

De dansk-vestindiske øer og junigrundloven¹

Af Poul Erik Olsen

Da junigrundloven blev vedtaget i 1849, opstod spørgsmålet, om den også havde gyldighed på de dansk-vestindiske øer. Det var ikke noget stort spørgsmål, til gengæld forbavsende indviklet. Arkivar, cand.mag. Poul Erik Olsen gør her rede for problemet, som først fandt sin løsning med vedtagelsen af kolonialloven i 1863.

Et af de store spørgsmål i forbindelse med 1849-grundloven var, hvilke dele af det danske monarki, den skulle gælde for. Skulle lovgivningsmagten fortsat være den samme for alle monarkiets dele, eller skulle den deles mellem forskellige institutioner for de forskellige dele af det danske monarki?

En lille del af spørgsmålet drejede sig om en ligeså lille del af monarkiet, nemlig de dansk-vestindiske øer. Under enevælden havde de ikke givet anledning til dybere statsretlige overvejelser; J. E. Larsen nøjes således i sine »Statsretslige Foredrag og Afhandlinger før 1848« med at oplyse, at »de danske Besiddelser i Grønland, Vestindien, Ostindien og Africa have ingen særegen Forfatning, men regjeres som Colonier ligefrem efter Moderlandets Grundlov, og den i Danmark indførte stændiske Institution er ikke udstrakt til disse Bilande.« Lovgivningsmagten måtte altså for de vestindiske kolonier være den samme som for alle rigets øvrige dele, nemlig kongen.

De tre små vestindiske øer St. Croix, St. Thomas og St. Jan blev i 1755 overtaget af kronen fra det Vestindiske-guineiske Kompagni. Det blev ved en forordning af 31. marts 1755 fastslået, at dansk lov og ret skulle være gældende der, dvs. Christian V's Danske Lov og forordningerne indtil 1755, for så vidt de ikke var i strid med de særlige lokale bestemmelser. For de forordninger, der udkom efter 1755, gik man ud fra, at de for at have gyldighed på de dansk-vestindiske øer skulle være tinglæst der.

Den lokale lovgivning bestod i såkaldte guvernementsplakater, udstedt

1. Artiklen bygger til dels på mit speciale (KU) fra 1980 »Dansk-vestindisk Koloniadministration ca. 1800-1865«.

2. J. E. Larsen: Statsretlige Foredrag og Afhandlinger før 1848, I, Kbh. 1857, s. 142.

af generalguvernøren. Den lovgivningsmyndighed, generalguvernøren var i besiddelse af indtil 1848, havde hjemmel i instruksen af 1773, da den lokale vestindiske administration blev reorganiseret efter Struensee-perioden. Også den udøvende magt var koncentreret hos generalguvernøren.

Ministerialsystemets indførelse i marts 1848 havde i første omgang ikke den store indflydelse på de dansk-vestindiske øer, heller ikke det slesvigske oprør. Men revolutionsåret 1848 var ikke begivenhedsløst for de vestindiske kolonier: I juni gjorde neger-slaverne på St. Croix oprør, og generalguvernør Peter von Scholten så ikke anden udvej end at erklære øernes slavebefolkning for fri. Indbyggerne i de vestindiske øer var pludselig alle – i hvert fald på det formelle plan – lige for loven. Peter von Scholten nedlagde få dage efter emancipationen sit embede af helbredsgrunde, og administrationen af øerne befandt sig i en kort periode i kaos. I august 1848 besluttedes det at sende en ny generalguvernør ud for at rydde op i forholdene. Til dette arbejde valgte handelsministeren, som titlen på chefen for Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet havde været i nogle måneder siden martsdagene, den tidligere guvernør over de dansk-ostindiske besiddelser, Peder Hansen. Han fik tillagt en række ekstraordinære beføjelser, bl.a. kunne han udstede foreløbige love på forventet senere approbation hjemmefra.

Indførelsen af den fri forfatning i Danmark medførte imidlertid et behov for nærmere at definere forholdet mellem lovgivningsmagten i det egentlige kongerige og de øvrige dele af det gamle monarki. For Islands og Færøernes vedkommende var det grundlovgivernes tanke, at grundloven de to steder skulle være gældende i fuld udstrækning. Både Island og Færøerne havde været repræsenteret på de rådgivende stænderforsamlinger og senere på den grundlovgivende rigsforsamling³. Dette gjaldt imidlertid hverken Grønland eller de dansk-vestindiske øer. Det »Danmarks Rige«, som grundloven skulle gælde for, betød ifølge flertallet af de 17 rigsdagsmænd, der afgav betænkning i grundlovssagen: Det egentlige kongerige, hertugdømmet Slesvig, Island og Færøerne. Minoriteten ville heller ikke inddrage Grønland og de vestindiske øer under begrebet »Danmarks Rige«, men foreslog, at »besiddelsernes« forhold til moderlandet og dets lovgivningsmagt blev ordnet gennem særlige koloniallove⁴.

Spørgsmålet om de dansk-vestindiske øers eventuelle repræsentation på den kommende rigsdag var imidlertid blevet rejst allerede i den grundlov-

3. Niels Petersen: Den danske regerings islandske politik 1848-52 (Nordiske Arkivstudier. Festskrift til Harald Jørgensen, Kbh. 1977, s. 361).

4. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, II, 1849, sp. 1479-80.

givende rigsforsamling. Nationalbankdirektør H. P. Hansen gik således i december 1848 i et spørgsmål til finansminister Spønneck, under hvis ressort de vestindiske kolonier nu hørte, ud fra, at de vestindiske øer skulle have en rigsdagsrepræsentation, der svarede til størrelsen af deres befolkning⁵. Spønneck kom ikke på rigsforsamlingen med nogen tilkendegivelse af, hvorledes han tænkte sig de vestindiske øers forfatningsmæssige forhold ordnet. Det fremgår imidlertid af den skrivelse, hvormed han i december 1848 sendte spørgsmålet om gennemførelsen af de vestindiske øers kommende rigsdagsrepræsentation videre til den fungerende generalguvernør, Peder Hansen, at hans synspunkt var, at grundloven også skulle være gældende i kolonierne⁶.

Generalguvernøren svarede den 30. marts 1849, at han ikke kunne anbefale, at de vestindiske øer blev repræsenteret på Rigsdagen. Begrundelsen var, at koloniernes befolkning var alt for uhomogen, både hvad angik nationaliteter og klasser. Finansministeren var dog ikke tilfreds med dette noget korte svar, og i august 1849 uddybede Peder Hansen sine synspunkter.

Han henviste til, at ingen af de engelske kolonier var repræsenteret i det engelske parlament; når man fra de engelske kolonier ønskede et spørgsmål taget op i moderlandets parlament, henvendte man sig enten til et enkelt parlamentsmedlem i den enkelte sag eller – hvad generalguvernøren anså for en mere effektiv fremgangsmåde – lønnede et parlamentsmedlem som fast agent. Peder Hansen erkendte, at der i de danske kolonier var en vis politisk interesse, specielt med hensyn til handelslovgivningen og med hensyn til fastsættelsen af koloniernes bidrag til statskassen. Denne interesse havde dog ikke givet sig udslag i noget ønske om repræsentation på den danske rigsdag. I kolonierne ventede man sine ønsker opfyldt ved regeringens retfærdighed og ikke gennem borgerråd eller andre repræsentative institutioner. Et par koloniale medlemmer ville ikke kunne opnå nogen indflydelse i en stor rigsforsamling, og valgene af rigsdagsmedlemmer i kolonierne ville kun føre udgifter, men ingen nytte med sig. Et eksempel på dette havde man fra den franske vestindiske ø Guadeloupe, hvor valgene af repræsentanter til Nationalforsamlingen i Paris havde været forbundne med alvorlige uroligheder. En lignende situation kunne Peder Hansen let forestille sig ville opstå på de danske øer.

En anden vanskelighed bestod i at finde en passende valg måde. Den

5. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848, sp. 454 f.

6. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 29. december 1848.

danske valglov ville næppe kunne anvendes, da det ville give de tidligere neger-slaver politiske rettigheder i en grad, som Peder Hansen anså for helt uforsvarlig. Men en valglov, der tog de efter generalguvernørens mening nødvendige hensyn til koloniernes særlige befolkningsforhold, ville være i strid med grundlovens § 35. Endelig, hvis kolonierne blev repræsenteret på Rigsdagen, så Peder Hansen deres inkorporation som en provins af Danmark som en uundgåelig følge, og dette, mente han, ville være til skade både for kolonierne og moderlandet.

Sponneck nøjedes dog ikke med at høre den fungerende generalguvernørs mening. I sommeren 1849 opholdt indehaveren af det højeste juridiske embede på de dansk-vestindiske øer, den Vestindiske Landsoverrets justitiarius Kunzen sig i København. Han mente ligesom generalguvernøren, at der næppe kunne være tale om at lade øerne repræsentere på Rigsdagen. Dette ville kræve en særlig vestindisk valglov, men man måtte forudse, at de danske rigsdagsmænd ikke ville være sindede at give adgang til medlemmer, hvis valg byggede på principper forskellige fra den danske valglov. Også chefen for Koloniernes Centralbestyrelse, Gottfried Garlieb, frarådede samtidig øernes repræsentation på Rigsdagen. Blandt de vanskeligheder, denne påpegede, var at de vestindiske medlemmer ikke ville være i stand til at tage del i Rigsdagens ekstraordinære møder.

Sponneck bøjede sig for denne enige front mod de vestindiske øers repræsentation på den danske rigsdag. I alle tilfælde burde en sådan først gennemføres, når koloniernes befolkning var blevet mere homogen. Imidlertid havde han ikke skiftet mening i spørgsmålet om grundlovens gyldighed på øerne i øvrigt.

Også justitiarius Kunzen anså det som en selvfølge, at grundloven skulle kundgøres i kolonierne. Dog fandt han, at enkelte af grundlovens paragraffer kunne give anledning til betænkelighed, således bestemmelserne om mundtlighed i retsplejen og om nævningers indførelse i misgerningssager. Også med hensyn til den lokale vestindiske lovgivning kunne der opstå problemer. Efter emancipationen af slaverne var der udstedt en række arbejdsanordninger, og disse ville næppe kunne opretholdes, hvis grundloven blev gjort gældende. Advarende holdt Kunzen eksemplet fra de engelske vestindiske øer frem; den engelske forfatning havde lagt mange hindringer i vejen for udviklingen af arbejdsforholdene på de engelske øer efter emancipationen der, da de lokale bestemmelser, »hvor gavnlige for Productionen og forenelige med Arbejdsklassens velforstaede Interesse de end maatte være, ikke stode i Samklang med den Frihed, der constitutionsmæssig tilkom Individierne som engelske Borgere.« Og selv om den danske grundlovs paragraffer 88 og 89 til en vis grad kunne hjemle en be-

grænsning i den almindelige ret til rådighed over egen arbejdskraft, kunne man alligevel forudse problemer med arbejdsanordningerne.

Kolonialdirektør Garlieb havde udover hvad angik øernes repræsentation på rigsdagen en række yderligere indvendinger mod grundlovens kundgørelse der. Ikraftsættelse af grundlovens §§ 30 og 51 – om kongens ret til i påtrængende tilfælde at give foreløbige love og om skatters pålæggelse og ophævelse ved lov – ville let skade den fremtidige udvikling af kolonierne; muligvis fandt Garlieb, at generalguvernørens handlefrihed ville blive *for* indskrænket ved disse bestemmelser. § 76 – løfteparagraffen om retsplejens adskillelse fra forvaltningen – ville være langt mere kostbar at gennemføre i Dansk Vestindien end i rigets europæiske dele, og § 79 – nævningers indførelse – anså Garlieb som uforenelig med vestindiske forhold. Men størst betænkelighed fandt Garlieb ved grundlovens § 91 om trykkefriheden. En befolkning, der for de $\frac{1}{2}$'s vedkommende bestod af nyligt frigivne slaver, var langt fra moden til en sådan frihed. Desuden var hverken forordningen af 27. september 1799 eller af 24. marts 1848 publicerede i Vestindien, og det var et spørgsmål, om de i det hele taget var anvendelige der. Indførte man nu trykkefrihed i Vestindien, ville domstolene savne enhver vejledning, medmindre også forordningen af 24. marts 1848 kunne sættes i kraft samtidig med grundloven⁷.

Men alle indvendinger tiltrods ville Sponneck stadig se grundloven kundgjort som gældende lov på St. Croix, St. Thomas og St. Jan. Den 27. juni 1849 forelagde han Statsrådet udkast til et kgl. åbent brev til koloniernes indvånere, hvori grundloven med undtagelse af bestemmelserne om rigsdagsrepræsentationen var forudsat gældende på øerne. Sponnecks koncept blev ikke godkendt. Marineminister Zahrtmann måtte »efter sit Kjendskab til Colonierne paa det Bestemteste fraraade«, at grundloven blev umiddelbart gældende der; det var heller ikke almindeligt, at kolonier automatisk blev omfattet af moderlandets forfatning. Indenrigsminister P. G. Bang faldt over de tidligere berørte uoverensstemmelser mellem grundloven og de lokale arbejdsregulativer; grundlovens gyldighed på øerne måtte afgøres af domstolene der, mente han.

Den vægtigste opposition kom fra justitsminister C. E. Bardenfleth. Repræsentation på Rigsdagen måtte være en ufravigelig forudsætning for grundlovens kundgørelse, mente han, da grundlovens hovedindhold var, at kongen ophørte at være enevældig: Før øernes forhold i henseende til

7. Det var påtænkt at sætte disse to anordninger i kraft i Vestindien samtidig med grundloven; koncept til generalguvernør P. Hansen 2.7. 1849 i Gtk.: »Foranstaltninger i anledning af emancipationen...«

folkerepresentationen var ordnede, kunne grundloven ikke få gyldighed der. At grundloven overhovedet ikke vedkom kolonierne, fremgik også af, at de ikke havde været repræsenteret på den grundlovgivende rigssamling, mente justitsministeren; de vestindiske øer var som kolonier slet ikke omfattet af begrebet »Danmarks Rige«. Visse af grundlovens paragraffer kunne muligvis sættes i kraft gennem organiske love, men før noget sådant skete, måtte man fra Vestindien have nærmere erklæringer om eventuelt nødvendige modifikationer⁸.

Statsrådets flertal tilsluttede sig justitsministerens opfattelse. Sponneck forlangte dog tilført protokollen, at han anså grundloven for eo ipso gældende i Vestindien såvel som i Danmark⁹. «I første omgang måtte Sponneck imidlertid rette i sit koncept, således at generalguvernøren fik sendt grundloven til efterretning i stedet for til kundgørelse. Samtidig bad Sponneck generalguvernøren overveje, om man ikke kunne lade øerne repræsentere på Rigsdagen med et par landstingsmedlemmer valgt af kommunalrådene der¹⁰.

Hvis Peder Hansen heraf tog anledning til atter at overveje spørgsmålet om de vestindiske koloniers repræsentation på rigsdagen, meddelte han ikke sine overvejelser til Sponneck. Imidlertid fulgte han den almindelige praksis ved efterretning om danske love, der eventuelt skulle gøres gældende for kolonierne og sendte grundloven til Den vestindiske Landsoverret til betænkning¹¹. Ifølge en kongelig resolution fra 1821 var det sådan, at danske forordninger før deres eventuelle kundgørelse på de vestindiske øer blev tilstillet guvernøren og landsoverretten der til betænkning. Kunne de respektive forordninger uden ændringer sættes i kraft på øerne, skete dette umiddelbart, men hvis der efter de stedlige autoriteters mening skulle ændres i teksten, skulle der en kongelig resolution til¹².

Med hensyn til grundloven viste det sig, at der ikke blandt landsoverrettens 3 dommere herskede fuld enighed om dens gyldighed for de vestindiske øer. Især i spørgsmålet om koloniernes stilling i forhold til den lovgivende magt var meningene delte. De to assessorer, J. Fæster og L. Rothe, fandt, at grundloven måtte være gældende for kolonierne i hele sin udstrækning, da der ikke i selve loven var taget noget forbehold med hensyn til Vestindien¹³.

8. Statsrådets Forhandlinger II, s. 178.

9. Statsrådets Forhandlinger, II, s. 179 f.

10. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 2. juli 1849

11. Vestindiske lokalarkiver. Generalguvernørens kopibog 3. juli 1850.

12. Poul Erik Olsen: »Danske Lov på de vestindiske øer« i D. Tamm (red.): Danske og Norske Lov i 300 år, Kbh. 1983, s.

13. Landsoverrettens betænkning findes i Gtk.: »Samlinger vedk. Vestindien af de af guver-

Rigsdagen og kolonierne

Hvad var Sponnecks anledning til så kraftigt at insistere på grundlovens kundgørelse i Vestindien? Finansministerens iver for at få grundloven sat i kraft på de vestindiske øer skal nok ikke ses som et udtryk for, at han delte opfattelsen i Den vestindiske Landsøverret med hensyn til de politiske rettigheder, koloniernes indbyggere måtte være i besiddelse af. Hans ønske var mere begrænset: at skabe klarhed over øernes forhold til moderlandets regering og rigsdag og over regeringens forhold til rigsdagen i vestindiske anliggender. Var grundloven blevet kundgjort på øerne, ville al tvivl om ministerens embedsansvar i vestindiske anliggender være bortfaldet, og dermed også den vestindiske generalguvernørs selvstændige beføjelser i lovgivningsmæssig henseende. Sponneck fandt ikke i grundloven »nogen direkte indskrænkning af den lokale regeringsmyndighed på de vestindiske øer«, men anså det dog for givet, at den ansvarlige minister måtte få »en indirekte indflydelse på den koloniale overbestyrelses forhold til moderlandets regering¹⁴«. Det fulgte deraf, at den lokale lovgivning på øerne måtte antages at blive udøvet under ansvar for den minister, der havde kolonierne under sit ressort. Den fungerende generalguvernør var derfor blevet instrueret om kun at benytte sin lovgivningsmyndighed i særdeles påtrængende tilfælde. I almindelighed skulle lokale bestemmelser før kundgørelse på øerne forelægges ministeren¹⁵.

Kolonialloven forberedes

Grundloven gav altså, uanset den manglende kundgørelse på øerne, fuld ansvarlighed for ministeren i koloniale anliggender.

Tilbage stod spørgsmålet om rigsdagens forhold til den koloniale lovgivning. Ville lovgivning for kolonierne i alle tilfælde kræve rigsdagens medvirkning, i det mindste ved en godkendelse af de bestemmelser, der var udstedt der, eller kunne ministeren på eget ansvar udstede anordninger for kolonierne? Sponneck hævdede på statsrådsmødet 31. januar 1850 den opfattelse, at kun de love, der kunne have indflydelse på forholdene i Danmark, skulle forelægges Rigsdagen. Den kgl. kundgørelse af 23. sep-

nør P. Hansens bo afgivne sager I«; Vestindiske lokalarkiver. Guvernørens arkiv, Referatprot. A, 143/1851.

14. Gtk. »Foranstaltninger i anledning af emancipationen...«

15. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 2. juli 1849.

tember 1848 om negrenes emancipation skulle således ikke forelægges, dels fordi den vedrørte et lokalt vestindisk anliggende, men også fordi den var givet før grundloven og desuden ikke kunne betragtes som en provisorisk anordning. Derimod skulle forordningen af 1. juli 1849 om handel og skibsfart på St. Croix klart forelægges Rigsdagen¹⁶. Justitsminister Bardenfleth måtte medgive Sponneck, at selv om den »anførte Regel vistnok maatte betragtes som den theoretisk rigtige, saa var den dog forbunden med mange Vanskeligheder ved dens Anvendelse i concrete Tilfælde¹⁷«. I øvrigt var statsrådet enig i Sponnecks opfattelse.

At det sponneckske princip kunne give anledning til tvivl, viste sig i 1851 i forbindelse med udfærdigelsen af en politianordning for de vestindiske øer, der skulle afløse Peder Hansens provisoriske politianordning af 4. januar 1849. Generalprokurøren udtalte her, at da politianordningen også kunne få anvendelse på danske under midlertidigt ophold på øerne, skulle den forelægges Rigsdagen¹⁸; men justitsministeren mente, at da det gjaldt alle kolonianordninger, kunne man ikke tage hensyn dertil. Til gengæld fandt justitsministeren, at den vestindiske politianordning på en række væsentlige punkter afveg så stærkt fra dansk ret, at han ikke kunne tage ansvaret for dens udsendelse. Sponneck havde ikke samme betænkneligheder, og det blev derfor Finansministeriet, der nedlagde forestilling om politianordningen den 6. januar 1852¹⁹. Finansministeren kom herved også nærmere den koncentration af alle sager vedrørende kolonierne i Finansministeriet, der i lange tider havde været ønsket af kolonialdirektoratets forgænger, Generaltoldkammeret.²⁰

Den første vestindiske lov, der blev forelagt Rigsdagen, blev således den foreløbige lov – udstedt i henhold til grundlovens § 30 – angående handel og skibsfart på St. Croix af 1. juli 1849²¹. Under forhandlingerne blev det adskillige gange udtalt, at Rigsdagen savnede den fornødne sagskundskab til at udtale sig om vestindiske forhold med blot nogenlunde sikkerhed. De muligheder, Rigsdagen havde for at skaffe sig oplysning om, hvorledes koloniernes befolkning stillede sig til de love, der blev givet for dem, var også for ringe²².

16. Poul Erik Olsen: Toldvæsenet på de dansk-vestindiske øer, Kbh. 1988, s. 135.

17. Statsrådets Forhandlinger, bd. II, s. 380-81.

18. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 240/1850.

19. Indiske forestillinger og resolutioner nr. 1, 1852.

20. Poul Erik Olsen: Dansk-vestindisk koloniadministration (specialeafhandling i historie KU 1980) s. 45.

21. Poul Erik Olsen: Toldvæsenet i Dansk Vestindien, Kbh. 1988, s. 135 ff.

22. Rigsdagstidende. Landstinget, 1. session 1851, sp. 1327, 1359, 1371-72.

Muligheden af at oprette et lokalt lovgivende råd i Vestindien havde været berørt af Peder Hansen allerede i 1849²³, men dengang havde Sponeck stadig øernes repræsentation på Rigsdagen som mål. Dette havde han opgivet, da loven om handel og skibsfart på St. Croix var under forhandling på Rigsdagen. Finansministeren nærrede imidlertid ikke tiltro til, at Peder Hansen ville være i stand til at udarbejde et tilfredsstillende forslag til oprettelse af en lokal repræsentativ forsamling. Det var derfor ikke uvelkomment, da Peder Hansen som følge af indskrænkningen i generalguvernørens lovgivningsmæssige beføjelser ikke mente at kunne udføre sit hverv og derfor udbad sig en ny instruks eller sin afsked. Sponeck slog straks til²⁴, og efter en del søgen²⁵ blev guvernørposten overdraget kommitteret i Kolonialkontoret H. D. F. Feddersen, der straks blev instrueret om at udarbejde udkast til »en Grundreglerne for øernes Bestyrelse i Fremtiden omfattende Coloniallov«, der kunne forelægges Rigsdagen i efteråret 1851²⁶.

Arbejdet blev til en begyndelse noget forsinket, da Sponeck i foråret var på en diplomatisk mission til Wien, men i slutningen af marts havde Feddersen det første udkast færdigt. Feddersen indledte med at fastslå, at lovgivningsmagten for koloniernes vedkommende måtte bero hos kongen og Rigsdagen i forening; de vestindiske kolonier kunne ikke indtage en særstilling i forfatningsmæssig henseende.

Det lod sig imidlertid ikke gøre at lade kolonierne repræsentere på Rigsdagen, og Rigsdagen kunne heller ikke befatte sig med en detaljeret lokallovgivning for øerne, men det var samtidig et mål for lovgivningsmagten at lade øernes befolkning få så stor indflydelse på lovgivningen for kolonierne som muligt. Målet kunne opfyldes ved at oprette en lokal folkevalgt forsamling på de vestindiske øer, »en mindre Provindsialstænderforsamling eller et mere udviklet Amdtsraad²⁷«. Mellem denne institution og kongen/Rigsdagen skulle lovgivningsmagten fordeles efter følgende retningslinier:

For alle anliggender vedrørende øernes forfatningsforhold, domstolernes virkekreds, indfødsret, handel og skibsfart og i øvrigt alle sager, der vedkom såvel moderland som kolonier, skulle den ligge hos kongen og rigsdagen i forening. Spørgsmål angående danske loves udvidelse til øer-

23. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 1008/1849.

24. Statsrådets Forhandlinger III, s. 80.

25. Koloniernes Centralbestyrelse.

26. Indiske forestillinger og resolutioner nr. 1, 1851.

27. Koloniernes Centralbestyrelse. Gruppesager til Vestindisk journal: Forfatning I. (pk. 601).

ne, indre forhold såsom kirke- og skolevæsen, fattigforsørgelsen, arbejds- og tyendeforhold samt politikvæsen kunne afgøres ved kgl. anordning, når den vestindiske forsamling var hørt. Besluttende myndighed skulle forsamlingen have i kommunale anliggender – vejvæsen, sundheds-, brand- og næringsvæsen m.v. Endelig skulle den lokale forsamling kunne afgøre de kommunale regnskaber.

Forsamlingen fik derudover petitionsret, hvis den ønskede »nogen Forandring i Øernes Love eller Indretninger eller ... at føre nogen Besværing over den Maade, hvorpaa Love eller Indretninger bestyres«. Guvernørens lovgivningsmagt skulle begrænses til de »særdeles paatrængende Omstændigheder«, jvf. den danske grundlovs § 30²⁸.

Da Sponneck fik dette udkast forelagt den 29. marts 1851, havde han straks et forslag til formuleringen af lovens første §§: »§ 1. Grundloven bekendtgøres ikke i og sættes ikke i umiddelbar Kraft i de vestindiske Besiddelser. Middelbar anvendelse finder sted gennem særlige Love. § 2. Disse Besiddelser vælge ikke til den danske Rigsdag«. Sponnecks udkast fulgte i øvrigt ret nøje de principper, Feddersen havde angivet²⁹.

Men for at samle større autoritet bag lovforslaget fik Sponneck den juridiske professor og folketingsmand. A. F. Krieger til at gennemgå lovudkastet sammen med Feddersen. I april 1851 havde Krieger og Feddersen to tre møder om udkastet, der forelå i sin endelige udgave den 22. april 1851. Krieger havde pillet alle henvisninger til den danske grundlov ud af udkastet; også den kompetence i lovgivningsanliggende, Sponneck og Feddersen havde tiltænkt kolonialrådet, var blevet reduceret. Kolonialrådet skulle ikke kunne træffe beslutning om danske loves udvidelse til øerne, og da slet ikke vedtage ændringer i den danske lovgivning; kolonialrådet måtte stedse opfattes som underordnet i forhold til moderlandets lovgivningsmagt. Også kolonialrådets petitionsret var Krieger betænkelig ved. Efter Kriegers første møde med Feddersen havde den sidste udarbejdet to alternative udkast til lovens første otte paragraffer, som omhandlede lovgivningsmagten for kolonierne. Forskellen mellem dem bestod i den grad af indflydelse, der var tillagt kolonialrådet. Da Krieger havde haft de to udkast til gennemsyn, lagde han til grund for det videre arbejde det, der gav kolonialrådet de mindste beføjelser. Ifølge dette skulle kolonialrådets besluttende myndighed begrænses til kommunalregnskaberne afgang samt til lovbestemmelser angående kommunalvæsen, herunder vej-, brand- og næringsvæsen. Kolonialrådets beslutninger var dog undergivet

28. sst.

29. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 428/1851.

guvernørens samtykke, og rådets beslutninger kunne ophæves af kongen. Rådgivende medvirken skulle rådet have i spørgsmål om danske loves udvidelse til Vestindien. Efter at have indhentet kolonialrådets betænkning skulle danske love kunne udvides til øerne ved kgl. anordning; når særlige forhold i kolonierne gjorde ændringer i danske love nødvendige, kunne lovene ændres ved kgl. anordning – lovenes grundsætninger måtte dog ikke forvanskes, hed det. Forandringer i danske love var undergivet Rigsdagens samtykke, men Rigsdagen ville ikke automatisk få forelagt ændrede love – de ville kun blive behandlet efter forslag fra medlemmerne. På samme måde – ved kgl. anordning – skulle lovbestemmelser vedrørende det lokale skolevæsen, arbejds- og tyendeforhold, politikvæsen, fattigforsørgelse m.v. udkomme. For alle andre anliggender ville lovgivningsmagten ligge hos kongen og Rigsdagen i forening. A. F. Krieger slog dog fast, at selv om lovgivningsmagten for en række vestindiske anliggender efter dette forslag ville blive udøvet på en anden måde end den almindelige, ville det ikke afskære konge og Rigsdag fra på sædvanlig måde at give love for vestindiske anliggender. Lovgivningsmagten i de vestindiske sager måtte nemlig anses for at være udledt af den almindelige lovgivningsmagt³⁰.

Den ny institution, kolonialrådet, skulle ifølge udkastet bestå af 16 folkevalgte medlemmer, 8 for St. Croix, 6 for St. Thomas og 2 for St. Jan. Krieger mente her, med en henvisning til den australske styrelseslov af 1850, at man måtte holde muligheden for kongevalgte medlemmer åben – kongevalgte medlemmer kunne udgøre en slags ækvivalent til tokammer-systemet.

Den 10. maj 1851 gik Sponneck så i statsrådet med lovudkastet og konceptet til det kgl. åbne brev, der skulle følge udkastet til Vestindien. Kun marineminister C. van Dockum – med en fortid som adjutant for generalguvernør Peter von Scholten – havde indvendinger mod udkastet. Efter hans mening kunne kolonialrådets initiativ i lovgivningssager ikke »Andet end have en nedbrydende Indflydelse paa den Magt, Gouverneuren bør have; Gouverneuren vilde jævnlig see sig i den Nødvendighed at maatte optræde imod Forslag af Colonialraadet, derved vilde komme Rivninger og Spændinger mellem Raadet og ham, og hans Stilling vilde blive meget vanskelig og precær, og det vilde føre til, at man til stor Byrde for Moderlandet blev nødt til at holde en betydelig Troppstyrke i Colonierne³¹«. Blandt de øvrige ministre fandt Dockums indvendinger kun øre hos krigs-

30. Koloniernes Centralbestyrelse. Gruppesager til Vestindisk journal. Forfatning I (429 VJ 1851).

31. Statsrådets Forhandlinger III, s. 278.

minister C. F. Hansen; for statsrådets øvrige medlemmer følte spørgsmålet ikke »som værende af nogen særdeles stor Betydning«, i hvert fald ikke stor nok til at fravige det med så stor møje udarbejdede forslag³².

Notabelforsamlingen i Vestindien

Sponneck kunne så gå videre med sit lovforslag. Det var besluttet, at udkastet nu skulle forelægges en notabelforsamling i Vestindien, bestående af 10 medlemmer, hvoraf de 8 var valgt af borgerrådene på øerne og de 2 af guvernøren. Guvernør Feddersen havde som sine medlemmer valgt justitiarius Kunzen og toldintendant C. F. Ohsten, begge mænd med en solid embedserfaring inden for såvel den centrale som den lokale kolonialadministration. Begrundelsen var, at borgerrådene på St. Croix og St. Thomas bevidst syntes at have undgået embedsstanden i sine valg. Den kulørte del af befolkningen var repræsenteret ved to medlemmer fra St. Thomas, mens de lavere klasser ifølge guvernøren måtte anses for repræsenteret ved en prokurator Bahneberg, der specielt havde gjort sig bemærket ved sin stadige opposition mod guvernør P. Hansen. I den komité, forsamlingen nedsatte for at afgive betænkning over udkastet, var kun embedsstanden og de lavere klasser repræsenteret: Den bestod af Kunzen og Ohsten samt prokurator Bahneberg.

Med hensyn til udkastet herskede der blandt notablerne almindelig enighed om, at fordelingen mellem rådgivende og besluttende medvirken i lovgivningssager var en upraktisk sag. Enten måtte kolonialrådet have lovgivningsmagt, eller også skulle det kun være rådgivende. Forsamlingen anbefalede det sidste alternativ. Man tvivlede nemlig på, at det fremtidige kolonialråd ville kunne magte et egentligt lovgivningsarbejde; til gengæld ville forsamlingen meget gerne have lejlighed til at afgive betænkning over øernes finanslov. Her sluttede enigheden imidlertid. Junigrundloven dukkede nu op igen. Prokurator Bahneberg stilede, støttet af 4 andre medlemmer, et forslag gående ud på, at »Danmarks Riges Grundlov skal være gældende i Colonierne, dog saaledes, at det bliver at bestemme ved separat Lov, om Repræsentation paa Rigsdagen skal finde Sted³³«. Bahneberg og hans tilhængere fandt, at det udkast, de var sat til at behandle, ikke opfyldte de krav, man måtte stille til en lov, der skulle regulere koloniernes forhold til moderlandets forfatning.

32. sst., s. 279.

33. Notablernes betænkning er trykt i RD, Anh. A, 1851.

Guvernør Feddersen, som efter at have gennemført lovudkastets forelæggelse for notablenne ikke havde store tanker om de koloniale indbyggers parlamentariske færdigheder, ville nu ikke længere tilråde, at de kommende kolonialråd fik besluttende myndighed³⁴. Finansministeriet tilsluttede sig guvernørens synspunkt – der var ingen grund til at give koloniernes befolkning en myndighed, den ikke selv var sikker på at kunne forvalte. Til gengæld bortfaldt nu betænkelighederne ved at give kolonialrådet lejlighed til at udtale sig om danske love, selv sådanne, hvis udvidelse til Vestindien ikke var påtænkt af regeringen. Også notablernes ønske om at få finansloven forelagt til udtalelse ville man nu opfylde.

Debatten i Landstinget

Finansminister Sponeck kunne nu forelægge lovforslaget for rigsdagen. Den kom først for i Landstinget, og her fandt den mest omfattende behandling sted. Såvel det endelige udkast som det, notablenne havde udtalt sig om, blev sammen med den sidste betænkning og ministeriets kommentarer omdelt til medlemmerne³⁵.

Det udkast, Rigsdagen skulle tage stilling til, indeholdt femogtyve paragraffer, fordelt på 4 afsnit. Første afsnit, §§ 1-6, omhandlede oprettelsen af kolonialrådet og dets funktioner, andet afsnit drejede sig om valgene til rådet, tredje en række bestemmelser om rådets samlinger, og fjerde afsnit bestod af en enkelt paragraf, der var lånt fra grundloven og omhandlede lovgivningsmagts udøvelse under særdeles påtrængende omstændigheder, belejringstilstand m.v.

Lovforslaget gik til behandling i et udvalg, der omfattede så godt som alt, hvad Landstinget kunne tænkes at rumme af vestindisk sagkundskab. Det bestod af Waldemar Oxholm, Flensborg, Wesselly, Dahl, Treschow, Unsgaard og H. P. Hansen. Oxholm og Flensborg havde et førstehåndskendskab til vestindiske forhold, Unsgaard havde i sin embedskarriere været med til at behandle adskillige vestindiske spørgsmål, H. P. Hansen havde tidligere optrådt som talsmand i vestindiske anliggender, og Treschow, der var formand for udvalget og hovedforfatter til dets betænkning, havde som sagfører også vestindiske forbindelser³⁶. Wesselly og

34. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal.

35. RD. Landstinget 1851, sp. 391.

36. Bl.a. som sagfører for planterfamilien MacEvoy, for familien Oxholm og for den tidligere generalguvernør von Scholten. Kjeld Winding: Treschow, Oslo 1951, ss. 45, 49-50, 163-64.

Dahl kunne næppe påberåbe sig blot andenhåndskendskab til kolonierne, men Wesselly deltog kun i enkelte af udvalgets møder og Dahl slet ikke.

Lovforslaget fik ikke nogen blid behandling i udvalget. I betænkningen, der er dateret den 14. januar 1851, anbefaledes det direkte til forkastelse, men dog først efter 2. behandling. Treschow mente, at tinget skulle have lejlighed til at behandle det i enkeltheder. Udvalgets skarpe kritik vakte nogen overraskelse såvel i Landstinget som hos Sponneck. For at sætte yderligere autoritet bag kritikken meddelte Treschow da, at udvalget havde suppleret egen sagkundskab med oplysninger fra mænd, »om hvem man vidste, at de havde et nøiagtigt Kjendskab til de locale Forhold«. På trods af adskillige ønsker fra tinget om nøjere oplysninger om hvem det var, afslog udvalget at identificere deres kilder yderligere. Det var alt taget i betragtning et rimeligt hensyn, da det drejede sig om de to forhenværende generalguvernører Peter von Scholten og Peder Hansen, der begge havde fået en opfordring til at udtale sig fra Treschow.

Peter von Scholten fattede sig i korthed. Han beklagede, at udkastet i det hele taget var blevet udarbejdet – efter hans mening burde kun governmentet befatte sig med den koloniale lovgivning³⁷.

Mere detaljeret udtalte Peder Hansen sig. Udvalgets betænkning knytter sig på en række punkter stærkt til de kommentarer, som P. Hansen på Treschows opfordring gav lovforslaget med på vejen³⁸. P. Hansen var enig med sin forgænger von Scholten i, at lovgivning for de vestindiske øer bedst udarbejdedes på stedet, og dette gjaldt ikke udkastet til kolonialloven – det var helt og holdent finansministeriets værk.

Allerede lovens titel vidnede om ministeriets ukyndighed: en koloniallov var en hvilken som helst lov, der blev givet for en koloni, mente P. Hansen. Landstingsudvalget gentog dette synspunkt, men henviste også til notablenes betænkning, hvor det var udtalt af den bahnebergske fløj, at en koloniallov skulle »paa en saavidt mulig udtømmende Maade fastsætte Coloniernes Forhold til Moderlandet og sammes Grundlov³⁹.« Dette mente hverken P. Hansen eller udvalget var tilfældet med det foreliggende forslag.

P. Hansen gennemgik i sin skrivelse de franske og engelske koloniforfattninger, som Sponneck havde henvist til i sin forelæggelsestale. Den franske lov af 24. april 1833, som skulle være modellen for forslaget, var

37. Scholten til Treschow 28. november 1851, Vestindiske Lokalarkiver. Generalguvernørens arkiv, koncepter til »Københavns kopibog 45. 1851.

38. Et koncept til P. Hansen skrivelse til Treschow er bevaret i »Samlinger vedr. Vestindien, afgivet af guvernør P. Hansens bo«, Generaltoldkammerets arkiv, RA.

39. RD. 1851 Anhang sp. 465.

åbenbart misforstået af regeringen. Den eneste paragraf, hvor idéen med den franske lov kunne genkendes, var den udgåede paragraf om guvernørens giftermål. Regeringens største misforståelse var, at man med lovforslaget ville oprette et lille parlament for samtlige tre danske vestindiske øer; princippet i den franske lov var særskilte råd for hver enkelt koloni, altså institutioner på kommunalt plan og ikke et centraliseret politisk maskineri. Også principperne i de engelske koloniforfatninger var galt opfattet af regeringen. Det var rigtigt, som Sponneck havde fremhævet, at de danske kolonier burde styres som kromolonier, hvis man fulgte engelsk opfattelse, da den danske nationalitet var i mindretal på øerne. Men i de engelske kronkolonier var den lokale regering så godt som absolut og kun afhængig af ordrer fra Colonial Office i London, og der påtog man sig ikke at udøve lovgivning for de enkelte kolonier. Den lokale lovgivning blev varetaget af lokale legislative råd, der udnævntes af kronen, og som bestod dels af embedsmænd, dels af lokale indbyggere 'af højere dannelse'. Skulle det britiske kronkoloniprincip lægges til grund for den danske koloniforfatning, kunne man heller ikke nøjes med at oprette et lovgivende råd for samtlige øer; der krævedes to, et for St. Croix, og et for St. Thomas samt St. Jan.

P. Hansen anså det således for en absolut nødvendighed, at der oprettedes to af hinanden uafhængige kolonialråd. Udvalget gjorde dette synspunkt til sit, ligesom det overtog det meste af P. Hansens argumentation. Til de principielle overvejelser kom de mere praktiske: P. Hansen udviklede profetisk, hvor svært det ville blive at få valgt medlemmer til kolonialrådet på St. Thomas, hvis møderne skulle holdes på St. Croix. En anden indvending var, at de eksisterende borgerråd i forvejen lagde beslag på øernes potentielle med hensyn til egnede personer.

For de, der havde noget kendskab til dansk-vestindiske forhold, kunne P. Hansens argumenter ikke indeholde noget overraskende. Det var ingen nyhed, at der ikke var megen forbindelse mellem St. Thomas og St. Jan på den ene side og St. Croix på den anden; tilmed var (og til en vis grad er) det udbredt på St. Thomas at opfatte folk fra St. Croix som en slags molboer, modsat på St. Croix at anse St. Thomas' indbyggere som smarte byfolk, der lever af at snyde ærlige landboere⁴⁰.

P. Hansen havde med samme argumenter vendt sig imod regeringens forslag om en forening af øernes landkasser: »Et forslag om at forene Helsingørs, Langelands og Taasinges Kommunalkasser til en fælles Landkasse ville afgive en tilsvarende Pendant«. Mere hensigtsmæssigt ville det være at

40. Gordon K. Lewis: *The Virgin Islands*, Evanston 1972, s. 156.

slå landkassen sammen med statskassen på hver ø for sig. Herved ville der kunne bespares adskilligt på koloniernes budget. Også disse synspunkter blev taget op af udvalget.

På en række andre punkter havde P. Hansen også fundet anledning til kritik af lovforslaget. Hovedspørgsmålet drejede sig dog om et eller to kolonialråd. Det var da også dette punkt, der stærkest blev understreget i landstingsudvalgets betænkning. Udvalget foreslog i øvrigt en række nye paragraffer optaget i loven, de fleste af dem afledt af den danske grundlov.

Sponneck beklagede naturligvis, at udvalget stod så langt fra regeringens synspunkter. Han kunne ikke imødekomme udvalgets forslag om at udvide loven med bestemmelser fra den danske grundlov – sådanne udvidelser burde man overlade til den ny institution i kolonierne at foreslå. Sponneck fastholdt ligeledes princippet med kun et råd. Finansministeren mente, at en oprettelse af to repræsentative forsamlinger for et så lille område som de vestindiske øer kunne skabe præcedens for oprettelse af små separatinstitutioner, og dette ville i den politiske situation i Danmark i øvrigt være meget uheldigt.

Foruden de lovgivende repræsentationer i Danmark og hertugdømmerne, som man på det tidspunkt endnu ikke kendte tallet på, fandtes der specielle forsamlinger på Island og Færøerne, og det var Sponnecks mening, at man snarere burde forsøge at begrænse antallet af sådanne forsamlinger end det modsatte.

Forhandlingerne i Landstinget blev langvarige og var undertiden temmelig skarpe i tonen. Udvalgets medlemmer udnyttede P. Hansens oplysninger og argumentation fuldt ud – enkelte gange tilmed ved ordrette citater, men altid uden kildeangivelse. Adskillige landstingsmedlemmer kom derfor til at føle sig i vildrede, når både udvalget og finansministeren i duellerne henviste til oplysninger fra kolonierne.

Det viste sig umuligt at få udvalget og regeringen til at nærme sig hinandens synspunkter. Seks medlemmer fremsatte da et mæglingforslag, der foruden en del grundlovsbestemmelser indsatte en bestemmelse om, at kolonialrådet eventuelt kunne deles i to. Ændringsforslaget blev med letelse og stort flertal vedtaget, dog uden udvalgets stemmer, og forslaget gik derefter til Folketinget. Her gik det ligeledes i udvalg. Formand for folketingsudvalget blev A. F. Krieger, som jo havde et betydeligt medansvar for forslagens udformning. Han vandt bifald, da han udtalte, at man ikke skulle anse loven som en forfatning for kolonierne, men blot som en

lov om oprettelse af et kolonialråd⁴¹. Folketinget pillede så grundlovsbestemmelserne ud af forslaget, men lod bestemmelsen om kolonialrådets eventuelle deling stå⁴². Loven blev endeligt vedtaget 6. marts og fik stadfæstelse 26. marts 1852.

De vestindiske øer og fællesforfatningen

Som A. F. Krieger havde observeret, var spørgsmålet om de vestindiske øers forfatningsmæssige stilling i riget ikke besvaret ved kolonialloven af 1852. Det blev yderligere klart ved grundlovsindskrænkningen og fællesforfatningen. I § 2 i grundlovsbestemmelsen af 29. august 1855 var koloniernes indre anliggender regnet med blandt kongerigets særlige anliggender, men i § 4 var det fastslået, at kongerigets særlige indtægter og udgifter var knyttet til kongerigets særlige anliggender. Herved opstod der problemer ved de vestindiske budgetter, da betegnelsen »koloniernes indre anliggender« ikke var ganske klar. Det var ikke hensigtsmæssigt at dele kolonialbudgettet, som indgik i monarkiets fællesbudget, i »særlige« og »fælles« anliggender, men regeringen anså det på den anden side for nødvendigt, at den lovgivende magt ikke blev adskilt fra den udgiftsbevilgende, som det ville ske, når den kongerigske rigsdag skulle lovgive om koloniernes indre anliggender, og de øvrige vestindiske anliggender – derunder hele budgettet – skulle behandles i rigsrådet for det samlede monarki⁴³. På den baggrund stillede regeringen forslag i rigsdagen om, at koloniernes indre anliggender blev adskilt fra kongerigets særlige og lagt ind under monarkiets fællesrepræsentation, nemlig rigsrådet. Rigsdagen var imidlertid ikke villig til at lade sit myndighedsområde yderligere indskrænke. I Folketinget, hvor loven blev forelagt, opretholdt man definitionen af koloniernes indre anliggender som svarende til kongerigets særlige. Følgelig ville der blive tale om to finanslove for kolonierne, en for de indre anliggender, som rigsdagen skulle vedtage, og en for fællesanliggender, som rigsrådet skulle vedtage. Med hensyn til ministeransvaret skulle det for de indre anliggender fordeles mellem de danske fagministerier, nemlig ved, at kolonialdirektøren i disse sager havde referat til vedkommende minister, men de øvrige – fællessagerne – skulle behandles af Ministeriet for Monarkiets fælles indre anliggender. Folketingets forslag blev på trods af

41. RD. Folketinget 1851, sp. 4512.

42. RD 1852, anh. B, sp. 857-64.

43. Albert Olsen: Studier over den danske Finanslov, Kbh. 1930, s. 173.

regeringens modstand vedtaget og ifølge praksis derefter forelagt kolonialrådet til betænkning⁴⁴.

Kolonialrådet kunne ikke lide det, dels på grund af den i praksis uigen-nemførlige sondring mellem særlige og fælles anliggender, dels på grund af de administrative konsekvenser. Den smule sagkundskab, der måtte findes hos en minister, der havde de koloniale anliggender under sin ressort, ville ikke vokse ved at blive fordelt på flere, mente kolonialrådet, og udtalte sig stærkt for bibeholdelsen af den enhed i den centrale koloniadministration, der var skabt i 1852. Kolonialrådet kom derefter med sit eget forslag til omsættelsen i praksis af kundgørelsen af 2. oktober 1855: Lovgivningsmagten skulle fortsat ligge hos kongerigets rigsdag og kongen i forening, men den vestindiske finanslov skulle efter vedtagelse på Rigsdagen forelægges Rigsrådet. De forfatningsmæssige forhold i øvrigt taget i betragtning var dette forslag næppe gennemførligt.

Men da regeringen og kolonialrådet – ganske vist med forskellige argumenter – var enige om at afvise Rigsdagens forslag, blev dette ikke stadfæstet. Problemet med finansloven søgtes løst ved, at det vestindiske budget i sin helhed blev opøtaget i monarkiets fællesbudget, mens det ved en særlig paragraf blev »approberet« på den kongerigske rigsdag.

Behandlingen af de vestindiske budgetter var nu gjort så langstrakt, samtidig med at budgetperioden nu var dobbelt så lang, at det allerede af den grund måtte være klart, at forudsætningerne for kolonialrådsinstitutionens hensigtsmæssige funktion var væk. Dertil kom, at kolonialrådsinstitutionen allerede var skrantende.

Da Sponneck sendte loven til Vestindien, havde han følt sig foranlediget til at bemærke, at han ville være meget utilbøjelig til at gå ind på en deling af kolonialrådet – det ville kræve gentagne petitioner fra kolonialrådet, skulle det ske⁴⁵. Imidlertid viste det sig hurtigt, at en samlet repræsentation for øerne ikke var levedygtig.

Kolonialrådets første samling i 1852 var set fra Finansministeriet forløbet ganske tilfredsstillende. Efter rådets første formands – justitiarius Kunzens – opfattelse skyldtes det dog først og fremmest, at spørgsmålet om kompensation for emancipationen stod på dagsordenen, dernæst at rådsmedlemmerne var så ukendte med de parlamentariske former, at det ikke havde vldt guvernøren større besvær at styre forhandlingerne⁴⁷. Men efter

44. Statsrådets Forhandlinger VI, s. 125.

45. Colonialraadets Forhandlinger 3. session, Anh., s. 64 ff.

46. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 12. april 1852.

47. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindiske Forestillinger og Resolutioner 6. 1853, 10. marts 1853.

den første samling viste problemerne sig hurtigt. Efter koloniallovens § 23 skulle rådet holde en ordentlig samling på fire uger hvert år, men efter at have sluttet første samling 30. november 1852 mødtes rådet først 2. juni 1854. Årsagen kunne ganske vist henføres til force majeure – en koleraepidemi⁴⁸.

Værre var det, at de pessimistiske forudsigelser med hensyn til levedygtigheden af et råd for samtlige øer begyndte at gå i opfyldelse. Fra 1855 blev rådet ligefrem boykottet af St. Thomasborgerne. Ved suppleringsvalget i 1855 kunne ingen af de valgte fra St. Thomas formås til at modtage valgene, og da valghandlingen blev gentaget i et par omgange, udeblev vælgerne⁴⁹. Dette begivenhedsforløb gentog sig i 1856, bortset fra, at St. Thomasborgerne nu også vægrede sig ved at modtage kongevalg⁵⁰. Ved valget i 1859 mødte på St. Thomas kun en vælger op, og samtlige de seks, han stemte på, afslog at modtage valget. Valghandlingen havde imidlertid fundet sted på en jødisk helligdag, og guvernementet lod den derfor gentage, men ved denne lejlighed udeblev også den ene, der dog var kommet til det ordinære valg⁵¹.

St. Thomas gik imidlertid ikke glip af så meget. Efter rådssamlingen i 1856 var det guvernementets erklærede hensigt at holde en ekstra samling samme år. Det måtte opgives på grund af sygdom i guvernementssekretariatet, og denne viste sig så vedholdende, at rådet først kunne samles i 1859⁵².

Heller ikke i kolonialrådssamlingen i 1861 lykkedes det at få St. Thomas repræsenteret, men i denne samling blev der til St. Thomas' boykot af rådet føjet en aktiv kritik af koloniernes lovgivningsforhold fra medlemmerne fra St. Croix. Der havde tidligere lydt kritiske røster fra denne ø, men nu rejste de sig med fornyet styrke.

Kolonialbudgettet 1862-64 og kolonialrådets reformkrav

Under behandlingen af kolonialbudgettet 1862-64, det første toårige budget, der blev forelagt kolonialrådet, fandt politimester Sarauw, der var valgt i Frederiksted, sig foranlediget til at komme ind på forholdet mellem kolonial-

48. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindiske Forestillinger og Resolutioner 36. 1855, 9. august 1855.

49. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 527/1855.

50. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 507/1856.

51. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 902/, 941/ og 963/1859.

52. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk journal 375. 1859.

rådet og de lovgivende forsamlinger i moderlandet. Specielt den tunge og langvarige behandling af kolonialbudgettet måtte ændres, mente han. Guvernøren, W. Birch, var enig, men så ikke anden mulighed for at komme ulemperne til livs end at skille koloniernes finanser helt fra moderlandets. En sådan adskillelse var i og for sig ønskværdig, men krævede sikkerhed for, at kolonierne var fuldt ud i stand til at afholde deres egne udgifter. Guvernøren mente tillige, at koloniernes fælles budget skulle opretholdes, uanset adskillelsen fra moderlandets. Her mødte han modstand fra medlemmerne; de argumenter, der talte for budgetmæssig adskillelse af moderland og kolonier, talte også for adskillelse af St. Croix' budget fra St. Thomas⁵³.

I kolonialrådets betænkning over budgettet 1862-64 blev kritikken forstærket. Det var urimeligt at lade et kolonialråd, hvori St. Thomas ikke var repræsenteret, behandle denne øs budgetter, og rådets budgetkomité foreslog derfor, at kolonialrådet blev delt. Desuden hævdedes det, at kolonialloven i længere tid var tilsidesat af ministeriet med hensyn til budgetbehandlingen, bl.a. var budgettet for 1860-61 forelagt rådet så sent, at dets betænkning ikke var nået rigsrådet før budgettets vedtagelse. Kritikken stoppede dog ikke ved finanslovene. Hele øernes udvikling var, hed det, »i høj Grad hindret ved et forældet System af Administration, Lovgivning og Beskatning« og »desuden, saalænge enhver Forbedring, enhver Afhjælpelse af Misbrug, skal bero paa forelagte og ikke forelagte Budgetter, paa Gouvernører uden selvstændigt Ansvar, paa en »Centralbestyrelse« i Kjøbenhavn uden Mulighed af egentlig Sagkundskab, paa Rigsraad, der samles Aar efter Aar – saalænge øernes Indbyggere ere udelukkede fra Ansvarlighed for deres egne offentlige Interesser, – ville de Pengemidler, som udpresses til administrativt og beskyttende Apparat, for en stor Del være spildte⁵⁴«. Budgetkomitéen fremlagde derfor udkast til en lov, hvorefter St. Croix' finanser blev adskilt fra moderlandets – og St. Thomas'. Komitéen og rådets flertal i øvrigt slog på, at adskillelsen skulle gennemføres så hurtigt som muligt⁵⁵. Minoriteten og guvernøren kunne ikke gå med til noget hastværksarbejde; snarere burde man forberede en mere gennemgribende revision af koloniernes forhold til moderlandet.

53. Colonialraadets Forhandlinger, 5. session 1861, s. XXI.

54. Anhang til Colonialraadets Forhandlinger 1861: Betænkning over udkast til finanslov for de dansk-vestindiske besiddelser 1862-64, s. 4.

55. Også toldlovgivningen for St. Croix blev kraftigt kritiseret af kolonialrådet.

Forhandlingerne mellem guvernement og ministerium 1861

Guvernøren indsendte kolonialrådets betænkning over forslagene den 27. juli 1861 til Finansministeriet⁵⁶. Afsendelsen skete så hurtigt, at han ikke nåede at udtale sin mening om dem, men denne fulgte i en indberetning af 27. august 1861⁵⁷. Han henstillede her, at det måtte blive overladt til guvernementet at udarbejde et mere velovervejet udkast om delingen af kolonialrådet, den finansielle adskillelse m.v. Han ville ikke anbefale, at der umiddelbart blev nedsat en kommission, som det ellers havde været praksis ved forberedelsen af større lovarbejder i kolonierne.

Denne indberetning krydsedes imidlertid af Finansministeriets reaktion på indberetningen af 27. juli 1861, nemlig finansminister Fengers skrivelse til guvernøren af 12. september 1861⁵⁸. Ministeren erklærede her, at de koloniale lovgivningsforhold snarest muligt skulle have en mere tilfredsstillende ordening, og pålagde derfor guvernementet at skabe klarhed over øernes evne til at forsørge sig selv samt at nedsætte en kommission, der bl.a. skulle overveje delingen af kolonialrådet og sammenlægning af kolonialrådene med de gamle borgerråd. På grundlag af kommissionens arbejde skulle guvernementet udarbejde udkast til en ny koloniallov. Om sagens mere eller mindre hastende karakter var ministeriet ikke helt enig med guvernementet – der gik monerings skrivelser af sted fra ministeriet 28. oktober og 10. december 1861⁵⁹. I den sidste meddelte ministeriet, at Folketingets finansudvalg i sin betænkning over kolonialbudgettet havde opfordret regeringen til at virke for at give de vestindiske kolonier en mere selvstændig stilling i forhold til det øvrige monarki. Finansudvalgets betænkning førte i første omgang til, at tinget ved 2. behandlingen kom ind på delingen af kolonialrådet. En af koloniallovens fædre, den tidligere guvernør Feddersen, der nu repræsenterede Københavns 3. kreds, gik her imod en deling og foreslog, at man i stedet lod rådet samles på St. Thomas og i øvrigt indførte diæter for medlemmerne⁶¹.

56. Koloniernes Centralbestyrelse. 619 VJ 1861. (pk. 603).

57. sst. 729 VJ 1861.

58. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 12. september 1861.

59. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog, anf. datoer.

60. Se også Rigsdagstidende. Folketinget 1861, Anh. B, sp. 235-36.

61. Rigsdagstidende. Folketinget 1861, sp. 2843-54.

De vestindiske sager i Rigsrådet 1862

I Rigsrådet, der samledes i januar 1862, blev der af finansminister Fenger forelagt tre vestindiske lovforslag, nemlig to angående handelen og skibsfarten på hhv. St. Croix og St. Thomas samt St. Jan og et angående en hovedforbedring af St. Thomas' havn. To af forslagene var nøje knyttet til finanslovgivningen for øerne, idet det i lovforslaget om handelen og skibsfarten på St. Croix blev foreslået, at forandringer i skatter og afgifter for fremtiden kunne ske ved kgl. anordning⁶², og det i forslaget om St. Thomas' havn blev foreslået indtil videre at lade Rigsrådets approbation af de vestindiske budgetter bortfalde for derved at give regeringen friere hænder til at gennemføre de nødvendige reformer ved at fjerne nogle af de ulemper, der var forbundet med den omstændelige behandling af kolonialbudgetterne⁶³. I Rigsrådet var der nogen betænkelighed ved at give regeringen alt for store bemyndigelser i de vestindiske finanssager, og i Rigsrådets udvalg var der enighed om, at sådanne bemyndigelser – om de skulle gives – ikke skulle befinde sig som appendix til love af andet indhold. Udvalget sluttede dog med at gå ind for, at kolonierne fik en mere selvstændig stilling over for moderlandet, navnlig i finansiell henseende, og at der derfor skulle finde en adskillelse af moderlandets og koloniernes finanser sted. Man skulle fra moderlandet give afkald på at få overskud af kolonierne, der så til gengæld selv skulle afholde alle egne udgifter. Rigsrådsudvalget stillede derefter i sin betænkning forslag til en særlig »Lov indeholdende bestemmelser til en reform af lovgivningen for de dansk-vestindiske øer i finansiell henseende, samt om forandring af nogle skatter og afgifter i bemeldte besiddelser«. I § 1 fastsattes, at kolonialbudgettet for tiden 1. april 1862-31. marts 1866 kunne fastsættes ved kgl. anordning, og § 2 indeholdt bemyndigelse for regeringen til – ligeledes ved kgl. anordning – at foretage forandringer i skatter og afgifter på øerne⁶⁴. Lovforslaget blev vedtaget af Rigsrådet 31. marts 1862 og loven stadfæstet 16. april. Ved forelæggelsen af loven for den danske Rigsdag var der blandt Bondevennerne ikke megen begejstring at spore med hensyn til at give regeringen en så udstrakt myndighed, men loven kom igennem, dog med en tilføjelse i form af et pålæg til regeringen om at holde Rigsdagen underrettet

62. Poul Erik Olsen: Toldvæsenet på de dansk-vestindiske øer, s. 141 ff.

63. Rigsraadstidende 1862, anh. B, sp. 45-72.

64. sst.

om de foranstaltninger, der måtte blive truffet i medfør af loven. I denne skikkelse blev loven stadfæstet endnu en gang den 29. december 1862⁶⁵.

Nu var de hindringer, den omstændelige finanslovsbehandling havde udgjort for reformer i kolonierne, ryddet af vejen. Mens dette var sket, var forhandlingerne om en ny forfatning for kolonierne fortsat i Vestindien og i Finansministeriet. Guvernør Birch havde i januar 1862 meddelt Finansministeriet sine tanker om udformningen af den ny forfatning⁶⁶. Udgangspunktet var delingen af kolonialrådet og adskillelsen af moderlandets og koloniernes finanser. De to kolonialråd skulle overtage også de kommunale råds – de såkaldte borgerråds – funktioner, og at have en fælles kommunal- og statskasse for alle tre øer var umuligt. Rådernes myndighed i budgetsager skulle følge principperne i monarkiets fællesforfatning⁶⁷, således at rådets samtykke krævedes ved forandringer i det normalbudget, som guvernøren forestillede sig udarbejdet for kolonierne, og ved tillægsbevillinger; i begge tilfælde dog kun, når forandringer eller bevillinger skete ved anordning. Hvis rådene nægtede samtykke til gennemførelsen af nødvendige foranstaltninger, skulle moderlandets lovgivningsmagt kunne gribe ind ved at gennemføre en lov på sædvanlig måde; for at undgå, at sådanne situationer opstod, foreslog guvernøren, at kolonialrådene skulle vælge en komite på 5 medlemmer, der sammen med præsident eller guvernør skulle behandle finanssagerne, før de blev forelagt i selve rådene. Finansministeren var dog tøvende over for at opstille et normalbudget for kolonierne, og i det hele taget med hensyn til spørgsmålet om kolonialrådenes myndighed i budgetsager. Ganske vist var det Fengers erklærede politik at gøre den lokale indflydelse større, men han understregede i sit svar til guvernøren, at øerne først og fremmest trængte til »en stærk og oplyst Regjering«. De kommende kolonialråd måtte ikke kunne svække guvernørens position. Fengers skrivelse blev afsendt, før de tre ovennævnte vestindiske lovforslag var nået til 1. behandling i Rigsrådet, men Fenger følte sig sikker nok til at opfordre guvernøren til »i al Forsigtighed« at arbejde videre med sagen⁶⁸. Den 27. maj 1862 kunne guvernør Birch indberette, at arbejdet nu var kommet så vidt, at spørgsmålet om den ny forfatning kunne forelægges for den kommission, som ministeriet tidligere havde beordret nedsat. Dette skete i dagene 2.-3. juni 1862, og

65. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindiske Forestillinger og Resolutioner 29.12. 1862.

66. Koloniernes Centralbestyrelse. Gruppesager til Vestindisk journal. Forfatning, pk. 603. (102 VJ 1862).

67. Fællesforfatningen af 2. oktober 1855 § 52.

68. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 24. februar 1862.

kommissionen, der bestod af 5 borgerrådsmedlemmer og 3 embedsmænd, godkendte her principperne i forfatningsforslaget.

Finansministeriet meddelte herefter guvernementet en detaljeret instruktion med hensyn til udformningen af udkastet til en ny koloniallov, specielt med hensyn til de ny kolonialråds stilling i forhold til de institutioner, de skulle afløse, det gamle kolonialråd og borgerrådene⁶⁹.

Som administrative råd skulle de overtage alle de gamle borgerråds rettigheder, herunder udnævnelse af de eksekutive kommissioner på det kommunale område; de skulle opstille kommunalbudgetterne og havde anvisningsret til kolonialkassen for deres del af administrationen. De ny kolonialråd skulle i denne henseende stå i samme forhold til de lokale overøvrigheder som borgerrådene, men kolonialråd og overøvrigheder skulle dog have lejlighed til at ordne deres ressortforhold på den måde, de sammen fandt mest hensigtsmæssig.

Som lovgivningsinstitutioner skulle kolonialrådene have besluttende myndighed i de sager, der tidligere var blevet defineret som »indre anliggender«, nemlig alle sager, der udelukkende angik forhold inden for øernes grænser inklusive havne og søterritorium. Med hensyn til budgetsagerne var det finansministerens hensigt, at »Raadene skulde føle sig i Besiddelse af en virkelig Bevillingsmyndighed⁷⁰«, dog måtte de ikke have mulighed for i forbindelse med budgetsagerne at gøre indgreb i den bestående lovgivning ved at nægte bevillinger til lovbestemte udgifter.

Korrespondancen mellem Finansministeriet og guvernøren tog, trods den i forhold til tidligere hurtige postgang, så lang tid, at udkastet ikke var færdigt til forelæggelse for det kolonialråd, der samledes den 19. september 1862. Til denne samling var det tilmed lykkedes at få valgt medlemmer fra St. Thomas, men da disses forventninger om en ny koloniallov nu skuffedes, måtte guvernøren opbyde alle sine overtalelsesevner for at afholde dem fra at rejse hjem med det samme⁷¹. Kolonialrådssamlingen blev derfor forlænget med en 2. del i januar-februar 1863, og her blev udkastet til den ny koloniallov forelagt.

Det udkast, der blev forelagt kolonialrådet den 26. januar 1863, bestod af toogfirs paragraffer i 9 afsnit og bar i modsætning til 1852-loven langt mere præg af en forfatningslov, allerede derved, at der i udkastet var optaget en række paragraffer fra den danske grundlov. Første afsnit indeholdt bestemmelser om udøvelsen af den lovgivende, udøvende og dømmende

69. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 28. juli 1862.

70. Koloniernes Centralbestyrelse. Vestindisk kopibog 25. september 1862.

71. Colonialraadets Forhandlinger 6. session 1862, s. I-II.

magt i kolonierne. Den udøvende magt blev placeret hos guvernøren under vedkommende ministers overordnede ledelse i overensstemmelse med de instruktioner, kongen måtte give. Det syntes at ligge heri, at kolonierne fortsat skulle høre under et enkelt ministerium.

Lovgivningsmagten skulle udøves af kongen og vedkommende kolonialråd i forening, for så vidt angik koloniernes »indre anliggender«, defineret i analogi med kundgørelsen af 2. oktober 1855, men Rigsdagen blev forbeholdt ret til på sædvanlig måde at give love for kolonierne, jf. 1852-lovens § 2. For alle anliggender ud over de indre, var lovgivningsmagten hos konge og rigsdag i forening. For koloniernes indre anliggender var lovgivningsmagten således delegeret til de ny kolonialråd og kongen. Resultaterne af disses virksomhed – kolonialanordningerne – skulle fremlægges på rigsdagen. Dette skulle garantere, »at Lovgivningen for Colonierne fremdeles som hidtil for alle Anliggender, der ikke ere af en saadan aldeles local Natur, som de, der allerede nu kunne afgjøres ved Kgl. Anordning, forbliver i væsentlig Overensstemmelse med Grundsætningerne i Moderlandets Lovgivning⁷².« Kolonialrådene ville kunne ændre de for Danmark givne love, der var udvidet til Vestindien, og kolonialanordningerne kunne således siges at have derogatorisk kraft i forhold til den danske lovgivning, ligesom de ikke nødvendigvis skulle holde sig inden for grundsætningerne for dansk lovgivning, alt for så vidt kolonialanordningerne ikke efterfølgende kasseredes af rigsdagen. Men dette spørgsmål forblev teoretisk, da rigsdagen i koloniallovens levetid ikke ændrede vestindiske anordninger.

Guvernøren kunne »i særdeles påtrængende tilfælde« udstede foreløbige love, jf. 1852-lovens § 4. Sidste paragraf i udkastets første afsnit var hentet fra den danske grundlovs § 2 og § 77: Den dømmende magt var hos domstolene, som var berettigede til at påkende spørgsmål vedrørende øvrighedsmyndighedens grænser. Denne sidste bestemmelse havde ikke tidligere været gældende for kolonierne.

Andet kapitel (§§ 8-14) optog en række danske grundlovsbestemmelser, nemlig 1849-grundlovens §§ 22, 31 og 32. §§ 11-13 omhandlede guvernørens funktioner.

I tredje kapitel oprettedes de nye kolonialråd, og der blev givet regler for valgene til dem. Kolonialrådet for St. Croix skulle bestå af 13 folkevalgte og 5 kongevalgte medlemmer, rådet for St. Thomas og St. Jan af hhv. 11 og 5. De ændrede proportioner mellem folke- og kongevalgte skyldtes, at rådene nu skulle sættes i besiddelse af besluttende myndighed.

72. rigsraadstidende. Overordentlig Samling 1863, tillæg A, sp. 203.

Fra borgerrådsanordningen af 1855 overtog man bestemmelsen om, at valgte var pligtige til at modtage valget. Man ønskede ikke situationen fra 1850'ernes valg på St. Thomas gentaget.

Reglerne for kolonialrådenes funktion som lovgivende forsamlinger var samlet i fjerde kapitel, og i femte kapitel fandtes reglerne om funktionen som kommunalbestyrelser og om koloniernes finansielle adskillelse fra moderlandet. Hver kommune skulle have sin særlige kolonialkasse, der skulle overtage de tidligere landkassers indtægter, formue og forpligtelser samt også statskassens hidtidige indtægter. Hver kolonialkasse skulle afholde de respektive kommunale udgifter samt bidrage til koloniernes fælles udgifter. De sidste bestod i udgifterne til overbestyrelsen i Danmark (Koloniernes Centralbestyrelse) samt til den lokale overadministration (guvernementet), overretten, militærstyrkens fællesudgifter, pensioner til afgåede embedsmænd og eventuelle andre fællesformål. De årlige budgetter ville blive forelagt af guvernementet, og kolonialrådene ville kun kunne ændre de poster, der ikke stod i forbindelse med »bestående love, anordninger og kgl. resolutioner«. § 57 optog grundlovens § 46: »Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov«. Ingen udgift på kolonialkassen kunne anvises uden kolonialrådets samtykke; men hvis kolonialrådet nægtede at anvise lovbestemte udgifter, skulle disse kunne afholdes efter ministerens resolution.

Sjette kapitel bestemte, at dansk lov og ret fortsat skulle gælde i kolonierne og optog den danske grundlovs §§ 74 og 78. Syvende og ottende kapitel bestod ligeledes af grundlovsparagraffer – om borgerlige rettigheder m.v. 1849-grundlovens § 88 – om den fri og lige adgang til erhverv – var dog ikke optaget. Niende kapitel indeholdt bestemmelser om ikrafttræden og ændring af loven.

Ved behandlingen i kolonialrådet blev udkastet kritiseret for ikke at være vidtgående nok. Der var almindelig tilfredshed med optagelsen af grundlovsparagrafferne og med udvidelsen af rådernes beføjelser i lovgivningssager, men ikke med forhøjelsen af antallet af kongevalgte medlemmer i rådene, ligesom pligten til at modtage valg blev kaldt »ubillig og upolitisk«. Den stærkeste kritik knyttede sig til rådernes bevillingsmyndighed, hvor rådet havde den opfattelse, at den fremtidige budgetbehandling ville indskrænke sig til »at nægte Forhøjelse i de nuværende Udgiftsposter eller optagelse af nye, ... hvilket ikke er af stor practisk Betydning«. Trods indvendingerne kunne rådet imidlertid billige principperne i udkastet, og med denne tilkendegivelse blev udkastet med enkelte redaktionelle ændringer – benævnelsen »vestindiske besiddelser« blev ændret til »vestindiske øer« efter ønske fra kolonialrådet – af regeringen forelagt moderlan-

dets lovgivende forsamlinger, Rigsdag og Rigsråd. I stedet for at lade lovforslaget behandle i sin helhed af begge forsamlinger enedes man om at lade Rigsrådet foretage behandlingen i realiteten, således at Rigsdagen efterfølgende tog stilling til, om og hvornår loven skulle træde i kraft.

Rigsrådet gav forslaget en pæn modtagelse og gik tilmed et par skridt længere i retning af at opfylde kolonialrådets ønsker, end regeringen havde været villig til. Således blev antallet af kongevalgte medlemmer af kolonialrådene sat ned fra 5 til 4, og bestemmelsen om ministeransvarlighed fra 1852-loven, der ikke havde været optaget i forslaget, blev sat ind igen. Loven blev vedtaget af Rigsrådet 9. november 1863 og fik kgl. stadfæstelse 27. november samme år.

Rigsdagen havde ingen indvendinger mod lovens ikrafttræden, og datoen blev sat til 1. april 1865.

Spørgsmålet om de dansk-vestindiske øers stilling i forhold til rigets øvrige dele havde, hvad der ikke kan overraske, i perioden mellem junigrundloven og novemberforfatningen ikke nogen fremskudt plads i den politiske debat i Danmark. Heller ikke i den forfatningsretlige litteratur i sam- og eftertiden er der blevet de vestindiske øer nogen synderlig opmærksomhed til del. En medvirkende årsag hertil kan være, at de vestindiske øer i perioden fra 1848 til 1917 fortrinsvis vakte politikeres eller forfatningsjuristers interesse i de tilfælde, hvor spørgsmålet drejedes og om salg af besiddelserne. Dertil kom, at det system, der var skabt med kolonialloven af 1863 som nævnt for så vidt viste sig funktionsdueligt. Det gav ikke anledning til de konflikter, der havde været forbundet med at 1852-lovens institutioner til at virke, og dermed heller ikke til nøjere prøvelse af sådanne forfatningsretlige spørgsmål, der ikke var fuldt afklaret med loven. Kolonialrådenes arbejde lå efter 1865 nemlig for langt størstedelen i det kommunale område, i de funktioner, der var overtaget fra de ældre borgerråd.

Da Spønneck i 1849 tog de vestindiske koloniers forfatningsmæssige stilling under overvejelse, var hans hovedformål at få bragt koloniernes forvaltning ind under ministeransvaret. Når det var opfyldt, var det af sekundær betydning, hvorledes koloniernes forhold til moderlandets forfatning i øvrigt blev ordnet. Kolonialloven af 1852 blev således en halv løsning. Kolonialrådsinstitutionen viste sig for så vidt i stand til at behandle de almindelige lovgivningsanliggender – udvidelse til Vestindien af de for Danmark gældende love m.v. –, men på budgetområdet måtte kolonialrådets medlemmer se deres indflydelse stærkt reduceret, efterhånden som behandlingen af monarkiets finanslove kompliceredes gennem ændringerne i monarkiets forfatningsforhold. Da 1852-loven blev taget op til revisi-

on, var det den finansielle lovgivning, der stod i centrum. Hvor man i 1852 havde ført lange debatter om de frihedsrettigheder, herunder rigsdagsrepræsentationen, der kunne gives øernes befolkning i analogi med den danske grundlov, diskuterede man i forbindelse med forberedelsen af kolonialloven af 1863 først og fremmest koloniernes selvstændighed i finansiell henseende. Den finansielle adskillelse af moderlandets og de vestindiske koloniers budgetter blev for så vidt gennemført ved 1863-loven, som de to kolonialråd fik samme bevillende myndighed som moderlandets kommuner, ikke som Rigsdagen. Heller ikke på det finansielle område strakte man sig til at give kolonialrådenes vedtagelser derogatorisk kraft i forhold til moderlandets lovgivning.

Kolonialloven af 1863 opfyldte for så vidt en del af forventningerne til den, som den ikke blev ændret før 1906. Så godt som alle love for kolonierne blev i dette tidsrum givet af konge og kolonialråd i forening, og rigsdagen fandt det kun yderst sjældent nødvendigt at behandle koloniale spørgsmål. Budgetbehandlingen foregik også rimelig gnidningsløst, hvad der, når det tages i betragtning, at der i kolonialloven var taget højde for bevillingsnægtelsessituationen, næppe kan undre. Men hermed er ikke sagt, at det system, der indførtes ved kolonialloven af 1863, var uden svage sider. Kolonialrådene viste sig ikke i stand til at behandle større lovkomplekser, ligesom rådernes lovgivningsinitiativ så godt som ikke blev anvendt. I 1902 måtte Den vestindiske Kommission, der nedsattes efter det fejlslagne salgforsøg samme år, besvare spørgsmålet om, hvorvidt kolonialrådene fungerede tilfredsstillende, med en benægtelse. Den vestindiske lovgivning var i 1902 »i det Store og Hele antikveret⁷³«. Blandt andet havde man i 1902 i knap 30 år arbejdet med en udvidelse af den danske straffelov af 1866 til de vestindiske øer, men uden resultat. Kolonialrådene var først og fremmest for små til at kunne gennemføre »statslig lovgivning«, fandt Kommissionen; hovedparten af de disponible kræfter gik med udøvelsen af de kommunale funktioner. På denne baggrund stillede Kommissionen forslag om en tilbagevenden til principperne fra 1852-loven om sondringen mellem statslige og koloniale anliggender samt sluttede cirklen ved at foreslå, at kolonierne blev repræsenteret på Rigsdagen. Begge kolonialråd gik imidlertid imod disse forslag, og ingen af dem blev optaget i kolonialloven af 6. april 1906.

73. Den vestindiske Kommission af 1902. Betænkning, s. 79.

74. Poul Erik Olsen: Danske Lov på de vestindiske øer (Ditlev Tamm (red.) Danske og Norske Lov i 300 år, Kbh. 1983, s. 316 ff.).