

Regering og rigsdag 1849-1866

af Poul Meyer

I denne artikel af dr.jur. Poul Meyer skildres junigrundlovens opkomst på baggrund af udviklingen i Europa og hertugdømmerne. Videre gennemgås dens rammer for regeringens og rigsdagens magtmidler samt regeringens anordningsret. Konklusionen er, at regeringen som den udøvende magt i perioden 1849-1866 havde en vis eksklusiv myndighed, og at rigsdagen, hvis denne myndighed blev krænket, kunne mødes med en beslutning fra regeringen om at nægte at stadfæste det pågældende lovforslag.

Da grundloven blev givet

Perioden fra grundlovens ikrafttræden i 1849 indtil den gennemsete grundlov i 1866 er enestående i dansk forfatningshistorie, dels fordi begge rigsdagens kamre var sammensat ved valg, der efter tidens målestok må betragtes som almindelige, dels fordi regering og rigsdag til en vis grad var ligestillede organer. I så henseende afviger perioden altså fra den umiddelbart følgende periode, hvor regeringen, støttet af landstinget, havde overvægten, og fra vor tid, hvor folketinget har den afgørende indflydelse på regeringen.

I de første måneder af året 1849 prægedes store dele af Europa som bekendt af borgerlige opstande. I januar var der oprør i Italien, i februar Paris og i marts Wien og Berlin. Disse begivenheder og den folkelige bevægelse i Europa var med til at inspirere den politiske uro i de danske hertugdømmer, hvor uroen især rettede sig imod det danske monarki og fik et voksende nationalt præg.

Uroen i hertugdømmerne bredte sig til kongeriget, hvor der blev en vis bevægelse, men intet som i egentlig forstand kan kaldes revolution. I København var det de samme kredse, der af nationale grunde vendte sig imod Slesvig-Holstenismen, som også stillede krav om folkestyre.

Dersom den europæiske oprørstanke skulle udvikle sig i Danmark, måtte den nye og voksende husmandsstand nok have været den sandsynlige grund. Orla Lehmann frygtede i 1848 for, at »det miasma af kommunisme, som var udbredt over hele Europa, ville i husmandsklassen ... finde en

frugtbar jordbund«¹. Men trods de stærke ord var Danmark, selv da ordstriden stod på sit højeste, et roligt land fjernt fra de europæiske revolutions-tanker.

Den begyndende politiske bevægelse blandt bønderne udsprang især fra det mindre landbrug. I 1842 udsendtes ugebladet *Almuevennen*, der blev redigeret af den fhv. skomager, senere politiker I. A. Hansen, og den 30. juni 1845 afholdtes en politisk folkefest på Ullerup Mark, hvor bl.a. I. C. Drewsen var blandt talerne. Der var altså en vis bevægelse i gang blandt bønderne, og gårdejer Jens Gregersen sagde i 1844 til Drewsen, at dersom der ikke blev gjort noget for bondestanden, »så frygter jeg, postelinet vil blive slået itu«.

Claus Bjørn har i sin fremstilling af frygten fra 1848 behandlet bonde- og husmandsuroen på Sjælland². Det fremgår heraf, at selv om ordene var stærke, blev uroen hurtigt overstået. I et beskedent omfang førte denne uro til yderligere afskaffelse af hoveri og pligtarbejde.

Ordene var altså stærke, og dette gjaldt i endnu højere grad det akademiske oprør i hovedstaden. Særligt kendte er Casino-møderne fra 1849 og da ikke mindst Orla Lehmanns udbrud: »Vi anråber Deres Majestæt om ikke at drive nationen til fortivlelsens selvhjælp«. Ordene var stærke, men om noget »europæisk« oprør var der ikke tale.

Mellem 1842 og 1848 organiseredes bondestanden, og de københavnske akademikere frygtede noget i retning af det revolutionære i denne bevægelse. For D. G. Monrad var det, han forstod ved middelstanden, folkets kerne, den middelstand »i hvilken folkefornuften har sit organ³«. Over for kritikerne af det, han forstod ved den almindelige valgret, fremhævede Monrad: »vi tror ikke, at fattigdom eller rigdom gør nogen væsentlig forskel med hensyn til menneskesjælens dybeste indhold...«. »Kast ikke en sådan foragt på almuen, på menigmand⁴«. På den anden side ønskede han ikke en så ubegrænset valgret, at denne ret blev givet til »den rå og uoplyste masse, hvis liv udelukkende er ofret en kamp for livets første fornødenheder⁵«. Hvordan han mere konkret ville trække grænsen, havde han endnu ikke taget stilling til.

Forkortelser i det følgende: FF: Folketingets Forhandlinger. LF: Landstingets Forhandlinger. Meyer, Retsanordninger: Centraladministrationen 1848-1949, Kbh. 1949, 179-277. RT: Rigsdagstidende. Statsrådet: Statsrådets Forhandlinger 1848-1863, I-XII, Kbh. 1954-76.

1. Erik Møller, *Helstatens Fald I*, Kbh. 1958, 15.

2. Claus Bjørn, *Frygten fra 1848. Bonde- og husmandsuroen på Sjælland i foråret 1848*, Landbohistorisk Selskab 1985.

3. *Dansk Folkeblad* 1. sept. 1843.

4. *Fædrelandet* 26. febr. 1849.

5. *Flyvende politiske Blade* nr. 3, 1843.

Efter martsministeriets dannelse og den grundlovgivende rigsforsamlings nedsættelse dæmpedes den politiske uro, og med treårskrigen og den foreløbige »lykkelige« udgang skabtes en euforisk stemning, der bidrog til nationens enhed.

Martsministeriet¹ samt den grundlovgivende rigsforsamling² forhandlede udkast til junigrundloven og har derfor givet os et grundlag for at fortolke dennes bestemmelser. I rigsforsamlingen var der repræsentanter for såvel den yderste højrefløj som den yderste venstrefløj. Generelt er højrefløjen karakteriseret ved en fastholdelse af en indflydelsesrig kongemagt – P. B. Scavenius protesterede imod, at man ville gøre kongen til en »pyntet dukke«³ – hvorimod venstrefløjen ville have størst mulig magt til de folkevalgte.

Det blev de meget liberale ideer, der sejrede. A. F. Tscherning udtalte således, at »enhver census og formuebegrænsning over for en dom over moralske og åndelige egenskaber indeholder en umulighed«. Sådanne synspunkter lå til grund for junigrundloven, der tildelte valgret til folketinget til alle 30-årige mænd, bortset fra tyende, fattiglemmer og fallenter.

Den liberale debat drejede sig ikke i de første år om, hvad der konkret skulle stå i en fri forfatning, men om de mere almene synspunkter. Da A. F. Krieger i marts 1847 opfordrede Monrad til at beskæftige sig med de konstitutionelle problemer, svarede denne, at han var ganske uforberedt herpå og ikke havde gjort egentlige studier⁴. På dette tidspunkt synes Monrad dog at have haft en vis forkærlighed for forfatningsformer, der gav regeringsmagten et vist betydeligt spillerum⁵. Nøgleordet for hans synspunkter var *harmoni* mellem statsorganerne, og denne harmoni kunne efter hans mening kun opnås ved at styrke administrationen og tilvejebringe dens relative uafhængighed⁶. Da det senere viste sig, at denne harmoni ofte var vanskelig at opnå, svingede han over til en stærkere understregning af rigsdagens myndighed.

Den grundlovgivende forsamling blev sammensat i henhold til valgloven af 6. juli 1848. Forsamlingen skulle bestå af 152 medlemmer, hvoraf de 38 skulle vælges af kongen, og de øvrige skulle vælges ved direkte valg i kredse. Valgret havde uberygtede mænd, der var fyldt 30 år, og som var bosat i kredsen med egen husstand.

I valget deltog kun 33 pct. af de stemmeberettigede, og den lave deltagel-

1. Statsråd I, 338 ff især 371, 442 ff, 477 ff.

2. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen I-II, Kbh. 1848-1849.

3. Beretning 1788 f.

4. Brevveksling cit. efter Povl Bagge, Studier over D.G. Monrads statstanker, Kbh. 1936, 33.

5. Bagge anf. v. 73.

6. Dansk Ugeblad 11. aug. 1843.

se er karakteristisk for den politiske interesses meget begrænsede udstrækning, hvilket fremgår deraf, at også deltagelsen i de første folketingsvalg efter grundloven holdt sig på et tilsvarende niveau for så vidt angår kredse med skriftlig afstemning.

*Povl Engelstoft*¹ har opgjort, at der var et udpræget overtal af embedsmænd i forsamlingen, nemlig et halvt hundrede, der dog ikke repræsenterede nogen enkelt politisk retning. Næststørste gruppe var gårdejerne, der var valgt af Bondevennerne, og som fik henved 40 repræsentanter. Engelstoft nævner, at denne gruppe ikke fik større betydning under forhandlingerne, som de fleste af dem kun dårligt mestrede. Omkring 15 medlemmer må betragtes som egentlige godsejere. Forretningsverdenen var repræsenteret med et lignende antal, og flere af dem gjorde sig gældende under forhandlingerne. Blandt de kongevalgte medlemmer var flere repræsentanter for højaristokratiet, f.eks. P. B. Scavenius og Carl Neergaard. Endnu under den økonomiske krise i 1857 beklager Monrad sig over, at der var så få repræsentanter for den (højere) københavnske handelsstand i folketinget².

I hele perioden 1849-1866 udgjorde centraladministrationens embedsmænd den mest stabile gruppe i det politiske system³. Allerede under forhandlingerne i det første folketing udtalte C. C. Hall en tak til embedsmændene for hjælpen til løsning af de vanskelige problemer, og under grundlovsforhandlingerne i 1865 udtalte Orla Lehmann: »Både i 1849 og senere har embedsmændene haft den største andel i arbejdet for at få en fri forfatning og gøre den frugtbringende«. Slet så taknemmelige var Tscherning og I. A. Hansen ikke. De ville samle bondestanden mod den fælles fjende, »gods- og embeds-aristokratiet«. Den sidstnævnte udtrykte sig skarpt imod »den ubegribelige svaghed at beholde alle absolutismens tjenere i højere embeder«. Den brede befolknings uvilje mod embedsmændene angik dog nok især de lavere embedsmænd, der havde direkte berøring med befolkningen. *Holger Hjelholt*⁴ henviser til »de stumpskødede skriverdrengene, der dattede bønderne«.

I en noget sammentrængt form anvendes paragrafferne i Monrads udkast om den lovgivende, den udøvende og den dømmende myndighed ordret i rigsforsamlingens og statsrådets udkast, og bestemmelsen overtages uændret af junigrundloven og samtlige senere grundlove bortset fra de særlige forfatningslove i 1850'erne. Majoriteten i den grundlovgivende forsamling

1. Den danske Rigsdag 1849-1949, Kbh. 1949 I, 18 f.

2. FF 1857, 1161 ff.

3. Kai Fr. Hammerich, Den danske Centraladministration, Kbh. 1921. 487-502.

4. Den danske Rigsdag 1849-1949 I, 98.

gik ud fra, at magtfordelingslæren skulle forstås absolut i den forstand, at kongen havde ret til at nedlægge veto over for rigsdagens love. I. A. Hansen og andre ligesindede gjorde indsigelse imod denne opfattelse¹, men, som det skal ses nedenfor om forfatningspraksis i de følgende år, blev denne vetoret en juridisk og faktisk realitet.

Der findes ikke i forarbejderne til grundloven nogen udtalelse om, hvad man nærmere forstod ved denne magtfordelingslære, men selve den verbale udformning er hentet fra samtidens udenlandske forfatninger. Der er da også almindelig enighed om, at bestemmelserne er hentet fra den norske og belgiske grundlov fra henholdsvis 1814 og 1831, og det er derfor rimeligt at søge frem til, hvilken nærmere betydning man i disse forfatningslove har lagt deri².

Begge disse grundlove bygger lige som andre af 1800-årenes demokratiske grundlove på Montesquieu's magtfordelingslære, hvorefter den lovgivende, udøvende og dømmende magt skulle udøves af hver sit selvstændige statsorgan, dog således at kongen skulle have vetoret for at være i stand til at hindre, at lovgivningsorganet tiltog sig magt, der tilkom de øvrige organer. Ingen af de nævnte grundlove har gennemført en konsekvent magtfordelingslære efter dette mønster. Den norske grundlov fra 1814 gav kongen en del af lovgivningsmyndigheden, og stortinget fik en del af forvaltningen³. Den belgiske forfatning fra 1831 indeholdt nok den sædvanlige tredeling, men regeringen havde ikke andre rettigheder end dem, der er tildelt den ved grundloven. Både den norske og den belgiske forfatning gav kongen – efter indførelse af parlamentarismen: regeringen – en selvstændig administrativ myndighed⁴.

Den prøjsiske grundlov af 1851, der også formelt henviser til magtfordelingslæren, indeholder heller ikke noget fortolkningsbidrag, og det er først *Paul Labands* teori fra 1871 om friheds- og ejendoms-kriteriet, der bygger på et materielt lovbegreb⁵. Dette begreb havde altså ingen betydning i de første år efter grundloven.

Medens Montesquieu hverken direkte eller indirekte er nævnt i forarbejderne til grundloven af 1849 og heller ikke i forfatningspraksis i tiden umiddelbart derefter, er dette navn knyttet til den kommenterende omtale af stænderordningerne af 1831. Dette hænger naturligvis sammen med, at

1. Beretning 1481 f.

2. Jens Møller. Den danske Rigsdag I, 60 ff.

3. Johs. Andenæs, Statsforfatningsretten i Norge, 3. utg. Oslo 1942, 44.

4. Knud Berlin, Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande, Kbh. 1931, 73.

5. Alf Ross, Statsretlige Studier, Kbh. 1959, 76 ff.

stænderforsamlingerne kun havde opnået en begrænset materiel lovgivningsvirksomhed, hvorimod de øvrige love stadig skulle udstedes af kongen.

Anordningen af 1831 gav stænderne medbestemmelsesret for så vidt angår »enhver forandring i undersåtternes personlige eller ejendomsrettigheder eller skatterne og de offentlige byrder«. Bestemmelsen svarer ganske til reglerne om de prøjsiske stænderforsamlinger. Under grundlovsforhandlingerne henviser C.C. Hall til stænderordningerne og forudsætter dermed en vis anordningsmyndighed for kongen¹. Justitsminister C. E. Bardenfleth indvendte², at provinsstænderne kun havde en del af lovgivningsmagten, hvorimod »en fuldkommen ubegrænset deltagelse i den lovgivende myndighed (er) tilsagt rigsdagen«. Der er ikke under forhandlingerne forsøgt nogen bestemmelse af den lovgivende magt, men Halls opfattelse – dog uden henvisning til stænderordningerne – svarer til en udbredt opfattelse efter grundlovens givelse, hvilket skal godtgøres nærmere i denne afhandlings afsluttende afsnit.

Under junigrundloven

I de begrænsede kredse, der deltog i det politiske liv, førte de nationalpolitiske stridigheder ofte til megen uro. Selv om der ikke fandtes egentlige partidannelser, kan man placere politikerne i en grov inddeling i Venstre, Centrum og Højre, men der henvises ikke i selve rigsdagen til disse betegnelser.

Den praksis, der redegøres for i det følgende, omhandler alene junigrundlovens statsråd og rigsdag. En redegørelse for de indviklede forfatningsforhold i perioden 1850-66 falder derimod uden for afhandlingens rammer³.

Som baggrund for en behandling af statsrådets kompetence i forhold til rigsdagen må det erindres, at statsrådet under junigrundloven udøvede funktioner af samme karakter, som dem der i dag udøves af hele centraladministrationen og af en stor del af den regionale og lokale administration. Som et lille, men meget illustrerende eksempel kan nævnes jagtloven af 25. marts 1851. Til det følgende må erindres, at episoden fandt sted i en periode, hvor statsrådet i næsten alle møder beskæftigede sig med de af treårskri-

1. Beretning 3321 f.

2. Beretning 3322.

3. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, Kbh. 1954, 31-62; Jens Himmelstrup og Jens Møller, Danske Forfatningslove 1665-1953, 2. udg. Kbh. 1958, 73-75, 112 f.

gen igangsatte fredsforhandlinger samt de vidtrækkende og vanskelige forfatningsforhold.

Da folketinget ønskede at udvide retten til jagtens afløsning til ikke alene at omfatte ejere, men også livsfæstere og i det hele taget livsvarige brugere, erklærede konsejlspræsidenten (A. W. Moltke), at han ville søge sin afsked, hvis forslaget blev gennemført¹. Da denne vanskelighed var lykkeligt overstået, forhandlede regeringsmedlemmer med folketingsudvalget, hvorefter sagen påny blev forelagt statsrådet. Selve referatets formulering antyder forhandlingssituationen: »Statsrådet bestemte at virke for efterfølgende forandringer«, nemlig en tidsmæssig indskrænkning af adgangen til at skyde spurve; et forbud imod at drive jagt på andres enge blev rettet til sædemarker, samt et enkelt forslag af mere formel karakter².

De meget heterogene regeringsdannelser i tiden før 1853 førte ret hyppigt til afstemninger i statsrådet, hvor beslutning blev truffet i overensstemmelse med flertallet. Kongen henstillede flere gange – forgæves – til ministrene, at de nåede til en beslutning, forinden der blev afholdt statsråd. Det var først og fremmest spørgsmål i forbindelse med hertugdømmerne, især forfatningen, der gav anledning til uenighed. Ofte var stemmerne ret lige fordelt, og i så fald kunne ministrene for henholdsvis Slesvig og Holsten få afgørende betydning for afstemningen. Der er eksempler på, at der var uenighed om, hvorvidt disse to medlemmer af statsrådet var ligeberettigede med de øvrige også i sager vedrørende kongeriget. Nogen konsekvent holdning synes man ikke at have taget, idet de i et enkelt tilfælde ikke blev medregnet³ og i andre tilfælde blev medregnet som fuldt berettigede⁴.

Regeringens magtmidler

Ifølge junigrundloven og alle senere grundlove er den lovgivende magt hos kongen og rigsdagen i forening, og den udøvende magt hos kongen. Allerede ved grundlovens givelse har man imidlertid taget det første skridt frem imod en parlamentarisme i moderne forstand, idet kongens bekendte udtalelse om, at han nu betragtede sig som konstitutionel monark, ikke alene betød, at enevælden i snæver forstand ophørte, men simpelthen at kongen

1. Statsråd III,42.

2. Statsråd III,506, 520 ff, 578 ff (1851).

3. Statsråd III,482 ff, 498 ff (1851).

4. Statsråd IV,637 ff (1853).

ikke længere havde anden politisk magt end den, han var i stand til at udøve ved at overtale ministrene til at følge hans synspunkter.

Dette betød naturligvis ikke, at kongen var afskåret fra at fremsætte sine synspunkter, når disse afveg fra ministrenes. Der findes imidlertid ikke noget eksempel på en egentlig konstitutionel konflikt i anledning af stadfæstelsesspørgsmål. Derimod findes der eksempler på, at ministrene bøjer sig for kongens ønsker, dog kun i underordnede spørgsmål.

Som et relativt betydningsfuldt tilfælde kan nævnes gennemførelsen af den nye hærordning i 1865. Over for udkastet indvendte kongen, at organisationen af garnisonsforholdene ikke burde fastsættes ved lov, men ved administrativ bestemmelse¹. Også justitsminister C. J. C. Bræstrup fandt det misligt at henlægge emner, som burde ordnes ad administrativ vej til lovgivningsmagten, og kongen fremlagde selv udkast til en resolution, hvorefter alle punkter, som ikke nødvendigvis måtte henhøre under lovgivningsmagten, udgik, »da han ikke ser grund til at inddrage under repræsentationen, hvad der er et prerogativ for kongen«². Statsrådet tilsluttede sig denne opfattelse.

Da kongen var enevældig i hertugdømmerne, bevirkede nogle udviklede finansforhold, at han i denne egenskab kunne råde over en del af finanserne. Dette kunne regeringen udnytte til at få sin vilje på trods af rigsdagen. Ved finansloven for 1852 nedskar rigsdagen marinens bevillinger, og marineministeren (Steen A. Bille) foreslog i den anledning, at det manglende beløb skulle tages fra hertugdømmernes kasse. I statsrådet udtalte kongen, »at allerhøjst samme ved marineministerens indtræden i regeringen havde tilsagt ham, at hvad han behøvede til marinen og ikke kunne få bevilget af rigsdagen, ville Hans Majestæt af sin suveræne magtfuldkommenhed give ham af hertugdømmernes intrader«³. Som nævnt nedenfor anvendte kongen det samme argument, da ministeriet under Krim-krigen øgede rustningerne.

Da ministeriet i 1854 indstillede de to liberale tjenestemænd, Hall og Andræ, til afsked, fordi de havde deltaget i den politiske oppositions virksomhed, søgte kongen at undgå dette. Ørsted gjorde imidlertid sagen til et »kabinetsspørgsmål«, og kongen bøjede sig⁴. Da den reaktionære grundlov af 1866 skulle gennemføres, forsøgte Grundtvig og Tscherning forgæves at få kongen til at nægte at give sin stadfæstelse⁵.

1. Statsråd X, 285 ff, 293 ff, 297.

2. Se om emnet sidste afsnit i denne artikel.

3. Statsråd IV, 281 f.

4. N. Neergaard, Under Junigrundloven, Kbh. 1892 I, 852.

5. Himmelstrup og Møller anf.v. 113.

Det har altså fra første færd været forfatningspraksis, at den lovgivende magt er hos regeringen og rigsdagen i forening, og den udøvende magt hos regeringen. Hverken grundloven eller andre formelle regler indeholder noget om afstemning i ministermøderne eller øvrige procedureregler. Praksis vedrørende de såkaldte kabinetsspørgsmål vil blive behandlet neden for. Regler om rigsdagens beslutningsprocedure findes i grundloven og dertil knyttede bestemmelser og vil ikke blive behandlet i denne afhandling.

For rigsdagens vedkommende var perioden 1849-1866 præget af, at der først i de sidste år af perioden opstod principielle konflikter imellem folketing og landsting, hvilket naturligvis skyldes, at valgretten var ens til de to ting, og at kun valgbarheden tenderede i retning af at give landstinget et mere konservativt præg. Dette er baggrunden for, at denne afhandling kan handle om rigsdagen som en enhed.

De konflikter, vi skal behandle, opstår altså imellem regeringen og rigsdagen som sådan. Vi skal i det følgende behandle de magtmidler, der i så fald står til regeringens rådighed, nemlig undladelse af at stadfæste en vedtagelse (veto), opløsningsretten og provisorisk lovgivning. Det er især praksis med hensyn til den provisoriske lovgivning samt vetoretten, der i denne periode afviger fra alle senere perioder i forfatningshistorien.

Veto. Indledningsvis skal de forholdsvise få foreliggende konkrete sager nærmere omtales.

I 1851 diskuterede Moltkes ministerium, hvorvidt en af rigsdagen vedtaget lov om bøndergods under len, stamhuse og fideikomisser skulle bevirke, at man anmodede kongen om at nægte at stadfæste loven. Resultatet blev dog, at man trods kritikken lod loven stadfæste¹.

Det første eksempel på, at regeringen nedlagde veto, var den af rigsdagen i 1853 vedtagne lov om sogneforstanderskabernes og amtsrådenes sammensætning. Indenrigsminister Ørsted og andre konservative kræfter var imod loven, og man fik kongen til at tiltræde en resolution, hvorefter stadfæstelse blev nægtet, og meddelelse herom blev givet rigsdagen².

Også det næste tilfælde angik kommunalvæsenet. Den kommunale ordning gav anledning til megen debat på rigsdagen, især i folketinget, og der blev vedtaget en lov, som fratog de større landbesiddere deres automatiske medlemskab af de kommunale råd. Loven nedsatte endvidere kravet om, at vælgerne skulle have betalt et vist mindstebeløb i skat, »om, også dette

1. Statsråd III, 225 f.

2. Statsråd V, 226 (1853).

bidrag havde været nok så lille, på den måde (blev) enhver proletar i stand til at blive valgt« (C. F. Hansen)¹.

Da loven blev forelagt til stadfæstelse i statsrådet, indstillede regeringen (Ørsted), at kongen undlod at stadfæste den, hvorefter den var bortfaldet. Det blev samtidig bebudet, at der ville blive forelagt et andet lovforslag, som kunne accepteres af regeringen. Den følgende regering (P. G. Bang) opnåede et forlig med rigsdagen, og der blev gennemført en lov om sogneforstanderskabers sammensætning m.m. af 22. marts 1855.

Hidtil har sagen om sognebåndsløsning været det eneste kendte eksempel på anvendelse af regeringens veto. Efter at der ved lov af 4. april 1855 var givet nærmere regler om sognebåndsløsning, udstedte regeringen administrativt en kgl. anordning af 2. oktober 1862 om nærmere enkeltheder. Da anordningen nødvendiggjorde en mindre ændring af selve loven, forelagde regeringen et forslag herom². På rigsdagen ankede man imidlertid over, at anordningens hovedregler ikke var fremsat som lovforslag. Overfor kritikken fremhævede Madvig og Andræ, at det måtte være afgørende, at selve spørgsmålet om sognebåndsløsning var ordnet ved lov, og de mente ikke, at detailreglerne nødvendiggjorde en lov. Oppositionen foreslog imidlertid, at anordningen som helhed blev ophøjet til lov, men Monrad truede med kgl. veto, idet rigsdagen ville gå administrationen for nær ved at lovgive på et sådant indre kirkeligt område. Forslaget blev herefter nedstemt med et knebent flertal.

I 1864 blev spørgsmålet imidlertid igen aktuelt, idet der blev indbragt et privat forslag om at optage anordningens bestemmelser i en lov. Forslagstillerne henviste til, at anordningens bestemmelser burde optages i en lov, eftersom selve hovedsagen i sin tid var blevet ordnet ved lov³. Kultusminister Bræstrup hævdede imidlertid, at anordningens regler var administrative, og han henviste til, at kongen var den øverste instans i folkekirkens sager⁴.

I denne omgang fik regeringen imidlertid ikke flertal for sin opfattelse, og det nedsatte folketingsudvalg udtalte bl.a.: »Udvalget er af den mening, at de her omhandlede bestemmelser er af en sådan beskaffenhed, at de naturligere ordnes ved lov end ved kgl. anordning, idet de ikke alene eller væsentligst kunne betragtes som en befaling til embedsstanden, men angår en ret, som længe har været anfægtet og nægtet, og som nu tillægges

1. Statsråd VI,101 (1854).

2. Bagge anf.v. 81 ff.

3. LF 1863/64, 182 ff.

4. LF 1863/64, 207.

den, der har løst sognebånd. En sådan ret bør ikke tillægges ved anordning«¹. I overensstemmelse hermed blev det private lovforslag vedtaget på rigsdagen, men regeringen ville ikke medvirke til at få det stadfæstet, og efter ministeriet C. A. Bluhmes indstilling blev det resolveret, at loven ikke skulle opnå kgl. resolution².

Allerede tidligt dukkede de første krav om en vis offentlighed i forvaltningen op i debatten. Den 2. dec. 1851 meddelte justitsministeren, at han havde fået en forespørgsel fra det folketingsudvalg, der behandlede et privat lovforslag om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere. Udvalget ønskede oplysning om, hvilken stilling regeringen ville tage til et sådant forslag³. Selv om regeringen erklærede, at den ikke ville kunne tiltræde et sådant forslag, og da rigsdagen alligevel flere gange vedtog en sådan lov, blev den mødt med et veto i 1859 og i 1865⁴.

Højreregeringen fra 1865 var imidlertid mere tilbøjelig til at følge rigsdagen på dette punkt og den forelagde et forslag, der svarede til de tidligere, til stadfæstelse i statsrådet⁵. I denne anledning henviste kongen til, at han jo flere gange havde gjort brug af sit veto imod et sådant forslag, og han spurgte, hvad der nu havde ændret regeringens synspunkt. C. A. Fønnesbeck svarede, at befolkningen ville føle det som en betryggelse at få disse regler gennemført. Herefter stadfæstedes loven den 2. febr. 1866⁶.

I 1856 vedtog rigsdagen et privat lovforslag om ændring af stempelforordningen af 1. april 1828. Efter forslaget skulle det for fremtiden være tilladt at skrive transport på alle dokumenter eller på ustemplet papir. Forslaget blev vedtaget på rigsdagen⁷, men i statsrådet blev det nægtet stadfæstelse⁸. Forordningen blev først ændret ved stempeloven af 19. febr. 1861.

Så vidt ses, er disse fem tilfælde de eneste inden for den undersøgte periode, hvor den kgl. stadfæstelse er blevet nægtet og lovforslaget således bortfaldet. I nogle andre tilfælde har spørgsmålet om at undlade stadfæstelse været rejst i statsrådet, dog med det resultat, at man ikke har villet nedlægge veto.

Da lov af 14. april 1852 om møllenæring blev forelagt statsrådet til stadfæstelse, bemærkede finansministeren (Sponneck), at han ganske vist ikke

1. RT 1863/64, Anhang B, 13 ff.

2. Statsråd X,322.

3. Statsråd III,593.

4. FF 1865,7; 1859/60,9.

5. Statsråd X,395 (1866).

6. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 4. udg. Kbh. 1963, 347 f.

7. RT 1856, Anhang A, 129 f, FF 1856, 453 f, 874 f, 1130 f.

8. Statsråd VII,117.

ville gå så vidt som til at anbefale kongen at undlade stadfæstelse, men at han ville anbefale, at der i selve stadfæstelsen blev optaget en bestemmelse om, at der skulle optages forhandlinger mellem indenrigsministeren og finansministeren om at erstatte de afskaffede mølleafgifter med andre passende afgifter. Dette forbehold blev optaget i den kgl. resolution, men det er vanskeligt at se, at forbeholdet – der ikke blev offentliggjort – overhovedet havde nogen retsvirkning¹.

I nogle tilfælde diskuterer statsrådet, hvorvidt man skal nægte stadfæstelse, uden at man når til dette resultat. Dette gjaldt f.eks. lov om afhændelse af bøndergods af 21. juni 1854. Krigsminister Hansen mente, at loven ikke burde stadfæstes, men (fg) justitsminister Ørsted og med ham flertallet ønskede at stadfæste².

Under forarbejderne til lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender, forhandlede nogle i rigsdagen fremsatte ændringsforslag med indenrigsministeren, og hans indstilling blev som sædvanlig forelagt statsrådet. Inden stadfæstelsen gjorde L. N. Scheele imidlertid opmærksom på, at han af en fejltagelse havde undladt at gøre indsigelse imod rigsdagens bestemmelse om, at en borgmester kunne afskediges uden kongens samtykke. Hvis han havde været opmærksom på denne ændring i tide, ville han have modsat sig stadfæstelsen, men da sagen nu var kommet så langt, ville han ikke gøre indsigelse. Andræ var enig heri, idet han tilføjede, at der måtte tages et særligt hensyn til grundlovens bestemmelser om kommunalt selvstyre. Loven blev derefter stadfæstet³.

Hvis historien om stamstutteriet på Frederiksborg ikke stod at læse i statsrådsprotokollen, ville man tro, at der var tale om en vittighed: Som et led i sparebestræbelserne vedtog rigsdagen i 1866 en lov, hvorefter det nævnte stutteri blev nedlagt. I statsrådet indstillede indenrigsminister J. B. S. Estrup, at kongen undlod at stadfæste loven, men kongen fandt det – rimeligt nok – lidt stødende, at han skulle anvende det kongelige veto i en så ubetydelig sag. Efter en længere diskussion, hvorunder ministrene ikke kunne enes, foreslog finansministeren med kongens og flertallets godkendelse, at man simpelthen ikke foretog sig noget som helst, således at loven på grund af manglende stadfæstelse – men altså ikke et udtrykkeligt veto – aldrig trådte i kraft⁴. En formel ophævelse af stutteriets stilling som statsinstitution gennemførtes først ved lov nr. 65 af 1. april 1871 § 1.

1. Statsråd IV,90 f.

2. Statsråd VI,21 f. Andre eksempler: Statsråd II,225, VIII, 68.

3. VII, 115 f.

4. Statsråd X,62 (1866).

Der findes ikke i statsrådsprotokollerne for den omhandlede periode nogen principiel udtalelse om vetoretten, men en enkelt mere almindelig bemærkning, jeg har fundet, går i hvert fald i retning af at bekræfte denne ret. Det drejer sig om, hvorvidt en minister kan udtale sig på regeringens vegne over for rigsdagen. Normalt vil sagen blive forelagt statsrådet, men når der er tale om 3. behandling af et lovforslag, må ministeren af tidsmæssige grunde handle på egen hånd, og det vil jo som regel heller ikke være større spørgsmål, det drejer sig om. Stillet over for dette problem, erklærede konsejlspræsident Hall i 1858, at kongen, når lovforslaget efter vedtagelsen forelægges ham »har den fulde sanktionsmyndighed og kan sanktionere eller lade være at sanktionere«¹. Udtalelsen forekommer noget for omfattende i forhold til de foran nævnte tilfælde af veto i sager af overvejende administrativ karakter.

Til denne positive udtalelse kan føjes, at der heller ikke iøvrigt i statsrådsprotokollerne findes nogen antydning af, at vetoretten skulle betragtes som tvivlsom i juridisk henseende. Selv om I. A. Hansen og hans meningsfæller ikke fandt denne praksis i overensstemmelse med den demokratiske ordening, som de var tilhængere af, findes der så vidt ses ikke noget forsøg på nogen interpellation, adresse eller lignende, der fordømmer vetoretten principielt.

Ved en samlet bedømmelse må man naturligvis tage hensyn til, at der kun var tale om et ringe antal sager. På den anden side kan man også opfatte det ringe antal sager som et udtryk for regeringens ønske om at undgå konflikt med rigsdagen. Med undtagelse af ministeriet Ørsted prægedes de skiftende regeringer i høj grad af ønsket om at undgå konflikt med rigsdagen og af vilje til at samarbejde med rigsdagen og dens udvalg i alle lovgivnings-spørgsmål.

I anden forbindelse har jeg nævnt sagen om sognebåndsløsning som et udtryk for, at regeringen i den omhandlede periode havde en vetoret², og dette er altså bekræftet af de nu fremdragne tilfælde. Når regeringen nægter at stadfæste et af rigsdagen vedtaget lovforslag, er dette simpelthen bortfaldet. De her fremdragne tilfælde viser, at rigsdagen i denne periode ikke altid kunne regulere et anliggende i alle enkeltheder, eftersom regeringen, hvis den fandt, at et lovforslag var af administrativ karakter, kunne nægte at lade det stadfæste.

1. Statsråd VII,299.

2. Meyer, Retsanordninger 211.

Opløsningsretten

Ifølge junigrundlovens § 27 kunne kongen (d.v.s. regeringen) opløse enten hele rigsdagen eller et af dens kamre. Denne opløsningsret genfindes i alle senere grundlove¹. Historisk er opløsningsretten regeringens magtmiddel, men et magtmiddel i egentlig forstand er der naturligvis kun tale om, hvis regeringen har grund til at tro, at en nyvalgt rigsdag får et regeringsvenligt flertal. I så fald har opløsningsretten vist sig at være et middel til konfliktløsning, ellers ikke.

Vi skal i det følgende nævne et par tilfælde – alle i den undersøgte periodes første del – hvor opløsningsretten er anvendt på denne måde.

Optakten til forfatningsloven af 1852 gav som bekendt anledning til interne stridigheder i ministeriet. Den 2. oktober 1851² udtalte konsejlspræsident Moltke, »at en krise i ministeriet måtte på nærværende tidspunkt, da rigsdagens åbning er ganske nær, anses for særdeles uheldig«. Derfor forsøgte han – forgæves – at få den pågældende minister (Moltke-Nütschau) til at trække sin afskedsbegæring tilbage.

Regeringens hjemsendelse af rigsdagen vil, selv udenfor en egentlig krisituation, kunne betragtes som et kampskridt. Efter at Bluhme i samlingen 1851 havde forhandlet med folketingets formand om en eventuel udsættelse af rigsdagens møder, blev man enige om, at befolkningen ville betragte en sådan udsættelse som en slags opløsning, og der kunne opstå stor spænding i befolkningen. Man undlod derfor at tage dette skridt³.

Efter treårskrigen afslutning var de vigtigste indenrigspolitiske spørgsmål som bekendt forsøgene på at opnå en retlig enhed mellem monarkiets enkelte dele. Spørgsmålet om iværksættelse af toldenhed hørte til de mest omstridte. Det lykkedes ikke regeringen at opnå enighed med folketinget. Den nationalliberale opposition ønskede, at toldloven blev udsat, indtil fællesforfatningen var blevet gennemført, idet man frygtede, at rigsdagen ellers fraskrev sig retten til fremtidig indflydelse på toldforandringer. Endnu forinden lovforslaget var nået frem til landstinget, indstillede premierminister Bluhme, at folketinget blev opløst, og at der blev udskrevet valg⁴.

Efter folketingsvalget koncentrerede den forenede rigsdags forhandlinger sig om forfatningsbudskabet, og det blev påny klart, at det var vanskeligt at opnå enighed mellem regering og rigsdag, og man overvejede at opløse rigsdagen påny. Monrad advarede bestemt imod en sådan opløsning,

1. Grl. 1953 § 32, stk. 2, in fine.

2. Statsråd III, 482 f.

3. Statsråd III, 587 f.

4. Statsråd IV, 517 (1853).

som han betegnede som et misbrug af opløsningsretten¹. I statsrådet diskuterede man, hvorvidt opløsning skulle finde sted. Bluhme hævdede, at kongen måtte træffe et valg imellem at beholde ministeriet, og i så fald måtte der udskrives valg, eller at afskedige ministeriet. Kongen holdt fast ved ministeriet, og Bluhme understregede, at i så fald var det et spørgsmål, om man skulle opløse rigsdagen straks eller vente, indtil finansloven var blevet vedtaget.

Det afgørende for Bluhme var, at man ikke burde forhandle med den nuværende rigsdag. »Regeringen vil derved lide i værdighed og respekt et tab, som måtte virke skadeligt i mange forhold«. Man var derfor enige om, at der skulle udskrives valg, og Bluhmes udtalelse refereredes således i protokollen: »Han burde imidlertid ikke fordølge, at det kan være noget uvist, om man af et sådant skridt kan love sig et sådant resultat, som derved tilsigtes. Det kan nemlig vel være, at vælgerne, når de nye valg skulle foregå, ville træffe et sådant valg, at de rigsdagsmænd, hvis stivhed har ført til arvefølgebudskabets forkastelse, ikke vil blive genvalgt«. Ved en afstemning i regeringen opnåede forslaget om opløsning af folketinget flertal, og med henvisning hertil underskrev kongen opløsningsdekretet².

I slutningen af 1854 førte stridighederne mellem ministeriet Ørsted og rigsdagen til, at rigsdagen to på hinanden følgende gange blev opløst som et forsøg fra regeringens side på at skabe et rigsdagsflertal til støtte for sin politik. Folketinget vedtog en adresse, der var kritisk vendt imod regeringen, men kongen opfattede den som en kritik af hans person: »Som allerhøjst samme læste denne adresse, var den ingen mistillid til ministeriet, men den var en mistillid til kongens egen person. Mistilliden til kongen var at læse mellem linjerne, og havde folketinget haft tillid til kongen, ville det ikke have indgivet denne adresse. Men et folketing, der viser den mistillid til kongen, bør ikke længere være, og Hans Majestæt troede derfor, at der burde svares på adressen med handling«. Man blev herefter enige om at udskrive valg til folketinget³.

Det kgl. åbne brev, hvorved valget blev udskrevet, var samtidig en politisk klagesang over de vilkår, man havde budt ministeriet: »Det håb, Vi udtalte ved rigsdagens åbning, er desværre blevet skuffet. Den hele måde, hvorpå folketinget er gået frem, bærer vidne om en planmæssig modstand mod Vor regering ...« Det åbne brev fortsatte med at klage over, at man i stedet for at behandle de forelagte forslag havde »beskæftiget sig med at

1. FF 1853,963.

2. Statsråd IV,63 ff (1853).

3. Statsråd VI,145 f (1854).

modtage og lade oplæse adresser og deslige, som udgår fra de fjendtligst sindede mod Vor regering«. Folketinget sluttede samlingen med at udråbe et »Leve Danmarks riges grundlov uindskrænket«¹.

Da det folketing, der udgik fra det andet folketingsvalg, i sin sammensætning ikke var meget forskelligt fra det opløste folketing, søgte oppositionen at undergrave regeringen ved at påvirke kongen, der i statsrådet fremlagde et dokument – formentlig forfattet af L. N. Scheele² – hvori han udbad sig svar på, om ministrene kunne tiltræde oppositionens synspunkter med hensyn til fællesforfatningen og især rigsdagens myndighed i fællesanliggender³. Ørsted indgav herefter sin afskedsbegæring, og regeringen blev omdannet under ledelse af P. G. Bang, hvis program det bl.a. var at imødekomme de nævnte ønsker fra rigsdagens side.

C. G. Holck⁴ peger med rette på, at det strider imod grundlovens grundsatninger at blande kongens navn i sagens realitet og således give det udseende af, at der var tale om kongens personlige vilje. Den korrekte opfattelse ville dog være, at anvendelsen af kongens person stred imod gældende statsret, idet opløsningsretten retligt tilkommer regeringen.

Vi skal ikke i denne afhandling komme nærmere ind på de statsretlige regler om regering og rigsdag i videre omfang, end hvad der er nødvendigt for at forstå baggrunden for de tekster, der er behandlet. Under henvisning til det tidligere nævnte er der dog grund til at fremhæve, at der ikke statsretligt kan sættes nogen grænse for antallet af opløsninger af rigsdagen eller af dennes enkelte ting. Holck (anf.st.) hævder imidlertid, at det må »anses som stridende mod opløsningens hensigt og grundlovens ånd at gentage den (opløsningen) hyppigt og navnlig at anvende den i tilfælde, hvor der ikke er rimelig udsigt til derved at vinde majoritet for regeringens anskuelser«⁵. Ganske tilsvarende synspunkter fremhæves i vore dage, hvor man har talt om »misbrug af opløsningsretten«. Hverken den gang eller nu har sådanne udtalelser imidlertid nogen retlig betydning, men er af rent politisk karakter. Der var altså intet i vejen for, at rigsdagen eller et af dens kamre kunne opløses med kort tids mellemrum.

Provisorisk lovgivning

Foreløbige love eller provisoriske love, som de ofte kaldes i litteraturen, har hjemmel i junigrundlovens § 30, der lyder: »I særdeles påtrængende

1. FF 1854,327.

2. Neergaard anf.v. I,966 f.

3. Statsråd VI,173.

4. C.G. Holck, Den danske Statsforfatningsret II, Kbh. 1868, 98 ff.

5. Jfr. H. Matzen, Den danske Statsforfatningsret II, 3. Udg. Kbh. 1897, 316.

tilfælde kan kongen, når rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride imod grundloven, og altid bør forelægges den følgende rigsdag«¹.

Bestemmelsen fandtes ikke i det udkast, der blev forelagt den grundlovgivende rigsforsamling. I statsrådet, der behandlede grundlovsudkastet, foreslog Lehmann, at en sådan bestemmelse blev indsat, men han fik ikke den fornødne tilslutning hertil². Alligevel blev bestemmelsen altså godkendt af rigsforsamlingen og optaget i grundloven.

Allerede i rigsdagens første samling blev spørgsmålet om foreløbige love aktuelt, og rigsdagens bureau udarbejdede en redegørelse, der blev godkendt af folketinget³. Herefter sondredes mellem tre forskellige kategorier af foreløbige love: 1) sådanne provisoriske love, hvis virkning allerede er ophørt, når de forelægges rigsdagen, 2) sådanne provisoriske love, som efter deres indhold kun skal gælde i kort tid, men som endnu ikke er opfyldt, og 3) provisoriske love der er af samme karakter som almindelige love, og som skal indgå i lovsamlingen på samme måde som disse.

I rigsdagens første tid var man meget omhyggelig med at påse, at betingelserne for udstedelse af en foreløbig lov var opfyldt. M. H. Rosenørn forelagde statsrådet et forslag til en foreløbig lov om handel med Island, men på forslag af Sponeck blev forslaget trukket tilbage, da der ikke var dokumentation for den påberåbte trængende nødvendighed, og fordi lovforslaget havde været så langt fremme, at det kunne have været fremsat, medens rigsdagen endnu var samlet⁴.

*C. G. Holck*⁵ er af stor betydning for forståelsen af den foreløbige lovgivning, fordi hans fyldige fremstilling foreligger før den politiske strid mandede ud i provisorietiden. Holck fremhæver således, at de bestemmelser, der ifølge grundloven kun kan ændres ved lov, ikke kan ændres ved foreløbig lov, og han mener, at finanslove ikke kan vedtages ved foreløbige love, et spørgsmål vi straks skal komme tilbage til. Holck mener derimod ikke, at det er udelukket at give foreløbige love tilbagevirkende kraft, men i så henseende var den samtidige politiske opfattelse imod hans anskuelse⁶.

En foreløbig lov kunne efter Holcks opfattelse udstedes, når rigsdagens møder var udsat i henhold til junigrundlovens § 26, men i så fald skulle bekræftelsesloven forelægges, så snart møderne igen blev optaget. Hvis re-

1. Bestemmelsen findes i alle følgende grundlove.

2. Statsråd I,409.

3. FF 1850, 1669.

4. Statsråd III,242 ff.

5. Holck anf.v. I, 196 ff.

6. RT 1862, Anhang B, 20.

geringen ikke forelægger en stadfæstelseslov, kan rigsdagen bruge sit loviniciativ dertil¹. Stadfæstelsesloven kan enten direkte udtale, at den foreløbige lov stadfæstes, eller også kan den indeholde den foreløbige lov som en del af den endelige lov.

Allerede i den første forfatningsperiode var det spørgsmålet om de foreløbige loves ophør, der rejste problemer. Selv om loven ikke formelt ophæves, er det klart, at den ophører, når den tilstand, der har givet anledning til loven, ikke længere eksisterer. Man har ment, at en udtrykkelig ophævelse kan finde sted ved en ministeriel bekendtgørelse. Den foreløbige lov om rentefodens størrelse af 29. dec. 1857 blev således ophævet ved en bekendtgørelse af 15. marts 1858. I modsætning til *A. W. Scheel*² mente Holck, at den foreløbige lov kun kunne ophæves ved lov. Allerede i 1853³ anvender statsrådet den formelt korrekte måde, idet en foreløbig lov om udskrivning til søkristjenesten fremlagdes samtidig med, at statsrådet vedtager den endelige lov, der skulle forelægges, så snart rigsdagen igen var samlet.

Rigsdagen kan enten stadfæste den foreløbige lov ved en endelig lov eller også forkaste loven. Om en forandring i loven skal betragtes som en forkastelse eller ikke, må i hvert enkelt tilfælde bedømmes efter de samlede foreliggende omstændigheder. Virkningen af, at den foreløbige lov forkastes er, at den straks ophører med at gælde. Holck mener, at den foreløbige lov taber sin gyldighed straks efter forkastelsen, og at denne virkning altså ikke kan udskydes til det tidspunkt, da ophævelsen finder sted ved lov.

Forfatningsloven af 1855 § 56 og grundloven af 1863 § 59 krævede, at den foreløbige lov skulle forelægges »til beslutning«, et krav, der ikke findes i junigrundloven. Holck mener imidlertid ikke, at det er tilstrækkeligt at forelægge loven til efterretning, men mener, at der skal træffes en beslutning, selv om kravet om beslutning igen udgik af grundloven af 1866. Hvis lovens virkninger er udtømt, inden rigsdagen samles, kan den derimod behandles som en efterretnings sag⁴.

*Jens Himmelstrup*⁵ har i sit betydningsfulde værk om den provisoriske lovgivning i Danmark anført alle tilfælde af foreløbige love efter junigrundlovens § 30. Bortset fra spørgsmålet om provisoriske finanslove indeholder disse love ikke emner af væsentlig betydning, og vi skal derfor alene beskæftige os med finansproblemerne.

På grund af tidsnød forelagde ministeriet Bluhme den 9. marts 1853 i

1. FF 1858, 4028 ff.

2. Privatrettens almindelige Del I, 1865, 248 f, jfr. Holck anf.v. I,213.

3. Statsråd IV,529.

4. Først grl. 1953 § 23 kræver direkte godkendelse eller forkastelse.

5. Den provisoriske lovgivning i Danmark, Kbh. 1948,22-37.

folketinget »Forslag til lov om foreløbig indtægts- og udgiftsbevilling indtil finansloven for 1. april 1853 til 31. marts 1854 er given«. Under behandlingen blev lovens gyldighed begrænset til den 31. maj, og med denne ændring blev forslaget vedtaget den 28. marts 1853.

Da rigsdagen blev opløst, og rigsdagsvalg udskrevet, udstedte ministeriet Ørsted den 12. maj 1853 en »Foreløbig lov om forlængelse af den foreløbige indtægts- og udgiftsbevilling ifølge lov af 28. marts, indtil finansloven for finansåret 1853-54 er givet«. Da rigsdagen var uvillig til at stadfæste den foreløbige lov, vedtog man imidlertid som endelig lov loven om indtægts- og udgiftsbevilling, og man så altså helt bort fra den i mellemtiden udgivne foreløbige lov¹.

Holck benægter, at den nævnte lov er en finanslov, og peger på, at en finanslov ikke kan gives ved en foreløbig lov, simpelthen fordi grundloven indeholder særlige krav til finansloven, som ikke kan opfyldes af en foreløbig lov. Når udviklingen i de følgende år (»provisorietiden«) erindres, er det af interesse at understrege, at Holck sonderer imellem midlertidige bevillingslove og den egentlige finanslov, som er den årlige opregning af statens indtægter og udgifter. I praksis blev dog allerede i den her omhandlede periode mindre betydningsfulde udgiftslove udstedt som foreløbige love².

Rigsdagens magtmidler

Kabinetsspørgsmål

Da regeringen i 1850 fik sit forslag om erstatning for udskrivning af heste til militæret forkastet med nogle få stemmer, mente finansministeren at kunne fastslå, at der ikke var tale om et kabinetsspørgsmål, og heri var de øvrige ministre enige³. Samme år gav endnu en sag anledning til anvendelsen af betegnelsen kabinetsspørgsmål. Det drejede sig om en strid mellem regeringen, der havde forelagt et forslag til lov om kongelige apanager, og rigsdagen, der ikke ville stemme for en sådan lov⁴. Der opnåedes imidlertid et kompromis, idet man undlod at gennemføre en særlig apanage Lov, men optog bevillingerne på den sædvanlige finanslov.

Hvad følgerne ville have været, hvis man havde ment, at der var tale om et kabinetsspørgsmål, fremgår ikke af udtalelserne. Det har formentlig kun

1. FF 1852-53, 3. saml. 173 ff.

2. RT 1862, Anhang A, 713 ff, Anhang B 17 ff.

3. Statsråd II, 489 f.

4. Statsråd II, 432 f.

været en tom talemåde, og bortset fra denne periode optræder udtrykket så vidt ses ikke i referaterne af møderne i statsrådet. Derimod er det klart, at regeringen kan forhindre en konflikt ved at trække sit lovforslag tilbage. Et eksempel herpå er forslaget i 1860 om en lov, hvorved rentefoden skulle frigøres for udlån i fast ejendom. Da forslaget mødte stor modstand i folketinget, trak regeringen det tilbage forinden den endelige afstemning¹.

I denne forbindelse kan tilføjes nogle bemærkninger om de enkelte ministres forhold til rigsdagen og til den øvrige regering.

Eckernförde-sagen² gav anledning til, at marineminister C. Zahrtmann som den første blev stillet over for problemet om ministeransvar. Under en interpellation i folketinget, der var kritisk vendt imod ham, udtalte han i sit svar bl.a.: »Jeg vil påtage mig det juridiske ansvar for hvilken som helst domstol, og jeg vil påtage mig det moralske ansvar for det folk, jeg har den ære at tilhøre.« Blandt kritikerne var N. F. S. Grundtvig særlig aggressiv, idet han erklærede, at den dag han mente, at det kunne føre til målet, ville han foreslå en tiltale imod marineministeren. Kritikken løb imidlertid ud i sandet, og Zahrtmann kunne erklære, at han ville forblive på sin post«, »indtil tinget bestemmer det anderledes«, altså en slags anerkendelse af rigsdagens myndighed i så henseende. Samme år blev krigsminister C. F. Hansen udsat for folketingets kritik. Balthazar Christensen erklærede i denne strid, at han ikke havde troet, at der for en konstitutionel forsamling skulle kunne forelægges af en konstitutionel minister et sådant budget, som krigsministeren havde forelagt³.

Unighed i ministeriet kunne naturligvis også føre til en enkelt eller flere ministres afgang. Eksempelvis kan nævnes, at den stridbare C. F. Hansen i marts 1854 ville træde ud af regeringen, fordi han var blevet underkendt i to sager, idet han dels ikke havde fået de bevillinger, han fandt nødvendige, dels mente, at man havde underkendt hans militære skøn⁴. Demissionen blev dog ikke til noget. Et andet eksempel kan nævnes fra den velkendte fæstesag. I. J. Unsgaard (indenrigsminister 1856-59) afgik som minister, da han kom i konflikt med sine kolleger om denne sag. Folketinget havde vedtaget fæsteloven, men regeringen (og ikke mindst kongen) var imod, at loven blev stadfæstet⁵.

1. Statsråd VIII, 195 f.

2. FF 1850, 36 ff.

3. FF 1850, 4118 ff.

4. Statsråd V, 553.

5. Hans Jensen, Dansk Jordpolitik 1757-1919, Kbh. 1945 II, 325 f.

Adresser og interpellationer

rettet til henholdsvis kongen og regeringen er de midler, der står til rigsdagens rådighed bortset fra det negative, men naturligvis vigtigste, at man kan nægte at vedtage de af regeringen fremsatte lovforslag. Vedtagelsen af beslutninger af den nævnte karakter dækker en betydelig del af den politiske historie, og det vil naturligvis føre for vidt at gå i enkeltheder i så henseende i denne afhandling. Jeg skal derfor indskrænke mig til nogle eksempler af illustrerende karakter.

Ifølge junigrundlovens § 49 kunne ethvert af tingene indgive adresser til kongen, og sådanne adresser kunne indeholde udtalelser om mistillid til regeringen¹. En tilsvarende rolle spillede interpellationerne i henhold til grundloven § 66². Herfter kunne enhver rigsdagsmand i det ting, hvoraf han var medlem, med dettes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrene forklaring. Tidligt indførtes den såkaldte »motiverede dagsorden«³.

I 1852 fremsatte Monrad en interpellation vedrørende forfatningsforholdene til ministeriet⁴, og som så ofte før var hans begrundelse meget didaktisk præget, idet han simpelthen opregnede, hvilke midler rigsdagen havde til at udtrykke sin misbilligelse af regeringen. Han nævner vedtagelsen af et mistillidsvotum og tilføjer, at premierministeren havde erklæret, at han ville tage sin afsked, hvis et sådant mistillidsvotum blev vedtaget. Monrad nævner som et andet magtmiddel, at rigsdagen kan nægte at vedtage en finanslov, og han tilføjer, at dette er et meget stærkt middel, »et middel, som vel ikke er revolutionært, eftersom dette middel fremgår af grundloven, men det er dog den yderste grænse af rigsdagens myndighed«. Monrad henviser til revolutionerne ude i Europa og tilføjer: »Derfor er det en mulighed, en tåbelighed, en ufornuft og en fordærvelse, hvis regeringen tænker sig en ordening, hvorved grundloven krænkes.« I de følgende år gav forfatningsspørgsmålet anledning til flere forespørgsler.

Striden mellem A. S. Ørsted og rigsdagen er vel nok det nærmeste, man i den her omhandlede periode er kommet til et sammenbrud af forfatningen. Det var endnu en gang Monrad, der indbragte den adresse, der gav udtryk for folketingets standpunkt. Om den politiske strid i forbindelse med ministeriet Ørsted må henvises til de almindelige fremstillinger af den politiske

1. Under forfatningskampen i slutningen af århundredet vedtog folketinget mistillidsadresser til regeringen i 1873, 1883 og 1885. Samtidig vedtog landstinget modadresser.

2. Reglen findes næsten uændret i de følgende grundlove, jfr. grl. 1953 § 61.

3. Neergaard anf.v. II, 260 f, Statsråd X,307 1865.

4. FF 1851/52, 3646, 3800 ff.

historie, her skal kun nævnes en enkelt episode, der belyser spørgsmålet om rigsdagens magtmidler.

Ørsted beklagede sig i statsrådet over en adresse, der ifølge dagspressen var vedtaget på et møde på Børsen, og som indeholdt udtryk for mistillid til regeringen¹. Han bad kongen forsikre sig om, at adressen, der var stilet til kongen, ikke ville blive modtaget af denne. Majestæten kunne imidlertid ikke indse, at adressen indeholdt nogen mistillidserklæring til ministrene, og han anså det for stridende mod grundloven at nægte at modtage en sådan adresse. Når han fik adressen overrakt, ville han blot sige tak for den tillid, som derved var vist ham.

De øvrige ministre støttede imidlertid i stærke vendinger Ørsteds synspunkt, og forhandlingerne endte med, at kongen gik ind på, at han ville lade sin kabinetssekretær svare den deputation, der ville komme med adressen. Han mente iøvrigt, at det ville være grundlovsstridigt at afslå at modtage en adresse, der blev tilstillet ham af nogle grundlovmæssigt valgte folkerepræsentanter. Kongen forudså, at dersom han afslog at modtage denne adresse, ville rigsdagen blot vedtage en adresse, som kongen i hvert fald ikke kunne nægte at modtage. Heri fik han ret, og da den senere rigsdagsadresse skulle besvares, imødekom man iøvrigt kongens ønske om ikke at være medunderskriver på svaret².

Rigsretten

Ifølge junigrundlovens § 73 og tilsvarende regler i de senere grundlove skal rigsretten påkende sådanne sager, som folketinget anlægger mod ministre. Rigsretten bestod ifølge grundlovens § 72 af 16 medlemmer, hvoraf halvdelen valgtes af landstinget og halvdelen af højesteret. Rigsretsloven af 3. marts 1852 indeholdt de for denne ret gældende processuelle regler. Løfteparagraffen om en ministeransvarslov blev derimod ikke gennemført³. Rigsretssagen mod Ørsted og hans kolleger var den eneste fra tiden under junigrundloven⁴.

Konflikten mellem ministeriet Ørsted og folketinget gav iøvrigt anledning til flere konflikter, Endnu medens dette ministerium havde regeringsmagten, foreslog P. A. Tutein, at der blev nedsat en parlamentarisk kommission, der skulle undersøge, om der kunne gøres ansvar gældende over for ministeriet i anledning af forfatningsordningen⁵. Regeringen fastholdt

1. Statsråd V,523 f.

2. Statsråd V,570.

3. Dette skete først med lov nr. 117 af 15. april 1964.

4. Stig Juul, Den danske Rigsdag 1849-1949, Kbh. 1953 V,553 ff.

5. FF 1854,44.

imidlertid, at et sådant spørgsmål ikke kunne behandles i en parlamentarisk kommission, og Tutein bøjede sig, idet han i stedet foreslog nedsættelsen af et udvalg, der ikke alene skulle behandle spørgsmålet om ansvar for forfatningsordningen, men også ministeriets overskridelse af finansloven. Forslaget bortfaldt på grund af folketingets opløsning¹.

Efter ministeriet Ørsteds afgang, anmeldtes i 1855 et forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod det afgåede ministerium for afholdelse af ubevilgede udgifter under Krim-krigen². Ved behandlingen af tillægsbevillingsloven havde folketinget betegnet afholdelse af udgifterne som forfatningsbrud³. Som grundlag for forståelsen af de forhold, der behandles i rigsretsdommen, skal jeg indledningsvis fremdrage nogle ministerielle udtalelser, som de er refereret i statsrådsprotokollen. De omhandlede dispositioner omfatter hele den militære situation og går altså videre end de forhold, der er behandlet i rigsretsdommen.

Sagen indledtes med, at krigsminister Hansen forelagde en omfattende plan for en forøgelse af det militære beredskab⁴. Foranstaltningerne ansloges at ville koste ca. 100.000 Rbd. om måneden, og man ville ikke gå til rigsdagen herom. Da rigsdagen tidligere havde nægtet en bevilling på 8.000 Rbd. til militært klæde, mente krigsministeren, at man nu kunne afholde dette beløb af den ekstraordinære bevilling, som man altså ikke ville forelægge rigsdagen.

I statsrådsmødet den 17. februar⁵ havde finansminister Sponneck fået betænkeligheder ved at holde rigsdagen uden for sagen, men udenrigsminister Bluhme »var af den mening, at det ville være uønskeligt for regeringen nu at komme til rigsdagen med begæring om pengebevilling i den omhandlede anledning, da det jo med sikkerhed kan forudses at ville føre til diskussion på rigsdagen om vor politiske stilling«. Finansministeren fik så gennemført, at man så længe rigsdagen var samlet kun skulle indkalde et mindre kontingent, da man ellers kunne risikere forespørgsler i rigsdagen. Kongen tilføjede, at da det i første omgang drejede sig om et mindre beløb, kunne han (kongen) udrede det af det beløb, han havde til rådighed som suveræn konge over hertugdømmerne. Den 22 febr. specificeres en række udgifter, der bevilges »ekstraordinært og uden for, hvad finansloven for indeværende år indrømmer, eller hvad den eventuelle finanslov for næste år vil bevilge«⁶.

1. FF 1854/55, 71 ff, 179 ff.

2. RT 1854/55, 2. saml. Tillæg A, 741 ff.

3. RT 1854/55, Tillæg B, 452.

4. Statsråd V, 461 ff.

5. Statsråd V, 507 ff.

6. Statsråd V, 513 ff (1854).

I mødet den 3. marts¹ var det marineminister Bille, der havde fået betænkeligheder, og han spurgte, om det ikke ville være rigtigt at forelægge bevillingsspørgsmålet for rigsdagen, således at man ikke udsatte sig for interpellationer. Finansministeren henviste imidlertid til, at man jo tidligere havde fået kgl. resolution for fremgangsmåden, og at han frygtede for, at rigsdagen »ville med al mulig partillidenskab styrte sig ind i behandlingen af det hele spørgsmål om vor politiske stilling«. De øvrige ministre fastholdt da også beslutningen, og kongen henstillede, at man bestræbte sig på snarest at få afsluttet rigsdagens forhandlinger og få gennemført en finanslov uden de omhandlede militære bevillinger. »Allerhøjst samme ville da tilsige krigsministeren, at de fornødne penge, som rigsdagen nægtede ham, på anden måde skulle blive skaffet ham«. Kongen henviste hermed til sine tidligere udtalelser om bevillinger fra her-tugdømmerne.

Folketinget rejste rigsretssag mod regeringen, men da kun C. F. Hansen, Spønneck og Bille havde kontraseret de kongelige beslutninger, behandlede rigsretten kun tiltalen imod disse tre. Den afgørende del af dommen havde følgende ordlyd:²

»Hvad de påklagede rustninger angår, må det efter de fremkomne oplysninger antages, at visse ekstraordinære rustninger foretoges til ordens overholdelse og som forsigtighedsforanstaltninger, og retten er ikke i stand til at afgøre, hvorvidt nogle af rustningerne har været mindre nødvendige end andre. Det må derhos antages, at rustningerne ikke er påtalt i og for sig, men kun for så vidt de tiltalte ikke straks angående samme havde henvendt sig til rigsdagen. Om det imidlertid end under andre omstændigheder måtte anses for at have været rigtigst, at forslag til tillægsbevillingslov for de omkostninger, som rustningerne kunne formodes at ville forårsage, var blevet forelagt den rigsdag, der var samlet i begyndelsen af 1854, medens de første rustninger besluttedes, er det dog, for så vidt dette ikke er sket, og de tiltalte havde ment, at ingen pligt i så henseende har påligget dem, ikke grund til at antage andet, end at de har handlet i overensstemmelse med deres overbevisning, og ligesom der ikke haves nogen forskrift, der måtte medføre, at tillægsbevillingsforslaget nødvendigvis allerede skulle forelægges ommeldte rigsdag, idet den 54de § i forfatningslov for monarkiets fællesanliggender af 2den oktober 1855 ikke er anvendelig i nærværende sag, således må det anses for oplyst, at forholdet til fremmede magter kan have gjort det betænke-

1. Statsråd V, 533.

2. Rigsretstidende 1856.

ligt, allerede den gang at bringe spørgsmålet om rustningerne til forhandling på rigsdagen. Det skønnes således ikke, at noget ansvar kan pålægges de tiltalte«.

Vi skal ikke komme ind på kontrafaktiske betragtninger om, hvorledes dommen ville have været, såfremt de foranstående udtalelser i statsrådet havde været dommerne bekendt, men det siger sig selv, at en sammenligning mellem disse udtalelser og dommens ordlyd i sig selv har en historisk interesse. Adgangen til rigsrettens akter har derimod i nyere tid givet mulighed for at fastslå, hvorledes de enkelte dommere stemte i retten. *Neergaard*¹ hævdede, at alle højesteretsmedlemmerne stemte for frifindelse, medens alle landstingsmændene stemte for dømfældelse. Stig Juul (anf.v.) har imidlertid påvist, at der kun for så vidt angår Scheel var fuldstændig enighed om frifindelse, hvorimod Ørsted, Bluhme og Tillisch gav anledning til uoverensstemmelser, idet en enkelt dommer stemte for at idømme dem bødestraf. Der var større uenighed for så vidt angår Hansen, Bille og Sponneck, idet en enkelt dommer ville idømme dem statsfængsel i et år. Også Lehmann ville idømme Hansen og Sponneck et års fængsel, medens han ville idømme Bille en bøde.

Rigsrettsdommen blev kritiseret voldsomt i den nationalliberale presse, og i *Fædrelandet* hed det bl.a. »de anklagede er frie, men højesteret er dømt«. Dommen gav Monrad anledning til at fremsætte et forslag til lov om ministrenes ansvarlighed med hensyn til overskridelse af finansloven². Ifølge forslaget skulle rigsdagens samtykke altid indhentes, såfremt denne var samlet. Såfremt rigsdagen ikke var samlet, skulle der udstedes en foreløbig lov, der skulle forelægges den efterfølgende rigsdag. Hvis rigsdagen nægtede at give sit samtykke, skulle ministeren ifalde erstatnings- og strafansvar. Forslaget blev vedtaget af folketinget, men nåede ikke at blive færdigbehandlet i landstinget, inden rigsdagssamlingen sluttede³.

Under debatten om dette lovforslag anførte indenrigsminister A.F. Krieger⁴, at udskrivningen af valg ikke ville være nogen løsning af en konflikt med rigsdagen om bevillingsspørgsmål. »Det er netop grundlovens hovedtanke, at sådanne spørgsmål ikke nødvendigt skulle finde deres afgørelse ved en opløsning af tinget og en appel til vælgerne, men at spørgsmålet om den retlige afgrænsning mellem de forskellige afdelinger kunne finde deres afgørelse ved rigsretten«.

1. Neergaard anv.f. II, 197

2. RT 1856/57, Tillæg A, 131.

3. FF 1856/57, 43, 413, 2992 og 3211, LF 1856/57 1110.

4. FF 1856/57, 3038.

Regeringens anordningsret

Det er påvist foran, at regeringen faktisk i en række tilfælde kunne forhindre rigsdagen i at gennemføre lovforslag, som man mente ville gribe ind på regeringens område. Det skal nu undersøges, om der i rigsdagens praksis og den dertil knyttede teori kan påvises synspunkter, der begrænser rigsdagens kompetence.

Ifølge *Alf Ross*¹ er statsforfatningsret den grundlæggende del af den offentlige ret, og statsforvaltningsretten er altså en del heraf. Sædvanen som forfatningskilde er ifølge Ross den almindelige retsopfattelse, der lægger sig for dagen i statsorganernes handlemåde. Med dette udgangspunkt er det vanskeligt at se, med hvilken begrundelse Ross² betegner de synspunkter (f.eks. Monrads), der ikke svarer til hans egen opfattelse som lovgivningspolitiske, medens de synspunkter, han er enig i (f.eks. til dels Madvigs) betragtes som forfatningsretlige.

Selv om der kun er tale om nogle få sager, hvor regeringen har nægtet at stadfæste en af rigsdagen vedtaget lov, viser selve dette forhold, at rigsdagen ikke som antaget af Ross var omnikompetent. Derimod er de almindelige domstole allerede i den her omhandlede periode i stand til at pådømme, om administrative bekendtgørelser er gyldige eller ej, selv om der så vidt ses kun er tale om en enkelt dom³. Det falder uden for denne afhandlings ramme at behandle de i forbindelse hermed knyttede retsdogmatiske spørgsmål, og det følgende hviler alene på lovgivningspolitiske synspunkter.

Undervisningsbekendtgørelserne fra 1850 har tidligere været genstand for en omfattende debat⁴ og skal ikke nærmere omtales her. Når disse bekendtgørelser udstedtes uden lovhjemmel, kan årsagen have været henvisning til, at der var tale om udførelse i enkeltheder af førkonstitutionelle regler, men årsagen kan også være en forestilling om regeringens anordningsmyndighed. Da sagen diskuteredes i folketinget i 1860, spillede tidsmomentet allerede ind, og reglerne kunne være legitimeret ved sædvanesyndspunkter.

Det er klart, at overgangen fra enevælde til folkestyre også i denne henseende skabte problemer, men der fremsattes dog fra forskellig side principielle udtalelser om regeringens anordningsret. I sin betænkning vedrøren-

1. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 2. udg. Kbh. 1946, 43 jfr. 14.

2. *Statsretlige Studier*, Kbh. 1959, 11, 116.

3. *Juridisk Ugeskrift* 1855, 819 ff.

4. Meyer, *Retsanordninger 187-83*, Ross, *Statsretlige Studier* 103-08.

de de nævnte undervisningsbekendtgørelser udtalte generalprokurøren, T. Algreen-Ussing, at det overhovedet er en af de vanskeligste opgaver at afstikke grænserne mellem den udøvende og den lovgivende magt. I en betænkning året efter udtaler han: »Nogen fast og ufravigelig regel, hvorefter alle sådanne tilfælde kunne afgøres, lader sig ikke angive«, og han tilføjer, at det for en stor del beror på en subjektiv opfattelse, og at afgørelsen ofte vil afhænge af vedkommende ministers individualitet.

D. G. Monrad udtalte sig gang på gang om forholdet mellem lovgivning og administration¹, og når han betragtede en foranstaltning fra rigsdagens side som et »overgreb«, var det simpelthen et udtryk for, at han mente, at rigsdagen i det pågældende tilfælde bevægede sig ind på et område, der burde være forbeholdt administrationen. Medens Monrad i sin første tid som folketingsmand udtalte sig stærkt til fordel for administrationens selvstændige myndighed, blev han senere mere afdæmpet i så henseende, og han erkendte, at det ikke var grundlovens mening, at rigsdagen kun skulle være lovgivende, men at rigsdagen også havde mulighed for at nedsætte kommissioner og foretage interpellationer samt i kraft af finansloven at udøve en afgørende indflydelse på administrationen.

Monrad fremhævede ofte administrationens selvstændige kompetence, men er dog klar over, at denne grænse er flydende: »grænsen mellem administrationen og lovgivningsmagten er meget vanskelig at drage, hvorved må bemærkes at lovgivningen ikke generer sig for at gribe langt ud over sit eget område«.

J. N. Madvig er mere forsigtig, men også han erkender dog, at der er områder, der bør forbeholdes administrationen: »det er den lovgivende magt for en stor del selv overladt, hvor meget den her vil gribe ind«².

Under folketingsdebatten om den foran omtalte anordning af 2. okt. 1862 om sognebåndsløsning fremsættes et par interessante principielle bemærkninger. Madvig udtalte således: »Navnlig vil jeg meget beklage, om man skulle bruge navnet anordning både om det, der foretages ifølge den almindelige bemyndigelse, som regeringen har som administration, og om de bestemmelser, der træffes ifølge en i lov udtrykkeligt angivet bemyndigelse til Hans Majestæts regering«. Monrad udtalte derimod: »Anordning udtrykker efter min opfattelse almindelige administrative bestemmelser, og det er mig ikke muligt at se nogen forskel på, om det sker i henhold til bemyndigelsen i grundloven eller i en særlig lov«³.

1. Bagge anf.v. 73-98.

2. FF 1850, 7073 f.

3. LT 1862, 120 ff.

Det samme spørgsmål kom Krieger ind på under en behandling af et lovforslag om søfart: »Sagen er jo nemlig den, at det er et spørgsmål, der af regeringen til forskellige tider har været overvejet, om disse forholdsregler fra 1849 og senere fra 1854, 1860 og 1863 kunne udgå fra regeringen uden lovgivningsmagtens samtykke eller ikke. Man har imidlertid, og vist nok med føje, troet, at de pågældende bestemmelser måtte kunne udgå i form af anordning, hvilket er det almindelige tekniske udtryk for foranstaltninger, der af regeringen kundgøres til almindelig efterlevelse, i modsætning til love, hvortil rigsdagens samtykke udfordres«¹.

Det er et interessant forhold, at spørgsmålet om, hvorvidt nogle regler kunne udstedes administrativt, medens andre krævede lov, ikke synes at blive løst efter politiske retningslinjer. Eksempelvis kan nævnes en strid, der gik forud for udstedelse ved kgl. resolution af bekendtgørelse af 31. maj 1854 om forholdsregler for damp- og sejlskibe. Som indenrigsminister resolverede A. S. Ørsted, at reglerne burde forelægges rigsdagen, men hans departementschef, C. F. Simony, der var fungerende minister i 1856, og den tiltrædende minister, F. F. Tillisch, mente, at rigsdagens samtykke ikke var nødvendigt, og bekendtgørelsen blev udsendt administrativt².

Landets første professor i stats- og forvaltningsret, *C. G. Holck*, afsluttede i 1868 en fremstilling af statsforfatningsretten, der blev udsendt efter forfatterens død. Han udtalte her, at der »må tilkomme den udøvende magt alle de beføjelser, som efter sagens natur henhører under samme, for så vidt de ikke særligt er unddraget administrationen og henlagt til lovgivningsmagten, repræsentationen eller domstolene. Den udøvende magts område vil derfor nærmere kunne bedømmes negativt, idet de beføjelser, der ikke er tillagt hine myndigheder, må antages at tilkomme den udøvende magt, jfr. grundlovens § 11«. Hermed henvises til 1866-grundloven, hvorefter kongen havde den højeste myndighed over alle rigets anliggender med de indskrænkninger, der udtrykkeligt er anført i grundloven³.

Alt i alt bekræfter det foregående, at regeringen, som den udøvende magt i perioden 1849-1866 havde en vis eksklusiv myndighed, og at rigsdagen, hvis denne myndighed blev krænket, kunne mødes med en beslutning fra regeringens side om at nægte at stadfæste det pågældende lovforslag.

1. LT 1867, 2300.

2. Meyer, Retsanordninger 195 f.

3. Holck, anf. v. I, 233.