

Smaastykker.

2. Provisorier i Stændertiden.

Af

Georg Nørregaard.

Forekomsten af Provisorier i Stændertiden omtales i Hans Jensens Værk om de danske Stænderforsamlings Historie kun i Forbigaaende og tilmed noget misvisende¹. De Episoder, der knytter sig til disse Provisoriers Fremkomst og videre Skæbne, giver netop et interessant Indtryk af Forholdet mellem Kongemagten og Folkets Repræsentanter, og hvad der forefaldt, var af noget større Rækkevidde, end Hans Jensen paaviser.

Paa Forhaand kan man vide, at »Provisorier« i den Forstand, hvori Fænomenet optræder under Ministeriet Estrup, var en Umulighed i Stændertiden, eftersom den samlede Lovgivningsmagt dengang beroede hos Kongen. De Provisorier, som Talen her er om, var da ogsaa af en noget anden Beskaffenhed. Den lovmæssige Baggrund for dem afgav Stænderanordningen af 28. Maj 1831 § 4, hvori det hedder: »Forinden Kongen udgiver nogen Lov, der har Forandring i Undersaatternes personlige eller Ejendoms-Rettigheder eller i Skatterne og de offentlige Byrder til Genstand, vil han lade Udkastet til en saadan Lov forelægge for begge Stændernes Forsamlinger . . ., for at Stænderne kan tage Forslaget under Overvejelse og derom afgive Betænkning«. Denne Bestemmelse havde preussiske Forbilleder ligesom saa meget andet i Stænderanordningen. Stænderrepræ-

¹ Hans Jensen: De danske Stænderforsamlings Historie 1830—48, II (1934), 60—62.

sentanterne fik derved Ret til at udtale sig bl. a. i det saare vigtige Spørgsmaal om Skattebevillinger. Den egentlige Afgørelse laa dog stadigvæk hos Kongen.

Nogen Mulighed for Benyttelsen af provisoriske Skattelove omtaler Anordningen ikke. En strikte Overholdelse af den anførte Paragraf vilde jo imidlertid binde Kongen saare haardt. Hurtige Ændringer i Beskatningen kunde undertiden være nødvendige, navnlig for Toldafgifternes Vedkommende; men i Betragtning af, at Stænderforsamlingerne kun mødtes hvert andet Aar, vilde Overholdelsen føre til, at en tiltrængt Ændring i Toldtariffen kunde blive udsat i 2 Aar. Selvfølgelig var dette ikke holdbart. Danske Kancelli søgte i Tide at faa indført et Forbehold i Anordningen, men fik det ikke optaget. Regeringen havde dog ikke tænkt sig, at Provisorier ikke skulde tillades, og den første Instruks, der blev udfærdiget for den kongelige Kommissarius ved Stænderforsamlingerne Anders Sandøe Ørsted, betonedede da ogsaa Kongens Ret til at udstede den Slags Love¹.

Da Regeringen derefter 1836 forelagde for de første Stænderforsamlinger et Udkast til en ny Toldlov, indeholdt Forslaget Punkter i Overensstemmelse med denne Regeringens Opfattelse. Til allersidst i Udkastet foresloges det dels, at Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiet hvert tredje Aar skulde indberette, om Modificationer i Tarifferne var blevet nødvendige som Følge af de forandrede Handelsforhold, dels, at Kollegiet ligeledes havde Pligt til, »saafremt indtræffende Konjunkturer maatte gøre det paatrængende nødvendigt endog inden den anførte Tids Forløb at træffe Forandringer i nogen af de i Tarifferne indeholdte Afgiftsbestemmelser, i saa Henseende at indkomme med allerunderdanigst Forslag«. Ved Behandlingen i Roskilde Stænderforsamlingen blev det besluttet til denne Sætningsperiode at foreslaa tilføjet: »til interimistiske Foranstaltninger«². Den Kommission, der blev nedsat til at overveje Stændernes Betænkninger om Toldloven, overlod det ganske til Kongens Afgørelse, om dette Udtryk skulde medtages. Ved den endelige

¹ Hans Jensen: Anf. Arb. I (1931), 166, 171 Note, 182; II (1934), 45 Note.

² Roskilde Stænder Tidende 1836, Sp. 2450, 2784—85, 2903.

Behandling hos Kongen forandredes Udtrykket, saa det kom til at lyde: »til provisoriske Bestemmelser«¹. Om dette skyldtes Kongen, Kabinettet eller Statsraadsmedlemmerne, vides ikke; men sikkert er, at hermed kom det Ord »provisorisk« ind i dansk Forfatningsliv. Med Udkastets Ophøjelse til Lov den 1. Maj 1838 blev det fastslaaet, at Kongen i paatrængende Tilfælde uden at følge Stænderanordningens Forskrifter kunde udstede en Skattelov, naar blot den siden blev forelagt Stænderforsamlingerne til Betænkning.

Anledning til at udstede provisoriske Toldlove opkom hurtigt. Allerede 1839 begyndte denne Trafik; men da Stænderforsamlingerne mødtes 1840, forelagde Regeringen ikke de første Toldprovisorier til »forventet Efterbevilling«, det vil sige for at høre, om Stænderne bifaldt dem.

Dette skyldtes ikke en Forglemmelse fra Generaltoldkammerets Side. I et usigneret Indlæg ved Sagens senere Behandling² hævdes, at Kammeret havde haft til Hensigt at forelægge Provisorierne allerede i 1840; men en kongelig Resolution af 11. Juli samme Aar siges at have forhindret dette. Den omtalte Dag var der i Statsraadet forelagt Udkast til et Par Toldbestemmelser, som Generaltoldkammeret ønskede sendt til Stænderforsamlingerne til Overvejelse; men Kongens Resolution gik ud paa, at Toldbestemmelserne skulde træde i Kraft straks, og den 14. Juli udstedtes en Plakat herom. Desuden blev det afgjort, at Bestemmelserne ikke skulde forelægges de først sammentrædende Stænderforsamlinger i 1840, men derimod sammen med Forslagene til Tarifrevisionen hvert tredje Aar. Et saadant Revisionsforslag skulde Generaltoldkammeret først fremsætte i 1841, og det kunde først komme til Behandling i Stænderforsamlingerne 1842. Der var ikke Tale om at snyde Stænderne for

¹ Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiets danske Forestillinger og Resolutioner vedk. Toldforordningen af 1/5 1838.

² Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiets Arkiv, Sag til 1. Told- og Ekspeditionskontors københavnske og Generalia Journal 1841, Nr. 681, udateret og usigneret Koncept, paaført signerede Notitser af de Deputerede Bech og Francke.

en Diskussion om de paagældende Toldsatser, kun om en Udsættelse af Forelæggelsen. Om dette sidste blev der imidlertid intet optaget i den kongelige Resolution¹. Kollegiet beklagede bagefter, at det ikke var sket. Naar intet skriftligt forelaa i Sagen, kunde Kollegiet jo ikke sikres mod Mistanke om, at det virkelig havde forsømt Pligten til at forelægge Toldprovisorierne for Stænderforsamlingerne.

Stænderne oversaa ikke den undladte Forelæggelse. I Roskilde Stænderforsamling gjorde L. N. Hvidt, Københavns førende Handelsmand, den 5. September 1840 opmærksom paa, at en Plakat af 8. August 1839 om Nedsættelsen af Udførselstolden paa Kalve ikke var blevet forelagt². Plakaten var det første af Toldprovisorierne, og ifølge sin egen Indledning var den blevet udstedt under udtrykkeligt Forbehold af, at Stænderforsamlingernes Betænkning derom til sin Tid blev indhentet. Den kongelige Kommissarius forhørte sig hos Generaltoldkammeret og fik at vide, at Forelæggelsen blot var udsat, og at dette ogsaa gjaldt den ovenomtalte Plakat af 14. Juli 1840, der drejede sig om Tømmertolden³. Hvidt blev imidlertid ikke tilfredsstillet ved disse Oplysninger. Han mindede om, at ifølge Stænderanordningen skulde Provisorierne forelægges for de første Stænderforsamlinger, der mødtes efter Udstedelsen, og han understregede straks, at det her gjaldt »et almindeligt Princip, hvis Overholdelse i mange Tilfælde ikke kan være ligegyldigt«. For at Spørgsmaalet kunde komme til Behandling i Forsamlingen, stillede han et Andragende derom i Udsigt. Ørsted henviste i den Anledning til, at de nævnte Love var »af saare liden Betydenhed« og anførte desuden, at Plakaten af 14. Juli 1840 om Trætolden i Virkeligheden kun bestemte, hvad allerede Stænderforsamlingerne 1836 havde udtalt Ønske om⁴. Kom-

¹ Kollegiets tyske Forestillinger og Resolutioner 1840, Nr. 96.

² Roskilde Stænder Tidende 1840, Sp. 2259.

³ Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiets Sekretariats danske Journal 1840, Nr. 784, 785 og 790; Sag til samme Journal Nr. 790. Samme Kontors Ekspeditionsprotokol 1840, Nr. 172 og 174.

⁴ Roskilde Stænder Tidende 1840, Sp. 2414—16; jfr. smst. 1836, Sp.

missarius' virkelige Opfattelse var dog ikke hermed givet. Dette fremgaar af den omtalte Forespørgsel til Generaltoldkammeret, hvori han skriver: »Jeg maa derved bemærke, at bemeldte Plakat vel til Dels stemmer overens med, hvad saavel de her forsamlede Stænder som de jyske Stænder havde indstillet i Anledning af det dem forelagte Udkast til ovennævnte Toldforordning, men at dette, da dog ikke hele Plakatens Indhold har Hjemmel i hin Indstilling, ikke kan komme i nogen Betragtning i foranførte Henseende«. Til Forstaaelse af Ørstedes Opfattelse tjener ogsaa, at han forespurgte, om han ikke maatte blive autoriseret til at forelægge Plakaten af 14. Juli 1840.

Den 11. September præsenterede Hvidt nu for Roskilde Stænderforsamling sit Andragende om, at provisoriske Lovbud maatte blive forelagt for de Stænderforsamlinger, der afholdtes næst efter, at de var udkommet¹. Han mente, at det laa i Begrebet Provisorium, at den dermed forbundne Uvished skulde ophøre, saa snart Omstændighederne gjorde det muligt; hvis dette Princip ikke blev fulgt, kunde et Provisorium let komme til at gælde i 4 Aar². Regeringen havde forelagt flere andre Forslag til Ændringer i Toldtariffen, hvorfor saa ikke disse provisoriske Bestemmelser. Forsamlingen nedsatte en 3 Mands Komite til at behandle Sagen. Den Betænkning, som herfra blev afgivet (den 19. September), rejste vel Spørgsmaalet, om de nævnte Provisorier havde været »paatrængende nødvendige«, saaledes som Stænderanordningen krævede, men fordybede sig ikke heri. Den nøjedes med at kræve Princippet hævdet om Forelæggelsen af Provisorier for de første Stænderforsamlinger, der afholdtes efter Udstedelsen. En Petition herom blev derefter den 21. September enstemmigt vedtaget af Forsamlingen³.

2950. I Viborg Stænder blev senere anført, at Plakaten om Kalvetolden var i Overensstemmelse med et Ønske, udtalt af Holstens Stænder 1838 (Holstenske Stænder Tidende 1838, Sp. 3032—43).

¹ Roskilde Stænder Tidende 1840, Sp. 2547—49.

² I Viborg Stænder blev i en anden Forbindelse udtalt, at der kunde gaa op til 8 Aar, naar hele Lovgivningsmaskineriet skulde gaa sin vante Gang (Viborg Stænder Tidende 1840, Sp. 675). Dette var ikke nogen Overdrivelse.

³ Roskilde Stænder Tidende 1840, Sp. 3115—19, 3150; Betænkninger S. 83.

Under Diskussionen kom Ørsted ind paa den Tanke, at Regeringen maaske havde undladt Forelæggelsen af Provisorierne, fordi de medførte Lettelser i Afgifterne. Samtidig maatte han dog erkende, at andre Forslag var blevet forelagt, som ligeledes medførte Nedgang i Afgifterne. Man drog deraf den Slutning, at det ikke var Spørgsmaalet, om et Provisorium forøgede eller formindskede Beskatningen, der var afgørende for dets Forelæggelse. Forsamlingens Præsident Schouw gjorde opmærksom paa, at Stænderne meget vel kunde finde sig foranlediget til at modsætte sig Nedgang i Toldsatserne. Underforstaaet herved var, at Forsamlingerne jo følte sig kaldet til at vaage over Balancen mellem Statens Indtægter og Udgifter.

I Viborg Stænderforsamling blev et tilsvarende Andragende som Hvidts forelagt den 31. Oktober 1840 af Kaptajn M. Lütichau, Store Grundet. Han kom herved ind paa det principielle Spørgsmaal, om det var nødvendigt at indgive Petition om noget, som Roskilde Stænderforsamling allerede havde andraget om. Afgørende for Drøftelsen af dette Punkt blev den Betragtning, at Regeringen havde afslaaet Andragender fra en af Forsamlingerne med Henvisning til, at intet tilsvarende Andragende var indkommet fra nogen af de øvrige Stænderforsamlinger. Ørsted i sin Egenskab af kongelig Kommissarius mente nok, at det ikke i dette Tilfælde var nødvendigt at andrage, naar Roskildeforsamlingen havde gjort det, og det nævnte Argument fra Regeringens Side blev kun benyttet, naar vedkommende Landsdels Opfattelse havde særlig Interesse i den foreliggende Sag. At Regeringen ikke vilde berøve Stænderne Drøftelsen af Toldprovisorierne, fremgik alene deraf, at de var udstedt offentligt, saa Forsamlingen paa privat Initiativ kunde fremkomme med Andragende om deres Indhold. Ret betænkt vilde Ørsted dog ingenlunde fraraade en Petition fra Viborg, for han vilde ikke udsætte sig for den Bebrejdelse, at han havde afholdt Forsamlingen fra at foretage noget, der kunde give Roskildeforsamlingens Andragende større Vægt.

I Viborg kom man ogsaa ind paa Spørgsmaalet, om Andragendet blot skulde gælde Toldprovisorier eller Provisorier i Al-

mindelighed. Det var jo ikke Hensigten at fornærme Generaltoldkammeret. Et Medlem bemærkede imidlertid, at man heller ikke skulde fornærme de øvrige Kollegier blot for at takkes Generaltoldkammeret, og herved blev det saa. Ørsted gjorde ogsaa opmærksom paa, at hvis Princippet anerkendtes for Toldprovisorierne, maatte det jo ogsaa komme til at gælde for andre Provisorier. Diskussionen mandede i det hele taget ud i den Betragtning, at Bestemmelsen om en Revision hvert tredje Aar af Toldlovgivningen havde forvirret Begreberne for Toldprovisoriernes Vedkommende. Ogsaa Viborg Stænderforsamling vedtog enstemmigt at indsende Petitionen¹.

Ved Stændernes Behandling af Sagen kom man endvidere, navnlig i Viborg, ind paa en Drøftelse af en Række Cirkulærer om Ændringer i Toldopkrævningen, som Generaltoldkammeret havde udstedt paa Grundlag af kongelige Resolutioner². Teoretisk set gik Stænderforsamlingerne herved afgjort ud over deres Opgave. De paagældende Cirkulærer var formelt rent administrative Bestemmelser og udkom ikke i Kongens Navn. Drøftelsen deraf blev heller ikke ført til Bunds, fordi Ørsted erklærede den for Sagen uvedkommende; men Punktet var praktisk set ikke uden Interesse, fordi Administrationen ad denne Vej i Stilhed kunde indføre meget betydelige Ændringer. Ørsteds Argumentation overfor de Stænderdeputerede kom da ogsaa her til at savne Konsekvens, og han endte med at erklære, at naar Stænderforsamlingerne ønskede den Slags Petitesser forelagt, vilde det »vistnok finde behørig Opmærksomhed«; hverken Kongen eller Generaltoldkammeret tilsigtede en Indskrænkning i den »stændiske« Virksomhed. Et Medlem i Viborgforsamlingen undlod ved den Lejlighed ikke at sige rent ud, at der var Anledning til at fremsætte Ønsket om, at Generaltoldkammeret ikke gav Lovfortolkninger af den Slags, som der var Eksempler paa.

¹ Viborg Stænder Tidende 1840, Sp. 545—52, 921—24 og 1064—71.

² Der henvistes under Forhandlingerne til S. T. Thorbrøgger: Haandbog for Handlende og Toldofficerer, Aalborg 1839, hvori nævnes talrige Eksempler paa Forandringer, som Generaltoldkammerets Cirkulærer har indført.

Fra de to Stænderforsamlinger i Hertugdømmerne indkom ikke Andragender om Provisorierne; men der er Grund til at tro, at man ogsaa der var til Sinds at vogte Stændernes Rettigheder. En Antydning deraf spores i en Komitebetænkning fra Slesvig Stænderforsamling. Det drejede sig om en Forandring i Tolden paa Bark og Egetræ, der blev paabudt provisorisk ved Plakat af 24. Juli 1840 under udtrykkeligt Forbehold af, at Stændernes Betænkning derom blev indhentet. Det blev her Regeringen, der forelagde Provisoriet. Den nævnte Komite siger, at den ikke kunde indse det paatrængende nødvendige i Plakatens Udstedelse. Sagen burde have været behandlet i Stænderne, før den udkom. I den Petition, som blev sendt til Kongen, blev dette Punkt dog ikke berørt¹.

De to kongerigske Petitioner blev af Kongen sendt til Betænkning i Generaltoldkammeret², der som foran berørt lagde Vægt paa at vise, at Forsømmelsen overfor Stænderne skyldtes den kongelige Resolution af 11. Juli. Det stemmer hermed, at Kollegiet overfor Stændernes Krav ikke havde en eneste reel Indvending at opvise. Efter Kollegiets Opfattelse talte alle praktiske Hensyn for, at Kongen efterkom Forsamlingernes Ønsker. At drage Grænsen mellem »betydelige« og »ubetydelige« Love lod sig vanskeligt gøre. Heller ikke mellem Love, der medførte Afgiftsforøgelse, og Love, der medførte Afgiftslettelse, fordi man undertiden ikke paa Forhaand kunde vide, om en Tarifyndring gav det ene eller det andet som Resultat³.

I Betragtning af, at Petitionerne støttede sig til en Paragraf i Stænderanordningen, fik den mest fremtrædende danske Deputerede i Kollegiet Herman Bech gennemført, at man sikrede sig en Overvejelse af Sagen i Danske Kancelli⁴. Man kom herved

¹ Slesvig Stænder Tidende 1840, Bilagshefte II, Sp. 374, 562—65.

² Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiets danske Forestillinger og Resolutioner 1840, Nr. 233 og 267.

³ Den i Note 2 Side 694 nævnte Koncept.

⁴ Danske Kancellis Stændersager; Stænderjournal 1831—48, Nr. 451; Koncepter og Indlæg til Kancelli-Breve 1840—41, Bilag til Brev 491 (18/3 1841), hvorunder en Betænkning af Ørsted i Egenskab af Generalprokurør 21/2. — Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiets Arkiv, Sag til 1. Told-

uden Tvivl til det rette Sted. Saadan som de virkelige Magtforhold paa den Tid var, stod Beslutningen i Statsraadet den 11. Juli 1840 som et typisk Udslag af den Opfattelse, der blev hævdet af Kancelliets Præsident, Statsminister P. C. Stemann, hvorefter Kongens Enevælde skulde vogtes til det yderste. Nu da Kancelliet fik Lejlighed til at overveje Sagen, blev den henvist til Generalprokurøren, A. S. Ørsted, der alt efter Tidens Forhold var Stemanns Modstander og paa moderat Vis ønskede Indrømmelser overfor Stænderforsamlingerne. Hans Votum i Sagen faldt derfor ogsaa uden Vaklen. Han kunde ikke finde noget Lovsted, der tillod Afvigelser fra Bestemmelserne i Stænderanordningen. Han indrømmede, at han som kongelig Kommissarius i Stænderne havde udviklet de Grunde, der talte for at vente med at forelægge de paagældende Provisorier, til den foreskrevne Toldrevision hvert tredje Aar skulde finde Sted; men naar nu Stænderforsamlingerne androg om den hurtige Forelæggelse, turde han ikke fastholde, at man vedblivende kunde skyde Stænderanordningen til Side¹. Det viser sig paany, at det Forsvar, som Ørsted i sin Egenskab af kongelig Kom-

og Ekspeditionskontors københavnske og Generalia Journal 1841, Nr. 681, hvori Kancelliets Svar af 18/3 1841. I Skriverens Benyttelse af Ørsteds Betænkning ved Udformningen af Kancelliets Svar til Kollegiet er saavidt ses indløbet en Fejl, idet »en aldeles Nødvendighed« er blevet til »en indvortes Nødvendighed«.

¹ En uheldig Formulering af Slutningen i Ørsteds Betænkning blev ved Behandlingen i Kancelliet skudt til Side ved Udformningen af Svaret til Kollegiet. Ørsteds Ord lød: »Der synes altsaa at være al Anledning til at andrage paa en Resolution, hvori Gtk. tilkendegives, at det, uagtet han [Kommissarius i Stænderne] efter de Anordningers særdeles Beskaffenhed, som have anlediget Petitionerne, have anset det for mindre rigtigt derom at indhente Stændernes Betænkning, førend den alm. Revision af Toldtariffen kunde gøres til Genstand for sammes Forhandlinger, dog for Fremtiden skulde blive iagttaget, at lignende provisoriske Anord. forelægges de første Stænderforsamlinger, som holdes, efter at de er udkomne«. I Kancelliets Skrivelse af 8/3 læses i Stedet: »og der synes altsaa at være al Anledning til at andrage paa en allerhøjeste Resolution, hvorved Stændernes Andragende indvilliges«. Ørsteds forskellige Optræden som Kommissarius og Generalprokurør skulde ikke fremgaa af Skrivelsen.

missarius førte for Regeringens Politik, kom til at staa i Modstrid med den personlige Overbevisning, han i sine øvrige Embedsstillinger havde Lejlighed til at give Udtryk for. Intet Under, at han kunde komme til at indvikle sig i en og anden Selvmodsigelse i Debattens Hede i Stænderforsamlingerne.

Efter at have modtaget Kancelliets Svar kunde Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiet forestille Sagen for Kongen den 30. Marts 1841. Overensstemmelsen mellem Kancelliets, d. v. s. Ørsteds, Syn paa Sagen og Kollegiets egen Opfattelse gav Forestillingen Vægt, og den 7. April kunde Kongen derefter resolve, at Toldprovisorier altid skulde forelægges for de første Stænderforsamlinger, der afholdtes efter de provisoriske Lovbuds Fremkomst¹. Resolutionen omtaltes i den kongelige Bekendtgørelse til Stænderne af 4. Juli 1842 om Resultatet af deres Virksomhed 1840². Den fastslaaede Regel for Forelæggelsen blev benyttet gentagne Gange i de følgende Aar³.

Naar Hans Jensen skriver, at Regeringen blot lovede at forelægge de ompurgte Plakater sammen med de reviderede Toldtariffer, er dette rigtigt for det paagældende Tilfælde; men han fortier det langt vigtigere, at Kongen gav efter i Principspørgsmaalet. Det synes endog at forundre ham, at det ikke kom til en almindelig Provisoriekamp⁴. Eftersom Enevælden netop gav efter i Konflikten og fastholdt Konsekvensen af de Løfter, Kongemagten havde givet i Stænderanordningen, var der slet ingen Grund til at rejse nogen yderligere Forfatningskamp.

¹ Generaltoldkammer- og Kommerce-Kollegiets danske Forestillinger og Resolutioner 1841, Nr. 89 a.

² Kollegialtidende 1842, 688; ogsaa optrykt i Kolderup-Rosenvinge: Kgl. Forordninger og aabne Breve.

³ Eksempler: Provisorisk Plakat af 5/4 1841 § 4 og § 5 blev Lov ³⁰/11 1842, provisorisk Plakat af 14/4 1842 § 3 blev Lov ²⁷/3 1844.

⁴ Jfr. Sætningen i Bd. II, 62: »Men nogen provisorisk Konflikt blev der ikke«.