naar o. s. v. Men gaar da Ansvaret ogsaa over paa Eftermændene, naar disse underforstaaede almindelige Strafbarheds Betingelser ikke forefindes, ligesom naar de udtrykkelig krævede Betingelser mangle?

I Regeringsudkastet var, som bemærket S. 395, krævet, at Forfatteren skulde være idetmindste 18 Aar gammel, for at Ansvar kunde paalægges ham, og tillige udtrykkelig bestemt, at Ansvaret i manglende Fald gik over paa Eftermændene. Nu udgik denne Bestemmelse ifølge Landstingsudvalgets Betænkning, men kun fordi man vilde lade An-

svarligheden indtræde for Forfatteren med Opnaaelsen af den almindelige kriminelle Lavalder. Hvis man nu udtrykkelig havde udtalt dette i Paragrafen ved at sætte 15 i Stedet for 18, vilde Resultatet have været givet; 15 Aars Alderen vilde da ifølge Lovens udtrykkelige Ord have været ikke blot en Betingelse for Forfatterens Ansvar, men ogsaa for Eftermændenes Befrielse. Men da Regler om de 15 Aar vilde have staaet aldeles overflødig efter sit umiddelbare Indhold, idet man for Forfatterens Vedkommende naaede til ganske samme Resultat, hvad enten den medtoges eller ikke, er det forklarligt, at med Ændringen af de 18 til 15 Aar hele Bestemmelsen udgik. Saa er det imidlertid et Spørgsmaal, om Tilværelsen af Betingelsen for Forfatterens Ansvar, netop fordi den ikke mere er udtrykkelig udtalt, men kun stiltiende underforstaaet i Henhold til de almindelige strafferetlige Regler, ogsaa er en Betingelse for Eftermændenes Befrielse, eller om Ansvaret i k k e gaar over paa dem, selv om Forfatteren er under kriminel Lavalder, naar han blot opfylder de i § 3 udtrykkelig opstillede Betingelser. At dette sidste ikke var Meningen med Ændringen, men at derefter kriminel Lavalder istedetfor 18 Aars Alderen skulde være en Betingelse i begge Retninger, er givet. Ikke blot er der intet i Udvalgsbetænkningen, som tyder paa det modsatte; men Konnexiteten mellem begge de nævnte Betingelser forudsættes udtrykkelig under de senere Forhandlinger, saaledes af A. F. Krieger og Justitsministeren; Folketingstidende 2. Session, Sp. 1488—89. Den første udtaler saaledes: »under de Betingelser, som ere opstillede i Paragrafen, og h v i s d e t f r e m d e l e s e r e n m y n d i g P e r s o n og de andre Betingelser ere til Stede, saa tror jeg ganske vist, at ifølge den hele Opfattelse m a a e n h v e r a n d e n v æ r e f r i f o r A n s v a r e t« o. s. v.; Sp. 1523 udtaler samme Taler: »Og maa da Tanken være den, at naar der f. Ex. i et Blad som Udgiver af et enkelt Stykke fremtræder en Person, s o m e f t e r d e a l m i n d e l i g e B e g r e b e r k a n v æ r e a n s v a r l i g U d g i v e r, saa er han ansvarlig, og saa er han ene ansvarlig, saa er ikke den ansvarlig, vi ellers ere vante til at betegne som Redaktør«. Justitsministeren udtalte i sin derpaa følgende Replik: »Det glæder mig meget, at en af de ærede Forslagstillere her har udtalt, at det skulde være Meningen, at den, der skal paatage sig Ansvaret som Forfatter o g d e r m e d f r i d e a n d r e, maa være en myndig Person«. At Justitsministeren i sine Bemærkninger misforstod Ordet myndig, som om der ved samme var Tale om civil Myndighed i Stedet for kriminel Lavalder, er i denne Sammenhæng ligegyldig.

I Strafferettens sp. Del III, S. 122—123, har C. Goos dog udtalt sig for den modsatte Mening, at Forfatteren, selv om han er under kriminel Lavalder, naar han blot fyldestgjør de i Paragrafen udtrykkelig krævede

Betingelser, maa frigjøre Eftermanden, og som en af Grundene dertil fremhæves, at Fordringen om hans kriminelle Lavalder ikke er udtrykkelig udtalt. Men i og for sig synes det dog ikke at burde gjøre en saa væsentlig Forskjel, om 18 Aars Alder udtrykkelig var krævet, som i Regeringsudkastet, eller kriminel Lavalder stiltiende forudsættes, saaledes som Tilfældet er i Loven; thi § 1 kræver dog ved Siden af de udtrykkelig nævnte stiltiende Ansvarlighedsbetingelsen som nødvendig Forudsætning for dens Udtryk, at »Ansvaret paahviler« Forfatteren; og naar den i næste Sætning taler om en »saadan« Forfatter, har den en saadan for Øje, hvem Ansvaret i Medfør af foregaaende Sætning paáhviler, eller en ansvarlig Forfatter; jfr Ordene: Har ingen s a a d a n Forfatter navngivet sig, paahviler Ansvaret o. s. v.; men dertil udkræves ogsaa den underforstaaede Betingelse i Henseende til vedkommende Persons Opnaaelse af den kriminelle Lavalder. Naar samme Sætning videre taler om, at Ansvaret »under samme Vilkaar« (som for Forfatteren) paahviler Udgiveren, Forlæggeren og Kommissionshandleren, da maa ogsaa under de fremhævede Udtryk være indbefattet den samme stiltiende underforstaaede Ansvarlighedsbetingelse og naar Paragrafen endelig taler om, at Ansvaret paahviler Bogtrykkeren, maa ogsaa her underforstaas: for saa vidt han overhovedet er en ansvarlig Person. Der kommer derfor kun god Mening i Paragrafens Forskrifter, naar man helt igjennem tilføjer de underforstaaede Ord, og at disse ikke ere udtrykkelig tilføjede, er vel forklarlig, da det saa at sige er en Selvfølge, at man, naar der tales om, hvem blandt flere Ansvaret paahviler, forudsætter, at hver af dem overhovedet er en ansvarlig Person. I Paragrafens Indledning maa derfor ogsaa efter Ordene: »For Indholdet af et her i Riget offentliggjort Skrift paahviler Ansvaret«, tænkes indskudt: »f o r s a a v i d t v e d k o m m e n d e o v e r h o v e d e t e r e n a n s v a r l i g P e r s o n«, Forfatteren o. s. v. Naar C. Goos l. c. dernæst fremhæver, at Lovens Ansvarssystem ikke kræver den anførte Følge, fordi det ikke strider derimod, at der af almindelige Grunde kommer til at mangle en ansvarlig Person, saa er dette vel korrekt, for saa vidt Eftermændenes Ansvar angaar. I saa Henseende har Lovgiveren ikke været tilstrækkelig betænksom. Den har saaledes paalagt Bogtrykkeren det endelige Ansvar, forudsættende, at Næringslovgivningen og Bedriftens Natur regelmæssig vil medføre, at han er en her hjemmehørende ansvarlig Person, men uden at skabe nogen Slags Sikkerhed for, at han virkelig er ansvarlig eller kan fyldestgjøre de i § 1 udtrykkelig fastsatte Betingelser i Henseende Bopæl eller Opholdssted. Derimod gjælder samme Sætning ikke, hvor Talen er om Formændene. Her har det, som foran paavist, været Lovens Opgave at fastsætte deres Ansvarsbetingelser netop paa en saadan Vis, at det derefter kunde forsvares at lade Efter-

mændene gaa fri. Hvilken fornuftig Mening skulde der saa imidlertid være i hele Lovens Ordning, hvis en ansvarsløs Formand kunde fri Eftermanden? Hvad kunde det nytte, at Lovgivningen indgaaende havde beskjæftiget sig med Garantierne i Henseende til Bopæl og Opholdssted, for at Formanden kunde drages til Ansvar, naar man havde bortset fra den allerførste Betingelse af alle, at han overhovedet var en ansvarlig Person. For at ikke hele Systemet skal blive meningsløs, maa denne sidste derfor nødvendigvis underforstaas; den kan underforstaas i Henhold til den almindelige Straffelovgivnings Ansvarsbetingelser, til hvilke Loven paa dette Punkt henholder sig, og den er, som foran paavist, ogsaa bleven udtrykkelig underforstaaet baade af Regeringen og i Rigsdagen i Henseende til Formandens Opnaaelse af kriminel Lavalder, idet man, netop fordi der ikke stilledes særlige Betingelser med Hensyn til den for Presseforseelsers vedkommende, fandt en udtrykkelig Omtale deraf overflødig.

Et tilsvarende Spørgsmaal kan dernæst i Presseloven rejses, hvor Formanden findes at have været utilregnelig, den Gang Skriftet blev udgivet, og det maa besvares paa samme Maade, som hvor han er under kriminel Lavalder; jfr C. Goos: Anf. Værk, S. 123. Her er kun den Forskjel, at, medens Eftermanden regelmæssig kan forventes at være bleven vidende om Formandens Alder, skjønt det modsatte ogsaa kan tænkes, f. Ex. hvor han kun har forhandlet skriftlig med ham, vil det snarere kunne være Tilfældet, at han hverken kjendte eller kunde kjende hans Sindssygdom. Men denne mulige Godtroenhed vil dog ikke afgive nogen tilstrækkelig Grund til at lade Eftermanden gaa fri; thi Formandens mulige Ansvarsløshed paa Grund af Sindssyge vil kun være en af den Art ubehagelige Overraskelser, for hvilke Eftermanden ogsaa af anden Grund kan være udsat.

Det kan tænkes, at den navngivne Person viser sig ikke at være den virkelige Forfatter, eller at Navnet ikke er hans virkelige Navn, eller at det rette Navn er anbragt paa Skriftet uden hans Vidende og Vilje o. s. v. Ligeledes kan det tænkes, at det lovstridige i Skriftets Indhold har været saaledes skjult af Forfatteren, at det ikke med skyldig Opmærksomhed kunde og burde være opdaget af Eftermanden; f. Ex. naar det lovstridige Indhold først udkommer derved, at man læser Begyndelsesbogstaverne af hver Linie i et Digt; e. l. F. C. Bornemann: Saml. Skr. IV, S. 310; Holck: Statsforf. Ret II, S. 350—51; have udtalt den Formening, at man i et sligt Tilfælde formentlig kunde bortse fra Reglerne i Lov 3 Jan. 1851 § 3 og straffe Forfatteren i Henhold til de almindelige strafferetlige Regler; men dette kan ikke lade sig gjøre; C. Goos: Straffe-rettens alm. Del II, S. 317 flg., sp. D. III, S. 124—25. Ved Ansvaret for

Presseforseelser er der nemlig den Ejendommelighed, at en Person kan overtage Ansvaret for en andens Offentliggjørelser og af en andens Aandsfrembringelser. Adgangen dertil har man holdt aaben af Hensyn til Offentliggjørelsens Frihed ved at værge Forfatterens Navnløshed, hvilken man har anset for et Samfunds Gode. Men med en saadan Overtagelse af et Ansvar er der altid forbunden en Risiko, og skal Øjemedet kunne naas, maa denne være ubetinget; thi hvis der skulde tilføjes Forbehold om i Tilfælde af en uforudset Risiko for Udgiveren at kunne søge tilbage til Forfatteren, vilde deraf opstaa en Usikkerhed, der vilde gøre Værnet for Navnløsheden illusorisk. Hvis man saaledes vilde sige, at Navnløsheden ikke skulde respekteres, hvor Forfatteren havde udvist svigagtig Omgang med Ansvarets Overtagelse; C. Goos: Strafferet Alm. Del II, S. 318; vilde det ganske afhænge af Eftermanden, om ikke Forfatteren blev røbet ved en mod ham fremsat muligvis ganske futil Sigtelse for svigagtig Omgang, som vilde afføde Forfatterens Inddragelse i Sagen. Skulde dernæst den navngivne Forfatter i alle Tilfælde være angerløs, og Ansvarets Overtager kun straffes i Tilfælde, hvor hans personlige Forhold til Offentliggjørelsen fyldestgjorde de almindelige Betingelser for Strafskylds Paadragelse, vilde Retssikkerheden kunde lide Skade derved, at Presseforseelser kunde forblive ustraffede. En fyldestgjørende Fredning af Navnløsheden i Forbindelse med en behørig Haandhævelse af Retssikkerhed udkræver derfor Adgang for en Person til at paatage sig Straffen for Offentliggjørelser, ved hvilke de almindelige Betingelser for Strafs Lidelse ikke foreligge for hans personlige Vedkommende, og skjønt Straffen rammer Goder, hvorover det i Almindelighed ikke er givet den enkelte at kunne raade efter Forgodtbefindende. Men dog er det et Spørgsmaal, om Retsbrugen vil haandhæve denne Konsekvens fuldt ud. Naar nemlig Højesteret ved Dom 4 Febr 1886; U. f. R. 1886, S. 542—43, har frikjendt en tiltalt Redaktør, fordi det ikke ansaas som den naturligste Forstaaelse af en Offentliggjørelse i en Avis, at den indeholdt en Lovstridighed, saa ses det ikke, med hvad Føje man skulde kunne dømme en Udgiver, hvor, som i det ovenfor anførte Exempel, Lovstridigheden er i den Grad skjult, at enhver anden, end selve Forfatteren kun ved et rent Tilfælde kan opdage den, jfr dog C. Torp: Strafferetten: Almindelig Del S. 474.

Som fremhævet i en Kjendelse i U. f. R. 1891, S. 254, indeholder § 3 i Presseloven en bestemt Forudsætning om, at det, for hvilket det i Paragrafen omhandlede Ansvar kan gjøres gjældende, forbliver det samme, hvad enten Ansvaret bæres af Forfatteren selv eller overtages af en af de dertil kvalificerede Personer, og at det derfor maa blive uden Betydning for Bestemmelsen af bemeldte Ansvar, om det ved Vidner, der have haft Kjendskab til Forfatteren og dennes Hensigt med det paa-

gjældende Skrift, oplyses, at Forfatteren har tilsigtet at lægge andet eller mere ind i sit Skrift, end det, der kan anses for at have fundet Udtryk i samme.

Som ovenfor S. 388 omtalt, indeholder Presseloven ingen særlige Ansvarsregler i Henseende til periodiske Skrifter. Dens Udtryk »Skrift« omfatter ogsaa »Blad«; Folketings Tid. 2den Session, Sp. 1440; 1460; 1461; 1462. Det var det tidligere paa en Flerhed af Personer, Forfatter, Udgiver, Redaktør hvilende Ansvar, som man ogsaa for periodiske Skrifters vedkommende vilde bort fra ved ligeledes her at opstille Enkeltmands Ansvarsrække, og man mente at kunne indordne dennes Medlemmer under de samme Kategorier og samme Betegnelser, som Tilfældet var ved ikke periodiske Skrifter; Landstings Tid. 2den Session, Sp. 1868; U. f. R. 1871, S. 414. Men ved den periodiske Presse har Forholdenes Ejendommelighed i andre Lande, ligesom i vor ældre Ret, affødt egne Virksomheder med tilsvarende Benævnelser og disses Indordnen i Ansvarsrækken ogsaa i vor gældende Ret medført, at man ikke med samme Lethed og Klarhed har kunnet anvende Presselovens Ansvars Kategorier paa disse Skrifter.

Sæt f. Ex., at et Selskab beslutter sig til at udgive et Blad, saa maa det have en Person, der paa Selskabets Vegne besørger Udgivelsen. Denne Person kan da ikke kalde sig Udgiver; thi dette er i Virkeligheden Selskabet; paa Bladet kan vel for Ansvarets Skyld sættes: Udgivet af et Selskab ved N. N.; paa Udgivernes Vegne N. N.; men naar nu denne Virksomhed ved Udgivelsen er vedkommendes Livsgjerning, og denne skal betegnes ved en almindelig Benævnelse, saa findes ingen sprogrigtig mere tilsvarende end netop Redaktør. Naar der da paa Bladet findes navngivet en Bogtrykker, hvis hele Virksomhed kontraktmæssig indskrænker sig til dette Hverv, og foruden ham kun en navngiven Redaktør, der repræsenterer vedkommende Selskab i Henseende til Udgivervirksomheden, saa kan det ikke være tvivlsomt, at Redaktøren uden videre bør anerkjendes som ansvarlig over for Presseloven. Benævnelsen N. N.: Redaktør, i Stedet for: udgivet ved N. N., kan lige saa lidt gjøre Forskjel her, som ved uperiodiske Skrifter. Da Redaktøren her i Virkeligheden har foranstaltet Offentliggjørelsen eller er den virkelige Udgiver, saa er det i fuld Overensstemmelse med Presselovens Tankegang, naar Ansvaret virkelig lægges paa ham; jfr ovenfor S. 389; Folketings Tid. 2den Session, Sp. 1522—23. Dette er ogsaa anerkjendt ved H. R. D. 15 Juni 1871; H. R. T. s. A. S. 210; der i et Tilfælde, som det foreliggende, drog Redaktøren fremfor Bogtrykkeren til Ansvar. Den samme Følgesætning maa ogsaa opstilles, hvor ingen særskilt Udgiver findes, men kun en Bogtrykker og en Redaktør, der begge ere nævnte paa Bladet. H. R. T. 1863, S.

791. Selv om Bogtrykkeren da maatte være Bladets Ejer eller Driftsherre, men dog ikke udtrykkelig betegner sig som Udgiver, maa Meningen naturlig være, at han ikke udfører denne Virksomhed, som derfor i foreliggende Fald maa forudsættes at øves af Redaktøren, og denne maa derfor være ansvarlig som Udgiver fremfor Bogtrykkeren. Hvor dernæst foruden Bogtrykkeren en Forlægger er nævnt i Forbindelse med Redaktøren, maa Forholdet opfattes paa samme Maade, som hvor der findes nævnt en Udgiver og en Forlægger paa et ikke periodisk Skrift, idet Forskjellen i Ordbrugen her ligesom ved Samleværker ofte vil kunne bero paa et tilfældigt Valg.

Hvis en Flerhed af Redaktører er angivet paa Bladet, men den ene af dem underskriver sig »For Udgiverne«, har Retsbrugen ogsaa erklæret ham for alene ansvarlig; U. f. R. 1905 A, S. 552. Men samme Regel burde da ogsaa følgerigtigt fastholdes, hvor der paa Bladet baade staar navngivet en Udgiver og en Redaktør. Her findes en Person, der udtrykkelig selv erklærer sig at henhøre under en af Presselovens Ansvarligheds Kategorier, og en anden Person, som ikke gjør det. Man kan da ikke uden at vende op og ned paa Ordene erklære Redaktøren for Udgiver, og man kan heller ikke uden at gjøre Vold paa Loven erklære Redaktøren for ansvarlig og lade Udgiveren være ansvarsfri. Dette kan navnlig ikke forsvares ved en Paaberaabelse af, at »udgivet og trykt hos« i et sligt Tilfælde er lig med »forlagt af og trykt hos«; U. f. R. 1881, S. 697; thi dette forholder sig ikke rigtig. Udgiveren af et periodisk Skrift har ikke blot, som ordentligvis Forlæggeren, en vis Ret i en andens Skrift, en mere eller mindre begrænset Ret til at udgive det; men selve Skriftet, den fulde Ret til Udgivelsen af det er hans; og han indskrænker sig hellere ikke til alene at raade for dets Økonomi. Dette gjælder ikke blot, hvor Bladet udgives nærmest med et mere ideelt Formaal for Øje for at skaffe Udgiverens Anskuelser stærkere Udbredelse blandt Mængden; men ogsaa fra et rent Forretningsstandpunkt; thi hele Bladets Ledelse kan og vil være af stor Betydning for dets økonomiske Status. Derfor vil en Udgiver regelmæssig øve en bestemt Indflydelse paa hele Bladets almindelige Holdning i politisk, litterær, journalistisk m. fl. Henseender, og for saa vidt han behøver andres mere end blot manuelle Medvirkning til en mere omfattende Udgiver Virksomhed ved at samle, ordne, bearbejde og efter Omstændighederne forfatte Stoffet til Bladet, ere de dertil antagne Personer kun at anse som hans betroede Mænd, der udføre hans Gjerning, og som saadanne ere ansvarsløse Personer. Om han maatte navngive dem paa Bladet, kan det have moralsk og politisk men ikke juridisk Betydning, da Udgiveren som saadan, men ikke hans Fuldmægtige eller Medhjælpere ere ansvarlige ifølge og over for Presseloven. At Rets-

brugen ogsaa principielt deler denne korrekte Opfattelse af en Redaktørs Stilling som saadan, hvor tillige Udgiver findes nævnt, fremgaar af, at den regelmæssig fordrer et Tillægsord tilføjet for at erklære en Redaktør for ansvarlig, nemlig at han er betegnet som »ansvarhavende«, »ansvarlig over for Presseloven« eller lignende. C. Goos: Str. R. sp. D. III, S. 115. »Ansvarhavende« er nu et i og for sig ubeføjet Udtryk at benytte for en Person; thi han kan ifølge Presseloven kun angive den Virksomhed, som han udfolder ved Bladet; saa er det Dommeren, der eventuelt i Henhold til Loven afgjør, om han er ansvarshavende. Meningen med Udtrykket kan derfor i det højeste være den, at vedkommende skal være ansvarlig over for Presseloven, idet han har erklæret sig rede til at paatage sig Ansvaret. Deraf kan man nu ikke umiddelbart vide noget om hans Udgivervirksomhed, men man naar dertil ad Slutningsvejen, idet man siger: Da han har Ansvar for Bladets Indhold, maa han ogsaa have Hals og Haand over dette og kunne træffe selvstændig Bestemmelse om, hvad der skal staa deri eller ikke, og er altsaa fra Presselovens Synspunkt den egentlige Udgiver, der som saadan maa være ansvarlig over for Loven, medens den saakaldte Udgiver er indskrænket til at varetage de øvrige med Udgivelsen forbundne Forretninger og derfor maa staa uden for Presselovens Ansvarskreds. Den uundgaaelige Følge af den anførte Sprogbrug er imidlertid, at al Vægten falder paa Tillægsordet »ansvarshavende« og hele »Redaktørens« Virksomhed som saadan over for Presseloven anses som irrellevant. Derfor finder man ogsaa i Retsbrugen den, der blot er betegnet som »ansvarhavende« draget til Ansvar for Bladets Indhold, medens en ved Siden af ham navngiven Redaktør erklæres for ansvarsfri; C. Goos: Anf. Værk III S. 116—117. Men det Forsvar, som føres for denne Ansvars Ordning ved en Slutning fra Betydningen af Ordet »ansvarhavende« til samme Persons Virksomhed ved Bladet, er ikke fyldestgjørende, da selve Slutningen er usikker. Som »ansvarhavende« eller »ansvarlig overfor Presseloven« har vedkommende med Nødvendighed ikke videre Beføjelse end til at kunne forlange udeladt af Bladet, hvad der formentlig vilde kunne paadrage ham Ansvar efter bemeldte Lov. Han behøver derfor i det højeste at have et Veto med Hensyn til Bladets Indhold eller endog kun med Hensyn til dets Offentliggjørelse, idet Bladet kan være baade sat og trykt, forinden den » ansvarhavende Redaktør« faar set det; U. f. R. 1897 S. 1088. Den hele positive Virksomhed, som maa udfoldes for at tilvejebringe, samle, ordne og tilpasse Bladets Text, og som er det væsentlige ved Udgivelsen, behøver derfor aldeles ikke at være hos den ansvarhavende, som derfor heller ikke behøver at være nogen virkelig Udgiver; og selv den negative Beføjelse, hvorover han raader, vil under givne Forhold kunne være saa lidet bety-

dende og af en saa rent formel Natur, at der ikke er nogen som helst virkelig Grund til at lægge Vægt paa den. Derfor har Retsbrugen ogsaa gjort Skridtet fuldt ud ved i Henseende til Ansvarets Paalæg blot at lægge Vægt paa, at Personen er »ansvarhavende« og som saadan den, der, hvor ingen Forfatter er navngiven, fortrinsvis paatager sig Ansvaret for Udgivelsen. En saadan ansvarhavende for et Blad er da bleven dømt for Artikler i Bladet, som han slet ikke havde set, førend de paagjældende Numre af Bladet udkom; C. Goss: Anf. Værk III S. 110—111. Derved er Retsbrugen naaet til et afgjort Brud med Presseloven. Den har slaaet en Streg over Lovens Grundsætning, at en vis Virksomhed for et Skrifts Offentliggjørelse er et nødvendigt Grundlag for at kunne bære Ansvaret for det, og denne Grundsætnings Gjennemførelse ved Opstilling af bestemte Ansvarligheds Kategorier. I Stedet for har Retsbrugen opstillet den simple Sætning, at enhver Person, der vil paatage sig Ansvaret for et periodisk Skrift, kan opnaa dette blot ved at erklære denne sin Vilje paa Skriftet, Men paa den Maade havnede man da ogsaa i den politiske Konflikts Tid i det rene Straamands Uvæsen; C. Goos: Anf. Værk III S. 110—111.

§ 32.

Foreningsfriheden.

Til Oplysning om, hvorledes Forholdet i Henseende til Foreningsfriheden stillede sig hos os før Grundloven, henvises i Særdeleshed til J. E. Larsen: Sml. Skr. I, 2 S. 65—69. Det vil deraf ses, at der ikke fandtes nogen bestemt Lovordning angaaende Foreningsrettens Udøvelse men kun specielle Forbud mod enkelte Foreninger af en særlig Art; jfr Forordning 23 Decbr 1681 § 12; Forordning 21 Marts 1800 §§ 2, 4, 11 Nr 2 og Nr 9—11; m. fl.; saavel som en særegen Regel angaaende Dannelsen af Klubber og lignende Selskaber i Kabinets-Ordre 10 Maj 1780. I øvrigt maatte man vistnok antage, at det under Lovgivningens Tavshed stod Borgerne frit for at forene sig i hvert lovligt Øjemed, saa at der ikke behøvedes en forudgaaende Tilladelse af det Offentlige dertil; jfr Fdg 15 Maj og Pl. 30 Novbr 1810. Men det omtvistede Spørgsmaal var fra først af, hvilken Forvaltningens Myndighed overfor de paagjældende Foreninger var, om den kunde forbyde dem efter et frit Skjøn, naar den formente, at deres Tilværelse og Virken var uheldig, eller om enhver Forening havde en Ret til at bestaa, saa længe den ikke kom i Strid med Lovene, og at den følgelig, naar den én Gang havde dannet sig, kun kunde ophæves ifølge Lov og Dom. Spørgsmaalet havde vel ikke videre Interesse med Hensyn til industrielle og literære Foreninger, som forfulgte et upolitisk

Øjemed; men derimod blev det i en særlig Grad drøftet med Hensyn til Foreninger af religiøs og politisk Natur. Med Hensyn til disse gik nogle endog saa vidt, at de formente, at de slet ikke skulde kunne stiftes uden foregaaende Tilladelse af det Offentlige; jfr J. T. XVI 1 S. 57; men dette var dog ikke den herskende Mening, idet tværtimod Retsbrugen erkjendte, at deslige Selskaber kunde stiftes og bestaa, uagtet de ikke vare forsynede med nogen Tilladelse fra Regeringens Side, en Anskuelse, som ogsaa fandt mægtige Forsvarere i Theorien; jfr A. S. Ørsted: Haandbog VI S. 481. Paa den anden Side hævdedes det dog ogsaa af Ørsted som en i selve Forholdets Natur begrundet Nødvendighed, at Øvrigheden uden nogen speciel Hjemmel i den positive Lovgivning maatte have Beføjelse til at forbyde alle saadanne Selskaber, som den efter et Skjøn over samtlige de foreliggende Omstændigheder maatte anse for betænkelige og farlige, uagtet der endnu ikke forelaa nogen Kjendsgjerning, der kunde paatales ved Domstolene som strafbar. Denne Anskuelse findes saaledes udtalt i Haandbogen anførte Sted, og vel blev det under de Forhandlinger, som Studentersamfundets Ophævelse; jfr Universitetets Retshistorie II S. 161—162; fremkaldte i Roskilde Stænderforsamling i Aaret 1840, forudsat af Stænderne og ikke modsagt af den kgl. Kommissarius, at der i Almindelighed ikke hos os kunde tilkomme Øvrigheden en saadan Myndighed. Men senere tillod Kancelliet sig dog ved Skr. 22 Juli 1843 at forbyde et under Navn af skandinavisk Samfund stiftet Selskab, en Foranstaltning, som i Anledning af en indkommen Klage blev bifaldet ved en kongelig Resolution, ved hvilken Spørgsmaalet maatte anses for endelig afgjort. En lignende Fremgangsmaade fulgtes derfor ogsaa senere af Kancelliet mod andre Foreninger; jfr Kancelli-Skrivelse 4 Novbr 1844; J. E. Larsen: Saml. Skr. 1—2 S. 67—68.

Denne Tilstand ændredes ved Grundloven 5 Juni 1849 § 92; jfr den nu gjældende Grl.s § 87; Kol. L. Nr. 124, 6 Apr § 79; Forfatningslov for Island Nr. 1, 5 Jan. 1874 § 55. Derefter have Borgerne Ret til uden foregaaende Tilladelse at indgaa Foreninger i ethvert lovligt Øjemed. Ingen Forening kan ophæves ved en Regerings Foranstaltning. Dog kunne Foreninger foreløbig forbydes; men der skal da strax anlægges Sag mod Foreningen til dens Ophævelse; jfr dog § 94; hvorefter den anførte Bestemmelse kun med de Indskrænkninger, der følge af de militære Loves Forskrifter, kommer til Anvendelse paa Krigsmagten; Straffelov Nr 68, 7 Maj 1881 § 162; hvorimod der ikke er gjort nogen Indskrænkning for de civile Embedsmænds Vedkommende. Grl.s § 87 accentuerer da først udtrykkelig i Modsætning til Fortidens Retsbrug, at der ikke behøves nogen forudgaaende Tilladelse til Foreningers Stiftelse, naar blot den grundlovmæssige Betingelse foreligger, som er den, at Øjemedet med den er lovlig. Hvor-

naar dette maatte være Tilfældet, beror selvfølgelig paa den almindelige Lovgivning, hvis Handlefrihed i saa Henseende ikke er indskrænket undtagen ved Bestemmelsen i Grl.s § 76, hvorefter Foreninger, indgaaede i det Øjemed at dyrke Gud, under visse Betingelser ere grundlovmæssig hjemlede, saa at den almindelige Lovgivning, naar blot den grundlovmæssige Betingelse foreligger, ikke kan erklære dem for utilstedelige. De ældre Bestemmelser, som forbøde eller satte Indskrænkninger for den Slags Foreninger; jfr ovfr.; ere derfor ogsaa uden videre bortfaldne ved selve Grl.s § 76; men i øvrigt stode de ældre Forbud mod visse Foreningers Indgaaelse fremdeles ved Magt, indtil de hævedes ved nye Love; jfr ovfr S. 407; sammenholdt med Næringslov 29 Decbr 1857 §§ 25, 67, 87, Pl. 23 Oktbr 1835, sammenholdt med Lov om Pasvæsenet 12 Febr 1862 § 5. At Foreningens Øjemed skal være lovlig, vil sige, at det Maal, som den tilstræber, ikke maa være i Strid med den bestaaende Retsorden. Det vil det for det første være, naar Iværksættelse af den Handling eller Tilvejebringelse af den Tilstand, som derved tilsigtes, er strafbar. Men selv om dette ikke maatte være Tilfældet, vil Øjemedet dog kunne være ulovlig, naar det kommer i Strid med den gjældende Rets Paabud. Det er f. Ex. en Retspligt at betale sin Gjæld, selv om forsætlig Undladelse af at gjøre det, skjøndt man har de fornødne Midler dertil, ikke paadrager Straf, men de civile Retshaandhævelsesmidler anses for tilstrækkelige til at kunne skaffe Rettens Krav Fyldest. Derfor vilde en Forening, der virker for, at man skulde undlade at betale sin Gjæld, ikke have noget lovlig om end et ikke strafbart Øjemed, og Regeringen vilde derfor være beføjet til foreløbig at forbyde den og erhverve Dom til dens Ophævelse.

Det samme vil kunne gjælde om en Forening til lovlig paalagte og bevilgede Skatters Nægtelse; thi en slig Nægtelse er en Ulovlighed, selv om den ikke er strafbar, og en Forening til at virke for Skattenægtelse, hvor Skatterne ere lovlig paalagte, og Opkrævelsen er bevilget, vil derfor være en Ulovlighed, som kan forbydes og ophæves. Derimod gjælder det modsatte, hvor Foreningens Formaal er at virke for Skatters Ikkebetaling, hvor ingen Finanslov er vedtagen; thi en saadan Nægtelse er fuldkommen grundlovmæssig. Hvor en Forenings Formaal er at virke for Skattenægtelse i Tilfælde af en foreløbig Finanslovs Udstedelse, vil Beskaffenheden af Foreningens Øjemed afhænge af, om Domstolene erklære, at en foreløbig Finanslov kan afgive en lovlig Hjemmel for Skatternes Opkrævelse. I saa Fald er det en Retspligt at betale Skatter ifølge den, og en Forening til Skattenægtelse i slig Fald er da en Ulovlighed. Spørgsmaalet vil finde sin Afgjørelse, naar Regjeringen har nedlagt foreløbig Forbud mod Foreningen, ved Dommen i Forfølgningssagen.

Forskjellen mellem, om det ulovlige Øjemed i hvilket Foreningen virker er strafbar, eller ikke, vil vise sig i, om Foreningen blot kan erklæres for ophævet, eller om Medlemmerne tillige kunne straffes for deres Deltagelse deri.

Ved Afgjørelse af, om Foreningens Øjemed er lovlig, maa der dernæst ses hen til, om Enkeltmands Virken for et sligt Øjemed vilde være en Ulovlighed; thi hvor dette ikke er Tilfældet, vil en forenet Virken til samme Formaal heller ikke være det. Dette er netop Betydningen af, at Grl.s § 87 har taget Foreningers Indgaaelse under sin Beskyttelse: thi netop ved en slig Sammenslutning kan der udfoldes en Styrke i Bestræbelser, som vilde savnes, hvor hver enkelt virker for sig, og hvis Udfoldelse Grundloven netop i Modsætning til Fortidens Retsbrug vil sikre, saalænge der virkes for lovlige Formaal uden Hensyn til, om disses Bestræbelser maatte være en Regjering mere eller mindre behagelig. At manges Samarbejde til et fælles Formaals Opnaaelse ogsaa kan afføde en Fare, som ikke er Tilfældet med de enkeltes isolerede Virken, har Grundloven ikke taget Hensyn til, saalænge Lovgivningen dog ikke har fundet det forsvarligt at erklære enhver Virken for samme Formaal for ulovlig. Saaledes kan Lovgivningen forbyde Indførelse, Anskaffelse, Øvelse med og Brug af Vaaben; Foreløbig Lov Nr 64, 5 Maj 1885 §§ 1, 2; og har dermed da ogsaa stemplet Foreninger til samme Øjemed som Ulovligheder; men under en modsat Forudsætning vil den ikke kunne forbyde Foreninger til de anførte Øjemed, undtagen for saa vidt som Forbeholdet i § 88 medfører, at Forsamlinger af bevæbnede ubetinget kunne forbydes ved Lov.

Foreningens Formaal maa dernæst være lovlig ogsaa i Henseende til de Midler, hvormed Øjemedet søges naaet. Selv om Øjemedet, f. Ex. Tilvejebringelse af Ændringer i Landets Forfatning ikke i og for sig er lovlig, faar det dog en ulovlig Karakter, i det Øjeblik Forandringen tilstræbes gjennemført paa grundlovstridig Maade; jfr U. f. R. 1886 S. 850; 913; 1887 S. 152. Men er Foreningen ikke fra noget af de anførte Synspunkter at betragte som en Ulovlighed, vil dens Tilværelse være grundlovmæssig berettiget uden Hensyn til de andre Betænkeligheder, den maatte frembyde, f. Ex. som forfølgende irreligiøse eller samfundsopløsende Principer.

Det er en Selvfølge, at ved Siden af Grl.s § 87 ogsaa andre Grundlovsparagrafers Gyldighed er forbeholdt, og at førstnævntes Regel maa indskrænkes derefter f. Ex. af Hensyn til Kongens Myndighed ifølge Grl.s § 27 til at uddele Enerets Bevillinger; jfr dog Ind. M. Skr. 10 Juni 1850. Naar Grl.s § 87 tillægger »Borgerne« Retten til at forene sig, henvises med Hensyn til Betydningen af dette Ord til, hvad der derom er bemærket om det tilsvarende Udtryk i Grl.s § 76; jfr ovfr S. 298.

Den anden Hovedsætning, som Grl.s § 87 udtaler, er dernæst angaaende Regjeringsmagtens Adgang til Indskriden mod Foreninger. Grundloven har ophævet den tidligere bestaaende Adgang til at skride ind mod dem efter et politisk Skjøn og har derved indført et afgjørende Brud med det ældre System, idet Regjeringen nu under alle Omstændigheder kun kan skride ind, naar der kan paavises en Lovregel eller Lovgrundsætning, mod hvilken Foreningens Tilværelse og Virksomhed strider. Men yderligere er dens Myndighed indskrænket selv for dette Tilfældes vedkommende, i det den ikke selv endelig kan afgjøre, om en Forening er lovlig eller ikke. Det indses ogsaa let, at det vilde være i højeste Grad betænkelig, om Skjønnet herover skulde være hos Regjeringen, i det man derved i Virkeligheden vilde give den med den ene Haand, hvad man fratog den med den anden. Derfor har Grundloven ogsaa i alle Tilfælde henlagt den endelige Afgjørelse af dette Spørgsmaal til Domstolene. Men paa den anden Side er det dog ogsaa klart, at det ikke kan gaa an at stille Regjeringen saa magtesløs lige overfor deslige Foreninger, at de skulde kunne bestaa og vedblive at virke, indtil en Domstol havde erkjendt dem for ulovlige. Derfor har Grundloven gaaet den Mellemvej, at den vel har tilladt Regjeringen foreløbig at forbyde Foreningen, hvorefter Foreningens Virken, indtil Dommen er afsagt, vil paadrage Medlemmerne Ansvar, uden Hensyn til hvorledes Dommen maatte lyde, men dog med Forpligtelse til strax at anlægge Sag imod den til dens Ophævelse; jfr Bekjgj. Nr 109; Just. Min. Skr. Nr 210, 14 Avg. 1873; U. f. R. 1874 S. 479; Loven om Rettens Pleje § 783. Skulde Regjeringen undlade uden ufornødent Ophold at efterkomme denne Forpligtelse, maatte Følgen være den, at Forbudets Virkning bortfaldt. I øvrigt er det en Selvfølge, at Regjeringen til enhver Tid kan anlægge Sag paa almindelig Maade mod Foreningens enkelte Medlemmer, naar de formenes ved deres Deltagelse i Foreningen at have gjort sig skyldige i en Lovstridighed, ligesom Enkeltmand, der formener sin Ret krænket ved Foreningens Virksomhed, kan paatale den paa almindelig Maade.

§ 33.

Forsamlingsfriheden.

Med Hensyn til denne mærkes, at Tilstanden før 1849 var en lignende som i Henseende til Foreningsfriheden, saaledes at den ikke var ordnet ved nogen almindelig Lov. Bestemmelser fandtes heri om visse Arter af Forsamlinger; Fdg 13 Jan 1741; Fdg 11 Novb 1791 § 4 f; men paa den anden Side tiltog dog Administrationen sig Myndighed til i paa-

kommende Tilfælde efter Skjøn at paabyde Foreninger en Tilladelses Indhentelse. Exempelvis kan saaledes mærkes det bekjendte Kancelli-Cirkulære 8 Novbr 1845, som blandt andet bestemte, at ingen Forsamling, der gik ud paa at forhandle Bondestandens Retsforhold, burde finde Sted, forinden dens Afholdelse betimelig var anmeldt for Politimesteren, og dennes Tilladelse dertil erhvervet, hvilken Tilladelse derhos kun burde meddeles under visse nærmere angivne Betingelser; jfr Koll. Tid. 1845 S. 876—878; hvorved imidlertid dog er at mærke, at det anførte Cirkulære, der igen tilbagekaldtes ved Kanc. Cirk. 12 Maj 1846, gav Anledning til Forhandlinger i Stænderforsamlingen; jfr Roskilde Stændertidende 1846 S. 512—554 og 3586—3604; som vise, at Kancelliets Myndighed til at træffe Bestemmelser af det omhandlede Indhold var stærkt omtvistet, idet den vistnok korrekte Mening gik ud paa, at deslige Indskrænkninger i Forsamlingsfriheden kun kunde fastsættes af Kongen selv ved Lov.

En utvivlsom Forandring i den bestaaende Tilstand indførtes derimod ved Grundloven 5 Juni 1849 § 93; jfr den nu gjældende Grl.s § 88; Koloniallov Nr 124, 6 Sept 1906 § 80; Forfatningslov for Island Nr 1, 5 Jan. 1874 § 56; hvorefter Borgerne have Ret til at samle sig ubevæbnede. Offentlige Forsamlinger har Politiet Ret til at overvære. Forsamlinger under aaben Himmel kunne forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred; jfr Grl.s § 94; ifølge hvilken ogsaa denne Bestemmelse kun er anvendelig paa Krigsmagten med de Indskrænkninger, der følge af de militære Loves Forskrifter; se Straffelov for Krigsmagten Nr 68, 7 Maj 1881 § 162.

I Henseende til den rette Forstaaelse af den anførte Forskrift maa først mærkes, at den ligesom den forud gaaende Grundlovsforskrift finder Anvendelse paa enhver, der lovlig opholder sig her i Landet. Kun Personer, der slet ikke have Lov til at opholde sig her, kunne følgelig heller ikke have Lov til at indgaa Foreninger eller afholde Forsamlinger her; men enhver anden, være sig indfødt eller fremmed, har derimod Ret dertil, kun med det Forbehold, at Regjeringen efter Omstændighederne kan berøve de fremmede Retten ved at udsende dem af Riget; men saa længe et saadant Paalæg ikke maatte være givet dem, maa de tillige med alle andre Rettigheder ogsaa nyde dem efter Grundlovens §§ 87 og 88. Borgerne have dernæst ifølge den sidstnævnte Paragraf Ret til at samle sig ubevæbnede. Forsamlinger af bevæbnede Borgere ere herefter under ingen Omstændigheder grundlovmæssig hjemlede; men deres Tilladelighed maa afhænge af den almindelige Lovgivnings Forskrifter. Derefter ville de ubetinget være forbudte, for saa vidt som de finde Sted i ulovlige Øjemed, medens derimod Forsamlinger i andet Øjemed, f. Ex. til Skytteøvelse, Jagt o. desl., ville være tilladte, for saa vidt som ingen Lov maatte

forbyde dem. Bestemmelsen gjælder dernæst den Situation, at Borgerne »forsamle« sig. Spørgsmaalet bliver saa, hvad der forstaas herved. I videste Forstand kan man vel under Forsamlinger ogsaa indbefatte Sammenkomster, som have en aldeles tilfældig Karakter, idet Borgerne uden foregaaende Aftale eller Indvarsling give Møde, f. Ex., naar betydningsfulde politiske Begivenheder foranledige Folk til at stimle sammen paa offentlige Pladser. Her kan der ikke være Tvivl om, at den almindelige Sprogbrug anerkjender, at ved en saadan Lejlighed Folk kan siges at have forsamlet sig paa Pladsen; jfr Straffeloven 10 Febr 1866 §§ 103 og 104: en paa offentlig Sted forsamlet Mængde. Men dog maa det paa den anden Side fastholdes, at Paragrafens Forskrift ikke sigter til saadanne tilfældige Fremkomster; thi de falde ordentligvis ikke ind under dens Øjemed, som aabenbart kun er det, ved Hjælp af den i Paragrafen hjemlede Ret at give Borgerne Lejlighed til at mødes og forhandle om de Anliggender, der interessere dem, Dog kan det vel tænkes, at en Sammenkomst af den anførte Art, der fra først af har haft en tilfældig Karakter, senere har skiftet Væsen. Naar nemlig Borgerne efter af egen Drift at være strømmede sammen, gaa over til i samlet Mængde at drøfte et offentligt Anliggende, saa vil det kunne tænkes, at en Forsamling i grundlovmæssig Forstand kan siges at være bleven improviseret; men bortset fra et saadant usædvanligt Tilfælde vil en saadan tilfældig sammenstrømmet Mængde ikke danne en Forsamling, men det, som Grl.s § 89 kalder et Opløb. I Reglen vil der til en »Forsamling«s Dannelse høre en formel Konstituering gjennem Beskikkelse af en Ordstyrer eller Leder; men den kan dog ogsaa foregaa formløst, f. Ex. ved at en Enkeltmand opkaster sig selv til Leder og stiltiende anerkjendes som saadan. Tilværelsen af en virkelig Ledelse hører imidlertid i alle Tilfælde til, for at en Forsamling kan siges at foreligge. Modsætningen mellem de to forskjellige Fremtoninger er tilstrækkelig fremhævet i Lov om Kjøbenhavns Politi 11 Febr 1863 § 12 samt Lov om Politiet udenfor Kjøbenhavn 4 Febr 1871 § 10, hvor det hedder, at Politiet ved offentlige Forsamlinger under aaben Himmel skal yde sin Bistand til at opretholde Ordenen. Hvis der opstaar Uorden, som udarter til voldelig Adfærd, kan Politiet fordre Forsamlingen hævet, og hvis denne Fordring ikke efterkommes, kan Politiet selv erklære Forsamlingen for hævet og skrider da ind som ved Opløb. Det vil herefter ses, at de anførte Love skjelne bestemt mellem Forsamlinger og Opløb, og der kan ikke være Tvivl om, at de maa antages at have draget Grænsen mellem dem paa den foran fremhævede Maade. Under Forhandlingerne om Lov 11 Febr. 1863 yttredes der en vis Tvivl om, hvorvidt der til en Forsamling udkrævedes en Leder; Folketingstid. 1862 Sp. 4575; 4601; 4627; 4638. I det oprindelige Forslag til Lov 11 Febr 1863 § 12 2det Stykke

fandtes en Bestemmelse om, at »Politiet kan fordre Forsamlingen hævet eller, saafremt ingen Leder findes, selv fordre den hævet«; men dette Indskud ombyttes med den nuværende Affattelse; Folketingstid. 1862 Sp. 4649; 4909; som ikke omtaler nogen Leder, men i alle Tilfælde hjemler, at Politiet kan fordre Forsamlingen hævet, hvilket igen forudsætter en eller flere Personer, til hvem en slig Opfordring kan rettes, som derfor ogsaa maa antages at have Myndighed til at hæve Forsamlingen,. altsaa at være dens Ledere. I § 12, 3dje Stykke, forudsættes endelig udtrykkelig Lederens Tilværelse som den, der paakalder Politiets Bistand. Spørgsmaalet bliver saa, hvilken retlig Interesse der knytter sig til den antydede Forskjel. Det kan da først bemærkes, at den paa ingen Maade er saa stor, som den under andre Omstændigheder kunde tænkes at være, netop som Følge af den Myndighed, der i Paragrafen er tillagt Politiet overfor Forsamlinger under aaben Himmel, som kunne forbydes af det. Men der bliver dog den Forskjel tilbage, at Politiet overfor Opløb, der ikke have nogen som helst Karakter af Forsamling i grundlovmæssig Forstand, kan skride ind uden videre i Overensstemmelse med Lov 11 Febr 1863 § 12, 1ste Stykke, og 4 Febr 1871 § 10, 1ste Punktum, saaledes at det med Magt kan adskille Mangden, efter at blot de tilstedeværende tre Gange i Kongens og Lovens Navn ere blevne opfordrede til at adskilles; jfr U. f. R. 1886 S. 546; Inst. 7 Juni 1869 §§ 61, 62; hvorimod, naar den tilstedeværende Mængde har Karakter af en Forsamling, dette ikke uden videre kan ske. Her maa kræves den yderligere Betingelse for Politiets Indskriden, at enten Forsamlingens Afholdelse fra først er bleven forbudt, saaledes at den lige fra sin Begyndelse har en ulovlig Karakter, eller at den senere under selve Afholdelsen er bleven forbudt som saadan ved at erklæres for ophævet af Politiet. Dog kunde det synes tvilsomt, om denne Opfattelse stemmer med Straffelovens Forskrifter. Det hedder nemlig i dens § 104, at naar en paa offentlig Sted forsamlet Mængde tre Gange af Øvrigheden i Kongens og Lovens Navn er opfordret til at skilles ad, straffes de, der ikke efterkomme denne Befaling, med Bøder eller Fængsel. Her tales der nemlig ganske i Almindelighed om en paa offentlig Sted forsamlet Mængde, hvorunder ogsaa indbefattes det Tilfælde, at denne Mængde har Karakteren af en Forsamling, og det udkræves ikke bogstavelig, at denne Forsamling, forinden Opfordring til at skilles foregaar, skal være blevet hævet. Men det er dog utvivlsomt Meningen med Bestemmelserne i den anførte Politilov at gjøre den heromhandlede Sondring. Udkastet til Lov 1863 § 12 lød: naar Opløb finde Sted eller naar Tumult eller Ufred opstaar i offentlig Forsamling, maa Politiet med Magt adskille Mængden eller Forsamlingen, dog først efter at de tilstedeværende 3 Gange i Kongen og Lovens Navn ere opfordrede

til at adskilles. Her vare altsaa Opløb og Forsamlinger for saa vidt ligestillede. Men Folketingets Udvalg sondrede mellem dem begge; Rigsdags Tid. 14de Session Till. B. Sp. 536—537; Folketings Tid. s. A. Sp. 4573; det udelukkede derfor al Omtale af Forsamling i § 12 1ste Stykke og sondrede sig derefter i et Flertal og et Mindretal. Det første opstillede den nuværende Adskillelse mellem Reglen for offentlige Forsamlinger henholdsvis under aaben Himmel og under Tag. Det sidste vilde have alle offentlige Forsamlinger behandlede under Et, for saa vidt som Politiet efter Omstændighederne skulde kunne fordre dem begge hævede og derefter skride ind som ved Opløb. Men selv de, der under Forhandlingerne om Politiloven 1863 vilde tillægge Politiet den videstgaaende Myndighed, vare dog enige i, at det ikke skulde kunne skride ind mod nogen Art af offentlige Forsamlinger, være sig under aaben Himmel eller under Tag, uden først at have begjært eller selv erklæret Forsamlingen for ophævet. Blandt det nævnte Mindretal var netop ogsaa Forfatteren til Straffelovens Motiver, C. S. Klein; Rigsdags Tid. 1862 Tillæg B. Sp. 543—544. I Straffelovens Motiver S. 141—142 vil man nu finde drøftet det Spørgsmaal, om Bestemmelsen i § 104 skal gives Anvendelse med Hensyn til en samlet Mængde paa offentligt Sted i Almindelighed, altsaa ogsaa under Tag, eller indskrænkes til Forsamlinger af den tilsigtede Karakter under aaben Himmel, og der argumenteres da for, at det førstnævnte bør antages. Dette Spørgsmaal skulle vi komme tilbage til nedenfor. Men hvad her maa fremhæves er, at under Forhandlingen vare alle, ogsaa Motivernes Forfatter, enige i, at der skulde gjøres en Sondring mellem Forsamlinger og Opløb, s a a l e d e s a t d e f ø r s t e s k u l d e v æ r e f o r v a n d l e d e t i l O p l ø b v e d a t v æ r e b l e v n e e r k l æ r e d e f o r h æ v e d e, forinden Politiet kunde skride ind imod dem. Men nu taler Straffelov 10 Febr 1866 § 103 aldeles ikke om en saadan forudgaaende Ophævelse, forinden den legale Opfordring til at skilles lyder; den nævner udtrykkelig kun den sidste. Altsaa et af to: enten er Straffelov 10 Febr 1866 § 103 vendt tilbage til Regjeringsudkastet til Politiloven 1863 og har slettet al Forskjel i Henseende til Politiets Adgang til Indskriden mellem Forsamlinger og Opløb; eller ogsaa maa den have forudsat den hele Forsamlingslovgivning som værende uberørt af dens Forskrifter, der tværtimod blive at udfylde ved bemeldte Lovgivning, saaledes at, hvis den paa offentlig Sted forsamlede Mængde udgjør en egentlig Forsamling, der enten paa Forhaand maa være bleven forbudt, eller dens Ophævelse som saadan være erklæret, forinden Øvrighedens Befaling til at skilles kan lyde i Kongens og L o v e n s Navn. Der kan formentlig ikke være Tvivl om, at den sidstnævnte Forstaaelse maa foretrækkes, da der aldeles ikke foreligger de nødvendige Betingelser for

at antage en hverken udtrykkelig eller stiltiende Ophævelse af Lov 11 Febr 1863 § 12, der udmærket godt kan forenes med Straffelov 10 Febr 1866 § 104, og hvis herhenhørende Bestemmelser ere gjentagne i Lov Nr 28, 4 Febr 1871 § 10 om Politiet udenfor Kjøbenhavn, hvilket ikke kunde tænkes at være sket, hvis disse Bestemmelser i Lov 11 Febr 1863 § 12 vare blevne ophævede ved Straffelov 10 Febr 1866 § 104 for Kjøbenhavns vedkommende. Gaar man ud fra dette sidste; jfr C. G. Holck: Statsforfatningsret II S. 359—361; vilde det nemlig være uforstaaelig, at Lov Nr 28, 4 Febr 1871 § 10 igjen havde sat dem Ord til andet i Kraft udenfor Kjøbenhavn.

Efter den her forsvarede Fortolkning fremkommer derimod ikke denne Uoverensstemmelse, saa lidt som overhovedet nogen Art af Strid mellem de anførte Lovbestemmelser. Naar Straffelovens § 104 taler om, at Mængden i Kongen og L o v e n s Navn er opfordret til at skilles ad, ligger det ligerfrem i det fremhævede Ord, at den stedfundne Opfordring maa være lovlig, hvortil hører, at den er rettet til Mængden i Overensstemmelse med Bestemmelsen om Politiets Beføjelse; men, som de anførte Forskrifter vise, tilkommer denne Beføjelse det kun, naar Forsamlingen først er bleven erklæret for hævet.

Medens altsaa efter det anførte den omtalte Adskillelse mellem Forsamlinger og, hvad vi for Kortheds Skyld ville betegne som Samlinger eller Opløb, vel spiller en vis, om end kun underordnet, Rolle ved Forsamlinger under aaben Himmel, har den derimod en større Betydning i Henseende til Sammenkomster under Tag, som ikke kunne forbydes. Her vil Politiet uden videre kunne skride ind i alle Tilfælde efter Straffelovens § 104, naar den tilstedeværende Mængde ikke udgjør en Forsamling. Derimod vil Politiet i modsat Fald kun kunne øve den Myndighed, som tilkommer det overfor virkelige Forsamlinger, som vi nedenfor skulle komme tilbage til.

Et sammenværende Antal af Personer, der falder ind under det foran fremhævede Begreb om en Forsamling, kan dernæst være af forskjellig Art, privat eller offentlig Forsamling. Om de private Forsamlinger indeholder Grundloven ikke videre Regler end den, der følger af selve Hovedsætningen, at Borgerne have Ret til at samles ubevæbnede. I øvrigt ere deslige private Forsamlinger undergivne de samme Regler, ogsaa i Henseende til det Offentliges Myndighed overfor dem, som andre private Livsyttringer. Politiet har ikke Ret til at overvære end sige ophæve eller forbyde dem, selv om de holdes under aaben Himmel, undtagen af samme Aarsager, som maatte hjemle dets Indtrængen paa andre Privatlivets Enemærker, og de give derfor ikke Anledning til nærmere Omtale i Statsretten. Derimod indeholder den anførte Grundlovs Paragraf og de foran-

førte Lovbestemmelser; 11 Febr 1863 § 12; 4 Febr 1871 § 10; adskillige Bestemmelser om offentlige Forsamlinger, og det første Hovedspørgsmaal, som her frembyder sig til Besvarelse, er derfor om Grundlaget for Adskillelsen mellem offentlige og private Forsamlinger; Just. M. Skr. Nr 131, 24 Juni 1876. Holck II S. 350 bemærker i saa Henseende, at Forsamlingens Karakter som offentlig eller privat maa bedømmes efter samtlige foreliggende Omstændigheder, navnlig Stedet, Sammenkaldelsesmaaden, Medlemmernes Antal, Adgangens Almindelighed, ligegyldigt, om der skal betales for samme eller ikke. Vi ere ganske enige i denne Betragtning, men tro dog, at Sætningen kan præciseres noget nærmere derhen, at Forsamlingens Karakter væsentlig beror paa Reglerne om Adgangen dertil; Folketingstidende 1862 Sp. 4614. Har enhver som helst Lov til at møde, være sig uden Betaling eller efter at have erlagt sin Entré, maa Forsamlingen ubetinget erklæres for offentlig. Hvor derimod Indbydelsen fra først af kun udgaar til en udvalgt Kreds af Personer, saasom til Medlemmer af en vis Forening, har Forsamlingen væsentlig en anden Karakter, om end Forholdet kan stille sig anderledes, naar Adgangsbegrænsningen mere er en ren Form f. Ex. fordi der aldeles ikke føres Tilsyn med dens Overholdelse, eller Forenings Medlemmer optages uden videre ved selve Indgangen; thi det er da en Selvfølge, at Indbyderne til en Forsamling ikke ved at benytte denne Form kunne berøve det Offentlige den Myndighed overfor Forsamlingen, som under andre Omstændigheder ville tilkomme det. Er Indbydelsen i Almindelighed rettet til Medlemmer af en vis Stand eller et politisk Parti, men enhver som helst dog i Henhold dertil kan komme til Stede, er Mødet offentlig. Der kan i øvrigt ikke lægges Vægt paa nogen enkelt Kjendsgjerning som afgjørende Bevis for Forsamlingens Karakter som offentlig eller privat, i særdeleshed heller ikke paa Stedet, hvor den holdes. Selv Forsamlinger, der holdes i private Lejligheder, kunne godt være at anse som offentlige, naar Adgangen dertil staar aaben for alle og enhver. Men naar Holck II S. 358 til den her fremhævede Sætning føjer den Bemærkning, at det derfor ikke kan billiges, naar Straffelovens § 104 udelukkende lægger Vægt paa Stedet, da er denne Bemærkning ikke ganske korrekt. Thi den anførte Paragraf i Straffeloven taler ingenlunde om, hvad der udkræves til at udgjøre en offentlig Forsamling, og hvornaar en saadan foreligger; men den giver kun en Regel angaaende en paa offentlig Sted forsamlet Mængde, som derhos ifølge det foran bemærkede maa forudsættes ikke at danne en virkelig Forsamling, saa at Forskriften i Straffelovens § 104 i Virkeligheden aldeles ikke kommer Forsamlingsretten ved. Kun saa meget kan siges, at naar en Forsamling holdes paa et offentlig Sted, — der derhos ikke ved den foreliggende enkelte Lejlighed har skiftet Karakter ved f. Ex.

for Aftenen at være bortlejet til Forsamlingens Indbydere —, saa er dermed givet, at Forsamlingen er offentlig, medens det samme ikke er givet, men først særlig bliver at godtgjøre, hvor den holdes paa et privat Sted. Hvor dette er en privat Mands Ejendom, der er stillet til Raadighed for Forsamlingens Afholdelse, bliver det imidlertid for saa vidt ogsaa et offentlig Sted, og som saadant falder det derfor ligeledes ind under Straffelov 10 Febr 1866 § 104, saa at denne i Virkeligheden omfatter enhver offentlig Samling Mennesker.

Naar Grl.s § 88 hjemler Borgerne Ret til at samles, er denne Bestemmelse ikke at forstaa derhen, at de alle uden Undtagelse paa enhver Maade til enhver Tid og paa ethvert Sted skulde kunne samles, uden at den almindelige Lovgivnings Bestemmelser havde at gribe ind i denne Ret og træffe nærmere Forskrifter for dens Udøvelse. Der kan saaledes ikke være Tvivl om, at Bestemmelser, som den almindelige Lovgivning maatte indeholde om Forbud mod Forsamlinger i Tilfælde af Epidemier; Lov Nr. 43, 31 Marts 1900 § 21; Forbud mod Nattesæde; Just. M. Skr. Nr. 413, 8 Decbr 1871; Fredens Vedligeholdelse paa Kirkens Helligdage; jfr S. 6—7; samt Gade- og Vejfred S. 25; Politivedtægt for Kjøbenhavn Nr 125 22 Juni 1883 §§ 1 og 2, for Kjøbstæderne Min. Tid. B. 1872 S. 38 §§ 1 og 2, S. 49 § 1; maa respekteres trods Grl.s § 88. Ligeledes ere Næringslovgivningens Forskrifter, ifølge hvilke f. Ex. Afholdelse af offentlige Danseforlystelser o. desl. udkræver en forudgaaende Tilladelse af Politiet; jfr Næringslov 29 Decbr 1857 § 62; uberørte af Grl.s § 88. Heller ikke vilde Lovgivningen være udelukket fra i Kraft af sit almindelige Værgemaal over umyndige Personer at træffe nærmere Bestemmelse om deres Adgang til offentlige Forsamlinger, ligesom den maatte kunne træffe de nærmere Bestemmelser angaaende Kjønnenes Sondring og deslige, som offentlige Sædelighedshensyn maatte paabyde. Disse Sætninger ere dog mindre vigtige, da de ikke have givet Anledning til praktiske Tvivl med Undtagelse af den ældre Bestemmelse i Forordningen om Søn- og Helligdages Helligholdelse 26 Marts 1845 § 11; jfr U. f. R. 1876 S. 102; jfr nu de ovfr S. 6—7 anførte Lovbestemmelser. Derimod har det større Interesse at granske de Regler, som Grundloven selv opstiller angaaende Politiets Myndighed overfor offentlige Forsamlinger i Almindelighed.

Som en fælles Regel, der gjælder i Henseende til alle offentlige Forsamlinger uden Undtagelse, kan mærkes den, at Politiet har Ret til at overvære dem, og det har i saa Henseende selv Ret til at vælge sin Plads; U. f. R. 1886 S. 492. Denne Beføjelse er grundlovmæssig hjemlet for det, og der kan derfor ikke være Tale om, at endog en Lov skulde kunne betage Politiet denne Ret. En anden Sag er, at Politiet i det enkelte

Tilfælde ikke behøver at benytte sig af sin Ret; men Afgjørelsen heraf beror selvfølgelig paa den vedkommende Politi-Øvrigheds Beslutning. Det Spørgsmaal er saa bleven rejst, om Politiet af Hensyn til den Beføjelse, der saaledes er bleven tillagt det til at overvære Forsamlingen, kan fordre dennes Afholdelse i Forvejen anmeldt for sig, og det er bleven besvaret bekræftende i Justitsministeriets Skrivelse 23 Juli 1852, i hvilken det siges, at det saavel er hjemlet i selve Forholdenes Natur som ogsaa følger af Bestemmelsen i Grundlov 5 Juni 1849 § 93 om Politiets Ret til at overvære og i visse Henseender forbyde offentlige Forsamlinger, at disse blive at melde for Politiet saa betimelig, at samme kan være i Stand til at udøve denne Ret, ligesom ogsaa A. W. Scheel i sin Personret har udtalt sig for den samme Anskuelse. Holck II T. 358 anser det imidlertid for tvivlsomt, om man i Mangel af positiv Hjemmel kan forlange en saadan Anmeldelse, der ikke nødvendig synes at følge af Øjemedet med den Politiet tillagte Ret, da det ikke let vil blive dette ubekjendt, at en offentlig Forsamling tilsigtes afholdt, og vi slutte os til denne Anskuelse, idet vi endog gaa et Skridt videre end Holck, som dog mener, at Forsamlingen maa betragtes som utilladelig, hvis Deltagerne positivt have lagte an paa at holde Politiet i Uvidenhed om Forsamlingens Afholdelse. Iværksættelse af en i og for sig lovlig Handling kan nemlig ikke paalægge Deltagerne noget Ansvar, da det intetsteds er foreskrevet, at man skal sætte Politiet i Kundskab om alt, hvad man lovlig foretager sig; og er Forsamlingen ulovlig, saa er det ligeledes en Regel, at det at skjule sit ulovlige Foretagende ikke i sig selv paadrager Ansvar, med mindre enten det benyttede Middel indeholder en Ulovlighed, eller en særlig Undtagelse fra Reglen er gjort i det enkelte Tilfælde, hvorom der i foreliggende Fald ikke er Spørgsmaal. Vi benægte derfor paa ingen Maade, at den almindelige Lovgivning kunde paalægge en Anmeldelsespligt i Henseende til offentlige Forsamlinger, da dette paa samme Maade synes at være en Følge af Reglen i Grundlovens § 88, som et Forbud mod Anonymitet vilde være en mulig Følge af Reglen i Grl.s § 86. Saalænge intet saadant Paabud er givet, kan imidlertid ingen særlig Anmeldelsespligt paalægges nogen; men Forsamlingens Medlemmer ere i saa Henseende kun underkastede den almindelige Lovgivnings Regler.

Med Hensyn til Politiets Myndighed gjør Grl.s § 88 en Hovedadskillelse mellem, om Forsamlingen holdes under aaben Himmel, eller om den holdes under Tag. Forsamlinger under aaben Himmel kunne nemlig i Følge Grl.s § 88 forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred. Spørgsmaalet om, hvornaar den sidstnævnte Betingelse foreligger, er et saadant, hvis Afgjørelse maa være overladt Øvrigheden, som har at besvare det under Ansvar overfor den vedkom-

mende Avtoritet; jfr Cirk. 27 Maj 1854; Politibekjgj. 4 Maj 1872; 2 Novbr 1873; ovfr S. 222.

Er Forsamlingen bleven forbudt og dog forsøges afholdt, er den et Opløb og kan behandles som saadant efter Straffelov 10 Febr 1866 § 104.

Er den ikke bleven forbudt, har Politiet, som bemærket, Ret til at »overvære« den. Med Hensyn til Forsamlinger under aaben Himmel har der nu ikke været, og kan der fornuftigvis ikke være Tvivl om, at denne Ret til at overvære kun er indrømmet Politiet for derved at give det Lejlighed til at skride ind mod Forsamlingen, naar som helst det maatte findes fornødent. Kan den forud forbydes blot paa Grund af befrygtet Fare for den offentlige Fred, maa saa meget mere dens Fortsættelse kunne standses, naar Faren virkelig viser sig at være indtraadt ved den Holdning, Forsamlingen indtager. Vor Lovgivning har da ogsaa anerkjendt, at Politiet har Ret til eventuelt at standse Forsamlingens Fortsættelse, men kun i en meget begrænset Udstrækning. Det skal saaledes yde sin Bistand til at opretholde Ordenen, værne om Forsamlingens uforstyrrede Bestaaen. Det kan dernæst i Følge de ovenanførte Politilove under ingen Omstændigheder hindre Forsamlingens fortsatte Afholdelse paa Grund af Beskaffenheden af de Taler, som holdes, selv om disse monne være nok saa oprørske, men kun i Henhold til almindelige Lovregler anholde Taleren og derved standse Talens Fortsættelse, hvilket derhos efter Omstændighederne vilde være en lidet heldig Fremgangsmaade. Kun hvis der opstaar Uorden, der udarter til voldelig Adfærd, altsaa Slagsmaal og deslige, kan Politiet fordre Forsamlingen hævet, og hvis denne Fordring ikke efterkommes, kan det selv erklære Forsamlingen for hævet og skride ind som ved Opløb. Det er altsaa kun Ufreds Udbrud, som ske indenfor selve Forsamlingen, ikke den Fare, hvormed den muligvis truer selve Samfunds Freden, som i Følge Politilovgivningen berettiger Politiet til at hindre dens Fortsættelse.

Denne legale Indskrænkning i Politiets Myndighed kan dog ikke komme i Betragtning overfor selve Grundlovsbudets Indhold i § 88. Derefter har Politiet en Ret til at forbyde Forsamlinger under aaben Himmel under en enkelt positiv Betingelse, om hvis Tilværelse det selv maa skjønne paa eget An- og Tilsvar. Forbudet mod disse Forsamlinger kan i Almindelighed rettes mod deres Afholdelse, derfor ikke blot mod deres Begyndelse, men ligesaa vel mod deres Fortsættelse, naar den grundlovmæssige Betingelse derfor skjønnes at foreligge, at Forsamlingens Holdning efter Omstændighederne bliver faretruende for den offentlige Fred, idet f. Ex. Talerne hidse til voldsom Optræden, og Forsamlingen kan befrygtes derved at blive henrevet til Oprørs Handlinger. Det maa anses som givet, at Politiet saa meget mere maa være beføjet

til at forbyde en Fortsættelse af en offentlig Forsamling, der virkelig ved sin Optræden har vist sig at være farlig for den offentlige Fred, naar endog dens Afholdelse forud kan forbydes blot af Frygt for, at Faren maatte forventes at vise sig. Det er da ligegyldigt, om selve Freden indenfor Forsamlingen ikke maatte være truet, idet der under Forsamlingens Enighed ikke foreligger nogen Uorden, som har udartet til voldelig Adfærd. Den »offentlige Fred«, som Politiet i Følge Grl.s § 88 skal værge mod Fare, er nemlig ikke indskrænket til Forsamlingsfreden og kan meget vel være truet, selv om denne sidste er uforstyrret; men Fare for den offentlige Freds Forstyrrelse er den eneste udtømmende Betingelse, som Grundloven opstiller for Politiets Indskriden mod Forsamlinger under aaben Himmel. Den er ogsaa fuldkommen tilstrækkelig; thi det kan dog ikke med Rimelighed forlanges, at Politiet ikke skulde kunne hindre Fortsættelsen af en offentlig Forsamling under aaben Himmel, i hvilken der under stigende Tilslutning prædikes Oprør af den ene Taler efter den anden, og den Lovgivningsregel, der ved sine indskrænkende Forskrifter hjemler et sligt Resultat, er derfor ikke blot i og for sig unaturlig, men ogsaa, som stridende mod Grl.s § 88, ugyldig. Derimod er der ikke grundlovmæssigt noget til Hinder for, at de i de anførte Politilove givne formelle Forskrifter for Politiets Optræden efterkommes, saaledes at Politiet i Tilfælde af, at Forsamlingen antager en for den offentlige Fred faretruende Karakter, først forlanger Forsamlingen hævet, og, hvis dette Forlangende ikke efterkommes, selv erklærer den for hævet og derefter skrider ind som ved Opløb.

Med Hensyn til offentlige Forsamlinger, som ikke holdes under aaben Himmel, er det givet, at Politiet ikke har Beføjelse til forud at forbyde dem, uden Hensyn til, om der under de foreliggende Omstændigheder maatte være Grund til at befrygte uheldige Følger af deres Afholdelse, forudsat dog, at denne ikke i sig selv som stridende mod den almindelige Straffelov eller de ovenfor anførte specielle Forbudslove er en Ulovlighd, mod hvilken Politiet af den Grund er beføjet til at skride ind. Et andet Spørgsmaal er derimod, hvilken Politiets Myndighed er, efter at Forsamlingen er begyndt.

Under Forhandlingerne om Politilov 11 Febr 1863 § 12 var der hos Folketings Udvalgets Flertal Tilbøjelighed til at forstaa Grl.s § 88 saaledes, at, da Forsamlinger under aaben Himmel kunde forbydes, men andre Forsamlinger ikke, skulde Politiets Ret til at overvære disse sidste ikke kunne berettige det til at hindre Forsamlingens uforstyrrede Afholdelse overhovedet, dens Fortsættelse saavel som dens Begyndelse; Rigsdagstidende 1862 Tillæg B. Sp. 536; Folketingstid. s. Å. Sp. 4608; 4635; men denne urigtige Paastand blev med god Grund tilbagevist af

andre Talere; Folketingstidende s. A. Sp. 4599—4600; 4613; 4626. Man kan nemlig ikke slutte saaledes, at Politiets Ret til at overvære Forsamlingen ikke skulde have andet Øjemed, end at det skal være passiv Tilskuer og Tilhører ved, hvad der foregaar, uden paa noget Punkt at kunne gribe ind og standse Forsamlingens fortsatte Afholdelse, naar den viser sig at skeje ud i Tale eller Handling. Dets Ret til at overvære Forsamlingen faar først en fornuftig Betydning, naar Grundloven derigjennem har villet sikre Politiet den fornødne Forudsætning for dets Indgriben paa et hvert Punkt af Forsamlingens Tilværelse, hvor det findes nødvendigt. At dette og ikke Hensynet til Forsamlingens Beskyttelse er Øjemedet med Reglen, fremgaar noksom af, at der grundlovmæssig kun er indrømmet Politiet en Ret til at overvære Forsamlinger, ikke en Ret for disse til at kræve Politiets Nærværelse. I saa Henseende har Grundloven henholdt sig til Politiets almindelige Opgave ifølge den bestaaende legale Ordning. Forskjellen mellem Forsamlinger under aaben Himmel og under Tag træder da frem, forinden deres Afholdelse er begyndt, idet de førstes Afholdelse forud kan forbydes, de sidstes ikke. Men efter at de ere begyndte, har Politiet i begge Tilfælde grundlovmæssig Ret til at overvære dem, og maa dets videregaaende Beføjelse i begge Tilfælde bero paa den almindelige Lovgivning. Den maa i begge Tilfælde kunne udruste det med samme Beføjelse til at skride ind mod Forsamlingen, men det staar paa den anden Side ogsaa i dens eget Forgodtbefindende, om den vil gjøre det; og i saa Henseende har Politilovgivningen gjort en Forskjel. Den begrænsede Myndighed, som er tillagt Politiet til at kunne hæve Forsamlinger under aaben Himmel, hvorom henvises til, hvad der er bemærket foran S. 420, er end ikke tillagt det i Henseende til Forsamlinger under Tag, uden Tvivl paa Grund af den samme Grundbetragtning, som ogsaa Grl.s § 88 gaar ud fra, at Forsamlinger under Tag ikke i sig frembyde en saadan Fare for den offentlige Fred, som Forsamlinger under aaben Himmel. Om de første foreskrive Lov 11 Febr 1863 § 12 og Lov 4 Febr 1871 § 10 nemlig, at ved andre offentlige Forsamlinger, end dem, som afholdes under aaben Himmel, k a n Politiet efter Anordning fra Forsamlingens Leder yde sin Bistand til Ordenens Opretholdelse. Dets Virksomhed i saa Henseende er altsaa betinget af, at Forsamlingens Leder paakalder den, dog kun til en vis Grad; naar der nemlig opstaar Ufred eller Slagsmaal, kan Politiet ikke blot paa Begjæring af Forsamlingens Leder men ogsaa uopfordret anholde eller med Magt fjerne Fredsforstyrrerne. Naar her er brugt det fakultative Udtryk k a n, er Meningen dermed dog fornuftigvis ikke den, at det beror paa Politiets Forgodtbefindende, om det vil gribe ind eller se til, medens Mængden slaas. Reglen er kun i den foreliggende

Sammenhæng formuleret som en Beføjelse til at øve en vis Myndighed indenfor Forsamlinger. Derved er udelukket en mulig Hindring for Politiets Indgriben paa Grund af Forsamlingens Fredhellighed i Henseende til at fyldestgjøre dets almindelige Opgave, som det derfor i Henhold til den almindelige Lovgivning bliver dets Hverv at røgte ogsaa overfor de Elementer, som forstyrre Forsamlingers Fred, hvilken det her alene er Politiets Opgave at værne om.

Det er nemlig de anførte Lovforskrifters bestemte Hensigt ikke at give Politiet en Ret til at hæve Forsamlinger under Tag saaledes som Forsamlinger under aaben Himmel, og under Forhandlingerne om Loven anførtes ogsaa en bestemt politisk Grund dertil. Folketingsudvalgets Ordfører (Bille) udtalte saaledes ifølge Folketingstidende 1862 Sp. 4635: »Det, vi have lagt an paa, er at faa konstateret, at, hvor der er en Forsamling under Tag, k a n P o l i t i e t i k k e h æ v e d e n. Lad os tænke os, at i politisk bevægede Tider en Rigsdagsmand, f. Ex. efter en Opløsning af Rigsdagen, har indbudt sine Vælgere til et Møde for at udtale sig for dem og vides at ville optræde i en Retning, som er Regjeringen ubehagelig. Skal saa Politiet, fordi der er en halv Snes Skraalhalse tilstede, der søge at overdøve Rigsdagsmanden, som forklarer sig lige overfor sine Vælgere, kunne hæve Forsamlingen? Nej, paa ingen Maade, den er under Tag, den er uantastelig, og Politiet har der intet andet at gjøre end at yde Forsamlingens Leder sin Beskyttelse«.

Det er altsaa Frygten for Myndighedens Misbrug, som har bevæget Lovgivningen til helt at nægte Politiet den.

Men derved har man dog overset Forskjellen, der kan være i Forsamlingens hele Holdning. Hvor den er en fredelig, lovlydig Forsamling, og kun enkelte Urostiftere forstyrre den, er Synspunktet berettiget. Men tænker man sig, at den udvikler sig til at antage en oprørsk Karakter ved de Taler, der holdes og den Tilslutning, som de finde, uden at Lederen kan eller vil skride ind derimod, vil det dog være lidet heldigt, at Politiet skal være indskrænket til at skride ind mod de enkelte Talere i Stedet for at kunne gøre Ende paa Forsamlingens hele lovstridige Optræden ved at ophæve den.

Til det Mindretal, der vilde tillægge Politiet denne videregaaende Myndighed, hørte C. S. Klein, der senere affattede den vedtagne Affattelse af Straffelovens § 104 paa en Maade, som formentes at kunne tilkjende Politiet denne Myndighed, Loven af 1863 § 12 har nægtet det; og i denne Opfattelse har han fundet Tilslutning hos C. G. Holck II S. 359—361 og C. Goos: Strafferetten Sp. D. I S. 578—579; Resultatet menes at udkomme ved, at § 104 ikke taler om en »under aaben Himmel« men derimod »paa offentlig Sted« forsamlet Mængde. Sidstnævnte

Udtryk omfatter ogsaa en under Tag forsamlet Mængde, og følgeligs kal ogsaa denne af Politiet under Strafansvar kunne opfordres i Kongens og Lovens Navn til at skilles, altsaa hæves. Men dette er en Misforstaaelse af Straffelovens Ord. Det er de ovenfor anførte Loves klare Regel, at en Mængde, som er forsamlet, være sig under aaben Himmel eller under Tag f. Ex. i et offentligt Beværtningslokale, naar den ikke udgjør en Forsamling i Grundlovens Forstand, kan spredes ifølge Politiets Befaling. Derfor kunde Lovgivningsmagten vedtage Affattelsen af § 104 uden derfor at ville ophæve Forsamlingsforskrifterne, som kunne tænkes bestaaende ved Siden af Straffelovens Regel og maa tænkes bestaaende som udfyldende den. Dette fremgaar af, hvad lige foran er udviklet om Forskjellen i Betingelsen for lovlig at kunne adsprede en Mængde, eftersom den danner en Forsamling eller ikke. Vilde man læse Straffelovens Forskrift efter Bogstaven, vilde Sondringen ganske vist være udslettet; men saaledes behøver man ikke at læse den, og saaledes bør man ikke læse den for ikke at naa til et ganske uantageligt Resultat, som ogsaa ganske har ligget udenfor Lovgivningens Tanke. I Motiverne til Straffeloven S. 141—142 forudsættes tværtimod den gjældende Ret i saa Henseende som bestaaende; de gaa ud fra, at Forsamlinger under aaben Himmel kunne hæves, Forsamlinger under Tag ikke. Dette sidste vilde imidlertid Motiverne have forandret, og det mentes at kunne ske ved den valgte Affattelse. Men dette er ikke Tilfældet; thi Paragrafen taler aldeles ikke om Politiets Ret til at ophæve en Forsamling; og dette kommer igjen af, at Artiklens Forfatter ikke betsemt har sondret mellem de to væsensforskjellige Ting, som Politilovgivningen dog bestemt holder ud fra hinanden, nemlig: 1) at ophæve en Forsamling og 2) at skride ind imod Opløb. Motiverne benytte nemlig Udtrykket at »opløse« en Forsamling og synes at forudsætte, at dette sker ved »en rolig og bestemt Opfordring til den hele Forsamling om at skilles ad, hvis Efterkommelse Loven paabyder under Strafansvar«, altsaa netop en saadan, som Straffelovens § 104 omtaler. Men dette er Formlen, som ifølge Grl.s § 89 og Lov 11 Febr 1863 § 2 i Begyndelsen; Lov 4 Febr 1871 § 10 i Begyndelsen; bruges ved Opløb. Førend denne kan anvendes mod Forsamlinger, maa disse imidlertid først være afklædte deres Egenskab som saadanne og den grundlovmæssige Fredhellighed, hvormed denne omgiver dem; dette sker under Forudsætning af, at de selv have besvaret Egenskaben, ved den Handling, som bestaar i at erklære Forsamlingen for ophævet, hvilket selvfølgelig maa ske af en dertil lovlig beføjet Person. Dette er positivt hjemlet i Henseende til Forsamlinger under aaben Himmel ved de anførte Lovbestemmelser, som angive den positive Forudsætning for Anvendelse af Opløbs Formlen efter Straffelovens § 104. Forsamlingen

skal først være erklæret hævet, og Beføjelse dertil er givet principalt Forsamlingens Leder, subsidiært, hvis han ikke kan eller vil, Politiet. Da det nu vilde være i absolut Strid med Grl.s § 88 og med de anførte Love, om Forsamlinger under Tag skulde nyde en ringere Retsbeskyttelse, end Forsamlinger under aaben Himmel, saa maa selvfølgelig den samme Forudsætning for Opløbs Formlens Anvendelse, at Forsamlingen først er erklæret for hævet, ogsaa gjælde i Henseende til dem. Beføjelsen dertil er i alle Tilfælde hos Forsamlingens Leder, hvilket derfor ikke behøver at siges udtrykkelig i Loven; men Politiet har ingen slig Myndighed, med mindre den positiv er tillagt det, og det er hverken sket i Grundloven eller i Politilovene eller i Straffelovens § 104, og derfor kan Politiet overfor disse Forsamlinger heller ikke selv tilvejebringe den nødvendige Forudsætning for den i samme Paragraf omhandlede Opløbs Formels Anvendelse. Dog gjælder dette kun, naar og saalænge den forsamlede Mængde selv har bevaret Egenskaben af en Forsamling; er derimod Lederen ikke længere Forhandlings Leder, men Anfører for Uordener og Optøjer, eller har han vist sig fuldstændig ude af Stand til at magte sit Hverv, at lede Forsamlingen, saa at den er opløst i en uordentlig, bølgende Mængde, som støjer og slaas, saa at man ikke kan høre Ørenlyd, har med andre Ord Forsamlingen i Realiteten selv afklædt sig sin Egenskab som saadan, saa er enhver formel Ophævelse af den overflødig; thi den er da ikke længere en Forsamling, men kun en »paa offentlig Sted forsamlet Mængde«, mod hvilken Politiet uden videre i Henhold til Straffelov 10 Febr 1866 § 104 vil kunne anvende Opløbs Formlen. Dette maa gjælde i Henseende til Forsamlinger under Tag saavel som i Henseende til Forsamlinger under aaben Himmel; jfr Folketingstidende 1862 Sp. 4612, hvor C. Liebe udtaler: Naar Politiet dog skal kunne anholde eller med Magt fjerne Fredsforstyrrerne, naar Tumulten har faaet en saa almindelig Karakter, at den maa siges at være rundt omkring i Forsamlingen, og Tumultanterne altsaa ikke ere at finde paa enkelte Punkter men indbefatte saa at sige hele Forsamlingen, saa vil det ikke være muligt at anholde disse eller med Magt fjerne dem, uden at man faktisk kommer til at lade Lokalet rømme. Jeg tror, at Politiet under saadanne Omstændigheder vel maatte kunne forsvare at gjøre det samme, uden at det udtrykkelig siges, »som vi (Mindretallet) mene, udtrykkelig bør hjemles i Loven, nemlig at rydde Lokalet; og for saa vidt vilde det endelig blive uden nogen virkelig Betydning med Flertallet at forholde Politiet denne udtrykkelige Lovhjemmel, som vi mene hellere ligefrem maa gives.

Hvornaar den anførte Betingelse, at Forsamlingen har ophørt at

existere som saadan, foreligger, er det Politiets Sag under Ansvar for den overordnedė Myndighed at skjønne om.

I Forbindelse med de anførte Bestemmelser kan endnu mærkes Lov 11 Febr 1863 § 13 og Lov Nr 28, 4 Febr 1871 § 11, hvorefter i de henholdsvis i §§ 12 og 10 omhandlede Tilfælde de, der efter at de der foreskrevne Opfordringer til at adskilles (ved Opløb; eller efter at Forsamlingen er erklæret hævet), ere skete, endnu ere tilstedeværende ɔ: tilbageblivende, naar de af Politidirektøren, Vicepolitidirektøren, en Politiinspektør eller en Politiassistent, en Politimester eller hans avtoriserede Fuldmægtig særlig opfordres dertil, ere forpligtede til at yde Politiet den Bistand, der staar i enhvers Magt, til Gjenoprettelse af Orden og Rolighed.

A n m. Om Gjennemførelsen af den kommunale Frihed, som er tilsagt i Grl.s § 91, der udtaler: Kommunernes Ret til under Statens Tilsyn selvstændig at styre deres Anliggender vil blive ordnet ved Lov; jfr Lov 4 Marts 1857 om Kjøbenhavns; Lov 26 Juli 1867 om Landkommunernes og Lov 26 Maj 1868 om Kjøbstædernes kommunale Styrelse; Lov Nr 79, 20 Apr 1908 om de kommunale Valg; henvises til Forelæsningen over Statsforvaltningsretten.

1 42

ANKER KYSTERS EFTF.