

BETÆNKNING

AFGIVET AF

FORFATNINGSKOMMISSIONEN

AF 1946

**Juridisk Laboratorium**

Bispøtorvet 3

1167 København K

Tlf. 33 15 73 16



J. H. SCHULTZ A/S  
UNIVERSITETS-BOGTRYKKERI  
KØBENHAVN

1953



## INDHOLD

	Side
Indledning .....	6
Forslag til Danmarks Riges Grundlov .....	15
Bemærkninger til forslaget .....	28
Oversigt over forslagets bestemmelser sammenholdt med bestemmelserne i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 .....	43
Forslag til tronfølge lov med bemærkninger .....	68
Landstingsformand, fru Ingeborg Hansens særudtalelse .....	72
Fhv. minister, folketingsmand Aksel Larsens særudtalelse .....	73
Fhv. minister, landstingsmand J. P. Stensballes særudtalelse .....	79
<i>Bilag:</i>	
1. Skrivelse af 17. marts 1952 fra rigsdagens Grønlandsudvalg til statsministeren .....	84
2. Professor, dr. jur. Poul Andersen og professor, dr. jur. & phil. Alf Ross: Responsum af 17. juni 1952 om Færøernes og Grønlands statsretlige stilling .....	86
3. Skrivelse af 13. august 1952 fra statsministeren til landshøvdingen over Grønland .....	89
4. Skrivelse af 29. oktober 1952 fra landshøvdingen over Grønland til statsministeren .....	91
5. Professor, dr. jur. Stig Tuul: Responsum af 26. august 1952 vedrørende de problemer, der knytter sig til en ændring af tronfølge loven af 1853 .....	101
6. Professor, dr. jur. Max Sørensen: Responsum af 26. maj 1952 vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens § 18 .....	113
7. Skrivelse af 23. september 1952 fra Dansk interparlamentarisk gruppe til statsministeren....	128
8. Professor, dr. jur. & phil. Alf Ross: Memorandum af maj 1946 vedrørende tokammerssystemets udformning i demokratiske stater (med tilhørende oversigter) .....	130
9. Professor, dr. jur. Poul Andersen og professor, dr. jur. & phil. Alf Ross: Skrivelse af 4. december 1951 om muligheden af at afholde en folkeafstemning om valgrets alderen i forbindelse med en folkeafstemning i henhold til grundlovens § 94 .....	156
10. Professor, dr. jur. & phil. Alf Ross: Memorandum af april 1946 vedrørende folkeafstemning	157
11. Professor, dr. jur. Poul Andersen og professor, dr. jur. & phil. Alf Ross: Fortegnelse af 16. no- vember 1951 over love, der er givet i tidsrummet 1946—50, og som falder ind under § 60, stk. 6, i grundlovsforslaget af 1939 .....	188
12. Professor N. Herlitz, Stockholms Högskola: Foredrag om den svenske justitieombudsmands- ordning og offentlighedsprincippet i svensk forvaltning, holdt på kommissionens plenar- møde den 24. november 1949 .....	193
13. Forslag til lov om rigsdagens ombudsmand med bemærkninger .....	196
14. a—i. Henvendelser til forfatningskommissionen fra forskellige landsorganisationer .....	201
15. Udtalelse af 21. januar 1953 fra professor, dr. jur. Poul Andersen og folketingssekretær Jens Møller med bemærkninger af professor, dr. jur. & phil. Alf Ross .....	212



Under 9. februar 1946 nedsatte statsminister *Knud Kristensen* en kommission, der skulle overveje og behandle spørgsmål om ændringer i grundlovens forfatningsbestemmelser. Statsministeren overtog selv hvervet som formand for kommissionen, der iøvrigt kom til at bestå af justitsministeren og indenrigsministeren samt 22 af rigsdagspartierne udpegede medlemmer af rigsdagen. Heraf udpegede socialdemokraterne 7, venstre 5, det konservative folkeparti 4, kommunisterne 2, det radikale venstre 2 medlemmer, Dansk Samling og retsforbundet hver 1 medlem. Hertil kom en repræsentant for Færøerne. Som næstformand beskikkede statsministeren forsvarsminister *Harald Petersen*. Kommissionen fik følgende sammensætning:

Statsminister *Knud Kristensen*, formand,  
forsvarsminister *Harald Petersen*, næstformand,  
justitsminister *A. L. H. Elmquist*,  
indenrigsminister *Ejnar M. Kjær*,  
fhv. statsminister, folketingsmand *Vilh. Buhl*,  
folketingsmand, professor, dr. phil. *Hartvig Frisch*,  
— *Victor Gram*,  
landstingsmedlem fru *Ingeborg Hansen*,  
fhv. minister, folketingsmand *Hans Hedtoft*,  
— — , — *Frode Jakobsen*,  
— — , landstingsmand *K. K. Steinriike*,  
— — , — *H. Hauch*,  
— — , — *J. P. Stensballe*,  
folketingsmand *Edvard Sørensen*,  
— *Jens Sønderup*,  
fhv. minister, folketingsmand *V. Fibiger*,  
— — , — *Ole Bjørn Kraft*,  
— — , — *Christmas Møller*,  
landstingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerwp)*,  
fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*,  
folketingsmand *Ib Nørlund*,  
fhv. minister, folketingsmand *Bertel Dahlgaard*,  
— — , — *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
folketingsmand *Søren Olesen*,  
— *Rob. Stærmose*, og  
— *Thorstein Petersen*.

Endvidere beskikkede statsministeren til tilfornordnede ved kommissionen som særligt sagkyndige departementschef i statsministeriet *Andr. Møller*, professor i retsvidenskab, dr. jur. *Poul Andersen* og folketingssekretær *Jens Møller*. Disse tilfornordnede skulle deltage i møder og drøftelser, men ikke i afstemninger. Som sekretær for kommissionen beskikkedes daværende fuldmægtig i statsministeriet, *Niels Arup*.

På kommissionens første møde den 15. februar 1946 blev det vedtaget, at også professor i retsvidenskab, dr. jur. & phil. *Alf Ross* skulle tiltræde kommissionen som sagkyndig, og der blev fremsat ønske om at få fremskaffet materiale om forfatningerne i andre lande. På denne foranledning har kommissionens sekretariat fremskaffet oplysninger over forfatningsforholdene i følgende lande: Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Tjeko-slovakiet, England, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Island, Italien, Japan, Kina, Den Mongolske Folkerepublik, Norge, Panama, Polen, Portugal, Schweiz, Sovjetunionen, Sverige, Forbundsrepublikken Tyskland, U.S.A. og Østrig.

Kommissionen afholdt ialt 4 møder i denne periode, der blev afbrudt af folketingsvalget i efteråret 1947 og den herefter følgende dannelse af et nyt ministerium. Statsminister *Hans Hedtoft* rettede efter aftale med formændene for partiernes grupper i folketing og landsting henvendelse til partigrupperne om at udpege repræsentanter, som beskikkedes under 6. februar 1948. Kommissionen fik herefter følgende sammensætning:

Medlemmer:

Statsminister *Hans Hedtoft*, formand,  
 minister *Vilh. Buhl*, næstformand,  
 justitsminister *N. G. F. Busch-Jensen*,  
 indenrigsminister *J. L. Smørum*,  
 folketingsformand *Julius Bomholt*,  
 folketingsmand *Holger Eriksen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Frode Jakobsen*,  
 folketingsmand *Gustav Pedersen*,  
 landstingsmedlem, fru *Ingeborg Hansen*,  
 fhv. minister, landstingsformand *K. K. Steincke*,  
 landstingsmand *Hans Hansen (Usserød)*,  
 folketingsmand *Edvard Sørensen*,  
 fhv. statsminister, folketingsmand *Knud Kristensen*,  
 fhv. minister, — *Harald Petersen*,  
 —• — , — *Jens Sønderup*,  
 — — , landstingsmand *H. Hauch*,  
 — — , landstingsmand *J. P. Stensballe*,  
 — — , folketingsmand *Ole Bjørn Kraft*,  
 — — , folketingsmand *V. Fibiger*,  
 landstingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerup)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 —• — — *Bertel Dahlgaard*,  
 — — , — *Aksel Larsen*,  
 folketingsmand *Søren Olesen*,  
 landstingsmand *P. Niclasen*.

Tilforordnede:

Departementschef *Andr. Møller*,  
 professor, dr. jur. *Poul Andersen*,  
 — , dr. jur. & phil. *Alf Ross*,  
 folketingssekretær *Jens Møller*.

Sekretær: ministersekretær, fuldmægtig *N. Arup*, statsministeriet.

Efter at fuldmægtig *Arup* havde forladt statens tjeneste, beskikkedes den 1. maj 1948 ministersekretær, fuldmægtig *N. Elkær-Hansen*, til kommissionens sekretær.

På kommissionens første møde efter rekonstruktionen 26. februar 1948, nedsattes to underudvalg, der skulle beskæftige sig med spørgsmål vedrørende henholdsvis *eet eller to-kammersystem*, og *valgretsalder og folkeafstemning*.

Udvalget *vedrørende valgretsalder og folkeafstemning* afholdt et møde den 21. september 1948, og udvalget vedrørende *eet eller to-kammersystem* holdt møder den 21. september, 27. oktober og 1. december 1948, men ingen af udvalgene afgav endelig indstilling til kommissionen. De hidtil opnåede, foreløbige resultater af arbejdet i disse udvalg blev forelagt på et plenarmøde den 14. december 1948.

Efter samråd med formændene for de politiske partier på rigsdagen forelagde kommissionens formand den 15. marts 1949 forslag til nedsættelse af en række underudvalg, og i et møde den 16. marts 1949 mellem repræsentanter for samtlige partier undtagen det kommunistiske blev det vedtaget:

- 1) at fremme forfatningskommissionens arbejde, således *at forfatningsforslag kunne forelægges i rigsdagssamlingen 1949—50*,
- 2) at der i grundloven fastsættes en valgretsalder til rigsdagen på 23 år, og at det endvidere fastsættes, at valgretsalderen til folkevalgte offentlige forsamlinger her i landet følger bestemmelserne om valgretsalderen til rigsdagen,
- 3) at der i de forelagte forslag om ændringer i menighedsrådsloven og loven om kommunale valg fastsættes en valgretsalder på 23 år, og at disse love gennemføres i rigdagssamlingen 1948—49.

Såfremt der ikke måtte opnås en løsning af grundlovssagen, skulle partierne fremtidig være frit stillet med hensyn til spørgsmålet om valgretsalderen.

Der nedsattes fem underudvalg, hvoraf det ene var at betragte som et redaktionsudvalg, der til sin tid skulle gennemgå de udkast, der måtte være fremkommet fra de øvrige udvalg.

De enkelte underudvalg fik tildelt følgende arbejdsopgaver:

*Udvalg 1:* Eidsdagens sammensætning og opdeling. Eet- eller to-kammersystemet. Folketingets ledende stilling. Folkeafstemninger.

*Udvalg 2:* Ministres udnævnelse og afskedigelse. Ministeransvarlighed. Statssekretærer. Lovråd. Grundlovens afsnit VI (domstolene).

*Udvalg 3:* Rigsdagens kontrol med administrationen. Justitieombudsmandsordning. Revision. Offentlighed i administrationen. Forvaltningsdomstole.

*Udvalg 4:* Grundlovens afsnit VII og VIII. (Frihedsrettighederne).

*Udvalg 5:* Redaktionsudvalg. Dette udvalg skulle gennemgå den gældende grundlov og på grundlag af forslaget fra 1938—39 og senere fremkomne forslag udarbejde en oversigt over, hvad der bør ændres i grundloven. Udvalget skulle selv formulere forslag til ændringer eller eventuelt foreslå nye udvalg nedsat.

Efter drøftelser mellem repræsentanter for de politiske partier fik udvalgene følgende sammensætning:

*Udvalg 1:*

fhv. minister, landstingsformand *K. K. Steincke*, formand,  
 folketingsmand *Holger Eriksen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Harald Petersen*,  
 — , landstingsmand *J. P. Stensballe*,  
 landstingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerwp)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *V. Fibiger*,  
 — — , — *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 — — , — *Aksel Larsen*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Hørby)*.

Sekretærer: fuldmægtig *Johs. Laursen*, handelsministeriet, og fuldmægtig  
*B. G. Toft-Nielsen*, indenrigsministeriet.

*Udvalg 2:*

fhv. minister, folketingsmand *Ole Bjørn Kraft*, formand,  
 landstingsmedlem, fru *Ingeborg Hansen*,  
 landstingsmand *Hans Hansen (Usserød)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jens Sønderup*,  
 — — , — *Erik Eriksen*,  
 — — , — *V. Fibiger*,  
 — — , — *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 — — , — *Aksel Larsen*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*.

Sekretær: sekretær, fru *R. Bruun-Pedersen*, statsministeriet.

*Udvalg 3:*

fhv. minister, folketingsmand *Bertel Dahlgaard*, formand,  
 landstingsmedlem, fru *Ingeborg Hansen*,  
 folketingsmand *Gustav Pedersen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jens Sønderup*,  
 — — , — *Erik Eriksen*,  
 — — , — *Ole Bjørn Kraft*,  
 landstingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerwp)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , — *Aksel Larsen*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*.

Sekretær: sekretær *Poul Rønnov-Hansen*, justitsministeriet.

*Udvalg 4:*

fhv. minister, folketingsmand *Harald Petersen*, formand,  
 — — , — *Frode Jakobsen*,



landstingsmand *Hans Hansen (Usserød)*,  
 fhv. minister, landstingsmand *H. Hauch*,  
 — — , folketingsmand *Ole Bjørn Kraft*,  
 landstingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerwp)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 • — — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 — — , . — *Aksel Larsen*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*.  
 Sekretær: sekretær *Troels Munk*, udenrigsministeriet.

#### *Udvalg 5:*

Statsminister *Hans Hedtoft*, formand,  
 folketingsformand *Julius Bomholt*,  
 folketingsmand *Gustav Pedersen*,  
 — *Edvard Sørensen*,  
 fhv. minister, landstingsmand *J. P. Stensballe*,  
 — • — , folketingsmand *Ole Bjørn Kraft*,  
 — — , — *V. Fibiger*,  
 — — , — *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , —• *Bertel Dahlgaard*,  
 • — — , — *Aksel Larsen*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*.

Sekretær: ministersekretær, fuldmægtig *N. Elkær-Hansen*, statsministeriet.

Den 16. november 1949 fritoges fhv. minister, landstingsmand *H. Hauch* efter anmodning for hvervet som kommissionsmedlem og i stedet beskikkedes landstingsmand *A. M. Bjerre*.

Den 24. november 1949 holdt professor *N. Herlitz*, Stockholms Högskola, et foredrag for kommissionens medlemmer om den svenske justitieombudsmandsordning og offentlighedsprincippet i den svenske forvaltning, jfr. bilag 12.

Den 28. maj 1950 fritoges folketingsformand *Julius Bomholt*, der var blevet udnævnt til undervisningsminister, for hvervet som medlem af kommissionen. I stedet beskikkedes folketingsmand *Poul Hansen (Kalundborg)*. Fhv. minister, landstingsformand *K. K. Steincke*, der havde efterfulgt *N. C. F. Busch-Jensen* som justitsminister, afløste sidstnævnte i kommissionen. Som repræsentant for den socialdemokratiske gruppe beskikkedes herefter landstingsmand *Alfred Kristensen* i stedet for *Steincke*.

Efter regeringsskiftet i efteråret 1950 blev forfatningskommissionen påny rekonstrueret og fik herefter følgende sammensætning:

#### Medlemmer:

Statsminister *Erik Eriksen*, formand,  
 udenrigsminister *Ole Bjørn Kraft*, næstformand,  
 indenrigs- og boligminister *Aksel Møller*,  
 justitsminister, frøken *Helga Pedersen*,

fhv. statsminister, folketingsmand *Hans Hedtoft*,  
 fhv. statsminister, folketingsmand *Vilh. Buhl*,  
 folketingsmand *Holger Eriksen*,  
 — *Poul Hansen (Kalundborg)*,  
 folketingsformand *Gustav Pedersen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Julius Bomholt*,  
 fhv. minister, landstingsformand *K. K. Steincke*,  
 landstingsmand *Hans Hansen (Usserød)*,  
 landstingsmedlem, fru *Ingeborg Hansen*,  
 fhv. minister, landstingsmand *J. P. Stensballe*,  
 landstingsmand *A. M. Bjerre*,  
 folketingsmand *Edvard Sørensen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *N. Elgaard*,  
 kirkeminister *Jens Sønderup*,  
 fhv. minister, folketingsmand *V. Fibiger*,  
 folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerup)*,  
 landstingsmand *O. H. Malchau*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*,  
 — *Helge Madsen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*,  
 landstingsmand *P. Niclasen*.

Tilforordnede:

Departementschef *Andr. Møller*,  
 professor, dr. jur. *Poul Andersen*,  
 — , dr. jur. & phil. *Alf Ross*,  
 folketingssekretær *Jens Møller*.

Sekretær: kontorchef *N. Elkær-Hansen*, statsministeriet.

Efter rekonstruktionen fik underudvalgene følgende sammensætning:

*Udvalg 1:*

Folketingsmand *Holger Eriksen*, formand,  
 fhv. statsminister, folketingsmand *Hans Hedtoft*,  
 — minister, landstingsformand *K. K. Steincke*,  
 — —• folketingsmand *N. Elgaard*,  
 — — , landstingsmand *J. P. Stensballe*,  
 indenrigs- og boligminister *Aksel Møller*,  
 folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerup)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*,  
*Helge Madsen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*.

Sekretær: fuldmægtig *B. G. Toft-Nielsen*, indenrigsministeriet.

*Udvalg 2:*

Udenrigsminister *Ole Bjørn Kraft*, formand,  
 fhv. statsminister, folketingsmand *Vilh. Buhl*,  
 landstingsmedlem, fru *Ingeborg Hansen*,  
 landbrugsminister *Jens Sønderup*,  
 landstingsmand *A. M. Bjerre*,  
 fhv. minister, folketingsmand *V. Fibiger*,  
 — — , — *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 — — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*,  
 — *Helge Madsen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*.

Sekretær: sekretær, fru *R. Bruun-Pedersen*, statsministeriet.

*Udvalg 3:*

Fhv. minister, folketingsmand *Bertel Dahlgaard*, formand,  
 — — , — *Julius Bomholt*,  
 folketingsmand *Poul Hansen (Kalundborg)*,  
 landbrugsminister *Jens Sønderup*,  
 landstingsmand *A. M. Bjerre*,  
*O. H. Malchau*,  
 folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerup)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*,  
 — *Helge Madsen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*.

Sekretær: fuldmægtig *Poul Rønnev-Hansen*, justitsministeriet.

*Udvalg 4:*

Fhv. minister, folketingsmand *N. Elgaard*, formand,  
 folketingsformand *Gustav Pedersen*,  
 landstingsmand *Hans Hansen (Usserød)*,  
 — *A. M. Bjerre*,  
 — *O. H. Malchau*,  
 folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerup)*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 , — *Bertel Dahlgaard*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*,  
 — *Helge Madsen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*.

Sekretær: sekretær *Troels Munk*, udenrigsministeriet.

*Udvalg 5:*

Statsminister *Erik Eriksen*, formand,  
 fhv. statsminister, folketingsmand *Hans Hedtoft*,  
 — minister, folketingsmand *Julius Bomholt*,  
 — — , landstingsmand *J. P. Stensballe*,

folketingsmand *Edvard Sørensen*,  
 landstingsmand *O. H. Malchau*,  
 fhv. minister, folketingsmand *V. Fibiger*,  
 — — , —• *Jørgen Jørgensen (Lejre)*,  
 —• — , — *Bertel Dahlgaard*,  
 folketingsmand *Hans Hansen (Rørby)*,  
*Helge Madsen*,  
 fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen*.

Sekretær: Ministersekretær, ekspeditionssekretær *J. Elkjær Larsen*, statsministeriet. Efter sekretærens udnævnelse til departementschef i statsministeriet, er ministersekretær *Sven Reiermann*, statsministeriet, beskikket som udvalgets sekretær.

Den 11. juni 1952 fritoges folketingsmand *Jørgen Jørgensen (Ullerup)*, der var blevet udnævnt til minister for offentlige arbejder, for hvervet som medlem af kommissionen og i stedet beskikkedes folketingsmand *Karl Olsen*. Under 21. august 1952 meddelte venstres rigsdagsgruppe, at folketingsmand *Edvard Sørensen* havde ønsket at udtræde af udvalg 5. Han efterfulgtes i dette udvalg af formanden for venstres rigsdagsgruppe, fhv. minister, folketingsmand *N. Elgaard*.

Samtidig med sin udtræden af rigsdagen fratrådte fhv. minister, landstingsformand *K. K. Steincke* hvervet som medlem af forfatningskommissionen; som hans efterfølger beskikkedes den 13. december 1952 landstingsmand *Alfred Kristensen*. Den 3. december 1952 er folketingsmand *Edvard Sørensen* efter ønske udtrådt af kommissionen og efterfulgt af folketingsmand *Olav Øllgaard*.

Den 19. december 1952 udtrådte landstingsmand *O. H. Malchau* efter ønske af kommissionen, i stedet beskikkedes fhv. minister, landstingsmand *Halfdan Hendriksen*. Samtidig udtrådte fhv. minister, folketingsmand *V. Fibiger* efter ønske af udvalg 5, hvor han efterfulgtes af formanden for den konservative rigsdagsgruppe, folketingsmand *Karl Olsen*.

Det forslag til en forfatningsrevision, kommissionen fremlægger, er udarbejdet i kommissionens fem underudvalg, således at udvalgene 1—4 har afgivet indstilling til udvalg 5 om ændring af de grundlovsbestemmelser, der falder indenfor deres respektive områder. Udvalg 5 har på grundlag heraf gennemgået samtlige nugældende forfatningsbestemmelser og sammenholdt disse med bestemmelserne i forslaget fra 1939 og udvalgenes indstilling. Udvalgenes forslag til Danmarks Riges Grundlov er behandlet i forfatningskommissionens plenarforsamling den 29. januar 1953.

Kommissionen har modtaget henvendelser fra en række organisationer og enkeltpersoner; disse henvendelser er af sekretariatet videregivet til kommissionens medlemmer og fremdraget ved behandling af de pågældende spørgsmål i udvalgene.

Forfatningskommissionen har afholdt ialt 14 plenarmøder, og udvalgene 1—5 har afholdt henholdsvis 39, 21, 18, 22 og 27 møder.

I kommissionen, der har afsluttet sit arbejde den 29. januar 1953, har et flertal været enige om det neden for aftrykte forslag til en ændret affattelse af Danmarks Eiges Grundlov samt om det ligeledes aftrykte forslag til tronfølgeloven.

Der har i kommissionen hersket forskellige anskuelser vedrørende det punkt i tronfølgeloven, der fastslår den betingede kvindelige arvefølge, og i denne forbindelse har landstingsformand, fru *Ingeborg Hansen* fremsat en udtalelse, der er optaget neden for på side 72.

To mindretal, fhv. minister, folketingsmand *Aksel Larsen* og fhv. minister, landstingsmand *J. P. Stensballe* har ønsket at afgive de ligeledes i denne betænkning optagne mindretalsudtalelser.

Landstingsmand *A. M. Bjerre*, der i det væsentlige kan tiltræde de af landstingsmand *Stensballe* fremførte betragtninger, forbeholder sig sin stilling til flertallets forslag.

Der er ikke i kommissionen opnået endelig enighed om den fremtidige betegnelse for den folkevalgte forsamling. Dette spørgsmål er henvist til afgørelse under forslaget behandling på rigsdagen. I nærværende betænkning er overalt anvendt ordet „rigsdagen“ for den folkevalgte forsamling.

*København, den 29. januar 1953.*

<b>Bjerre.</b>	<b>Jul. Bomholt.</b>	<b>Villi. Buhl.</b>	<b>Bertel Dahlggaard.</b>	<b>N. Elgaard.</b>
<b>Erik Eriksen.</b> (formand).	<b>Holger Eriksen.</b>	<b>V. Fibiger.</b>	<b>Hans Hansen</b> (Rørby).	
<b>Hans Hansen</b> (Usserød).	<b>Ingeborg Hansen.</b>	<b>Poul Hansen</b> (Kalundborg).		<b>Hans Hedtoft.</b>
<b>Halfdan Hendriksen.</b>	<b>Jørgen Jørgensen</b> (Lejre).	<b>Ole Bjørn Kraft.</b> (næstformand).		<b>Alf. Kristensen.</b>
<b>Aksel Larsen.</b>	<b>Helge Madsen.</b>	<b>Aksel Møller.</b>	<b>P. Niclasen.</b>	<b>Karl Olsen.</b>
<b>Gustav Pedersen.</b>	<b>Helga Pedersen.</b>	<b>J. P. Stensballe.</b>	<b>Jens Sønderup.</b>	<b>Olav Øllgaard.</b>
	<i>Ruth Bruun-Pedersen.</i>	<i>N. Elkær-Hansen.</i>	<i>Troels Munk.</i>	
	<i>Sven Reiermann.</i>	<i>Poul Rønnov-Hansen.</i>	<i>B. G. Toft-Nielsen.</i>	



# Forslag

til

## Danmarks Riges Grundlov

### Kapitel I.

#### § 1.

Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.

#### § 2.

Regeringsformen er indskrænket-monarkisk. Kongemagten nedarves til mænd og kvinder efter de i tronfølgeloven . . . . . fastsatte regler.

#### § 3.

Den lovgivende magt er hos Kongen og rigsdagen i forening. Den udøvende magt er hos Kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.

#### § 4.

Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

### Kapitel II.

#### § 5.

Kongen kan ikke uden rigsdagens samtykke være regent i andre lande.

#### 6.

Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke.

#### § 7

Kongen er myndig, når han har fyldt sit 18. år. Det samme gælder tronfølgeren.

#### o.

Forinden Kongen tiltræder regeringen, afgiver han skriftligt i statsrådet en højtidelig forsikring om ubrødelig at ville holde grundloven. Af forsikringsakten udstedes tvende ligelydende originaler, af hvilke den ene overgives rigsdagen for at opbevares i sammes arkiv, den anden nedlægges i rigsarkivet. Kan Kongen som følge af fraværelse eller af andre grunde ikke umiddelbart ved tronskiftet afgive denne forsikring, føres regeringen, indtil

srådet, medmindre anderledes ved lov bestemmes. Har Kongen allerede afgivet denne forsikring, tiltræder han umiddelbart ved tronskiftet rege-

de<sup>te</sup> st

### § 9.

Bestemmelser angående regeringens førelse i tilfælde af Kongens umyndighed, gdom eller fraværelse fastsættes ved lov. Er der ved tronledighed ingen tronfølger, vælger rigsdagen en konge og fastsætter den fremtidige arvefølge.

### § 10.

Stk. 1. Statens ydelse til Kongen bestemmes for hans regeringstid ved lov. Ved denne fastsættes tillige, hvilke slotte og andre statsejendele der skal overlades Kongen til brug.  
Stk. 2. Statsydelsen kan ikke behæftes med gæld.

### § 11.

For medlemmer af det kongelige hus kan der bestemmes årpenge ved lov. Årpengene kan ikke uden rigsdagens samtykke nydes uden for riget.

## Kapitel III.

### § 12.

Kongen har med de i denne grundlov fastsatte indskrænkninger den højeste myndighed over alle rigets anliggender og udøver den gennem ministrene.

### § 13.

Kongen er ansvarsfri; hans person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

### § 14.

Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.

### § 15.

Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at rigsdagen har udtalt sin mistillid til ham.

Stk. 2. Udtaler rigsdagen sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er dannet. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.

### § 16.

Ministrene kan af Kongen eller rigsdagen tiltales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.



## § 17.

Stk. 1. Ministrene i forening udgør statsrådet, hvori tronfølgeren, når han er myndig, tager sæde. Kongen fører forsædet undtagen i det i § 8 nævnte tilfælde og i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten i henhold til bestemmelsen i § 9 måtte have tillagt statsrådet myndighed til at føre regeringen.

Stk. 2. I statsrådet forhandles alle love og vigtige regeringsforanstaltninger.

## § 18.

Er Kongen forhindret i at holde statsråd, kan han lade sagen forhandle i et ministerråd. Dette består af samtlige ministre under forsæde af statsministeren. Enhver minister skal da afgive sit votum til protokollen, og beslutning tages efter stemmeflerhed. Statsministeren forelægger den over forhandlingerne førte, af de tilstedeværende ministre underskrevne protokol for Kongen, der bestemmer, om han umiddelbart vil bifalde ministerrådets indstilling eller lade sig sagen foredrage i statsrådet.

## § 19.

Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden rigsdagens samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse rigsdagens medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan Kongen uden rigsdagens samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med rigsdagens samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan Kongen ikke uden rigsdagens samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som Kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges rigsdagen. Er rigsdagen ikke samlet, skal den uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Rigsdagen vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov.

## § 20.

Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af rigsdagens medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det rigsdagsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

## § 21.

Kongen kan for rigsdagen lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

## § 22.

Et af rigsdagen vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter

den endelige vedtagelse stadfæstes af Kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.

#### § 23.

I særdeles påtrængende tilfælde kan Kongen, når rigsdagen ikke kan samles, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod grundloven og altid straks efter rigsdagens sammentræden skal forelægges denne til godkendelse eller forkastelse.

#### § 24.

Kongen kan benåde og give amnesti. Ministrene kan han kun med rigsdagens samtykke benåde for de dem af rigsretten idømte straffe.

#### § 25.

Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gennem vedkommende regeringsmyndigheder sådanne bevillinger og undtagelser fra lovene, som enten ifølge de før 5. juni 1849 gældende regler er i brug, eller hvortil hjemmel indeholdes i en siden den tid udgiven lov.

#### § 26.

Kongen har ret til at lade slå mønt i henhold til loven.

#### § 27.

Stk. 1. Regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes ved lov. Ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret. Tjenestemænd, som udnævnes af Kongen, afgiver en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

Stk. 2. Om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov, jfr. dog herved § 65.

Stk. 3. De af Kongen udnævnte tjenestemænd kan kun forflyttes uden deres samtykke, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.

### Kapitel IV.

#### § 28.

Rigsdagen udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland.

#### § 29.

Stk. 1. Valgret til rigsdagen har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget, og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.

Stk. 2. Valgretsaldere er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov nr. ... Ændring af den til enhver tid gældende valgretsalder kan ske ved lov. Et af rigsdagen vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af Kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsaldere i overensstemmelse med § 42, stk. 4, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.

## § 30.

Stk. 1. Valgbar til rigsdagen er enhver, som har valget til denne, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af rigsdagen.

Stk. 2. Tjenestemænd, som vælges til medlemmer af rigsdagen, behøver ikke regeringens tilladelse til at modtage valget.

## § 31.

Stk. 1. Rigsdagens medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg.

Stk. 2. De nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven, der til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne fastsætter valgmanen, herunder hvorvidt forholdstalsvalgmanen skal føres igennem i eller uden forbiDdelse med valg i enkeltmandskredse.

Stk. 3. Ved den stedlige mandatfordeling skal der tages hensyn til indbyggertal, vælger-tal og befolkningstæthed.

Stk. 4. Ved valgloven gives nærmere regler vedrørende valg af stedfortrædere og disses indtræden i rigsdagen samt angående fremgangsmåden i tilfælde, hvor omvalg måtte blive nødvendigt.

Stk. 5. Særlige regler om Grønlands repræsentation i rigsdagen kan gives ved lov.

## § 32.

Stk. 1. Rigsdagens medlemmer vælges for fire år.

Stk. 2. Kongen kan til enhver tid udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående rigsdagsmandater bortfalder, når nyvalg har fundet sted. Efter udnævnelse af et nyt ministerium kan valg dog ikke udskrives, forinden statsministeren har fremstillet sig for rigsdagen.

Stk. 3. Det påhviler statsministeren at foranledige, at nyvalg afholdes inden valgperi-odens udløb.

Stk. 4. Mandaterne bortfalder i intet tilfælde, før nyvalg har fundet sted.

Stk. 5. Der kan ved lov gives særlige regler om færøske og grønlandske rigsdagsmandaters ikrafttræden og ophør.

Stk. 6. Mister et medlem af rigsdagen sin valgbarhed, bortfalder hans mandat.

Stk. 7. Ethvert nyt medlem afgiver, når hans valg er godkendt, en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

## §33.

Rigsdagen afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.

## § 34.

Rigsdagen er ukrænkelig. Enhver, der antaster dens sikkerhed eller frihed, enhver, der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende befaling, gør sig skyldig i højforræderi.

## K a p i t e l V.

## § 35.

Stk. 1. Nyvalgt rigsdag træder sammen kl. 12 den tolvte søgnedag efter valgdagen, dersom Kongen ikke har indkaldt den til møde forinden.

Stk. 2. Straks efter prøvelsen af mandaterne sættes rigsdagen ved valg af formand og næstformænd.

## § 36.

Stk. 1. Rigsdagsåret begynder den første tirsdag i oktober og varer til samme tirsdag det følgende år.

Stk. 2. På rigsdagsårets første dag kl. 12 sammentræder medlemmerne til møde, hvor rigsdagen sættes påny.

## § 37.

Rigsdagen træder sammen på det sted, hvor regeringen har sit sæde. I overordentlige tilfælde kan rigsdagen dog samles andetsteds i riget.

## § 38.

På det første møde i rigsdagsåret afgiver statsministeren, straks efter at rigsdagen er sat, en redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger, hvorefter en forhandling finder sted.

## § 39.

Rigsdagens formand indkalder rigsdagen til møde med angivelse af dagsorden. Det påhviler formanden at indkalde til møde, når mindst to femtedele af rigsdagens medlemmer eller statsministeren skriftligt fremsætter begæring herom med angivelse af dagsorden.

## § 40.

Ministrene har i embeds medfør adgang til rigsdagen og er berettigede til under forhandlingerne at forlange ordet, så ofte de vil, idet de i øvrigt iagttager forretningsordenen. Stemmeret udøver de kun, når de tillige er medlemmer a. rigsdagen.

## § 41.

Stk. 1. Rigsdagen er berettiget til at foreslå og vedtage love.

Stk. 2. Et lovforslag kan ikke endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet af rigsdagen.

Stk. 3. Ved nyvalg og ved rigsdagsårets udgang bortfalder alle forslag til love og andre beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget.

## § 42.

Stk. 1. Når et lovforslag er vedtaget af rigsdagen, kan en trediedel af rigsdagens medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget's endelige vedtagelse over for formanden begære folkeafstemning om lovforslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.

Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jfr. stk. 5, kan kun i det i stk. 6 omhandlede tilfælde stadfæstes af Kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted.

Stk. 3. Meddelelse om, at lovforslag i henhold til stk. 1 skal prøves ved folkeafstemning, tilstilles snarest statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.

Stk. 4. Ved folkeafstemningen stemmes for og mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende rigsdagsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Stk. 5. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovs form, medmindre det for disse sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 89.

Stk. 6. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af Kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en trediedel af rigsdagens medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folkeafstemning efter reglerne i stk. 3 og 4. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 7. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.

#### § 43.

Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden i følge lov.

#### § 44.

Stk. 1. Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.

Stk. 2. Om udlændinges adgang til at blive ejere af fast ejendom fastsættes regler ved lov.

#### § 45.

Stk. 1. Forslag til finanslov for det kommende finansår skal fremsættes for rigsdagen senest fire måneder før finansårets begyndelse.

Stk. 2. Kan behandlingen af finanslovforslaget for det kommende finansår ikke ventes tilendebragt inden finansårets begyndelse, skal forslag til en midlertidig bevillingslov fremsættes for rigsdagen.

#### § 46.

Stk. 1. Forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af rigsdagen, må skatterne ikke opkræves.

Stk. 2. Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af rigsdagen vedtagne finanslov eller i en af rigsdagen vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

#### § 47.

Stk. 1. Statsregnskabet skal fremlægges for rigsdagen senest seks måneder efter finansårets udløb.

Stk. 2. Rigsdagen vælger et antal revisorer. Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan forlange sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorerens antal og virksomhed fastsættes ved lov.

Stk. 3. Statsregnskabet med revisorerens bemærkninger forelægges rigsdagen til beslutning.

#### § 48.

Rigsdagen fastsætter selv sin forretningsorden, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende forretningsgang og ordens opretholdelse.

#### § 49.

Rigsdagens møder er offentlige. Formanden eller det i forretningsordenen bestemte antal medlemmer eller en minister kan dog forlange, at alle uvedkommende fjernes, hvorpå det uden forhandling afgøres, om sagen skal forhandles i et offentligt eller lukket møde.

#### § 50.

Rigsdagen kan kun tage beslutning, når over halvdelen af medlemmerne er til stede og deltager i afstemningen.

#### § 51.

Rigsdagen kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge almen vigtige sager. Kommissionerne er berettigede til at forlange skriftlig eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder.

#### § 52.

Rigsdagens valg af medlemmer til kommissioner og hverv sker efter forholdstal.

#### § 53.

Ethvert medlem af rigsdagen kan med dennes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

#### § 54.

Andragender kan kun overgives til rigsdagen ved et af dennes medlemmer.

#### § 55.

Ved lov bestemmes, at rigsdagen vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af rigsdagen, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

## § 56.

Eigsdagen antager fornøden juridisk medhjælp til bistand under sin behandling af forslag til love og andre beslutninger. Nærmere regler herom fastsættes i forretningsordenen.

## § 57.

Eigsdagsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.

## § 58.

Intet medlem af rigsdagen kan uden dennes samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er grebet på fersk gerning. For sine ytringer på rigsdagen kan intet af dens medlemmer uden rigsdagens samtykke drages til ansvar uden for samme.

## § 59.

Rigsdagens medlemmer oppebærer et vederlag, hvis størrelse fastsættes ved valgloven.

## K a p i t e l VI.

## § 60.

Stk. 1. Eigsretten består af præsidenten for rigets øverste domstol, der tillige er rigsrettens præsident, samt af de øvrige medlemmer af rigets øverste domstol og et til disse svarende antal dommere valgt af rigsdagen blandt dennes medlemmer. For hver af de valgte vælges tillige en stedfortræder. Kan i et enkelt tilfælde nogle af den øverste domstols medlemmer ikke deltage i sagens behandling og påkendelse, fratræder et tilsvarende antal af de af rigsdagen sidst valgte rigsretsmedlemmer.

Stk. 2. Valg af dommere til rigsretten og stedfortrædere for disse finder sted straks ved hver nyvalgt rigsdags sammentræden. Foretages nyvalg til rigsdagen, efter at der er rejst sag for rigsretten, beholder dog de af rigsdagen valgte medlemmer deres sæde i retten for denne sags vedkommende.

## § 61.

Stk. 1. Rigsretten påkender de af Kongen eller rigsdagen mod ministrene anlagte sager.

Stk. 2. For rigsretten kan Kongen med rigsdagens samtykke lade også andre tiltale for forbrydelser, som han finder særdeles farlige for staten.

## § 62.

Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov. Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes.

## § 63.

Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.

## § 64.

Stk. 1. Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling.

Stk. 2. Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole. Den endelige afgørelse skal i så fald henhøre under dommere, som nyder den i § 65 fastsatte uafhængighed.

#### § 65.

Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65de år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder.

#### § 66.

Stk. 1. I retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang. Stk. 2. I strafferetsplejen skal lægmænd medvirke. Det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted, herunder i hvilke sager nævninger skal medvirke.

### K a p i t e l VII.

#### § 67.

Folkekirkens forfatning ordnes ved lov.

#### § 68.

Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

#### § 69.

Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen.

#### § 70.

De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov.

#### § 71.

Ingen kan på grund af sin trosbekendelse berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

### K a p i t e l VIII.

#### § 72.

Stk. 1. Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.

Stk. 2. Frihedsberøvelse kan kun finde sted med hjemmel i loven.

Stk. 3. Enhver, der anholdes, skal inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget af kendelse, der



afsiges snarest muligt og senest inden tre dage, afgøre, om han skal fængsles, og hvis han kan løslades mod sikkerhed, bestemme dennes art og størrelse. Denne bestemmelse kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

Stk. 4. Den kendelse, som dommeren afsiger, kan af vedkommende straks særskilt ind- ankes for højere ret.

Stk. 5. Ingen kan underkastes varetægtsfængsel for en forseelse, som kun kan medføre straf af bøde eller hæfte.

Stk. 6. Uden for strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, forelægges til prøvelse for de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Stk. 7. Behandlingen af de i stk. 6 nævnte personer undergives et af rigsdagen valgt tilsyn, hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse.

### § 73.

Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse. Det samme gælder om brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden.

### § 74.

Stk. 1. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske i følge lov og mod fuldstændig erstatning.

Stk. 2. Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en trediedel af rigsdagens medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til rigsdagen har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af den derefter sammentrædende rigsdag.

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.

### § 75.

Alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov.

### § 76.

Stk. 1. Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Stk. 2. Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

### § 77.

Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen.

## § 78.

Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingen-  
sinde påny indføres.

## § 79.

Stk. 1. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lov-  
ligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold  
eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening  
foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal anlægges ved landsretten med appel  
til rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.

## § 80.

Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Of-  
fentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel  
kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

## § 81.

Ved opløb må den væbnede magt, når den ikke angribes, kun skride ind, efter at  
mængden tre gange i Kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.

## § 82.

Enhver våbenfør mand er forpligtet til med sin person at bidrage til fædrelandets  
forsvar efter de nærmere bestemmelser, som loven foreskriver.

## § 83.

Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender  
ordnes ved lov.

## § 84.

Enhver i lovgivningen til adel, titel og rang knyttet forret er afskaffet.

## § 85.

Intet len, stamhus, fideikommissgods eller andet familiendeikommis kan for frem-  
tiden oprettes.

## § 86.

For forsvarsmagten er de i §§ 72, 79 og 80 givne bestemmelser kun anvendelige  
med de indskrænkninger, der følger af de militære loves forskrifter.

## K a p i t e l I X.

## § 87.

Valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene er den for valg til  
rigsdagen til enhver tid gældende. For Færøernes og Grønlands vedkommende fast-  
sættes valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene ved lov eller i hen-  
hold til lov.

## § 88.

Islandske statsborgere, der i medfør af loven om ophævelse af dansk-islandsk forbundslov m. m. nyder 4ige ret med danske statsborgere, bevarer de i denne grundlov hjemlede rettigheder, der er knyttede til dansk indfødsret.

## Kapitel X.

## § 89.

Vedtager rigsdagen et forslag til en ny grundlovbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til rigsdagen. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af den efter valget følgende rigsdag, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge rigsdagsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for rigsdagens beslutning, og stadfæstes denne af Kongen, er den grundlov.

## Kapitel XI.

## § 90.

Denne grundlov træder i kraft straks. Dog vedbliver den i henhold til Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 senest valgte rigsdag at bestå, indtil nyvalg har fundet sted i overensstemmelse med reglerne i kapitel IV. Indtil nyvalg har fundet sted, forbliver de i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 for rigsdagen fastsatte bestemmelser i kraft.

## Bemærkninger til lovforslaget

### *Til § 1.*

Denne paragraf, som ikke findes i den gældende grundlov, er foranlediget af den ændring i Grønlands statsretlige stilling, som forfatningsforslaget medfører. Grønland er efter den gældende grundlov såvel som efter tidligere grundlove undergivet det almindelige danske statsstyre, herunder lovgivningsmagten; men iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser ikke for Grønland. Grønland er således ikke repræsenteret på rigsdagen, og f. eks. grundlovens § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten gælder ikke på Grønland.

På baggrund af den omfattende ændring, der i disse år sker i Grønlands økonomiske og sociale struktur, har de grønlandske tilfornede i rigsdagens Grønlandsudvalg anmodet om, at der i grundloven optages en bestemmelse, hvorefter Grønland anerkendes som en integrerende del af det danske rige og på lige fod med den øvrige befolkning repræsenteres på rigsdagen. Udvalget har i skrivelse af 17. marts 1952 til statsministeren tilsluttet sig dette synspunkt, jfr. bilag 1.

For kommissionen har foreligget et af de tilfornede professorer Poul Andersen og Alf Ross afgivet responsum (bilag 2) om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling.

Efter at der i kommissionen var konstateret enighed om det af rigsdagens Grønlandsudvalg foreslåede, bemyndigede statsministeren i skrivelse af 13. august 1952 (bilag 3) landshøvdingen til at forhandle med landsrådet om Grønlands statsretlige stilling og den grønlandske repræsentation i rigsdagen.

I skrivelse af 29. oktober 1952 (bilag 4) har landshøvdingen meddelt, at landsrådet enstemmigt kunne tilslutte sig den af regeringen og kommissionen foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede paragraf vil medføre, at grundloven i sin helhed får gyldighed for Grønland. Som følge heraf vil Grønland blive repræsenteret i rigsdagen.

På grund af Grønlands geografiske og klimatiske forhold har kommissionen dog anset det for nødvendigt at foreslå, at visse af grundlovens bestemmelser for Grønlands vedkommende kan fraviges ved lov.

### *Til § 2.*

Paragraffen fastslår, at Kongemagten nedarves til mænd og kvinder. Arver en kvinde tronen, har hun derfor samme retsstilling som Kongen i grundloven og lovgivningen i øvrigt. Som følge heraf omfatter udtrykket „Kongen“ overalt også en regerende dronning. Der henvises i øvrigt til det af kommissionen stillede forslag til tronfølgelov med bemærkninger (se side 68).

### *Til §§ 3—6.*

Paragrafferne er enslydende med den gældende grundlovs §§ 2—5.

### *Til § 7.*

Efter den gældende grundlovs § 6 gælder en særlig fra almindelige civilretlige regler afvigende myndighedsalder for Kongen og de kongelige prinser. Der synes dog for de sidstes vedkommende i almindelighed ikke at være tilstrækkelig grund for en sådan afvigelse. Et særligt hensyn gør sig alene gældende for tronfølgerens vedkommende derved, at det er ønskeligt, at han, jfr. reglen i forslaget § 17, på et tidligt tidspunkt kan tage sæde i statsrådet. Reglen om den lavere myndighedsalder er derfor indskrænket til alene at gælde tronfølgeren.

### *Til § 8.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 7.

### *Til § 9.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 8, alene bortset fra, at udtrykket „den forenede rigsdag“ er ændret til „rigsdagen“ som følge af, at den foreslåede rigsdag ikke længere vil være delt i to ting.

*Til §§ 10—13.*

Paragrafferne er enslydende med den gældende grundlovs §§ 9—12 alene med den ændring, at udtrykket „sine ministre” i § 12 er ændret til „ministrene”.

*Til § 14.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 13 alene med den ændring, at udtrykket „sine ministre” i 1. pkt. erstattes med „statsministeren og de øvrige ministre”. Under hensyn til statsministerens ledende stilling, jfr. § 15, er det blevet anset for ønskeligt, at udnævnelsen af en statsminister udtrykkeligt nævnes. I den gældende grundlov forudsættes udnævnelsen af en statsminister i § 16.

*Til § 15.*

Denne paragraf er ny. I stk. 1 og stk. 2, 1. punktum, grundlovfæstes det parlamentariske princip, hvorefter såvel den enkelte minister som det samlede ministerium skal vige for et af rigsdagen vedtaget mistillidsvotum.

Ved stk. 2, 2. pkt., sikres udtrykkeligt, at der til enhver tid findes et ministerium, idet de afgående ministre har pligt til at fungere, indtil et nyt ministerium er dannet. Hertil slutter sig bestemmelsen i stk. 2, 3. pkt., der begrænser fungerende ministres beføjelser.

*Til § 16.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 14 alene med den ændring, at „folketinget” er erstattet med „rigsdagen” som følge af den foreslåede rigsdagsordning.

*Til § 17.*

Paragraffens stk. 1 svarer til den gældende grundlovs § 15. Den gældende grundlovs § 16, 1. pkt., er tilføjet som stk. 2 i § 17, hvor den naturligt hører hjemme.

*Til § 18.*

Bortset fra den i bemærkningerne til § 17 omtalte ændring har bestemmelsen samme indhold som den gældende grundlovs § 16. Udtrykket i den gældende grundlovs § 16, stk. 3, „den, som kongen har udnævnt til statsminister” har, da udnævnelsen af en statsminister udtrykkeligt omtales i

forslagets § 14, 1. pkt., kunnet erstattes med det kortere „statsministeren”.

*Til § 19.*

Denne paragraf træder i stedet for § 18 i den gældende grundlov.

Væsentlige bestanddele i den nuværende § 18 stammer fra 1849-grundloven og fra helstatsforfatningen af 1855. Den nye formulering er i overensstemmelse med nyere folkeretlig og statsretlig tankegang og søger desuden at udelukke de fortolkningstvivil, den nuværende § 18 giver anledning til.

Som grundlag for kommissionens drøftelser vedrørende denne og den følgende paragraf har været anvendt et af professor, dr. jur. Max Sørensen udarbejdet responsum, ifr. bilag 6.

Indtil 1920 havde denne paragraf været positivt formuleret. I 1920 blev formuleringen imidlertid gjort negativ, således at rigsdagens samtykke blev gjort til hovedregelen. Herved fik rigsdagen større beføjelser i udenrigspolitisk henseende, end den hidtil havde haft. Formuleringen tabte imidlertid i klarhed, hvorfor skiftende regeringer og rigsdage har måttet fortolke paragraffen. Den herved dannede praksis er nedfældet i forslagets § 19.

Det er praktisk udelukket, at hele rigsdagen kan medvirke ved internationale forhandlinger eller ved udarbejdelsen af forhandlingsdelegationers instrukser, da modparten i så fald ville komme til kendskab om forhandlingsgrundlaget. På den anden side er det ønskeligt, at rigsdagen har et sådant indseende med forhandlingernes første stadier, at den ikke stilles over for en fuldbyrdet kendsgerning, når forhandlingernes resultat foreligger. Det må derfor kræves, at rigsdagen holdes orienteret om forhandlingernes forløb i alle sager, som kræver dennes medvirken med hensyn til lovgivnings- eller bevillingsspørgsmål.

*Til stk. 1.* Det vil næppe være muligt, hverken i positiv eller i negativ form, ved en udømmende opregning at angive Kongens udenrigspolitiske beføjelser, og det er da heller ikke antaget, at dette er tilsigtet med den nuværende § 18.1 forslaget er som omtalt Kongens beføjelser udtrykt positivt ved en general formulering, idet det indledningsvis fastslås, at Kongen — under sædvanligt ministeransvar — handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Dette hindrer ikke, at rigsdagsvalgte repræsentanter del-

tager i internationale organer, der som f. eks. Europarådets rådgivende Forsamling og Det nordiske Råd udøver rådgivende funktioner.

Ordene „nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område" har et videre sigte end den nuværende § 18's ord „afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold". Det har således været anset for tvivlsomt, hvorvidt den hidtidige affattelse også dækker sø- og luftterritoriet. Med den nu foreslåede formulering tænkes på alle dele af det danske territorium. Den nuværende affattelse omtaler kun landafståelser men ikke landerhvervelser; forslagens formulering omfatter begge dele.

Ordene „indgaa eller ophæve Forbund eller Handelstraktater" var allerede i 1920 en mindre hensigtsmæssig formulering. Det er således gældende praksis, at det ikke er nødvendigt at forelægge ophævelse af traktater for rigsdagen, hvis dette sker efter overenskomst med de øvrige signatarmagter. Det er ej heller efter praksis nødvendigt, at traktater forelægges rigsdagen ved deres udløb. Dertil kommer, at ordet „Forbund", der stammer fra grundloven af 1849, må antages oprindeligt at have betydet alle traktater af politisk karakter, således at „Forbund eller Handelstraktater" har været anset for at omfatte i hvert fald de fleste betydelige traktater. I moderne sprogbrug har „Forbund" imidlertid en snævrere betydning, og der findes derfor mange, også betydelige, internationale aftaler, som hverken omfattes af ordet „Forbund" eller af ordet „Handelstraktater". Dette gælder f. eks. voldgiftstraktater og ikke-angrebspagter, og disse kan derfor ikke, om § 18 fortolkes i overensstemmelse med moderne sprogbrug, kræves forelagt for rigsdagen. Alligevel har det gennem mange år været praksis at forelægge voldgiftstraktater og andre vigtige folkeretlige overenskomster for rigsdagen. Omvendt er det praksis, at noteudvekslinger om samhandelen med andre lande samt vareudvekslingsaftaler ni. v. ikke forelægges for rigsdagen, medmindre de er afsluttede i traktatform under forbehold af ratifikation.

Man har derfor givet en mere almindelig regel om rigsdagens medvirken til indgåelse af traktater. Dette er sket ved at kræve rigsdagens tilslutning til indgåelse af forpligtelser, „til hvis opfyldelse rigsdagens

medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning". Der har i kommissionen været enighed om, at den første sætning ikke gør det påkrævet, at alle mellemfolkelige overenskomster, som indebærer afholdelse af udgifter, skal forelægges rigsdagen. Det vil være tilstrækkeligt, at sådanne overenskomster, for så vidt de i øvrigt er af mindre væsentlig betydning, tiltrædes af finansudvalget, forinden udgiften kan afholdes.

Sætningen „forpligtelser, . . . som i øvrigt er af større betydning" er holdt i almindelighed. Det ville næppe være ønskeligt, om der fastsattes nærmere definerede grænser herfor, da det altid vil bero på regeringens og rigsdagens skøn, hvorvidt en forpligtelse er af større betydning, og den foreslåede formulering giver derfor mulighed for ændring af praksis i det omfang, udviklingen måtte gøre dette ønskeligt. Såvel den norske som den svenske grundlov indeholder en tilsvarende almindeligt formuleret afgrænsning af Kongens beføjelser.

*Til stk. 2.* Efter at Danmark gennem internationale aftaler har afstået fra krig som middel for sin udenrigspolitik, kan anvendelse af militære magtmidler mod andre stater kun forekomme som forsvar mod angreb eller som deltagelse i sanktioner i overensstemmelse med De forenede Nationers pagt. Da forsvar mod angreb efter sagens natur ikke kan afvente rigsdagens samtykke, er det bestemt, at Kongen (regeringen) i så fald på egen hånd kan træffe bestemmelse om anvendelse af militære magtmidler, men kun til imødegåelse af det konkrete angreb. Det må tilkomme rigsdagen at tage stilling til en eventuel udvidelse af krigshandlingerne.

Ved „riget" forstås hele det danske territorium.

Der er enighed om, at „angreb på riget" kun dækker angreb på det danske territorium, således at angreb på fremmed territorium, uanset at det kan imødegås efter FN-pagtens bestemmelser om kollektivt selvforsvar og eventuelt i henhold til en anden af Danmark tiltrådt mellemfolkelig overenskomst, ikke skal berettige Kongen til at anvende militære magtmidler mod angriberen, forinden rigsdagens samtykke foreligger.

Der er endvidere enighed om, at der ved ordene „danske styrker" skal forstås selv-

stændige danske militærenheder, hvad enten disse måtte være under dansk eller international kommando. Kun frivillige korps, der er underlagt forsvarsmagten, vil falde ind under bestemmelsen i dette stykke, medens det vil være henlagt til rigsdagen at træffe afgørelse i tilfælde af væbnet angreb på andre frivillige danske korps.

*Til stk. 3.* Denne bestemmelse grundlovfæster Det udenrigspolitiske Nævn og tilsigter samtidig en styrkelse af rigsdagens indflydelse ved at pålægge regeringen at rådføre sig med et af rigsdagen af dennes midte valgt udenrigspolitisk nævn om enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Efter loven af 13. april 1923 om Det udenrigspolitiske Nævn beror det i meget vidt omfang på regeringens skøn, hvilke spørgsmål der skal forelægges Det udenrigspolitiske Nævn. Det vil derfor være rigtigt at ændre 1923-loven i overensstemmelse med dette stykke.

#### *Til § 20.*

Der har i de senere år været en udvikling i retning af større mellemfolkeligt samarbejde også på områder, hvor internationale organisationer tillægges beføjelser, der hidtil har været betragtet som en del af den enkelte stats suverænitet. I en række nyere udenlandske forfatninger er der gennem særlige bestemmelser givet mulighed for tiltrædelse af sådanne organisationer, uden at vedkommende stats forfatning behøver at ændres. Den interparlamentariske Union har på et møde i sommeren 1952 henstillet, at bestemmelse herom indføres ved ændring af medlemslandenes forfatninger (jfr. bilag 7).

Inden for De forenede Nationers rammer er der stillet forslag om oprettelse af myndigheder, der skulle tillægges beføjelser, som ellers henhører under den nationale suverænitet; dette gælder eksempelvis forslaget til international kontrol med atomenergi. For Europas vedkommende kan nævnes oprettelsen af den overstatlige myndighed for kul og stål (den såkaldte Schumanplan). Inden for det nordiske samarbejde kan det ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå behov for en myndighed af lignende karakter.

Sådanne overenskomster vil Danmark efter den gældende grundlov ikke kunne tiltræde. Det ville være ønskeligt, om også Danmark i sin grundlov åbnede adgang for

en sådan afgivelse af suverænitet til mellemfolkelige organisationer, som virker til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

På den anden side må det kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Det er derfor bestemt, at der til beslutning om sådan suverænitetsafgivelse kræves enten, at forslag herom vedtages med et flertal på fem sjettedele af rigsdagens medlemmer, eller at forslaget, såfremt det vedtages med mindre end fem sjettedeles flertal, og regeringen opretholder forslaget, ikke forkastes ved en folkeafstemning afholdt i overensstemmelse med de i forslagets § 42 indeholdte regler.

Ved rigets myndigheder forstås såvel den lovgivende som den udøvende og dømmende myndighed. Det vil næppe være muligt at foretage en snævrere afgrænsning, da det ikke med sikkerhed kan forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde vil antage i fremtiden. Det fastslås imidlertid i paragraffen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske i nærmere bestemt omfang og kun til organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. De skærpede krav til vedtagelse af lovforslag af denne art frembyder en vidtgående garanti.

Det bemærkes, at der i kommissionen har været enighed om, at såfremt en suverænitetsbeføjelse, som rigsdagen tidligere har overdraget til en mellemfolkelig myndighed, ønskes taget tilbage, vil et lovforslag herom kunne vedtages efter den almindelige regel ved simpelt flertal.

#### *Til § 21.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 23.

#### *Til § 22.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 24.

Den i grundlovens § 24, 3. pkt., fastsatte tidsfrist for Kongens stadfæstelse af et af rigsdagen vedtaget lovforslag har måttet ændres, idet forslaget afskaffer begrebet „rigsdagssamling“. Det er ikke fundet rimeligt at sætte tidsfristen til rigsdagsårets udgang og derved gøre den længere for lovforslag, der vedtages i begyndelsen

af et rigsdagsår, end for lovforslag, der vedtages henimod rigsdagsårets slutning. Man har derfor ment at burde foreslå en frist af bestemt længde, nemlig 30 dage efter den endelige vedtagelse af lovforslaget. Vedrørende stadfæstelse af lovforslag, der kan undergives folkeafstemning, henvises til udkastets § 42, stk. 2 og stk. 6

#### *Til § 23.*

I betragtning af, at forslaget har gennemført princippet om rigsdagens permanente eksistens og afskaffet begrebet rigsdagssamling, har kommissionen overvejet, om det overhovedet kan anses for påkrævet at opretholde en hjemmel for Kongen til at udstede foreløbige love. Det må erindres, at der også under den foreslåede rigsdagsordning kan forekomme enkelte situationer, i hvilke det faktisk ikke ville være muligt at sammenkalde rigsdagen. Dette vil — uanset bestemmelsen i forslagens § 35 om Kongens ret til at indkalde rigsdagen forinden det tidspunkt, til hvilket den af egen drift træder sammen — normalt være tilfældet i et kortere tidsrum efter nyvalg, og ligeledes, dersom ganske ekstraordinære forhold skulle lægge hindringer i vejen for rigsdagens sammentræden. Ud fra disse betragtninger har kommissionen fundet det rigtigt at opretholde en hjemmel til at udstede foreløbige love, samtidig med at denne dog er begrænset til tilfælde, i hvilke rigsdagen ikke *kan* samles.

Kommissionen har anset et påbud om, at den foreløbige lov skal forelægges rigsdagen straks efter dens sammentræden, for fyldestgørende. Når forelæggelse efter udkastet skal ske til „godkendelse eller forkastelse“, har man herved villet tilkendegive, at den foreløbige lov gælder, indtil den måtte blive forkastet.

#### *Til § 24.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 26 med den ændring, der følger af overgangen til eetkammersystem.

#### *Til §§ 25 og 26.*

Paragrafferne er enslydende med den gældende grundlovs §§ 27 og 28.

#### *Til § 27.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 17.

At bestemmelsen i den nævnte § 17, stk. 1, 1. pkt., hvorefter Kongen besætter alle embeder i samme omfang som hidtil, er udeladt, er uden væsentlig betydning, idet denne bestemmelse ifølge grundlovens § 17, stk. 1, 2. pkt., kan ændres ved lov. Der vil ikke ved forslagens ophøjelse til grundlov ske nogen ændring iden Kongen ved tjenestemandslovens § 6 tillagte kompetence til at udnævne de højere tjenestemænd.

Bestemmelsen i forslagens § 27, stk. 1, 2. pkt., hvorefter ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret, har et videregående indhold end grundlovens § 17, stk. 1, 2. pkt., hvorefter kravet om indfødsret kun opstilles for de af Kongen beskikkede embedsmænd. For andre tjenestemænds vedkommende gælder det samme i henhold til indfødsretsforordningen af 15. januar 1776; men denne bestemmelse kan ændres ved almindelig lov. Efter udkastet er dansk indfødsret i alle tilfælde en betingelse for ansættelse i en tjenestemandstilling, uanset om ansættelsesmyndigheden tilkommer Kongen, en minister eller andre, jfr. tjenestemandslovens § 17, stk. 1, 3. pkt.

Stk. 1, 1. pkt. og stk. 2, der gør ansættelse, afskedigelse, forflyttelse og pensionsordning af tjenestemænd til et lovgivningsanliggende, fastsætter kun, hvad der måtte anses for gældende uden udtrykkeligt at være omtalt i grundloven, jfr. tjenestemandsloven af 6. juni 1946.

Stk. 3 om forflyttelse af tjenestemænd gælder ligesom den gældende grundlovs § 17, stk. 3, kun om de af Kongen ansatte tjenestemænd. Andre tjenestemænd indtager imidlertid efter den almindeligt antagne fortolkning af tjenestemandslovens § 4 med hensyn til forflyttelse en retsstilling, der i det væsentlige svarer til den, som i medfør af grundlovens § 17, stk. 3, tilkommer de kongeligt udnævnte tjenestemænd.

Da ifølge forslagens stk. 2 regler om forflyttelse af tjenestemænd fastsættes ved lov, har man anset det for uforment, positivt at fastslå retten til at forflytte tjenestemænd og alene opstillet de hidtil gældende begrænsninger vedrørende forflyttelse af de omhandlede tjenestemænd.

Den gældende grundlovs § 17, stk. 4, hvorefter undtagelser for visse klasser af



tjenestemænd bestemmes ved lov, har herefter kunnet udgå.

#### *Til § 28.*

Som grundlag for behandlingen af spørgsmålet om rigsdagens arbejdsform har foreligget et af professor Alf Ross udarbejdet memorandum om tokammerssystemets udformning i demokratiske stater (bilag 8), samt en af sekretariatet udarbejdet redegørelse for eetkammerssystemet i Finland og de modificerede eetkammerssystemer i Island og Norge.

Der er under forhandlingerne opnået enighed om, at den nye forfatning bør hvile på princippet: eet vælgerkorps — een valg dag. Det har derefter været drøftet indgående, om den således på een dag valgte forsamling som i Norge skulle dele sig i to forsamlinger. Da de to forsamlinger imidlertid ville få samme politiske sammensætning, vil der ikke i realiteten kunne regnes med nogen forskellig stillingtagen til de foreliggende sager. Man har derfor besluttet sig for en rigsdag bestående af een forsamling og har taget sit udgangspunkt i den finske forfatning. Efter denne kan en trediedel af rigsdagens medlemmer forlange, at et vedtaget lovforslag skal bero, indtil forslaget påny er vedtaget af den efter det førstkomende almindelige valg sammentrædende rigsdag. En sådan regel har man ikke fundet det hensigtsmæssigt at optage i forslaget, men til sikring af mindretallets stilling foreslås det i stedet i § 42 at indføre adgang for en trediedel af rigsdagens medlemmer til at forlange et vedtaget lovforslag udsendt til folkeafstemning, jfr. i øvrigt § 42 og bemærkningerne til denne paragraf.

Ud fra den opfattelse, at der kunne være trang til at lade et lovforslag underkaste en særlig „lovteknisk behandling“, efter at det af rigsdagens nedsatte udvalg har afgivet sin betænkning, men inden forslaget kommer til anden behandling i rigsdagen, har man drøftet spørgsmålet om at skabe et særligt organ til at foretage en behandling af de lovforslag, der er blevet resultatet af de nedsatte rigsdagsudvalgs arbejde. Med hensyn til behandlingen af dette spørgsmål henvises til bemærkningerne til forslagens § 56.

I t slutning til de her anførte synspunkter må kommissionens flertal tage afstand fra det af landstingsmand Stensballe, side 79 ff., stillede forslag til rigsdagsordning,

der i det væsentlige indskrænker sig til en ændring af valgmåden til landstinget, idet det fremtidig foreslås valgt af valgmandsforsamlinger i otte forskellige landstingskredse af kommunalbestyrelsesmedlemmer i forbindelse med andre af de kommunale vælgere valgte valgmand, og således at det deraf fremgåede landsting bliver uopløseligt.

Kommissionens flertal må heroverfor anføre, at et landsting valgt på et så langt åremål og i otte valgkredse forhindrer en forholdsmæssig repræsentation og efter al sandsynlighed vil medføre et politisk modsætningsforhold mellem de to ting, med deraf følgende politiske kampe.

Endvidere må det anføres, at et ensidigt af kommunalmænd valgt landsting, for hvilket der under tidligere forhold har kunnet fremføres argumenter, mere og mere synes at miste sin berettigelse, idet udviklingen har medført, at der altid i folketinget inden for alle partier findes et stort antal indsigtsfulde kommunalmænd.

I forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om eetkammerssystemets gennemførelse og om hovedretningslinierne for en fremtidig valgordning har man behandlet spørgsmålet om fastsættelsen af antallet af medlemmer i den kommende rigsdag. Under hensyn til, at rigsdagens arbejdsstof i de senere år er øget, har kommissionen ment, at det ikke vil være sagligt forsvarligt at nedsætte det samlede antal rigsdagsmedlemmer fra 227 til mindre end 179.

#### *Til § 29.*

Under behandlingen af spørgsmålet om valgretsbetingelserne har der ikke i kommissionen kunnet opnås enighed om, hvorvidt valgretsalderen ved valg til rigsdagen fremtidig bør være 21 eller 23 år. Man har herefter besluttet at lade valgretsalderen afgøre ved en folkeafstemning.

På grundlag af en indhentet udtalelse (bilag 9) fra de tilforordnede professorer til det udvalg, som oprindeligt behandlede spørgsmålet, foreslår kommissionen, at folkeafstemningen om valgretsalderen afholdes samtidig med folkeafstemningen om grundlovsforlaget, uanset at vælgerne ved en sådan fremgangsmåde ikke på forhånd ved, om grundlovens bestemmelser på dette punkt i henhold til folkeafstemningens resultat vil føre til en valgretsalder på 21 eller 23 år.

Der er enighed om, at valgretsaldere fremtidig skal være den samme til rigsdagen, de kommunale råd og menighedsrådene, jfr. forslagens § 87. Der er endvidere enighed om, at de, der på folkeafstemningsdagen er fyldt 21 år, og som i øvrigt opfylder betingelserne for valgret til folketinget, skal have adgang til at deltage i afstemningen om valgretsaldere. Fremtidige ændringer af valgretsaldere skal kunne ske ved almindelig lov. Forslag om ændring af valgretsaldere skal dog underkastes folkeafstemning efter de om almindelige lovforslag fastsatte regler, jfr. § 42, stk. 4.

Der har været enighed om, at aldersbetingelsen for valgbarhed og valgret skal være den samme.

Vedrorende de øvrige valgretsbestemmelser bemærkes først, at kravene om indfødsret og fast bopæl er fastholdt alene med den ændring, at „fast bopæl i landet“ under hensyn til, at rigsdagsvalg nu også udstrækkes til Grønland, er ændret til „fast bopæl i riget“. Der er enighed om, at konkurs ikke længere skal komme i betragtning som udelukkelsesgrund. Derimod fastholdes det, at umyndiggørelse som hidtil medfører tab af valgret. Forslaget knytter hertil ikke, som den gældende grundlov, krav om, at den umyndiggjorte er ude af rådighed over sit bo. En sådan urådighed er i følge myndighedsloven altid knyttet til umyndiggørelse. Hvad endelig angår valgretsfortabende virkning af straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, har der været enighed om at overlade det til den almindelige lovgivning at fastsætte nærmere regler herom.

#### *Til § 30.*

Stk. 1 svarer til den regel, der nu gælder for folketingets vedkommende, jfr. grundlovens § 31, hvorefter betingelserne for valgbarhed er de samme som for valgret. I betragtning af, at det ikke direkte er fastslået i § 29, under hvilke betingelser straf medfører fortabelse af valgret, har man dog fundet det rigtigst at foreslå, at valgbarhed til rigsdagen udelukkes af straf for en handling, der i almindeligt omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af rigsdagen, jfr. § 33.

Bestemmelsen i § 30 stk. 2 svarer til den gældende grundlovs § 55, stk. 2.

#### *Til § 31.*

Der har været enighed om, at rigsdagens medlemmer skal vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg samt om at bevare forholdstalsvalgmetoden.

Bestemmelsen i stk. 2 svarer med en sproglig ændring til den gældende grundlovs § 32, stk. 2.

Man har fundet det rimeligt, at lovgivningsmagten ikke af grundloven bindes til at opretholde en valgmetode baseret på et system af valgkredse, og har derfor i stk. 3, der svarer til den gældende grundlovs § 32, stk. 3, ændret udtrykket „kredsinddeling“ til „den stedlige mandatfordeling“. Med dette udtryk sigter man alene til spørgsmålet om, hvilket antal rigsdagsmedlemmer, de enkelte landsdele skal have adgang til at vælge, og ikke til spørgsmålet om, hvor mange af disse mandater der skal tilfalde hvert parti.

Når det i stk. 5 er overladt til lovgivningsmagten at fastsætte særlige regler om Grønlands repræsentation i rigsdagen, skyldes det hensynet til de særlige geografiske og klimatiske forhold i Grønland. Disse kan medføre, at valg til rigsdagen ikke kan afholdes i Grønland på samme tidspunkt som i den øvrige del af riget. Man har endvidere ikke ment at burde afskære muligheden for at lade de to grønlandske rigsdagsrepræsentanter vælge ved indirekte valg, såfremt den grønlandske befolkning måtte ønske dette. Bestemmelsen giver tillige hjemmel for, at de grønlandske rigsdagsmedlemmer vælges alene af befolkningen i Vestgrønland, så længe det af tekniske og andre grunde ikke vil være muligt at gennemføre valg i Nord- og Østgrønland.

#### *Til § 32.*

Paragraffens stk. 1 svarer til den gældende grundlovs § 33, 1. pkt.

Efter den gældende grundlovs § 22 kan Kongen opløse folketinget og under visse betingelser landstinget.

Kommissionen har ment at måtte bibeholde denne adgang til at udskrive nyvalg før valgperiodens udløb.

Kommissionen anser det for ønskeligt at skabe garantier mod, at der opstår en rigsdagsløs periode. Med henblik herpå foreslås det i § 32, stk. 2 og 4, at de bestående rigsdagsmandater først bortfalder efter stedfundet nyvalg.

Stk. 2, 2. pkt. bestemmer, at i tilfælde, hvor et nyt ministerium er udnævnt, kan

den i forslagens § 15 omhandlede adgang for regeringen til at udskrive valg først benyttes, efter at statsministeren har fremstillet sig for rigsdagen.

Det er i stk. 3 pålagt statsministeren at foranledige nyvalg afholdt inden valgperiodens udløb, således at reglen i stk. 4 om mandaternes fortsatte beståen efter valgperiodens udløb kun får betydning i ganske ekstraordinære situationer.

Da nyvalg i Grønland ofte først kan afholdes på et senere tidspunkt end i den øvrige del af riget, har man ment det rigtigt i stk. 5 af foreslå, at der ved lov kan gives særlige regler for de grønlandske rigsdagsmandaters ikrafttræden og ophør.

Da det også kan blive nødvendigt at udsætte afholdelse af valg på Færøerne, omfatter den foreslåede bestemmelse tillige de færøske rigsdagsmandater.

Bestemmelserne i stk. 6 og 7 svarer til bestemmelserne i den gældende grundlovs §§ 57, stk. 1, og 54 med enkelte redaktionelle ændringer.

#### *Til § 33.*

Paragraffen svarer til den nugældende grundlovs § 53. Man har tilføjet, at rigsdagen også afgør spørgsmålet om et medlems tab af valgbarhed.

#### *Til § 34.*

Paragraffen svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende grundlovs § 42.

#### *Til §§ 35 og 36.*

Disse paragraffer er nye.

Efter den gældende grundlov sammenkaldes rigsdagen normalt af Kongen. Kommissionen har ment, at dette vanskeligt kan forenes med rigsdagens stilling som det centrale demokratiske statsorgan. Det foreslås derfor, at rigsdagen som hovedregel skal træde sammen uden forudgående indkaldelse.

I overensstemmelse hermed har der i kommissionen været enighed om at forlade begrebet „rigsdagssamling“ og dermed sondringen mellem ordentlige og overordentlige samlinger. I stedet indføres en deling af rigsdagsarbejdet i årlige perioder. Hertil knytter sig reglen i § 36, stk. 2 om, at rigsdagen sammentræder uden forudgående indkaldelse ved rigsdagsårets begyndelse den første tirsdag i oktober.

#### *Til § 37.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 41. I 1. pkt. er foretaget en sproglig tydeliggørelse. 2. pkt. er ændret under hensyn til, at det efter forslagens regler iøvrigt kun undtagelsesvis er Kongen, der sammenkalder rigsdagen.

#### *Til § 38.*

Denne paragraf må ses i sammenhæng med forslagens § 45, hvorefter forslag til finanslov ikke længere kræves fremsat straks efter, at rigsdagen er sat. Den politiske debat, der hidtil har været knyttet til første behandling af finansloven, vil herefter finde sted på grundlag af en redegørelse fra statsministeren.

#### *Til § 39.*

Man har ment det rigtigst, at den folkevalgte forsamling selv træffer bestemmelse om ansættelse af møder. Dette anses i øvrigt også for bedst stemmende med moderne demokratiske principper. Der gives endelig et mindretal på to femtedele af rigsdagens medlemmer ret til at forlange rigsdagen indkaldt til møde.

#### *Til § 40.*

Bortset fra en enkelt redaktionel ændring svarer paragraffen til den gældende grundlovs § 58.

#### *Til § 41.*

Paragraffens stk. 1 og 2 svarer til henholdsvis § 43 og § 51 i den gældende grundlov.

I stk. 3 grundlovfæstes det princip, at alle forslag, der ikke ved rigsdagsårets udløb er endeligt vedtaget, er bortfaldet. Dette er i overensstemmelse med gældende praksis.

#### *Til § 42.*

Som udgangspunkt for overvejelserne om folkeafstemning har foreligget et memorandum udarbejdet af professor Alf Ross (bilag 10), samt en i Sverige udgivet betænkning med titlen „Allmän folkomröstning“ (Statens offentliga utredningar 1952, nr. 7).

Regler om folkeafstemninger tilsigter i første række at sikre mod, at en regering, navnlig når denne hviler på et rent flertal i rigsdagen, søger at gennemføre nye vidtrækkende love, om hvilke man ikke har sikkerhed for, at de har et flertal i befolkningen bag sig. Muligheden for folkeafstemning vil tillige kunne bevirke, at der i rigs-

dagen søges skabt et bredere grundlag for de enkelte lovforslags gennemførelse.

Over for et forslag om at tillægge et mindretal i rigsdagen suspensivt veto efter lignende mønster som bestemt i forslaget § 74, stk. 2, er det fremhævet, at dette ikke giver mulighed for, at et enkelt lovgivningsspørgsmål isoleret bringes ud til vælgernes afgørelse. Bestemmelser om et sådant suspensivt veto vil endvidere kunne medføre, at et mindretal i rigsdagen vil kunne hindre en nødvendig reformlovgivning indtil efter næste valg, hvor de således udsatte lovforslag alene vil kunne forelægges vælgerne sammen med de i øvrigt foreliggende politiske spørgsmål.

Efter forslaget kan en trediedel af rigsdagens medlemmer kræve folkeafstemning.

Der er enighed om, at kun vedtagne lovforslag skal kunne bringes ud til vælgernes direkte afgørelse. Det erkendes, jfr. forslaget § 6, at en sag kan være af en så hastende karakter, at lovforslaget må stadfæstes og loven træde i kraft straks efter sin vedtagelse. Dette skal ikke hindre, at den senere undergives folkeafstemning. Loven må da bortfalde, såfremt den forkastes ved en sådan afstemning.

Det er fra alle sider erkendt, at en række lovforslag af forskellig art ikke egner sig til at undergives folkeafstemning. Der har for kommissionen foreligget en af de tilforordnede professorer udarbejdet redegørelse for, hvilke love i årene 1946—50 der i medfør af den tilsvarende bestemmelse i grundlovsforslaget af 1939 ville have været unddraget folkeafstemning, såfremt denne bestemmelse havde været gældende i nævnte tidsrum (bilag 11). Denne redegørelse har efter kommissionens skøn ikke bragt forhold for dagen, der kunne gøre det betænkeligt at foreslå en sådan undtagelsesbestemmelse.

Endvidere er der enighed om, at betingelserne for forkastelse af et lovforslag skal være, at et flertal af de i folkeafstemningen deltagende rigsdagsvælgere og mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede har stemt for forkastelsen.

Det kan i denne forbindelse bemærkes, at der er enighed om at ændre procent-satsen ved grundlovsændringer fra 45 til 40, jfr. i øvrigt bemærkningerne til § 89.

#### *Til § 43.*

Paragraffen har samme indhold som den

gældende grundlovs § 46, dog at omtalen af de staten tilhørende domæner er udeladt, da domænerne efterhånden udgør en så lidet betydende del af statens samlede aktiver, at en særbestemmelse ikke anses for påkrævet.

#### *Til § 44.*

Paragraffen har samme indhold som den gældende grundlovs § 50.

#### *Til § 45.*

For at give administrationen længere tid til udarbejdelse af finanslovsforslaget end efter de hidtil gældende regler og for at kunne give grundlag for en mere sikker bedømmelse af finanslovens enkelte poster, foreslås efter forhandling med finansministeren, at finanslovens forelæggelse kan udskydes til senest fire måneder før finansårets begyndelse, altså efter den nugældende fastlæggelse af finansåret til senest 1. december.

Da datoen for finansårets begyndelse ikke er fastsat i grundloven, knyttes finanslovens forelæggelse Lcke til nogen bestemt dato.

En bestemmelse svarende til den gældende grundlovs § 47, stk. 2, er optaget i paragraffens stk. 2, dog at sidste del af den gældende grundlovsbestemmelse er udgået. En bestemmelse om, hvad regeringsforslaget skal indeholde, vil være uden betydning under et eetkammerssystem, da rigsdagen ganske vil have afgørelsen af, hvad det endelige midlertidige bevillingsforslag skal indeholde.

#### *Til § 46.*

Paragraffen svarer med enkelte redaktionelle ændringer til den gældende grundlovs § 48.

#### *Til § 47.*

Da det kan vise sig ønskeligt at ændre finansårets tidsmæssige placering, foreslås det i stk. 1, at statsregnskabet fremlægges for rigsdagen senest et halvt år efter finansårets udløb.

Ved den gældende grundlovs § 49 er der givet rigsdagen ret til at foretage en nærmere prøvelse af det af regeringen fremlagte statsregnskab. Denne prøvelse sker ved statsrevisionen og foretages, efter at hovedrevisoraternes revision har fundet sted.

I grundlovens § 49, stk. 2, er det udtalt, at bestemmelserne om statsrevisionen kan ændres ved almindelig lov. Dette forbe-

hold blev oprindelig indsat i grundloven af 1866 (§ 50) med henblik på indførelse af en regnskabsret. Da der under alle omstændigheder ønskes opretholdt en orden, hvorefter medlemmer af rigsdagen deltager i statsrevisionen, har man ladet bestemmelsen om, at forandring i reglerne om denne ordening kan ske ved lov, udgå.

De nærmere regler for statsrevisorernes antal og virksomhed fastsættes efter forslaget ved lov. Lov nr. 95 af 4. april 1928 om revisionen af statsregnskabet vil fortsat være gældende, indtil lovgivningsmagten måtte fastsætte andre regler.

Om valg af statsrevisorer gælder efter forslaget den almindelige regel i § 52.

#### *Til § 48.*

Med de ændringer, der følger af overgangen til eetkammerssystemet, svarer bestemmelsen til den gældende grundlovs § 64, idet man dog har fundet det rimeligt i bestemmelsen at indsætte ordet „forretningsorden“.

#### *Til § 49.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 63, idet man dog har tilføjet, at også en minister skal kunne forlange, at alle uvedkommende fjernes. Begrundelsen herfor er, at en minister kan have et rimeligt krav på, at rigsdagen tager stilling til, om en forhandling vedrørende et regeringsanliggende skal foregå i et offentligt eller lukket møde. Den nye bestemmelse i forslaget grundlovfæster gældende praksis, hvorefter rigsdagen uden forhandling afgør, hvorvidt sagen skal forhandles i et offentligt eller lukket møde.

#### *Til §§ 50—54.*

Disse paragraffer har samme indhold som den gældende grundlovs §§ 60, 45. stk. 1, 45 stk. 2, 61 og 62, alene med de ændringer, som er en følge af den foreslåede rigsdagsordning.

#### *Til § 55.*

Paragraffen, som ikke har noget side-stykke i den gældende grundlov, tilsigter at skabe øgede garantier for den rette varetagelse af statens civile og militære forvaltning.

De bestående retlige garantier findes for det første i det tjenstlige og strafferetlige

ansvar, som forvaltningens udøvere er underkastet, jfr. tjenestemandslovens § 18 samt straffelovens kap. 16 og for ministrenes vedkommende grundlovens bestemmelser om rigsretsansvaret. Desuden har ministrene et politisk ansvar overfor rigsdagen i deres virksomhed som forvaltningschefer.

Af en anden art er de garantier, som består i, at den enkelte borger med retsmidler kan hævde sine individuelle rettigheder eller interesser overfor forvaltningen. Dette kan ske gennem sædvanlig administrativ klage, i sidste instans oftest til vedkommende minister, ved sagsanlæg for domstolene, eller ved at unklade at opfylde krav fra forvaltningen, som derefter som hovedregel må gå domstolsvejen for at få disse opfyldt.

Det er i nyere tid en udbredt opfattelse, at disse retlige garantier ikke er tilstrækkelige, hvilket står i forbindelse med den overordentlige udvidelse af forvaltningen, som har fundet sted i løbet af de sidste 35—40 år gennem vidtgående bemyndigelser fra lovgivningsmagten. Forvaltningsmyndighederne har endog på mange områder fået bemyndigelse til at fastsætte retsregler, som efter en ældre tids opfattelse blev anset for et lovgivningsanliggende. Denne udvidelse af forvaltningen gør det naturligt, at kontrollen skærpes, og at rigsdagen får adgang til, bedre end det nu er tilfældet, at følge forvaltningens udnyttelse af dens vidtgående beføjelser.

Kommissionen er af den opfattelse, at dette vil kunne opnås gennem en ombudsmandsordning efter svensk forbillede.

I Sverige vælger den svenske rigsdag en justitieombudsmand, som på rigsdagens vegne udøver et tilsyn med domstolene og den civile forvaltning, og en militieombudsmand, som på rigsdagens vegne udøver et tilsyn med militærvesenet, herunder de militære domstole. Ombudsmændene kan ikke omgøre beslutninger eller udøve straffemyndighed; men de har en vidtgående adgang til at skaffe sig oplysninger, og de kan rejse straffesag mod tjenestemænd, som har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser. Deres beslutninger og udtalelser iøvrigt opfattes i praksis i ret vid udstrækning som vejledende. Ombudsmændene afgiver hver for sig en omfattende årlig beretning til rigsdagen.

Denne svenske ordning kan naturligvis ikke uden en vis tilpasning overføres til Danmark. Medens således de svenske statsråder ikke er undergivet ombudsmændenes tilsyn, hvilket står i forbindelse med, at de ikke formelt er selvstændige forvaltningschefer, må de danske ministre, som både formelt og reelt står i spidsen for hver sit område af statens administration, nødvendigvis falde ind under en dansk ombudsmandsordning. Imidlertid ses der ikke at være nogen betænkelighed herved, og man mener navnlig ikke, at der herved kan opstå vanskeligheder med hensyn til ministrenes ansvar overfor rigsdagen.

Ombudsmandsordningen vil ikke komplicere eller forsinke de administrative afgørelser, da denne ordning ikke indføj es som et nyt led i administrationen. Ombudsmanden kan således ikke omgøre nogen afgørelse eller bindende instruere nogen tjenestemand, ligesom hans godkendelse ikke skal kunne indhentes i noget tilfælde. Man tilsigter alene en efterfølgende kontrol med henblik på ansvaret inden for administrationen.

Som oven for nævnt omfatter de svenske ombudsmænds tilsyn ikke blot forvaltningens tjenestemænd, men også dommerne. I praksis har de svenske ombudsmænd endog i særlig grad interesseret sig for domstolenes virksomhed. Kommissionen er af den opfattelse, at den foreslåede formulering af bestemmelsen afgiver hjemmel for, at domstolenes administrative virksomhed og kun denne inddrages under ordningen, således at de for tiden under klageretten henhørende spørgsmål falder uden for ombudsmandens kompetence.

Efter forslaget er den nærmere udformning overladt til lovgivningsmagten.

#### *Til § 56.*

Denne paragraf er ny.

Som anført i bemærkningerne til forslagets § 28 har kommissionen drøftet, hvorvidt man som led i en eetkammerordning burde skabe et særligt organ til at foretage behandling af lovforslag, efter at disse har været genstand for sædvanlig udvalgsbehandling.

Fhv. folketingssekretær Jens Møller, professor Poul Andersen og professor Alf Ross har under 29. september 1952 udtalt, at et sådant organ efter de tilforordnede opfattelse ikke ville være af større betydning, og

at behandlingen af lovforslag ud fra juridiske og administrative synspunkter ligeså godt eller bedre kan finde sted i de særlige udvalg, hvortil lovforslag i reglen henvises. Til medlemmer af sådanne udvalg vælges netop personer med særligt kendskab til de forhold, lovforslaget angår.

Kommissionen har herefter ment, at det bør overlades til rigsdagen at fastsætte de nærmere regler for udøvelsen af en kontrol, der skal bidrage til den klareste mulige affattelse af lovene og til i øvrigt at sikre en betryggende juridisk prøvelse. Der har dog været enighed om, at der i grundloven bør optages en bestemmelse, hvorefter rigsdagen antager fornøden juridisk medhjælp til bistand under sin behandling af forslag til love og beslutninger, idet nærmere regler herom skal optages i rigsdagens forretningsorden.

#### *Til § 57.*

Paragraffen har samme indhold som den gældende grundlovs § 55, stk. 1.

#### *Til § 58.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 56 med de ændringer, der følger af overgangen til eetkammerssystemet og ophævelse af begrebet „rigsdagssamling“.

#### *Til § 59.*

Paragraffen har samme indhold som den gældende grundlovs §§ 33, 2. pkt. og 39, stk. 2, alene med den ændring, som er en følge af den foreslåede rigsdagsordning.

#### *Til § 60.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 66. Efter den nævnte paragraf består rigsretten af de ordentlige medlemmer af landets øverste domstol og et tilsvarende antal af landstinget blandt dets egne medlemmer valgte dommere. Det tilkommer Kongen og folketinget for rigsretten at rejse tiltale mod ministre for deres embedsførelse. Da det efter gennemførelsen af et eetkammerssystem for så vidt tiltale rejses af rigsdagen, jfr. forslagets §§ 16 og 61, vil være samme forsamling, der rejser tiltale og af sin midte udpeger dommere, foreslås det at lade antallet af dommere fra rigets øverste domstol overstige antallet af rigsdags valgte rigsretsmedlemmer med een.

Bestemmelsen om det samtidige valg af stedfortrædere er ny og sikrer sammen med bestemmelsen i stk. 2, at dommerne i intet tilfælde udpeges med den enkelte sag for øje.

Bestemmelsen medtager ikke den gældende grundlovs § 66, stk. 3; forandring i bestemmelserne om rigsretten kan således ikke længere ske ved lov.

*Til § 61.*

Paragraffen har samme indhold som den gældende grundlovs § 67, alene med en ændring som følge af den foreslåede rigs-dagsordning.

*Til § 62.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 68.

1. pkt. er enslydende med den nævnte § 68. 2. pkt, hvorefter særdomstole med dømmende myndighed ikke kan nedsættes, er en ny bestemmelse. Ved udtrykket „særdomstole“ forstås domstole, som nedsættes til pådømmelse af en eller flere allerede foreliggende sager. Sådanne domstole frembyder den betænkelighed, at udpegningen af dommere kan ske under hensyntagen til deres indstilling til den eller de sager, hvori de skal dømme.

Bestemmelsen er ikke til hinder for nedsættelse af særdomstole, hvis myndighed ikke udstrækker sig til sagernes pådømmelse. Sådanne særdomstole vil fortsat kunne nedsættes ikke blot ved lov, men også i henhold til lov, jfr. retsplejelovens § 21.

Efter forslaget bortfalder den i nævnte paragraf indeholdte adgang til uden for straffesager at nedsætte særdomstole med dømmende myndighed. Den foreslåede bestemmelse vil også udelukke beskikkelse af skiftekommissarier med dømmende myndighed, jfr. retsplejelovens § 667, stk. 2, samt skadesforsikringslov nr. 155 af 2. maj 1934, § 55.

*Til § 63.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 69. Grunden til den ændrede formulering i forhold til den gældende grundlov er, at adskillelse mellem retspleje og forvaltning er gennemført ved retsplejeloven.

*Til § 64.*

Paragraffens stk. 1. er enslydende med den gældende grundlovs § 70.

Da grundlovs § 70 henlægger alle spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser til påkendelse ved „domstolene“, kan det anses for tvivlsomt, om oprettelse af særlige forvaltningsdomstole er forenelig med denne bestemmelse.

Af denne grund har kommissionen for at sikre lovgivningsmagts frihed i så henseende fundet det rigtigt i stk. 2 udtrykkeligt at åbne adgang til oprettelse af forvaltningsdomstole. Som garanti i retssikkerhedens interesse er det tilføjet, at den endelige afgørelse skal henhøre under dommere, der nyder den i § 65 omhandlede uafhængighed.

Ved udformningen af bestemmelserne i §§ 64 og 74 er ikke tilsigtet nogen ændring i den hidtidige retstilstand med hensyn til spørgsmålet om domstolenes ret til at prøve lovs grundlovsmæssighed.

*Til § 65.*

Denne bestemmelse svarer til den gældende grundlovs § 71, dog at det udtrykkeligt fastslås, at en dommer, der afskediges administrativt, alene opbejærer de ham tilsikrede lønindtægter indtil den almindelige aldersgrænse.

*Til § 66.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 72.

Stk. 1 i nævnte paragraf, der fremtræder som en løfteparagraf, foreslås ændret, efter at der ved retsplejeloven er indført offentlighed og mundtlighed i retsplejen.

Stk. 2, der er affattet i samarbejde med justitsministeren, opretholder den gældende grundlovs henvisning til nævningers medvirken i strafferetsplejen, idet det dog overlades til lovgivningsmagten at tage stilling til, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted. Efter kommissionens opfattelse forpligter bestemmelsen i stk. 2, 2. pkt., til at bevare nævningers medvirken i strafferetsplejen.

*Til §§ 67—71.*

Paragrafferne er enslydende med den gældende grundlovs §§ 73—77.

*Til § 72.*

En udtalelse om den personlige friheds ukrænkelighed forekommer at være en naturlig parallel til de erklæringer om boligens og ejendomsrettens ukrænkelighed, der indleder henholdsvis § 73 og § 74.

Kommissionen har fundet det rettest at grundlovsikre et forbud mod iværksættelse af frihedsberøvelse på grund af politisk eller religiøs overbevisning. Vedrørende udtrykket „dansk borger“ bemærkes, at det er anset for formålstjenligt ikke at afskære muligheden for et skøn over, hvorvidt særlige omstændigheder undtagelsesvis skulle gøre sig gældende med hensyn til udlændinge.

I stk. 2, der er nyt, grundlovfæstes i overensstemmelse med hidtidige retsprincipper, at frihedsberøvelse ikke kan ske uden hjemmel i lov.

Stk. 3—5 svarer til den gældende grundlovs § 78, idet dog ordene „pengebod eller simpelt fængsel“ i overensstemmelse med straffeloven er ændret til „bøde eller hæfte“. Udtrykkene „anholdes“ og „fængsles“ anvendes her i den traditionelle betydning: frihedsberøvelse, der finder sted som første led i en strafforfølgning.

Efter gældende grundlovs § 70 (forslagets § 64) har enhver, der administrativt er berøvet sin frihed, adgang til at anlægge rets sag mod vedkommende myndighed og således få beslutningen efterprøvet. Kommissionen har ikke anset denne ordning for at være betryggende, da det i mange tilfælde ikke vil være praktisk muligt for den pågældende at gennemføre en sådan sag.

Kommissionen foreslår derfor, at en person, der administrativt er berøvet sin frihed, skal kunne få sin sag indbragt for en domstol blot ved at fremsætte begæring herom.

En ordning som den foreslåede, vil kunne medføre en væsentlig forøgelse af de almindelige domstoles arbejde, hvorfor der efter forslaget åbnes adgang for lovgivningsmagten til at henlægge afgørelsen af sådanne sager til andre dømmende myndigheder, i Kommissionen foreslår endelig, at der i grundloven optages en bestemmelse om tilsyn med behandlingen af personer, der administrativt er berøvet deres frihed.

#### *Til § 73.*

Den gældende grundlovs § 79, der foruden „boligen“ (husundersøgelse) omtaler „beslaglæggelse og undersøgelse af breve og og andre papirer“, foreslås udvidet, således at også indgreb i post-, telegraf- og telefonhjemmeligheden kun kan ske efter en retskendelse, medmindre der ved lov hjemles særegen undtagelse. Erfaringen understre-

ger ønskeligheden af den her foreslåede udvidelse af beskyttelsen.

#### *Til § 74.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 80.

Stk. 1 og 2 er enslydende med den nævnte paragraf, alene bortset fra, at fristen i stk. 2 er ændret fra „14 dage“ til „tre søgnedage“.

Stk. 3 er nyt. Der er i kommissionen enighed om, at der ikke ved bestemmelsen om domstolsprøvelse af „ekspropriationsaktens lovlighed“, er taget stilling til spørgsmålet om domstolens adgang til at prøve lovens forenelighed med grundloven, jfr. i øvrigt bemærkningerne 11 § 64. Bestemmelsen udelukker, at der i en ekspropriationslov kan træffes bestemmelse om, at ekspropriationsakten ikke kan indbringes for domstolene.

Ved paragraffens sidste punktum overlades det til lovgivningsmagts afgørelse, hvorvidt spørgsmål vedrørende erstatningens størrelse mest hensigtsmæssigt kan henlægges til domstole, oprettet i dette øjemed. Indtil sådanne domstole måtte blive oprettet, henhører spørgsmålet under de almindelige domstole.

#### *Til § 75.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 81.

#### *Til § 76.*

I overensstemmelse med flere nye forfatninger samt De Forenede Nationers erklæring af 10. december 1948 om menneskerettighederne og andre mellemfolkelige overenskomster har kommissionen fundet det naturligt, at der også i den danske grundlov optages en bestemmelse, som fastslår samfundets interesse i at skabe rimelige arbejdsmuligheder for den enkelte.

Ved anvendelsen af ordet „arbejdsduelig“ er det udtrykt, at der bør gives den enkelte borger arbejdsmulighed i forhold til hans erhvervsevne.

Stk. 2 er enslydende med den gældende grundlovs § 82.

#### *Til § 77.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 83.

Den nævnte paragrafs 1. pkt. kan frem-



kalde det indtryk, at folkeskolen kun er bestemt for den ubemidlede del af befolkningen. I dag lader imidlertid langt den overvejende del af forældrene, også inden for de mere velstillede samfundslag, deres børn undervise i folkeskolen. Undervisning i folkeskolen, således som dennes begreb er fastslået ved folkeskolelov nr. 160 af 18. maj 1937 § 1, er — med enkelte undtagelser vedrørende eksamensmellemkolen — vederlagsfri.

Kommissionen har herefter ment, at skellet i den gældende grundlovs § 83, 1. pkt., mellem forældre, med og uden økonomisk evne til at sørge for deres børns oplærelse, bør slettes ved en bestemmelse om, at alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen.

#### *Til § 78.*

Det foreslås, at der efter de indledende ord i den tilsvarende bestemmelse i den gældende grundlov indsættes „i skrift og tale“. Skønt udtrykket „på tryk“ herefter strengt taget er overflødigt, har man dog ønsket at fremhæve ytringsfriheden i dens mest betydningsfulde fremtrædelsesform.

#### *Til § 79.*

Stk. 1 og stk. 3 svarer til den gældende grundlovs § 85.

For at skabe størst mulig retssikkerhed med hensyn til opløsning af politiske foreninger foreslås det, at sager angående opløsning af politiske foreninger skal kunne afgøres endeligt af rigets øverste domstol.

#### *Til § 80.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 86, alene med den ændring, at der i 1. pkt. er indsat ordene „uden forudgående tilladelse“. Allerede efter den gældende grundlov er det antaget, at borgernes adgang til at forsamle sig ikke kan gøres betinget af en forudgående tilladelse.

#### *Til §§ 81—84.*

Paragrafferne er enslydende med den gældende grundlovs §§ 87—90.

#### *Til § 85.*

Paragraffen er enslydende med den gældende grundlovs § 91, idet dog ordene „andet

familiefideikommis" er tilføjet. Bestemmelsen omfatter således også pengefideikommisser.

#### *Til § 86.*

Paragraffen har samme indhold som den gældende grundlovs § 92. Udtrykket „krigs- magten" er erstattet med udtrykket „for- svarsmagten", der anses at stemme bedre med moderne sprogbrug.

#### *Til § 87.*

Paragraffen er ny.

Som det fremgår af bemærkningerne til forslagens § 29, er der i forfatningskommissionen opnået enighed om, at valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene fremtidig skal være den samme som valgretsaldere til rigsdagen. Med hensyn til 2. pkt. bemærkes, at den kommunale valgretsaldere på Færøerne nu er 21 år.

#### *Til § 88.*

Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 93.

I den nævnte paragraf er det bestemt, at islandske statsborgere i henhold til dansk-islandsk forbundslov nyder de til dansk indfødsret knyttede rettigheder, der omhandles i visse andre bestemmelser i grundloven.

Indsættelsen af en sådan bestemmelse i grundloven blev i 1920 anset for nødvendig, idet islandske statsborgere ikke i følge ligerebestemmelsen kunne anses for danske statsborgere.

Som følge heraf må det — også efter op- hævelsen af dansk-islandsk forbundslov — anses for nødvendigt i grundloven at optage en tilsvarende bestemmelse under hensyn til ligeretsbestemmelsen i lov nr. 205 af 16. maj 1950 om ophævelse af forbundsloven m. m.

#### *Til § 89.*

Denne bestemmelse svarer til den gældende grundlovs § 94 med de ændringer, der følger af, at begrebet „rigsdagssamKng" foreslås ophævet, jfr. § 36, stk. 1, og at rigsdagen efter forslaget kun vil bestå af een forsamling.

Der er i forfatningskommissionen opnået enighed om at foreslå, at det fremtidig skal være tilstrækkeligt, at mindst 40 procent af samtlige stemmeberettigede har afgivet stemme for grundlovsforslaget ved

en folkeafstemning, jfr. i øvrigt bemærkningerne til forslaget § 42.

*Til § 90.*

Det vil være nødvendigt, at de af forsla-

gets bestemmelser, der vedrører rigsdagen, først træder i kraft, når nyvalget har fundet sted. For så vidt angår forslaget's øvrige bestemmelser, vil den nye grundlov kunne træde i kraft straks.

## Oversigt over grundlovsforslagets bestemmelser sammenholdt med de tilsvarende bestemmelser i gældende grundlov.

### Forslag til Danmarks Riges Grundlov.

### Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1915 med Ændringer af 10. September 1920.

#### Kapitel I.

##### § 1.

Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Kige.

##### § 2.

Regeringsformen er indskrænket-monarkisk. Kongemagten nedarves til mænd og kvinder efter de i tronfølgeloven . . . . . fastsatte regler.

##### § 3.

Den lovgivende magt er hos Kongen og rigsdagen i forening. Den udøvende magt er hos Kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.

##### § 4.

Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

#### Kapitel II.

##### § 5.

Kongen kan ikke uden rigsdagens samtykke være regent i andre lande.

##### 6.

Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke.

#### Kapitel I.

##### o 1.

Regeringsformen er indskrænket-monarkisk. Kongemagten er arvelig. Arvefølgen er den i Tronfølgeloven af 31. Juli 1853 Art. I og II. fastsatte.

##### § 2.

Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene.

##### v o.

Den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke og understøttes som saadan af Staten.

#### Kapitel II.

##### § 4.

Kongen kan ikke uden Rigsdagens Samtykke være Regent i andre Lande.

##### § 5.

Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke.

## § 7.

Kongen er myndig, når han har fyldt sit 18. år. Det samme gælder tronfølgeren.

## § 8.

Forinden Kongen tiltræder regeringen, afgiver han skriftligt i statsrådet en højtidelig forsikring om ubrødelig at ville holde grundloven. Af forsikringsakten udstedes tvende ligelydende originaler, af hvilke den ene overgives rigsdagen for at opbevares i sammes arkiv, den anden nedlægges i rigsarkivet. Kan Kongen som følge af fraværelse eller af andre grunde ikke umiddelbart ved tronskiftet afgive denne forsikring, føres regeringen, indtil dette sker, af statsrådet, medmindre anderledes ved lov bestemmes. Har Kongen allerede som tronfølger afgivet denne forsikring, tiltræder han umiddelbart ved tronskiftet regeringen.

## § 9.

Bestemmelser angående regeringens førelse i tilfælde af Kongens umyndighed, sygdom eller fraværelse fastsættes ved lov. Er der ved tronledighed ingen tronfølger, vælger rigsdagen en konge og fastsætter den fremtidige arvefølge.

## § 10.

Stk. 1. Statens ydelse til Kongen bestemmes for hans regeringstid ved lov. Ved denne fastsættes tillige, hvilke slotte og andre statsejendele der skal overlades Kongen til brug.

Stk. 2. Statsydelsen kan ikke behæftes med gæld.

## § 11.

For medlemmer af det kongelige hus kan der bestemmes årpenge ved lov. Årpenge kan ikke uden rigsdagens samtykke nydes uden for riget.

## § 6.

Kongen er myndig, naar han har fyldt sit 18de Aar. Det samme gælder om de koneelise Prinser.

## § 7.

Forinden Kongen tiltræder Regeringen, afgiver han skriftlig i Statsraadet en højtidelig Forsikring om ubrødelig at ville holde Grundloven. Af Forsikringsakten udstedes tvende ligelydende Originaler, af hvilke den ene overgives Rigsdagen for at opbevares i sammes Arkiv, den anden nedlægges i Rigsarkivet. Kan Kongen formedelst Fraværelse eller af andre Grunde ikke umiddelbart ved Tronskiftet afgive denne Forsikring, føres Regeringen, indtil dette sker, af Statsraadet, medmindre anderledes ved Lov bestemmes. Har Kongen allerede som Tronfølger afgivet denne Forsikring, tiltræder han umiddelbart ved Tronskiftet Regeringen.

## § 8.

Bestemmelser angaaende Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse fastsættes ved Lov. Er der ved Tronledighed ingen Tronfølger, vælger den forenede Rigsdag (§ 65) en Konge og fastsætter den fremtidige Arvefølge.

## § 9.

Statens Ydelse til Kongen bestemmes for hans Regeringstid ved Lov. Ved denne fastsættes tillige, hvilke Slotte og andre Statsejendele der skal overlades Kongen til Brug.

Statsydelsen kan ikke behæftes med Gæld.

## § 10.

For Medlemmer af det kongelige Hus kan der bestemmes Aarpenge ved Lov. Aarpenge kan ikke uden Rigsdagens Samtykke nydes udenfor Riget.

## K a p i t e l III.

## § 12.

Kongen har med. de i denne grundlov fastsatte indskrænkninger den højeste myndighed over alle rigets anliggender og udøver den gennem ministrene.

## § 13.

Kongen er ansvarsfri; hans person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

## § 14.

Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.

## § 15.

Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at rigsdagen har udtalt sin mistillid til ham.

Stk. 2. Udtaler rigsdagen sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er dannet. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.

## § 16.

Ministrene kan af Kongen eller rigsdagen tiltales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.

## K a p i t e l III.

## § 11.

Kongen har med. de i denne Grundlov fastsatte Indskrænkninger den højeste Myndighed over alle Rigets Anliggender og udøver den gennem sine Ministre.

## § 12.

Kongen er ansvarsfri; hans Person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse; deres Ansvarlighed bestemmes nærmere ved Lov.

## § 13.

Kongen udnævner og afskediger sine Ministre. Han bestemmer deres Antal og Forretningernes Fordeling imellem dem. Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en eller flere Ministres Underskrift. Enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen.

## § 14.

Ministrene kan af Kongen eller Folketinget tiltales for deres Embedsførelse. Rigsretten paakender de mod Ministrene for deres Embedsførelse anlagte Sager.

## § 17.

Stk. 1. Ministrene i forening udgør statsrådet, hvori tronfølgeren, når han er myndig, tager sæde. Kongen fører forsædet undtagen i det i § 8 nævnte tilfælde og i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten i henhold til bestemmelsen i § 9 måtte have tillagt statsrådet myndighed til at føre regeringen.

Stk. 2. I statsrådet forhandles alle love og vigtige regeringsforanstaltninger.

## § 18.

Er Kongen forhindret i at holde statsråd, kan han lade sagen forhandle i et ministerråd. Dette består af samtlige ministre under forsæde af statsministeren. Enhver minister skal da afgive sit votum til protokollen, og beslutning tages efter stemmeflerhed. Statsministeren forelægger den over forhandlingerne førte, af de tilstedeværende ministre underskrevne protokol for Kongen, der bestemmer, om han umiddelbart vil bifalde ministerrådets indstilling eller lade sig sagen foredrage i statsrådet.

## § 19.

Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden rigsdagens samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse rigsdagens medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan Kongen uden rigsdagens samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med rigsdagens samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan Kongen ikke uden rigsdagens samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som Kongen måtte

## § 15.

Ministrene i Forening udgør Statsraadet, hvori Tronfølgeren, naar han er myndig, tager Sæde. Kongen fører Forsædet undtagen i det i § 7 ommeldte Tilfælde og i de Tilfælde, hvor Lovgivningsmagten i Henhold til Bestemmelsen i § 8, 1ste Punktum, måtte have tillagt Statsraadet Myndighed til at føre Regeringen.

## § 16.

Alle Love og vigtige Regeringsforanstaltninger forhandles i Statsraadet. Er Kongen i enkelte Tilfælde forhindret fra at holde Statsraad, kan han lade Sagen forhandle i et Ministerraad. Dette bestaar af samtlige Ministre under Forsæde af den, som Kongen har udnævnt til Statsminister. Enhver Minister skal da afgive sit Votum til Protokollen, og Beslutning tages efter Stemme flerhed. Statsministeren forelægger den over Forhandlingerne førte, af de tilstedeværende Ministre underskrevne Protokol for Kongen, der bestemmer, om han umiddelbart vil bifalde Ministerraadets Indstilling eller lade sig Sagen foredrage i Statsraadet.

## § 18.

Kongen kan ikke uden Rigsdagens Samtykke erklære Krig eller slutte Fred, indgaa eller ophæve Forbund eller Handelstraktater, afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold.

træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges rigsdagen. Er rigsdagen ikke samlet, skal den uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Eigsdagen vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov.

#### § 20.

Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af rigsdagens medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og oprettholder regeringen forslaget, forelægges det rigsdagsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

#### § 19.

Kongen sammenkalder en ordentlig Rigsdag hvert Aar og tager Bestemmelse om, naar den skal sluttes. Dette kan dog ikke ske, forinden der i Henhold til § 48 er tilvejebragt lovlig Hjemmel for Skatternes Opkrævning og for Afholdelse af Statens Udgifter.

#### § 20.

Kongen kan indkalde Rigsdagen til overordentlige Samlinger, hvis Varighed beror paa hans Bestemmelse.

#### §21.

Kongen kan udsætte den ordentlige Rigsdags Møder paa bestemt Tid, dog uden

Rigsdagens Samtykke ikke længere end paa 2 Maaneder og ikke mere end en Gang i Aaret indtil dens næste ordentlige Samling.

§ 22.

Kongen kan opløse Folketinget.

Om Opløsningen af Landstinget gælder følgende:

Naar Folketinget har vedtaget et Lovforslag og mindst tre Maaneder inden en Rigsdagssamlings Slutning oversendt det til Landstinget, men Landstinget ikke har vedtaget dette Forslag, og der heller ikke opnaas en ligelydende Vedtagelse i Tingene, efter at et Fællesudvalg har afgivet Indstilling derom, og naar dernæst Folketinget efter dettes Fornylse gennem et paa Grund af Valgperiodens Udløb foretaget almindeligt Valg vedtager Forslaget uforandret paa en ordentlig Rigsdagssamling og paa ny oversender det til Landstinget indenfor den ovennævnte Tidsfrist, kan Kongen, hvis der da ikke opnaas Enighed mellem de to Ting om Forslaget, opløse Landstinget. — I øvrigt kan Landstinget kun opløses i Tilfælde af Grundlovsforandring (jfr. § 94).

Opløses et af Tingene, naar Rigsdagen er samlet, skal det andet Tings Møder udsættes, indtil hele Rigsdagen igen træder sammen. Dette skal ske inden to Maaneder efter Opløsningen.

§ 21.

Kongen kan for rigsdagen lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

§ 22.

Et af rigsdagen vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af Kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.

§ 23.

Kongen kan for Rigsdagen lade fremsætte Forslag til Love og andre Beslutninger.

§ 24.

Kongens Samtykke udfordres til at give en Rigsdagsbeslutning Lovskraft. Kongen befaler Lovens Kundgørelse og drager Omsorg for dens Fuldbyrdelse. Har Kongen ikke stadfæstet et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag inden næste Rigsdagssamling, er det bortfaldet (jfr. dog § 94).



## § 23.

I særdeles påtrængende tilfælde kan Kongen, når rigsdagen ikke kan samles, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod grundloven og altid straks efter rigsdagens sammentræden skal forelægges denne til godkendelse eller forkastelse.

## § 24.

Kongen kan benåde og give amnesti. Ministrene kan han kun med rigsdagens samtykke benåde for de dem af rigsretten idømte straffe.

## § 25.

Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gennem vedkommende regeringsmyndigheder sådanne bevillinger og undtagelser fra lovene, som enten ifølge de før 5. juni 1849 gældende regler er i brug, eller hvortil hjemmel indeholdes i en siden den tid udgiven lov.

## § 26.

Kongen har ret til at lade slå mønt i henhold til loven.

## § 27.

Stk. 1. Regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes ved lov. Ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret. Tjenestemænd, som udnævnes af Kongen, afgiver en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

Stk. 2. Om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov, jfr. dog herved § 65.

Stk. 3. De af Kongen udnævnte tjenestemænd kan kun forflyttes uden deres samtykke, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtæg-

## § 25.

I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, og altid straks efter den følgende Rigsdags Sammentræden skal forelægges denne, uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder. Foreløbige Love behandles først i Folketinget.

## § 26.

Kongen kan benaade og give Amnesti. Ministrene kan han kun med Folketingets Samtykke benaade for de dem af Rigsretten idømte Straffe.

## § 27.

Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gennem vedkommende Regeringsmyndigheder saadanne Bevillinger og Undtagelser fra Lovene, som enten ifølge de før 5te Juni 1849 gældende Regler er i Brug, eller hvortil Hjemmel indeholdes i en siden den Tid udgiven Lov.

## § 28.

Kongen har Ret til at lade slaa Mønt i Henhold til Loven.

## § 17.

Kongen besætter alle Embeder i samme Omfang som hidtil. Forandringer heri kan ske ved Lov. Ingen kan beskikkes til Embedsmand, som ikke har Indfødsret. Enhver Embedsmand, civil eller militær, afgiver en højtidelig Forsikring om at ville holde Grundloven.

Kongen kan afskedige de af ham ansatte Embedsmænd. Disses Pension fastsættes i Overensstemmelse med Pensionsloven.

Kongen kan forflytte Embedsmænd uden deres Samtykke, dog saaledes, at de ikke derved taber i Embedsindtægter, og at der gives dem Valget mellem saadan For-

ter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.

#### K a p i t e l IV.

##### § 28.

Rigsdagen udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland.

##### § 29.

Stk. 1. Valgret til rigsdagen har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget, og har nået den i stk. 2 omhandlede valgrets-alder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.

Stk. 2. Valgretsaldere er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov nr. . . . Ændring af den til enhver tid gældende valgrets-alder kan ske ved lov. Et af rigsdagen vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af Kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsaldere i overensstemmelse med § 42 stk. 4 har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.

##### § 30.

Stk. 1. Valgbar til Rigsdagen er enhver, som har valgret til denne, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af rigsdagen.

Stk. 2. Tjenestemænd, som vælges til medlemmer af rigsdagen, behøver ikke regeringens tilladelse til at modtage valget.

flyttelse og Afsked med Pension efter de almindelige Regler.

Undtagelser for visse Klasser af Embedsmænd foruden den i § 71 fastsatte bestemmes ved Lov.

#### K a p i t e l IV.

##### § 29.

Rigsdagen bestaar af Folketinget og Landstinget.

##### § 30.

Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som ha.: Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar og har fast Bopæl i Landet, medmindre vedkommende:

- a. ved Dom er fundet skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling uden at have faaet Æresoprejsning,
- b. nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt,
- c. er ude af Raadighed over sit Bo paa Grund af Konkurs eller Umyndiggørelse.

##### § 31.

Valgbar til Folketinget er enhver, som i Henhold til § 30 har Valgret til dette.

##### § 55.

Rigsdagsmændene er ene bundne ved deres Overbevisning og ikke ved nogen Forskrift af deres Vælgere.

Embedsmænd, som vælges til Rigsdagsmænd, behøver ikke Regeringens Tilladelse til at modtage Valget.

## § 31.

Stk. 1. Rigsdagens medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg.

Stk. 2. De nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven, der til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne fastsætter valgmåden, herunder hvorvidt forholdstalsvalgmåden skal føres igennem i eller uden forbindelse med valg i enkeltmandskredse.

Stk. 3. Ved den stedlige mandatfordeling skal der tages hensyn til indbyggertal, vælgertal og befolkningstæthed.

Stk. 4. Ved valgloven gives nærmere regler vedrørende valg af stedfortrædere og disses indtræden i rigsdagen samt angående fremgangsmåden i tilfælde, hvor omvalg måtte blive nødvendigt.

Stk. 5. Særlige regler om Grønlands repræsentation i rigsdagen kan gives ved lov.

## § 32.

Stk. 1. Rigsdagens medlemmer vadges for fire år.

Stk. 2. Kongen kan til enhver tid udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående rigsdagsmandater bortfalder, når nyvalg har fundet sted. Efter udnævnelse af et nyt ministerium kan valg dog ikke udskrives, forinden statsministeren har fremstillet sig for rigsdagen.

Stk. 3. Det påhviler statsministeren at foranledige, at nyvalg afholdes inden valgperiodens udløb.

Stk. 4. Mandaterne bortfalder i intet tilfælde, før nyvalg har fundet sted.

Stk. 5. Der kan ved lov gives særlige regler om færøske og grønlandske rigsdagsmandaters ikrafttræden og ophør.

Stk. 6. Mister et medlem af rigsdagen sin valgbarhed, bortfalder hans mandat.

## § 32.

Antallet af Folketingets Medlemmer fastsættes ved Valgloven, men maa ikke overstige 152.

Til Sikring af en ligelig Repræsentation af de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne bestemmer Valgloven Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder, hvorvidt Forholdstalsvalgmaaden skal føres igennem i eller uden Forbindelse med Valg i Enkeltmandskredse.

Ved Kredsinddeling skal der foruden til Indbyggertal tages Hensyn til Vælgertal og Befolkningstæthed.

## § 33.

Folketingets Medlemmer vælges paa 4 Aar. De faar et Vederlag, hvis Størrelse bestemmes ved Valgloven.

## § 57.

Kommer en gyldig valgt Rigsdagsmand i et af de Tilfælde, der udelukker fra Valgbarhed, mister han den af Valget nydende Ret.

Det bliver nærmere ved Lov at bestem-

me, i hvilke Tilfælde en Rigsdagsmand, der befordres til et lønnet Statsembede, skal underkastes Genvalg.

§ 54.

Stk. 7. Ethvert nyt medlem afgiver, når hans valg er godkendt, en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

Ethvert nyt Medlem afgiver, naar hans Valg er godkendt, en højtidelig Forsikring om at ville holde Grundloven.

§ 34.

Valgret til Landstinget har enhver Folketingsvælger, som har fyldt sit 35te<sup>e</sup> Aar og har fast Bopæl i vedkommende Landstingskreds.

§ 35.

Valgbar til Landstinget er enhver, der har Valgret til dette, naar han (hun) har fast Bopæl i vedkommende Landstingskreds.

Til Valgbarhed for de 19 landstingsvalgte Medlemmer af Landstinget, jfr. § 36, kræves ikke fast Bopæl i nogen bestemt Landstingskreds, men kun at de opfylder de øvrige Betingelser for Valgret til Landstinget.

§ 36.

Antallet af Landstingets Medlemmer maa ikke overstige 78.

10 vælges i København med Frederiksberg, indtil 48 i større Valgkredse, omfattende Land og Købstæder, 1 paa Bornholm, 1 paa Færøerne. 19 Medlemmer vælges efter Forholdstal af en Valgforsamling, bestaaende af de Personer, der den Dag, nye Valg til Landstinget udskrives (jfr. §§ 22 og 39), er Medlemmer af Tinget. Nærmere Regler fastsættes ved Valgloven.

Endelig Bestemmelse om Antallet af Landstingets Medlemmer og de nærmere Regler for disses Valg fastsættes ved Valgloven.

§ 37.

Landstingets Medlemmer vælges udenfor Færøerne af Valgmænd ved Forholdstalsvalg. Paa Færøerne foretages Valget af en

Valgforsamling, bestaaende af Lagtingets folkevalgte Medlemmer.

Valgmændene vælges ved Forholdstalsvalg. Valgloven fastsætter deres Antal og i øvrigt det nærmere vedrørende Valgene.

§ 38.

Antallet af Landstingsmedlemmer for hver Landstingskreds udenfor København med Frederiksberg, Bornholm og Færøerne fastsættes ved Valgloven omtrentlig efter Forholdet mellem Indbyggertallet i hver enkelt Landstingskreds og i de nævnte Landstingskredse tilsammen.

§ 39.

Landstingets Medlemmer vælges paa 8 Aar, dog at Halvdelen eller saa nær som muligt Halvdelen af de folkevalgte afgaar hvert 4de Aar. De 19 landstingsvalgte Medlemmer afgaar alle paa een Gang efter 8 Aars Forløb.

Landstingets Medlemmer faar samme Vederlag som Folketingets Medlemmer.

§ 33.

Rigsdagen afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.

§ 34.

Rigsdagen er ukrænkelig. Enhver, der antaster dens sikkerhed eller frihed, enhver, der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende befaling, gør sig skyldig i højforræderi.

K a p i t e l V.

§ 35.

Stk. 1. Nyvalgt rigsdag træder sammen kl. 12 den tolvte søgnedag efter valgdagen, dersom Kongen ikke har indkaldt den til møde forinden.

Stk. 2. Straks efter prøvelsen af mandaterne sættes rigsdagen ved valg af formand og næstformænd.

§ 53.

Hvert af Tingene afgør selv Gyldigheden af sine Medlemmers Valg.

§ 42.

Rigsdagen er ukrænkelig. Hvo der antaster dens Sikkerhed og Frihed, hvo der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende Befaling, gør sig skyldig i Højforræderi.

K a p i t e l V.

§ 59.

Hvert Ting vælger selv sin Formand og den eller dem, der i hans Forfald skal føre Forsædet.

## § 36.

Stk. 1. Rigsdagsåret begynder den første tirsdag i oktober og varer til samme tirsdag det følgende år.

Stk. 2. På rigsdagsårets første dag kl. 12 sammentræder medlemmerne til møde, hvor rigsdagen sættes påny.

## § 37.

Rigsdagen træder sammen på det sted, hvor regeringen har sit sæde. I overordentlige tilfælde kan rigsdagen dog samles andetsteds i riget.

## § 38.

I På det første møde i rigsdagsåret afgiver statsministeren, straks efter at rigsdagen er sat, en redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger, hvorefter en almindelig forhandling finder sted.

## § 39.

Rigsdagens formand indkalder rigsdagen til møde med angivelse af dagsorden. Det påhviler formanden at indkalde til møde, når mindst to femtedele af rigsdagens medlemmer eller statsministeren skriftligt fremsætter begæring herom med angivelse af dagsorden.

## § 40.

Ministrene har i embeds medfør adgang til rigsdagen og er berettigede til under forhandlingerne at forlange ordet, så ofte de vil, idet de i øvrigt iagttager forretningsordenen. Stemmeret udøver de kun, når de tillige er medlemmer af rigsdagen.

## § 41.

Stk. 1. Rigsdagen er berettiget til at foreslå og vedtage love.

## § 40.

Den ordentlige Rigsdag sammentræder den første Tirsdag i Oktober, dersom Kongen ikke har indkaldt den til at møde forinden.

## § 41.

Regeringens Sæde er Rigsdagens Forsamlingssted. I overordentlige Tilfælde kan Kongen dog sammenkalde den paa et andet Sted i Riget.

## § 58.

Ministrene har i Embeds Medfør Adgang til Rigsdagen og er berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de vil, idet de i øvrigt iagttager Forretningsordenen. Stemmeret udøver de kun, naar de tillige er Rigsdagsmænd.

## § 43.

Hvert af Tingene er berettiget til at foreslaa og for sit Vedkommende at vedtage Love.

Stk. 2. Et lovforslag kan ikke endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet af rigsdagen.

Stk. 3. Ved nyvalg og ved rigsdagsårets udgang bortfalder alle forslag til love og andre beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget.

### § 51.

Intet Lovforslag kan endeligt vedtages, forinden det 3 Gange har været behandlet af Tinget.

### § 52.

Naar et Lovforslag er vedtaget i det ene Ting, bliver det i den Form, hvori det er vedtaget, at forelægge det andet Ting; hvis det der forandres, gaar det tilbage til det første; foretages her atter Forandringer, gaar Forslaget paa ny til det andet Ting. Opnaas da ej heller Enighed, skal, naar et Ting forlanger det, hvert Ting udnævne et lige stort Antal Medlemmer til at træde sammen i et Udvalg, som afgiver Betænkning og gør Indstilling til Tingene. I Henhold til Udvalgets Indstilling finder da endelig Afgørelse Sted i hvert Ting for sig.

### § 42.

Stk. 1. Når et lovforslag er vedtaget af rigsdagen, kan en trediedel af rigsdagens medlemmer inden for en frist af tre søggedage fra forslagens endelige vedtagelse over for formanden begære folkeafstemning om lovforslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.

Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jfr. stk. 5, kan kun i det i stk. 6 omhandlede tilfælde stadfæstes af Kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret om folkeafstemning har fundet sted.

Stk. 3. Meddelelse om, at lovforslag i henhold til stk. 1 skal prøves ved folkeafstemning, tilstilles snarest statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med

meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.

Stk. 4. Ved folkeafstemningen stemmes for og mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende rigsdags vælgere, dog mindst 30 pct. af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Stk. 5. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovs form, medmindre det for disse sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 89.

Stk. 6. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af Kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en trediedel af rigsdagens medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folkeafstemning efter reglerne i stk. 3 og 4. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 7. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.



## § 43.

Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden ifølge lov.

## § 44.

Stk. 1. Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.

Stk. 2. Om udlændinges adgang til at blive ejere af fast ejendom fastsættes regler ved lov,

## § 45.

Stk. i. Forslag til finanslov for det kommende finansår skal fremsættes for rigsdagen senest fire måneder før finansårets begyndelse.

Stk. 2. Kan behandlingen af finanslovforslaget for det kommende finansår ikke ventes tilendebragt inden finansårets begyndelse, skal forslag til en midlertidig bevillingslov fremsættes for rigsdagen.

## § 46.

Ingen Skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved Lov; ej heller noget Mandskab udskrives, noget Statslaan optages eller nogen Staten tilhørende Domæne afhændes uden i følge Lov.

## § 50.

Ingen Udlænding kan faa Indfødsret uden ved Lov.

Om Udlændinges Adgang til at blive Ejere af fast Ejendom her i Landet fastsættes Regler ved Lov.

## § 47.

Paa hver ordentlig Rigsdag, straks efter, at samme er sat, fremlægges Forslag til Finansloven for det følgende Finansaar, indeholdende et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter.

Kan Behandlingen af Finanslovforslaget for det kommende Finansaar ikke ventes tilendebragt inden Finansaarets Begyndelse, forelægger Regeringen Forslag til en midlertidig Bevillingslov, hvorefter den bemyndiges til at opkræve de lovhjemlede Skatter og Statens øvrige Indtægter og til at afholde de Udgifter, der er fornødne for Statshusholdningens uforstyrrede Førelse, hvorved iagttages, at i intet Tilfælde de enkelte ved den sidste Finanslov og de sig dertil sluttende Tillægsbevillingslove hjemlede ordentlige Udgiftsposter overskrides, og at der til Foranstaltninger, der ligger udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, kun kan afholdes de Udgifter, som er nødvendige for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang, og det hverken ud over de til de paagældende overordentlige Foranstaltninger tidligere bevilgede eller ud over de til Arbejdernes Fortsættelse i det paagældende Finansaar ved Lov fastsatte eller ved tidligere Finans- eller Tillægsbevillingslov bestemt forudsatte Beløb.

Forslag til Finanslove, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove behandles først i Folketinget.

## § 46.

Stk. 1. Forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af rigsdagen, må skatterne ikke opkræves.

Stk. 2. Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af rigsdagen vedtagne finanslov eller i en af rigsdagen vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

## § 47.

Stk. 1. Statsregnskabet skal fremlægges for rigsdagen senest seks måneder efter finansårets udløb.

Stk. 2. Rigsdagen vælger et antal revisorer. Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan fordre sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorerens antal og virksomhed fastsættes ved lov.

Stk. 3. Statsregnskabet med revisorerens bemærkninger forelægges rigsdagen til beslutning.

## § 48.

Rigsdagen fastsætter selv sin forretningsorden, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende forretningsgang og ordens opretholdelse.

## § 49.

Rigsdagens møder er offentlige. Formanden eller det i forretningsordenen bestemte antal medlemmer eller en minister kan dog forlange, at alle uvedkommende fjernes, hvorpå det uden forhandling afgøres, om sagen skal forhandles i et offentligt eller lukket møde.

## § 48.

Forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtaget af Rigsdagen, maa Skatterne ej opkræves. Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i den af Rigsdagen vedtagne Finanslov eller i en a i Rigsdagen vedtagen Tillægsbevillingslov eller midlertidig Bevillingslov.

## § 49.

Rigsdagen vælger fire lønnede Revisorer. Disse gennemgaar det aarlige Statsregnskab og paaser, at samtlige Statens Indtægter deri er opførte, og at ingen Udgift uden Hjemmel i Finansloven eller anden Bevilingslov har fundet Sted. De kan fordre sig alle fornødne Oplysninger og Aktstykker meddelte. — Det aarlige Statsregnskab — med Revisorernes Bemærkninger — forelægges derefter Rigsdagen, som med Hensyn til samme tager Beslutning.

Forandringer i disse Bestemmelser kan ske ved Lov.

Naar Valg af Statsrevisorer skal finde Sted, udnævner hvert Ting 15 Medlemmer til at træde sammen i et Udvalg, der ved Forholdstalsvalg foretager Valget.

## § 64.

Hvert af Tingene fastsætter de nærmere Bestemmelser, som vedkommer Forretningsgangen og Ordens Opretholdelse.

## § 63.

Tingenes Møder er offentlige. Dog kan Formanden eller det i Forretningsordenen bestemte Antal Medlemmer forlange, at alle uvedkommende fjernes, hvorpaa Tinget afgør, om Sagen skal forhandles i offentligt eller hemmeligt Møde.

## § 50.

Rigsdagen kan kun tage beslutning, når over halvdelen af medlemmerne er til stede og deltager i afstemningen.

## § 51.

Rigsdagen kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge almen vigtige sager. Kommissionerne er berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder.

## § 52.

Rigsdagens valg af medlemmer til kommissioner og hverv sker efter forholdstal.

## § 53.

Ethvert medlem af Rigsdagen kan med dennes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

## § 54.

Andragender kan kun overgives til rigsdagen ved et af dennes medlemmer.

## § 55.

Ved lov bestemmes, at rigsdagen vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af rigsdagen, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

## § 56.

Rigsdagen antager fornøden juridisk medhjælp til bistand under sin behandling af forslag til love om andre beslutninger. Nærmere regler herom fastsættes i forretningsordenen.

## § 60.

Intet af Tingene kan tage nogen Beslutning, naar ikke over Halvdelen af dets Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen.

## § 44.

Hvert af Tingene kan indgive Adresser til Kongen.

## § 45.

Hvert af Tingene kan nedsætte Kommissioner af sine Medlemmer til at undersøge almen vigtige Sager. Saadanne Kommissioner er berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige Oplysninger saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder.

Tingenes Valg af Medlemmer til Kommissioner og Hverv sker efter Forholdstal; skal begge Ting repræsenteres, sker Valget paa den i § 49 om Valget af Statsrevisorer foreskrevne Maade.

## § 61.

Enhver Rigsdagsmand kan i det Ting, hvortil han hører, med dets Samtykke bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling og derom æske Ministrenes Forklaring.

## § 62.

Intet Andragende maa overgives noget af Tingene uden gennem et af dets Medlemmer.

## § 57.

Rigsdagsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.

## § 58.

Intet medlem af rigsdagen kan uden dennes samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er grebet på fersk gerning. For sine ytringer på rigsdagen kan intet af dens medlemmer uden rigsdagens samtykke drages til ansvar uden for samme.

## § 59.

Rigsdagens medlemmer oppebærer et vederlag, hvis størrelse fastsættes ved valgloven-

## K a p i t e l VI.

## § 60.

Stk. 1. Rigsretten består af præsidenten for rigets øverste domstol, der tillige er rigsrettens præsident, samt af de øvrige medlemmer af rigets øverste domstol og et til disse svarende antal dommere valgt af rigsdagen blandt dennes medlemmer. For hver af de valgte vælges tillige en stedfortræder. Kan i et enkelt tilfælde nogle af den øverste domstols medlemmer ikke deltage i sagens

## § 55.

Rigsdagsmændene er ene bundne ved deres Overbevisning og ikke ved nogen Forskrift af deres Vælgere.

Embedsmænd, som vælges til Rigsdagsmænd, behøver ikke Regeringens Tilladelse til at modtage Valget.

## § 56.

Saa længe Rigsdagen er samlet, kan ingen Rigsdagsmand tiltales eller underkastes Fængsling af nogen Art uden Samtykke af det Ting, hvortil han hører, medmindre han er grebet paa fersk Gerning. For sine Ytringer paa Rigsdagen kan intet af dens Medlemmer uden Tingets Samtykke drages til Ansvar udenfor samme.

## § 33.

Folketingets Medlemmer vælges paa 4 Aar. De faar et Vederlag, hvis Størrelse bestemmes ved Valgloven.

## § 65.

Den forenede Rigsdag dannes ved Sammentræden af Folketinget og Landstinget. Til at tage Beslutning udfordres, at over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen. Den vælger selv sin Formand og fastsætter i øvrigt de nærmere Bestemmelser, der vedkommer Forretningsgangen.

## K a p i t e l VI.

## § 66.

Rigsretten bestaar af de ordentlige Medlemmer af Landets øverste Domstol og et tilsvarende Antal af Landstinget blandt dets egne Medlemmer paa 4 Aar valgte Dommere. Kan i et enkelt Tilfælde ikke det fulde Antal af den øverste Domstols ordentlige Medlemmer deltage i Sagens Behandling og Paakendelse, fratræder et tilsvarende Antal af de af Landstinget sidst eller med

behandling og påkendelse, fratræder et tilsvarende antal af de af rigsdagen sidst valgte rigsretsmedlemmer.

Stk. 2. Valg af dommere til rigsretten og stedfortrædere for disse finder sted straks ved hver nyvalgt rigsdags sammentræden. Foretages nyvalg til rigsdagen, efter at der er rejst sag for rigsretten, beholder dog de af rigsdagen valgte medlemmer deres sæde i retten for denne sags vedkommende.

#### § 61.

Stk. 1. Rigsretten påkender de af Kongen eller rigsdagen mod ministrene anlagte sager.

Stk. 2. For rigsretten kan Kongen med rigsdagens samtykke lade også andre tiltale for forbrydelser, som han finder særdeles farlige for staten.

#### § 62.

Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov. Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes.

#### § 63.

Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.

#### § 64.

Stk. 1. Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling.

Stk. 2. Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole. Den endelige afgørelse skal i så fald henhøre under dommere, som nyder den i § 65 fastsatte uafhængighed.

#### § 65.

Dommerne har i deres kald alene at rette

det mindste Stemmetal valgte Rigsretsmedlemmer. — Retten vælger selv sin Formand af sin Midte.

Foretages nyt Valg til Landstinget, efter at der er rejst Sag for Rigsretten, beholder dog de af Tinget valgte Medlemmer deres Sæde i Retten for denne Sags Vedkommende.

Forandring i Bestemmelserne om Rigsretten kan ske ved Lov.

#### § 67.

Rigsretten paakender de af Kongen eller Folketinget mod Ministrene anlagte Sager.

For Rigsretten kan Kongen lade også andre tiltale for Forbrydelser, som han finder særdeles farlige for Staten, naar Folketinget giver sit Samtykke dertil.

Den dømmende Magts Udøvelse kan kun ordnes ved Lov.

#### § 69.

Retsplejen bliver at adskille fra Forvaltningen efter Regler, der fastsættes ved Lov.

#### § 70.

Domstolene er berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Den, der vil rejse saadant Spørgsmaal, kan dog ikke ved at bringe Sagen for Domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens Befaling.

#### § 71.

Dommerne har i deres Kald alene at

sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65de år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder.

#### § 66.

Stk. 1. I retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang.

Stk. 2. I strafferetsplejen skal lægmænd medvirke. Det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted, herunder i hvilke sager nævninger skal medvirke.

### Kapitel VII.

#### § 67.

Folkekirkens forfatning ordnes ved lov.

#### § 68.

Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

#### § 69.

Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen.

#### § 70.

De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov.

#### § 71.

Ingen kan på grund af sin trosbekendelse berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller undrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

rette sig efter Loven. De kan ikke afsættes uden ved Dom, ej heller forflyttes mod deres Ønske, udenfor de Tilfælde, hvor en Omordning af Domstolene finder Sted. Dog kan den Dommer, der har fyldt sit 65de Aar, afskediges, men uden Tab af Indtægter.

#### § 72.

Offentlighed og Mundtlighed skal saa snart og saa vidt som muligt gennemføres ved hele Retsplejen.

I Misgerningssager og i Sager, der rejser sig af politiske Lovovertrædelser, skal Nævninger indføres.

### Kapitel VII.

#### § 73.

Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov.

#### § 74.

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

#### § 75.

Ingen er pligtig at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, som er hans egen.

#### § 76.

De fra Folkekirken afvigende Trossamfunds Forhold ordnes nærmere ved Lov.

#### § 77.

Ingen kan paa Grund af sin Trosbekendelse berøves Adgang til den fulde Nydelse af borgerlige og politiske Rettigheder eller unddrage sig Opfyldelsen af nogen almindelig Borgerpligt.

## Kapitel VIII.

## § 72.

Stk. 1. Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.

Stk. 2. Frihedsberøvelse kan kun finde sted med hjemmel i loven.

Stk. 3. Enhver, der anholdes, skal inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget kendelse, der afsiges snarest muligt og senest inden tre dage, afgøre, om han skal fængsles, og hvis han kan løslades mod sikkerhed, bestemme dennes art og størrelse. Denne bestemmelse kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

Stk. 4. Den kendelse, som dommeren afsiger, kan af vedkommende straks særskilt indankes for højere ret.

Stk. 5. Ingen kan underkastes varetægtsfængsel for en forseelse, som kun kan medføre straf af bøde eller hæfte.

Stk. 6. Uden for strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, forelægges til prøvelse for de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Stk. 7. Behandlingen af de i stk. 6 nævnte personer undergives et af rigsdagen valgt tilsyn, hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse.

## § 73.

Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse. Det samme gælder om brud på post-, telegraf- og telefonhjemmeligheden.

## Kapitel VIII.

## § 78.

Enhver, der anholdes, skal inden 24 Timer stilles for en Dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes paa fri Fod, skal Dommeren ved en af Grunde ledsaget Kendelse, der afgives snarest muligt og senest inden 3 Dage, afgøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod Sikkerhed, bestemme dennes Art eller Størrelse.

Den Kendelse, som Dommeren afsiger, kan af vedkommende straks særskilt indankes for højere Ret.

Ingen kan underkastes Varetægtsfængsel for en Forseelse, som kun kan medføre Straf af Pengebod eller simpelt Fængsel.

## § 79.

Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer maa, hvor ingen Lov hjemler en særegen Undtagelse, alene ske efter en Retskendelse.

## § 74.

Stk. 1. Ejeiidomsretteii er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske i følge lov og mod fuldstændig erstatning.

Stk. 2. Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en trediedel af rigsdagens medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslagens endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til rigsdagen har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af den derefter sammentrædende rigsdag.

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelse af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.

## § 75.

Alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov.

## § 76.

Stk. 1. Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Stk. 2. Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

## § 77.

Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen.

## § 80.

Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstaa sin Ejendom, uden hvor Almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge Lov og mod fuldstændig Erstatning.

Naar et Lovforslag vedrørende Ekspropriation af Ejendom er vedtaget, kan  $\frac{1}{3}$  af Folketingets Medlemmer senest 14 Dage efter Forslagets endelige Vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig Stadfæstelse, naar nye Valg til Folketinget har fundet Sted. og Forslaget paa ny er vedtaget af den derefter sammentrædende Rigsdag.

## § 81.

Alle Indskrænkninger i den fri og lige Adgang til Erhverv, som ikke er begrundede i det almene Vel, skal hæves ved Lov.

## § 82.

Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis Forsørgelse ikke paahviler nogen anden, er berettiget til Hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyder.

## § 83.

De Børn, hvis Forældre ikke har Evne til at sørge for deres Oplærelse, har Ret til fri Undervisning i Folkeskolen. Forældre eller Værger, der selv sørger for, at Børnene faar en Undervisning, der kan staa Maal med, hvad der almindeligt kræves i Folkeskolen, er ikke pligtige at lade Børnene undervise i Folkeskolen.



## § 78.

Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingen-sinde påny indføres.

## § 79.

Stk. 1. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal anlægges ved landsretten med appel til rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.

## § 80.

Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

## § 81.

Ved opløb må den væbnede magt, når den ikke angribes, kun skride ind, efter at mængden tre gange i Kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.

## § 82.

Enhver våbenfør mand er forpligtet til med sin person at bidrage til fædrelandets forsvar efter de nærmere bestemmelser, som loven foreskriver.

## § 84.

Enhver er berettiget til paa Tryk at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kan ingen Sinde paa ny indføres.

## § 85.

Borgerne har Ret til uden foregaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed. Ingen Forening kan opheves ved en Regeringsforanstaltning. Dog kan en Forening foreløbig forbydes; men der skal da straks anlægges Sag imod den til dens Ophævelse.

## § 86.

Borgerne har Ret til at samle sig ubevæbnede. Offentlige Forsamlinger har Politiet Ret til at overvære. Forsamlinger under aaben Himmel kan forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred.

## § 87.

Ved Opløb maa den væbnede Magt, naar den ikke angribes, kun skride ind, efter at Mængden 3 Gange i Kongens og Lovens Navn forgæves er opfordret til at skilles.

Enhver vaabenfør Mand er forpligtet til med sin Person at bidrage til Fædrelandets Forsvar efter de nærmere Bestemmelser, som Loven foreskriver.

## § 83.

Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.

## § 84.

Enhver i lovgivningen til adel, titel og rang knyttet forret er afskaffet.

## § 85.

Intet len, stamhus, fideikommissgods eller andet familiefideikommis kan for fremtiden oprettes.

## § 86.

For forsvarsmagten er de i §§ 72, 79 og 80 givne bestemmelser kun anvendelige med de indskrænkninger, der følger af de militære loves forskrifter.

## K a p i t e l I X.

## § 87.

Valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene er den for valg til rigsdagen til enhver tid gældende. For Færøernes og Grønlands vedkommende fastsættes valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene ved lov eller i henhold til lov.

Islandske statsborgere, der i medfør af loven om ophævelse af dansk-islandsk forbundslov m. m. nyder lige ret med danske statsborgere, bevarer de i denne grundlov hjemlede rettigheder, der er knyttede til dansk indfødsret.

## K a p i t e l X.

Vedtager rigsdagen et forslag til en ny grundlovbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til rigsdagen. Vedtages forslaget i uændret skikkelse

## § 89.

Kommunernes Ret til under Statens Tilsyn selvstændigt at styre deres Anliggender ordnes ved Lov.

## § 90.

Enhver i Lovgivningen til Adel, Titel og Rang knyttet Forret er afskaffet.

## § 91.

Intet Len, Stamhus eller Fideikommissgods kan for Fremtiden oprettes; det skal ved Lov nærmere ordnes, hvorledes de nu bestaaende kan overgaa til fri Ejendom.

## § 92.

For Krigsmagten er de i §§ 78, 85 og 86 givne Bestemmelser kun anvendelige med de Indskrænkninger, der følger af de militære Loves Forskrifter.

## K a p i t e l I X.

## § 93.

Under i øvrigt lige Vilkaar nyder islandske Statsborgere i Henhold til Dansk-Islandsk Forbundslov de Rettigheder, som omhandles i §§ 17, 30, 31, 34 og 35 og er knyttede til dansk Indfødsret.

## K a p i t e l X.

## § 94.

Forslag til Forandring i eller Tillæg til nærværende Grundlov kan fremsættes saavel paa ordentlig som paa overordentlig Rigsdag. Vedtages et Forslag til en ny Grundlovs-

af den efter valget følgende rigsdag, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge rigsdagsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for rigsdagens beslutning, og stadfæstes denne af Kongen, er den grundlov.

bestemmelse i begge Ting, og Regeringen vil fremme Sagen, opløses Rigsdagen, og almindelige Valg foregaar baade til Folketinget og til Landstinget. Vedtages Beslutningen af den efter Valget følgende ordentlige eller overordentlige Rigsdag, bliver den inden et halvt Aars Forløb at forelægge Folketingsvælgerne til Godkendelse eller Forkastelse ved en direkte Afstemning. De nærmere Regler for denne Afstemning fastsættes ved Lov. Har et Flertal af de i Afstemningen deltagende og mindst 45 pct. af samtlige Vælgere afgivet deres Stemme for Rigsdagens Beslutning, og stadfæstes denne af Kongen, er den Grundlov.

## K a p i t e l X I.

### § 90.

Denne grundlov træder i kraft straks. Dog vedbliver den i henhold til Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 senest valgte rigsdag at bestå, indtil nyvalg har fundet sted i overensstemmelse med reglerne i kapitel IV. Indtil nyvalg har fundet sted, forbliver de i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 for rigsdagen fastsatte bestemmelser i kraft.

### Forslag til tronfølgelov.

Tronen nedarves indenfor kong Christian X og dronning Alexandrines efterslægt.

Ved en konges død overgår tronen til hans søn eller datter, således at søn går forud for datter, og i tilfælde af, at der er flere børn af samme køn, den ældre går forud for den yngre.

Er et af kongens børn afdøet ved døden, træder vedkommendes afkom i dets sted efter linealfølgen og de i stk. 1 fastsatte regler.

#### § 3.

Dør en konge uden at efterlade sig til tronen arveberettiget afkom, overgår tronen til hans broder eller søster med fortrin for broder. Har kongen flere søskende af samme køn, eller er nogen af hans søskende afdøet ved døden, finder reglerne i § 2 tilsvarende anvendelse.

Er der ingen arveberettigede i henhold til bestemmelsen i §§ 2 og 3, overgår tronen til den derefter nærmeste sidelinie indenfor kong Christian X og dronning Alexandrines efterslægt efter linealfølgen og med tilsvarende fortrin for mænd frem for kvinder og for ældre frem for yngre som fastsat i §§ 2 og 3.

#### § 5.

Kun børn født i lovligt ægteskab har arveret til tronen.

Til kongens indgåelse af ægteskab udfordres rigsdagens samtykke.

Indgår en til tronen arveberettiget person ægteskab uden kongens i statsrådet givne samtykke, mister den pågældende arveretten til tronen for sig og de i ægteskabet fødte børn og disses afkom.

#### § 6.

Bestemmelserne i §§ 2—5 finder tilsvarende anvendelse i tilfælde af, at en konge frasiger sig tronen.

Denne lov træder i kraft samtidig med Danmarks Riges Grundlov af. . . . .

### Bemærkninger til forslag til tronfølgelov.

Der har i forfatningskommissionen været enighed om, at det er ønskeligt, at der gives kvinder adgang til at arve den danske trone, samtidig med at arveretten begrænses til kong Christian X og dronning Alexandrines efterslægt. Kommissionen har ladet de ærlige juridiske spørgsmål, som en ændring af tronfølgeloven af 31. juli 1853 i sig selv, undersøge af professor, dr. jur. Stig Juul.

Den nuværende grundlovs § 1 grundlovsfæstei artiklerne I og II i tronfølgeloven af 1853. I henhold hertil nedarves tronen efter førstefødselsretten og den agnatiske linealfølge til mandlige efterkommere af kong Christian IX og dronning Louise. Ændringer i disse bestemmelser kan kun ske i overensstemmelse med reglerne om ændring af grundloven.

Forud for tronfølgeloven af 1853 gennemførtes forhandlinger med fremmede fyrstehuse om disses arveret til tronen i selve kongeriget samt i Slesvig, Holsten og Lauenborg, og der blev i 1852 i London indgået en traktat mellem Danmark og en række lande med monarkisk regeringsform.

Kommissionen har derfor ladet undersøge, hvorvidt efterkommere af fyrstelige huse, som i sin tid gav afkald på den danske trone, fortsat ville være bundet af de i sin tid meddelte arveafkald. På grundlag af disse undersøgelser kan kommissionen fastslå, at intet fremmed fyrstehus vil have krav på den danske trone i tilfælde af en ændring i tronfølgeloven.

Det vil ligeledes være unødvendigt at indhente samtykke til en ændring i tronfølgeloven fra de stater, der underskrev eller tilsluttede sig London-traktaten af 1852. Dette skyldes først og fremmest, at Danmark ikke ved traktaten påtog sig nogen forpligtelse overfor disse.

Endvidere har kommissionen ladet undersøge, hvorvidt en ændring af tronfølgen ville være i strid med nogen ret, som mandlige efterkommere, mand af mand efter

Christian IX, kunne gøre gældende. Det er imidlertid givet, at ændringen af grundloven må være bindende også for kongehusets medlemmer. Medlemmer af kongehuset, som enten ligefrem mister deres arveret til tronen, eller som fremtidig, må vige for andre arveberettigede personer som følge af en grundlovsændring af tronfølgeloven, vil derfor ikke kunne fremsætte noget juridisk krav om erstatning.

Efter at det således var konstateret, at der ikke fra nogen side ville kunne rejses retskrav mod den danske stat ved en ændring af tronfølgeloven, har kommissionen gennemgået de gældende europæiske tronfølgeordninger.

Den foreslåede ordning er i hovedtrækene i overensstemmelse med de i Holland og England gældende regler.

#### *Til § 1.*

I modsætning til tronfølgeloven af 1853, som lader tronen nedarves indenfor kong Christian IX og dronning Louises efterslægt, er arveretten foreslået begrænset til kong Christian X og dronning Alexandrines efterslægt. Ved gennemførelsen af den nye arvefølge, hvorefter kvinder kan bestige tronen, har der været enighed om, at denne arvefølge ikke kunne udstrækkes til at gælde hele kong Christian IX's efterslægt, idet dette ville medføre, at et stort antal medlemmer af udenlandske fyrstehuse automatisk blev arveberettigede til den danske trone. Valget måtte derfor stå imellem at opretholde bestemmelserne i tronfølgeloven af 1853 for det tilfælde, at kong Christian X's efterslægt uddøde, og helt at opgive disse bestemmelser, således at de indtræder i troledighed, når der ikke længere findes arveberettiget afkom efter kong Christian X. Af disse løsninger har kommissionen bestemt sig for den sidste.

### Til § 2.

En kvindelig arvefølge vil kunne tænkes gennemført efter meget forskellige principper. I følge de før tronfølge-loven af 1853 gældende arveregler, der indholdtes i kongeloven af 1665, kunne kvinder vel arve tronen, men det var en forudsætning herfor, at der ikke fandtes nogen mand, som nedstammede fra kong Frederik III, udelukkende gennem mænd, selv om han kun i sidelinien var beslægtet med den afdøde konge.

I modsætning til denne såkaldt agnatiske - kognatiske arvefølge fastslår lovens §§ 2—4 en ren lineal-kognatisk arvefølge. Herefter bliver der ikke tale om, at en person, som i sidelinien er beslægtet med den afdøde konge, kan bestige tronen, så længe der findes afkom efter den afdøde.

Det bemærkes, at overalt, hvor loven taler om en konge, omfatter dette udtryk også en regerende dronning.

I stk. 1 gives der kongens sønner fortrin fremfor hans døtre. Dette er i overensstemmelse med, hvad der gælder i andre lande, som anerkender kognatisk arvefølge. Det samme gælder fortrinnet for den ældre frem for den yngre. En yngre søn vil altså gå forud for en ældre datter, selv om han måtte være født i et andet ægteskab end denne.

Ifølge stk. 2 træder afkommet efter en afdød søn eller datter i dennes sted. Bestemmelsen fastslår i denne forbindelse udtrykkeligt, at de om linealfølgen gældende regler kommer til anvendelse, d. v. s. at hvis der findes flere arveberettigede linier efter den afdøde, bestemmes disses indbyrdes forhold efter den stilling, hovedet for linien indtager eller ville indtage, såfremt den pågældende var i live. Den fra en afdød ældre søn nedstammende linie vil således gå forud for en yngre søn, som endnu er i live, selv om den pågældende linie måske kun omfatter kvinder. Ligeledes vil en ældre afdød datters datter gå forud for en afdød yngre datters søn. Inden for den enkelte linie går arveberettiget fader eller moder forud for søn og datter. Ved henvisningen til stk. 1 løses spørgsmålet om, hvorledes der skal forholdes, såfremt der i samme linie findes flere, lige nære arvinger.

### Til § 3.

Denne bestemmelse lader det i § 2 for den afdøde konges afkom fastslåede lineal-

princip finde anvendelse på den såkaldte 1. sidelinie, d. v. s. de personer, som nedstammer fra den afdøde konges fader eller moder. Det er uden betydning, om de personer, som udgør ældste slægtled indenfor denne linie, er hel- eller halvsvøskende til den afdøde konge, men det må naturligvis i overensstemmelse med § 1 kræves, at eventuelle halvsvøskende er børn af den person, gennem hvem arveretten til tronen er erhvervet. I øvrigt følger det af henvisningen til § 2, at f. eks. kongens afdøde broders kvindelige afkom går forud for kongens søsters sønner og sønnesønner, og at forældre går forud for børn af samme linie.

### Til § 4.

Denne bestemmelse gennemfører de i de foregående paragraffer indeholdte principper for de fjerne sidelinier indenfor kong Christian X og dronning Alexandrines efterslægt og omfatter hele denne, idet antallet af arveberettigede sidelinier ikke er begrænset.

### Til § 5.

stk. 1. I modsætning til tronfølge-loven af 1853, der stillede krav om, at de til tronen arveberettigede personer skulle være „avlet i ret lovligt ægteskab“, har loven kun krævet, at vedkommende skal være født i sådant ægteskab. Bestemmelsen i tronfølge-loven af 1853 vil på baggrund af de mellemliggende reformer af retestillingen for børn født uden for ægteskab næppe føles tidssvarende i vore dage, og i tilfælde af, at det måtte godtgøres, at et i ægteskab født barn ikke var den til tronen arveberettigede faders barn, ville barnet ikke opfylde betingelsen for selv at være arveberettiget, nemlig at tilhøre kong Christian X og dronning Alexandrines efterslægt. Derimod har man ikke ment at kunne udstrække arveretten til børn født udenfor ægteskab, selv om faderskabet måtte være fastslået, eller moderen måtte være arveberettiget til tronen.

Ved ændring af udtrykket „ret lovligt ægteskab“ til „lovligt ægteskab“ er kun tilset en modernisering af tronfølge-lovens sprogbrug, og der foreligger ikke nogen realitetsændring. Det må fremdeles kræves, at der foreligger et gyldigt ægteskab efter dansk ret, herunder dansk international privatret, ligesom de særlige offentlige krav til ægteskabets gyldighed (jfr. de følgende bestemmelser) må være opfyldt.

Når bestemmelsen fastslår, at kun børn født i lovligt ægteskab har arveret til tronen, må dette forstås således, at også de arveoverførende mellemlid opfylder denne betingelse, idet det er en forudsætning for at have arveret til tronen, at vedkommendes ascender selv havde erhvervet en sådan ret ved deres fødsel.

*stk. 2.* Denne bestemmelse indeholder en vigtig nydannelse i dansk forfatningsret. Den bygger *ikke* på de forestillinger, som har affødt jævnbyrdighedsbestemmelser i ældre europæisk fyrsteret, men som i øvrigt ikke er forekommet i dansk forfatningsret. Den er motiveret ved, at den regerende konges eller dronnings ægteskab — således som er faringerne fra udlandet i de sidste årtier har vist — er et spørgsmål, som kan få vidtækkende statsretlige og politiske konsekvenser. Dette gælder ikke mindst i tilfælde af, at en konge eller regerende dronning måtte indgå ægteskab med en regent eller tronarving i et fremmed land.

Det af rigsdagen meddelte samtykke må dog efter omstændighederne kunne gøres betinget af, at de i ægteskabet fødte børn og disses afkom enten slet ikke få arveret til tronen eller i hvert fald skal stå tilbage for andre tronarvinger.

Efter art. 21 i kongeloven af 1665 udfordres kongens samtykke til prinsers og prinsessers ægteskab. I følge hidtidig praksis gives dette samtykke uden ministerkontrasignatur. I modsætning hertil bestemmer *stk. 3*, at kongens tilladelse til arveberettigedes ægteskab i fremtiden skal gives *i statsrådet*. Som retsvirkning af, at ægteskabet indgås uden sådant samtykke, foreskriver loven, at vedkommende ikke blot berøver sit eventuelle fremtidige afkom arveret til tronen, men også mister den for sit eget vedkommende. Deimod berøre? den arveret, som måtte tilkomme børn, født i et tidligere ægteskab, ikke af, at deres fader eller moder irdgår nyt ægteskab uden fornødent samtykke.

### **Mindretalsudtalelse af Ingeborg Hansen.**

Gennem politisk reformarbejde i det sidste halve århundrede er det lykkedes at få indført, at mænd og kvinder har lige ret for loven, og grundloven af 1915 gennemførte kønnenes fulde politiske ligestilling. Det er et brud med denne udvikling, når der nu ved udarbejdelsen af den nye grundlov søges optaget en bestemmelse, der siger, at „søn går forud for datter“.

Jeg beklager dybt, at det ikke har været muligt i det foreliggende forslag til tronfølgeloven at samles i enighed om den kønnenes ligestilling, der iøvrigt er fast forankret i vor moderne lovgivning.

Det forslag, der nu foreligger til den nye grundlov, indeholder imidlertid så mange forbedringer af formen for vort folkestyre, at jeg ikke har i sinde at vanskeliggøre dets gennemførelse ved at foreslå en ændring på et punkt, der fra visse sider er blevet gjort til en ufravigelig betingelse for tilslutning, skønt dette punkt i og for sig ligger udenfor grundloven.

Jeg beklager, at forældede anskuelser har fået held til at sætte præg på vor lovgivning, selv om det er på et så specielt og så begrænset område som tronfølgen.



## **Mindretalsbetænkning**

### **fra Aksel Larsen til forfatningskommissionens betænkning.**

Opmærksomheden har været rettet mod at opnå sådanne demokratiske fremskridt og forbedringer i Danmarks Eiges Grundlov, som kan virkeliggøres under den nuværende samfundsform og som har reel betydning for befolkningen.

Derfor har man lagt hovedvægten på sikring og udvidelse af befolkningens demokratiske, politiske og sociale rettigheder, på demokratisering af statsstyrelsen, nedsættelse af valgretsalderen, sikring af parlamentarismen og værn for befolkningen mod overgreb.

Ud fra den opfattelse, at de rettigheder og friheder, der garanteres i grundloven, skal gælde for alle uden forskelsbehandling af nogen art på grund af race, køn, religion el. a. foreslås en ny paragraf herom. Paragraffen er enslydende med hovedindholdet af artikeU 2 i Verdenserklæringen om menneskerettigheder, vedtaget den 10. december 1948 af De Forenede Nationers plenarforsamling med Danmarks stemme.

De almindelige borgerlige frihedsrettigheder, som i det udarbejdede grundlovsforslag i alt væsentligt er enslydende med formuleringerne i den nugældende grundlov har man ønsket tydeliggjort og yderligere udbygget. I overensstemmelse hermed er stillet et forslag om tilføjelse til den foreslåede paragraf 73 (Boligens ukrænkelighed, brev- og telefoncensur m. v.), som vil skabe retsbeskyttelse for borgerne mod mulige overgreb.

Der kan ikke blive blot nogenlunde lighed for borgerne hvad angår trykkefriheden i et kapitalistisk samfund, hvor de økonomisk velstillede altid vil have større muligheder for at udnytte såvel trykkefriheden som forsamlings- og foreningsfriheden, end de mindrebedrivede klasser af befolkningen. Det vil ikke afhjælpe denne ulighed, men bøde lidt på den og være i overensstemmelse med demokratiets idé, om befolkningen altid er klar over, hvorledes og fra hvem politisk agitation og propaganda finansieres. En bestemmelse herom bør ind i grundloven og foreslås som ny paragraf efter paragraf 79.

Det må antages, at bl. a. teater- og film-censurens opretholdelse strider mod paragraf 78.

Til virkeliggørelse af demokratiet hører, at uddannelsen ikke bliver et monopol for de økonomisk velstillede klasser og grupper af befolkningen. Samtidig er det en samfundsinteresse, at de mest evnerige får den bedst mulige uddannelse. Den lige adgang til også den højere undervisning udelukkende på grundlag af evner foreslås derfor grundlovfæstet gennem tilføjelse af et nyt afsnit til den foreslåede paragraf 77. Affattelsen er i overensstemmelse med formuleringen i Verdenserklæringen om menneskerettigheder artikel 26.

Det er nødvendigt i grundloven også at sikre visse materielle, sociale rettigheder for borgerne. Dette gælder først og fremmest *retten til arbejde*. Allerede på et tidligt tidspunkt af kommissionsforhandlingerne har man stillet forslag herom, uden dog at kunne opnå fornøden tilslutning. Den ved afslutningen af kommissionsarbejdet af flertallet foreslåede formulering i paragraf 76, stk. 1, kan ikke tiltrædes, da den ikke sikrer den enkeltes ret

til arbejde, men nærmere giver myndighederne adgang til at indføre pligt- eller eventuelt endog tvangsarbejde. Mindretallet stiller derfor selvstændigt forslag til formuleringen af paragraf 76, stk. 1. Formuleringen er i overensstemmelse med Verdenserklæringen om menneskerettighederne, artikel 23, stk. 1. Det bør overvejes, om ikke også denne artikels stk. 2 og 3 hører hjemme i grundloven.

Ligeledes bør det overvejes, om ikke retten til en menneskeværdig bolig bør grundlovsfæstes.

Ombudsmandsinstitutionen som et rigsdagsvalgt værn for befolkningen mod mulige overgreb fra den civile og militære administration såvelsom domstolene bør grundlovsfæstes. Den af flertallet foreslåede formulering af paragraf 55 gør imidlertid denne til en ren lofteparagraf, således at det til enhver tid vil stå rigsdagen frit, om den overhovedet vil indføre ombudsmandsinstitutionen eller efter dens indførelse påny ophæve den. Mindretallets ændringsforslag tilsigter ombudsmandens (-mændenes) ubetingede grundlovsfæstelse.

Mindretallet tager iøvrigt forbehold overfor det udarbejdede forslag til ombudsmands-lov.

Ved rigsrettens sammensætning vil det være urimeligt at give Højesterets præsident en fortrinsstilling og at lade Højesterets medlemmer udgøre flertallet. Mindretallet stiller derfor forslag til ændret affattelse af paragraf 60.

Mindretallet er betænkelig ved den indskrænkning af nævningeinstitutionen, som bestemmes ved den foreslåede paragraf 66 og tager derfor forbehold heroverfor.

Mindretallet er principielt af den mening, at valgretsaldere til alle offentlige forsamlinger og råd bør være 18 år, men vil støtte, at valgretsaldere i den givne situation ned sættes til 21 år. Man har tiltrådt, at afgørelse af dette spørgsmål afgøres ved en folkeafstemning, hvor også de 21—24-årige har stemmeret, men mener, at denne folkeafstemning bør afholdes samtidig med valgene til den „bekræftende“ rigsdag og ikke samtidig med den endelige folkeafstemning om den ny grundlov. Det må anses for urimeligt, at vælgerne ved afstemningen om grunnlovsforslaget skal stemme ja eller nej til dette uden at kende afgørelsen vedrørende valgretsaldere.

Iøvrigt må det anses for udemokratisk at berøve nogen valgretten på grund af fattigdom. Derfor foreslås det, at bestemmelsen om, at modtagen „understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp“ bevirker valgretsfortabelse, udgår.

Det anses for urimeligt og unødvendigt, at bestemme i grundloven, at valgretsaldere til kommunale råd og menighedsrådene er den for valg til rigsdagen til enhver tid gældende. Denne valgretsaldere bør som hidtil fastsættes udelukkende i de pågældende valglove. Derfor taler også, at kommissionsflertallet synes indstillet på, at sådan skal det være for Færøernes vedkommende.

Det er et betydeligt fremskridt, at rigsdagen får en suveræn stilling i staten. Det bør imidlertid i overensstemmelse med demokratiets grundidé være sådan, at rigsdagen optræder som vælgernes tjener, og dette søges sikret gennem et forslag til ændret affattelse af paragraf 57.

Bestemmelserne om rigsdagens suverænitet forudsætter, som udtrykt i paragraf 32, at mandaterne i intet tilfælde bortfalder, før nyvalg har fundet sted. Gennem det foreslåede stk. 5 i paragraffen gives der imidlertid rigsdagen mulighed for ved lov at bestemme, at Færøernes og Grønlands vælgere i kortere tid kan være uden repræsentation i rigsdagen, nemlig i de tilfælde, hvor valg i disse områder af praktiske grunde må holdes senere end valgene i det egentlige Danmark. Mindretallet modsætter sig noget sådant og foreslår, at stk. 5 udgår.

Adgangen for vælgerne til gennem folkeafstemning at tage stilling til og eventuelt forkaste et af rigsdagen vedtaget lovforslag bliver praktisk illusorisk, dersom det kræves, at ikke blot et flertal af de stemmeafgivende, men mindst 30 procent af samtlige vælgere skal have stemt imod et lovforslag eller en lov, for at denne kan være forkastet. Tillige modvirker en sådan bestemmelse vælgerens aktivitet, idet den animerer til „sofavælgeri“. Det foreslås derfor, at ved sådanne folkeafstemninger skal flertallet af de i afstemningen deltagende vælgere til enhver tid være afgørende. Dette gælder også ved afstemninger om grundlovsændringer. Iøvrigt må det anses for nødvendigt, at også beslutninger, vedtaget af rigsdagen, kan underkastes folkeafstemninger. Det anses for meget betænkeligt, fra folkeafstemninger at undtage også love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser, idet det i meget høj grad vil bero på et skøn, hvormeget det i så henseende er nødvendigt at gennemføre.

For at sikre, at en for ringe rigsdagsmajoritet bruger sin magt til at hindre rigsdagens sammentræden, foreslås det, at ikke to femtedele, men en tredjedel af rigsdagens medlemmer skal kunne kræve rigsdagen samlet (§ 39).

Hvad antallet af rigsdagsmedlemmer angår har mindretallet forfægtet den anskuelse, at 151 medlemmer, valgt i det egentlige Danmark må anses for tilstrækkeligt til at sikre folkets repræsentation. Da der ikke har kunnet opnås tilslutning hertil, og da antallet ikke kan være principielt afgørende, har man undladt at stille ændringsforslag til paragraf 28.

Det må anses for givet, at affattelsen af paragraf 31, stk. 2, udelukker, at rigsdagen kan vedtage en valglov, der ikke sikrer, at de forskellige anskuelser blandt vælgerne repræsenteres ligeligt på rigsdagen.

Bestemmelsen i paragraf 46, stk. 2, gør det yderst tvivlsomt, om den hidtidige praksis, hvorefter udgifter afholdes når blot de er tiltrådt af et flertal i finansudvalget, kan opretholdes. Praksis må i det mindste ændres derhen, at rigsdagen omgående får meddelelse om enhver bevilling, finansudvalget har tiltrådt, således at ethvert rigsdagsmedlem har mulighed for at indbringe bevillingen til rigsdagens plenums afgørelse.

Parlamentarismen kan ikke anses for sikret gennem den af flertallet foreslåede affattelse af paragraf 15. Det må være sådan, at ethvert nyudnævnt ministerium, inden det kan begynde at regere, skal fremstille sig for rigsdagen og afgive en erklæring om regeringens påtænkte politik (Dette kræver også det selvfølgelig hensyn til rigsdagens stilling og værdighed). Hvis rigsdagen i et sådant tilfælde under den efterfølgende politiske forhandling udtaler sin mistillid til det nyudnævnte ministerium, skal dette ikke have ret til eventuelt at udskrive nyvalg, men have pligt til straks at begære sin afsked. Der stilles ændringsforslag, som udtrykker dette.

Vedrørende én regerings ret til at udskrive nyvalg iøvrigt, efter at rigsdagen har udtalt sin mistillid til statsministeren, må det anses for nødvendigt, at der fastsættes en termin på højst 30 dage, indenfor hvilken nyvalg skal finde sted.

I Kommissionen var der opnået enighed om, at der ikke hvad ansættelsesvilkår angår fremtidig skulde sondres mellem kongelig udnævnte embedsmænd og andre tjenestemænd. En sådan urimelig og udemokratisk sondring er alligevel opretholdt gennem flertallets formulering af paragraf 27. Mindretallet stiller ændringsforslag, som tilsigter at give tjenestemændene lige rettigheder i tilfælde af forflyttelse.

Den af flertallet foreslåede formulering af paragraf 19, stk. 2 sikrer ikke, at regeringens ret til uden rigsdagens samtykke at anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat begrænses til de tilfælde, hvor det drejer sig om forsvar mod et konkret og virke-

ligt angreb. Dette vil imidlertid komme til udtryk, når man udelader ordene „på riget eller danske styrker“, hvilket der stilles forslag om.

Den af flertallet foreslåede paragraf 20 giver i modsætning til hidtidig dansk statsret regering og rigsdag mulighed for at overlade eventuelt hele den lovgivende, hele den udøvende og hele den dømmende myndighed i Danmark til, hvad man kalder „mellempfolkelige myndigheder“, hvilket i praksis vil sige til den eller de fremmede magter, der dominerer en sådan mellempfolkelig organisation, f. eks. Den Nordatlantiske Traktats Organisation. Noget sådant vil betyde delvis eller fuldstændig opgivelse af Danmarks nationale suverænitæt og kan i praksis betyde ophævelse af selve grundloven. Mindretallet vil modsætte sig enhver sådan grundlovsbestemmelse, idet det under alle forhold er modstander af opgivelse af Danmarks suverænitæt.

I første punktum af paragrafens stk. 2 kræves dog, at et lovforslag om suverænitætsopgivelse kun er vedtaget, hvis  $\frac{5}{6}$  af rigsdagens medlemmer har stemt for det. Denne begrænsning ophæves imidlertid af bestemmelsen i næste punktum. Efter denne kan en regering, hvis et sådant lovforslag kun er vedtaget med ringe rigsdagsmajoritet (f. eks. 51 %) forordne folkeafstemning om det i henhold til reglerne i paragraf 43. Det vil da kunne forekomme, at et sådant lovforslag betragtes som gyldigt vedtaget, hvis f. eks. 28 procent af samtlige vælgere har stemt imod det, 10 procent af samtlige vælgere har stemt for det og resten har forholdt sig passive. Mindretallet stiller særligt forslag om, at denne bestemmelse skal udgå.

Mindretallet er principielt af den opfattelse, at republikken er at foretrække for monarkiet som statsform. Alle forhold taget i betragtning anser man imidlertid spørgsmålet om statsformen for at være af så ringe reel betydning for folket, at man ikke ved denne lejlighed ønsker at fremkomme med forslag.

Hvad spørgsmålet om tronfølgen angår, er man af den opfattelse, at kvinder i enhver henseende bør have samme ret som mænd og kan derfor ikke tiltræde det udarbejdede forslag til ny tronfølgelov.

## Mindretallets ændringsforslag til grundlovsforslaget.

Efter § 1 indføjes som ny paragraf:

„Enhver har krav på de rettigheder og friheder, der nævnes i denne grundlov, uden forskelsbehandling af nogen art på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling”.

Til § 15:

Foreslås nyt stk. 1, sålydende:

„Stk. 1. Ethvert nyudnævnt ministerium fremstiller sig snarest for rigsdagen og afgiver ved statsministeren en redegørelse for sin politik og de af regeringen påtænkte foranstaltninger, hvorefter en almindelig politisk forhandling finder sted. Såfremt rigsdagen herunder udtaler sin mistillid til regeringen, skal ministeriet straks begære sin afsked”.

Stk. 1 bliver stk. 2.

Stk. 2 bliver stk. 3 og i første punktum tilføjes efter „udskrives” ordene „til afholdelse senest 30 dage efter”.

Til § 19:

I stk. 2, 1. linie, udgår ordene „på riget eller danske styrker”.

Stk. 3 *udgår*.

Til § 20:

Principalt: paragraffen *udgår*.

Subsidiært: stk. 2, 2. punktum, *udgår*.

Til § 27: Stk. 3 formuleres således:

„Tjenestemænd kan kun forflyttes uden deres samtykke, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter”.

Til § 29:

I stk. 1, 2. pkt., udgår ordene „og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp”.

Til § 31:

Stk. 5 *udgår*.

Til § 39:

„to femtedele” ændres til „en trediedel”.

Til § 42:

I stk. 1, 3 og 4 indføjes efter „lovforslag” ordene „eller beslutning”.

I stk. 4 udgår ordene „dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede”.

*Til § 55:*

Paragraffen affattes således:

„Rigsdagen vælger en eller to personer udenfor rigsdagen til at føre tilsyn med statens civile og militære tjenester samt domstolene. Nærmere regler herfor samt om udøvelsen af dette tilsyn fastsættes ved lov“.

*Til § 57:*

Paragraffen formuleres således:

„Rigsdagsmedlemmerne er bundet til at handle i overensstemmelse med det program, de er valgt på, og at modtage forskrifter fra deres vælgere“.

*Til § 60:*

Stk. 1 formuleres sålydende:

„Rigsretten består af medlemmerne af rigets øverste domstol samt et til disse svarende antal dommere, valgt af rigsdagen blandt dennes medlemmer. For hver af de valgte vælges tillige en stedfortræder. Kan i enkelte tilfælde nogle af den øverste domstols medlemmer ikke deltage i sagens behandling og påkendelse, fratræder et tilsvarende antal af de af rigsdagen sidst valgte rigsretsmedlemmer. Rigsretten vælger selv sin præsident“.

*Til § 73:*

Der tilføjes nyt afsnit, sålydende:

„Såfremt retskendelsen af særlig grund er blevet holdt hemmelig for den, der rammes af den, skal den pågældende senere gøres bekendt med den. Der skal være adgang til at appellere enhver sådan retskendelse med beskikket juridisk assistance. Rigsdagen opretter et tilsyn, der til enhver tid skal være informeret om sådanne retskendelser“.

*Til § 76:*

Stk. 1 affattes således:

„Stk. 1. Enhver har ret til arbejde, frit valg af beskæftigelse, til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår og til beskyttelse mod arbejdsløshed“.

*Til § 77:*

Der tilføjes nyt afsnit, sålydende:

„Teknisk og faglig uddannelse skal gøres almindeligt tilgængelig for alle, og på grundlag af evner skal der være lige adgang for alle til højere undervisning“.

*Nypar og raf:*

Efter paragraf 79 indføres ny paragraf, sålydende:

„Foreninger og andre, herunder dagblade o. l., der driver eller beskæftiger sig med politisk propaganda, er pligtige at føre bog over dermed forbundne indtægter og udgifter samt årligt at afgive offentlig beretning herom og at lade disse regnskaber underkaste fornøden offentlig kontrol. Nærmere regler herom fastsættes ved lov“.

*Til § 87:*

Paragraffen *udgår*.

*Til § 89:*

I sidste punktum udgår ordene „og mindst 40 pct. af samtlige“.

## **Mindretalsbetænkning**

### **fra J. P. Stensballe til forfatningskommissionens betænkning.**

Mindretallet har ikke kunnet tiltræde forslaget om indførelse af et eetkammer-system, idet forslaget efter mindretallets opfattelse ikke giver tilstrækkelig sikring for en kontinuerlig udvikling af lovgivningsarbejdet.

Mindretallets forslag er gengivet på side 81—82.

Mindretallet ønsker til begrundelse at fremføre, at det af kommissionen nu udarbejdede forslag til rent eetkammer ikke er egnet til at skabe en rolig og sund udvikling af demokratiet i vort land, idet der ikke deri findes tilstrækkelig sikring mod, at et ringe flertal ved en eneste behandling kan træffe forhastede beslutninger, som helt kan omforme lovgivningen om vort næringsliv, vore erhvervs- og skatteforhold, vore kirke- og skoleforhold eller af hvilken art, det end måtte være. Der findes reelt ikke andre sikringer herimod end den foreslåede adgang til folkeafstemning, og her må det erindres, at folkeafstemning i henhold til forslaget ikke kan bringes til anvendelse over for en hel kategori af lovforslag, heriblandt skattelove, bevillingslove m. v., og at folkeafstemning næppe vil blive anvendt, hvor lovgivningen kun vedrører en mindre del af befolkningen, da det i så tilfælde næsten aldrig vil kunne lykkes at få det tilstrækkelige antal vælgere frem til forkastelse af en lov. Muligheden for at få en lov forkastet vil efter mindretallets opfattelse kun foreligge, når loven angår hele befolkningen eller en større del af denne. Det må imidlertid erkendes, at en adgang til folkeafstemning kan bevirke, at et knebent flertal betænker sig på at gennemføre meget gennemgribende love, hvis det må regne med, at et andet flertal senere vil ændre dem.

Mindretallet ønsker endvidere at fremhæve, at offentligheden, nemlig erhvervsorganisationer og arbejderorganisationer samt politiske organisationer, under den bestående tokammerordning har en særlig mulighed for at få kendskab til lovgivningsarbejdet ved lovforslagenes overgang fra det ene ting til det andet og derigennem mulighed for at øve kritik af foreslåede ændringer i lovforslagene under deres behandling på rigsdagen. Denne mulighed forsvinder under den foreslåede eetkammerordning, fordi den politiske afgørelse oftest vil blive truffet i udvalgene, hvis møder ikke er offentlige.

Finland, har såvidt mindretallet har erfaret, det eneste rene eetkammer, der findes i Vesteuropa, men her findes der betydelige sikringer. Der nedsættes således det såkaldte store udvalg på 45 medlemmer af rigsdagens samlede antal på 200. Efter en første behandling overgår lovforslagene til dette udvalg, hvis betænkning ledsager lovforslaget ved dets anden behandling i den samlede rigsdag. Godkender denne ikke det store udvalgs forslag i uforandret skikkelse, går sagen påny til det store udvalg. Der er dermed opnået en dobbeltbehandling, som svarer til den, der hidtil har fundet sted i de to ting hos os, og der bliver adgang for vælgere og organisationer til at foretage henvendelser til rigsdagen inden den endelige vedtagelse af en lov. Dernæst har  $\frac{1}{3}$  af rigsdagens medlemmer ret til at forlange endelig vedtagelse af en lov udskudt til efter næste valg. Endelig kræves der kvalificeret flertal til vedtagelse af visse bestemmelser om skatter.

Hvis der skulle føjes yderligere sikringsbestemmelser til eetkammerordningen, som f. eks. en vis vetoret for et mindretal, kvalificeret majoritet til visse love eller en udvalgsordning som den finske, tvivler mindretallet på, at det vil blive vanskeligere at arbejde med et tokammer end med et sådant eetkammer. Et landsting valgt på 8 år og uopløseligt som nu skaber et blivende element i forfatningen, som savnes under en eetkammerordning med 4 års valgperiode og adgang til udskrivning af nye valg forinden udgangen af valgperioden, således at man kan komme ud for som nu i de senere år, at der udskrives valg gennemsnitlig hvert 3. år.

Ved en passende fordeling mellem de to ting ved lovforslagenes forelæggelse vil man tillige undgå den ophobning ved lovforslagenes færdigbehandling, der hidtil nogle gange har fundet sted, og som alle jo erkender er uheldig. En sådan ophobning vil næppe blive mindre under en eetkammerordning.

Mindretallet mener naturligvis, at der bør foretages ændringer af det nuværende landsting. I særdeleshed bør valgretsaldere nedsættes som nu foreslået til eetkammeret. Tillige bør der ske sådanne ændringer i valgmåden, at de store valgmandsforsamlinger undgås; dertil er der taget hensyn i det af mindretallet skitserede forslag.

Mindretallet er af den opfattelse, at et landsting valgt direkte af vælgerne med 8 års valgperiode, således at omtrent halvdelen af medlemmerne afgang hvert fjerde år, og med uopløselighed som for det nuværende landsting samt med adgang til folkeafstemning ville kunne danne fornøden beskyttelse mod forhastede beslutninger.



## **Mindretallets skitseforslag til ændring i grundloven.**

### *ad § 35.*

Valgbar til landstinget er enhver, der har valgret til de kommunale råd.

### *ad § 36.*

Antallet af landstingets medlemmer må ikke overstige 78.

10 vælges i København med Frederiksberg, indtil 48 i større valgkredse, omfattende amter og købstæder, og 1 på Færøerne. 19 medlemmer vælges efter forholdstal af de personer, der på den første mødedag, efter at et nyvalg til landstinget har fundet sted, er medlemmer af tinget. Nærmere regler fastsættes ved valgloven.

Endelig bestemmelse om antallet af landstingets medlemmer og de nærmere regler for disses valg fastsættes ved valgloven.

### *ad § 37.*

Landstingets medlemmer vælges uden for Færøerne af valgmænd, bestående af medlemmer af Københavns borgerrepræsentation og Frederiksbergs kommunalbestyrelse samt amtsrådenes folkevalgte medlemmer, og et antal valgmænd, som vælges direkte af de kommunale vælgere samme dag, som kommunalvalgene finder sted. Endvidere af et så stort antal af byrådenes valgmænd, som er fornødent til, at hver byrådsvalgmand kommer til at repræsentere et lige så stort antal vælgere i de enkelte kredse som hver af amtsrådsvalgmændene og deres supplerende valgmænd.

Byrådsmedlemmerne på Bornholm deltager ikke i landstingsvalg, så længe de bornholmske købstæder er repræsenteret i amtsrådet.

Alle valg sker efter forholdstal.

Medlemmerne af Færøernes lagting vælger et medlem til landstinget.

### *ad § 38.*

Ændres til:

„Antallet af landstingsmedlemmer for hver landstingskreds uden for København med Frederiksberg og Færøerne fastsættes ved valgloven. Der skal herved tages hensyn til foruden indbyggerantal også vælgertal og befolkningstæthed.“

### *ad § 47.*

Der tilføjes i sidste stykke efter „folketinget“:

„Forslag til andre love forelægges i det ene eller det andet af tingene under hensyn til en god arbejdsdeling.“

*ad § 52.*

Der tilføjes:

„Opnåes der ikke herved enighed, skal regeringen kunne indstille det — på grundlag af en af fællesudvalget foretagen indstilling — af et flertal i folketinget vedtagne lovforslag til kongelig stadfæstelse,

- a) hvis regeringen får tilslutning til forslaget gennem en folkeafstemning, eller
- b) hvis regeringen efter en appel til vælgerne gennem opløsning af folketinget får flertal i det nyvalgte folketing for det forslag, der er vedtaget i det folketing, der har været genstand for opløsning, eller
- c) hvis et lovforslag for anden gang er vedtaget i uændret skikkelse af folketinget, og der siden lovforslagets første vedtagelse dels er hengået en tid af mindst 2 år, dels i mellem-tiden har fundet ordinært valg til folketinget sted."

### Bemærkninger til forslaget.

Jeg har opretholdt kredsinddelingen for landstingsvalg, men udvidet antallet af kredse fra 6 til 8 og nedlagt Bornholm som særlig kreds. — Den nuværende kredsinddeling er bygget på, at antallet uden for København med Frederiksberg fastsættes omtrentlig efter forholdet mellem indbyggerantallet i hver enkelt landstingskreds og i de nævnte kredse tilsammen, hvorimod jeg foreslår, ligesom i folketingsvalgloven, at der skal tages hensyn til vælgerantal og befolkningstæthed — altså indbyggerantal ÷ vælgertal + arealet gange 25.

I øvrigt sker valget af landstingsmænd gennem valgmænd, direkte valgt af kommunevælgerne ved de almindelige kommunevalg (København—Frederiksberg, købstæder, amtskommuner), og således at alle borgerrepræsentanter i København og Frederiksberg samt alle amtsrådsmedlemmer bliver valgmænd og så mange af byrådsmedlemmerne, som skal til, for at et byrådsmedlem som valgmand kommer til at repræsentere det samme vælgerantal som en amtsvalgt valgmand. Dette vil jo altså medføre, at kun en vis procentdel af hver købstads byrådsmedlemmer kan blive valgmænd — fra ca. 25 pct. endog op til 80 pct. — men dette ligger jo i det i forhold til folketallet store antal byrådsmedlemmer i de mindre byer, der giver sig udslag i, at der af Københavns og Frederiksborg amters byers byrådsmedlemmer i disse amters forholdsvis mange mindre byer kun 25 pct. bliver valgmænd, medens i Århus, Randers og Viborg 80 pct. af byrådsmedlemmerne bliver valgmænd, på Fyen 33 pct. — Dette forhold byerne imellem kunne der vel nok på anden måde rådes bod på; men det måtte der vel forhandles med købstadsforeningen om.

Jeg har indført en ændring til § 47, hvorefter lovforslagene skal forelægges for det ene eller det andet ting under hensyn til en god arbejdsdeling; alene med undtagelse af finansloven, der forelægges først for folketinget.

Jeg har endelig til § 52 indføjret ændringer om automatisk at bringe eventuelle uoverensstemmelser mellem de to ting til ophør.

Det er min overbevisning, at man, hvis man kan bygge et landsting op på denne måde, og med et folketing valgt efter tilsvarende retningslinier, som der nu synes at kunne blive enighed om, vil nå til en stabil forfatningsændring, der vil kunne give en rolig og sund udviklingslinie for demokratiet i vort land selv under urolige politiske forhold. For landstingets vedkommende vil dette sikres ved, at det bliver vor sunde bondestand, vor gode arbejderbefolkning og vor gode mellemstand i byerne, der får den afgørende indflydelse.

Jeg tror, at det grundlag ville fuldt ud have kunnet tilfredsstille selv det radikale parti i 1912, hvor ordføreren for det radikale parti under grundlovsforhandlingerne i 1912, den senere indenrigsminister Ove Rode, udtalte (folketingets forhandling den 26. oktober 1912, spalte 922):

„Det to-kammer, vi har ønsket at danne ... bygger udelukkende på den anskuelse, at det er nyttigt, at det offentlige liv kan hidkalde så mange forskelligartede kræfter som muligt. Og nu er det givet, at der ved de direkte valg uvilkårligt vil føres en bestemt art af personligheder frem, medens der ved de indirekte valg vil være mulighed for til deltagelse i det offentlige liv at hidkalde mænd, som ellers ikke let vil blive valgte. Da det endvidere aldrig vil være hensigtsmæssigt at blande to principper sammen ved dannelsen af et kammer, synes det os naturligt at give vælgerne adgang til gennem to valgmåder at vælge til to kamre de forskelligartede kræfter, som det offentlige liv har brug for. Således forholder det sig med det to-kammer, som vi har foreslået: Der er ikke mindste modsætning mellem tingene, men der skabes mulighed for samvirken af forskelligartede kræfter.“

En tilsvarende valg måde for 1. kammeret findes i Sverrig, hvor dette er valgt af de kommunale råd, og hvor lovforslagene forelægges i begge ting, og hvor der nedsættes fællesudvalg for begge ting.

Hollands 1. kammer vælges også af de kommunale råd, og da Frankrig ikke kunne gennemføre et-kammer, gennemførte de to kamre, hvor „republikkens råd“ vælges af de kommunale råd (departementerne).

Valgkreds	Anternes vælgere	Amtsråds- medlemstal	Byernes vælgere	Byrådsmedlem- mernes antal	Valgmænd		Vælgere pr. valgmand	Landstings- mænd	Samlet vælgertal
					Amtter	Byer			
København og Frederiksberg . . . . . I			528 000	73		219	2 400	10	528 000
Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter + Bornholms amt . . . . . II	259 000	40	44 000	87	120	20	2 160	6	303.000
Holbæk, Sorø, Præstø og Maribo amter . . . . . III	190 000	52	87 000	199	104	40	1 800	6	277 000
Odense, Assens og Svend- borg amter . . . . . IV	130 000	33	85 000	132	66	43	1 970	6	215 000
Haderslev og Ribe amter Vejle, Skanderborg og Ringkøbing amter . . . . VI	132 000	58	59 000	119	116	50	1 140	6	191 000
Vejle, Skanderborg og Ringkøbing amter . . . . VI	159 000	33	110 000	143	99	69	1 600	7	269 000
Århus, Randers og Viborg amter . . . . . VII	164 000	37	119 000	101	111	80	1 480	7	283 000
Ålborg, Thisted og Hjør- ring amter . . . . . VIII	167 000	37	96 000	158	111	60	1 500	7	263 000

Tallene er ikke efterregnede

*Christiansborg, den 17. marts 1952*

*Til statsministeren.*

Som det vil være kr. statsministeren bekendt, har der i rigsdagens Grønlandsudvalg i de sidste uger været ført en række drøftelser mellem udvalgets rigsdags valgte medlemmer, de af det grønlandske landsråd udpegede to tilforordnede samt de ledende embedsmænd fra Grønlandsdepartementet og Den kgl. grønlandske Handel.

Deltagerne i disse drøftelser har været: udvalgets rigsdagsvalgte medlemmer: folketingsmedlemmerne Victor Gram, Hans Hedtoft, Simon From og Oluf Steen og landstingsmedlemmerne: Hans Hansen, Stegger Nielsen, Halfdan Hendriksen (formand) og fru Lisbeth Hirdsgaul samt de af det grønlandske landsråd udpegede tilforordnede: seminarlærer Augo Lyngø og efterskoleforstander Frederik Nielsen. I de fleste møder har deltaget: departementschef Eske Brun, landshøvding P. H. Lundsteen og direktør for den kgl. grønlandske Handel A. W. Nielsen. I et enkelt møde har formanden for Den kgl. grønlandske Handels styrelsesråd, direktør Ebbe Groes, og i et andet afdelingschef Finn Nielsen været til stede.

Der er under forhandlingerne udvekslet synspunkter mellem de danske og grønlandske medlemmer og embedsmændene om alle spørgsmål, som de grønlandske tilforordnede medlemmer har ønsket at fremdrage. Udvalget kan herom henvise til de over møderne optagne referater, hvoraf et eksemplar hermed fremsendes til hr. statsministerens orientering.

Udvalget skal her fremhæve et enkelt punkt, med hensyn til hvilket man har ønsket at rette en henstilling til hr. statsministeren. Det drejer sig om spørgsmålet om Grønlands fremtidige statsretlige stilling.

Med hensyn til dette spørgsmål kom Grønlandskommissionen i sin betænkning af februar 1950 til det resultat, at det ville være ønskeligt, om forfatningskommissionen ville overveje i sit revisionsforslag at optage en bestemmelse, der gav den almindelige lovgivningsmagt kompetence til at ordne Grønlands statsretlige forhold, herunder når spørgsmålet blev aktuelt, ved almindelig lov at indføre bestemmelser om en egentlig grønlandsk repræsentation i den danske rigsdag. I overensstemmelse med det af de forenede landsråd i 1948 udtalte ønske indstillede Grønlandskommissionen, at landsrådet, så længe Grønland ikke var direkte repræsenteret i rigsdagen, hvilket landsrådet ikke dengang havde ønske om, udpegede repræsentanter i rigsdagens Grønlandsudvalg. Ved loven om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m. v. af 27. maj 1950 bestemtes derfor, at landsrådet udpegede to tilforordnede til Grønlandsudvalget.

Under de nu stedfundne forhandlinger er det af de grønlandske tilforordnede udtalt, at der er sket en sådan udvikling, at der er et almindeligt ønske i det grønlandske landsråd om, at Grønland statsretligt knyttes nærmere til Danmark ved en bestemmelse i den

kommende grundlov, der fastslår, at Grønland ikke længere er en dansk koloni, men en integrerende del af det danske rige, og at den grønlandske befolkning efter de nærmere bestemmelser, som fastsættes i valgloven, er repræsenteret på rigsdagen på lige fod med befolkningen i den øvrige del af riget.

Udvalget mener, at det fra dansk side kun kan hilses med den største glæde, om der kunne ske en sådan nærmere tilknytning mellem Grønland og Danmark, og at det under Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde vil være af stor værdi, om Danmark kan hævde, at Grønland ikke længere er en moderlandet undergivet koloni, men en del af Danmarks rige, hvis befolknings repræsentant(er) i rigsdagen på lige fod med repræsentanterne for den øvrige del af riget kan varetage den grønlandske befolknings interesser.

Udvalget henstiller til hr. statsministeren at foranledige, at forfatningskommissionen og den dertil knyttede statsretlige sagkundskab drøfter det her omtalte spørgsmål og formulerer udkast til grundlovsbestemmelser og valglovsbestemmelser af det nævnte indhold. Udvalget henstiller, at udkast udarbejdes så betids, at de kan forelægges for det grønlandske landsråd ved dets forhandlinger i sommeren 1952.

Under udvalgets drøftelser har der været peget på den lange afstand mellem Grønland og Danmark og på, at det kunne være uheldigt, hvis grønlandske rigsdagsmænd under hele rigsdagssamlingen skulle være borte fra deres hjem. Udvalget går derfor ud fra, at det i forbindelse med gennemførelsen af en grønlandsk rigsdagsrepræsentation tilkendegives, at behandlingen af spørgsmål på rigsdagen af interesse for det (de) grønlandske medlem(mer) forudsættes indskrænket til en kortere periode f. eks. i tiden marts—maj, så at opholdet herved indskrænkes mest muligt.

P. u. v.

H. Hendriksen,  
formand.

*E. Hansen-Salby.*

København, den 17. Juni 1952.\*)

Professor, dr. jur. *Poul Andersen* og  
professor, dr. jur. & phil. *Alf Ross*:

## **Responsum vedrørende Grønlands og Færøernes statsretlige stilling.**

*Hr. statsminister Erik Eriksen.*

Med skrivelse af 11. ds. har hr. statsministeren anmodet os om i fællesskab at ville udarbejde et responsum vedrørende problemer, som rejser sig ved en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvorefter landet gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i rigsdagen, og samtidig et responsum vedrørende de ændringer i grundloven, som måtte være ønskelige efter vedtagelsen af den såkaldte selvstyrelov for Færøerne. I denne anledning skal vi udtale følgende:

Grønland er som dansk koloni undergivet det almindelige statsstyre i henhold til grundloven, herunder lovgivningsmagten, uagtet Grønland ikke er eller efter grundloven kan blive repræsenteret på rigsdagen. Iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser, f. eks. § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten, ikke på Grønland.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling vil kunne gennemføres ved en grundlovsbestemmelse om, at grundloven gælder for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret på rigsdagen. Desuden må der antagelig gøres forbehold om, at visse grundlovsparagraffer for Grønlands vedkommende kan fraviges, for så vidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet. Således med hensyn til §§ 71, 72 og 78, jfr. lov om rettens pleje i Grønland nr. 271 af 14. juni 1951, hvis indhold på forskellige punkter er uforeneligt med de nævnte paragraffer. Vi savner det fornødne grundlag for at udtale os om, hvorvidt der kan være anledning til at gøre tilsvarende forbehold med hensyn til den kommende grundlovs bestemmelser vedrørende valgret og valgbarhed til rigsdagen. Endelig vil det være naturligt i §§ 18 og 30 at ændre ordet „landet” til „riget”, idet efter den påtænkte ordning enhver anledning til at sondre mellem disse begreber er bortfaldet.

De herefter fornødne grundlovsbestemmelser vil kunne affattes således:

### **§ X.**

Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

Bestemmelserne i §§ . . . 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

\*) Med senere ændringer.

## § 18 og § 30.

„Landet“ ændres til „riget“.

En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenelig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning.

Medundertegnede Poul Andersen skal udover det ovenfor anførte udtale:

En grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, må anses for upåkrævet og uhensigtsmæssig. Spørgsmålet om et sådant selvstyre er formentlig ikke aktuelt, og en selvstyrebestemmelse kan tænkes at få uheldige følger. Både de økonomiske og andre forhold på Grønland vanskeliggør iøvrigt i høj grad indførelsen af et grønlandsk selvstyre udover det kommunale selvstyre, som omhandles i den bestemmelse, der findes i grundlovens § 89.

En grundlovsbestemmelse, som åbner adgang til et færøsk selvstyre, som går ud over loven om Færøernes hjemmestyre eller iøvrigt måtte kunne indføres uden nogen ny grundlovsbestemmelse, må anses for uhensigtsmæssig.

Medundertegnede Alf Koss ønsker som særlig folkeretskyndig at udtale:

For Grønlands vedkommende opstår det spørgsmål, hvorledes en integration må bedømmes i forhold til Danmarks forpligtelse efter de Forenede Nationers Pagt. Som bekendt har Danmark anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, og at vi derfor med hensyn til Grønland er underkastet forpligtelserne i pagtens kapitel XI, specielt forpligtelsen efter art. 73 (b) til „at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad.“

Denne forpligtelse til at „fremme selvstyre“ er, som det fremgår af forhandlingerne på San Francisco konferencen, bevidst formuleret med reservation. Skønt kap. XI er baseret på den forudsætning, at folkene i de ikke-selvstyrende områder har en moralsk ret til at opnå „fuldt mål af selvstyre“, d. v. s. uafhængighed, har man ikke ønsket at pålægge pligt til at fremme den politiske udvikling så vidt. Et forslag om at give forpligtelsen denne rækkevidde blev trukket tilbage, efter at det fra anden side var anerkendt, at selvstyre ikke udelukker uafhængighed. På grundlag af de stedfundne forhandlinger må det antages, at „selvstyre“ som anvendt i art. 73 (b) er et begreb, der omfatter forskellige grader. I fuldt mål er det identisk med fuld uafhængighed. I mindre mål omfatter det den begrænsede uafhængighed, der tilkommer f. eks. en ledstat indenfor en forbundsstat, såvel som det blot administrative selvstyre uden nogen art af uafhængighed, der tilkommer kommunerne. Art. 73 (b) udtaler intet om, hvor langt selvstyret skal fremmes indenfor denne graduelle skala, men nøjes med at tale om en „fremadskridende udvikling . . . overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad.“

Spørgsmålet er nu, hvorvidt en ordning, hvorved Grønland gøres til en integrerende del af riget, ligestillet med andre, fra de Forenede Nationers side vil blive anerkendt som overensstemmende med Danmarks forpligtelser efter art. 73 (b). Af betydning for besvarelse af dette spørgsmål er de Forenede Nationers generalforsamlings resolution af 10. december

1952 vedrørende faktorer der skal tages i betragtning ved afgørelse af, hvorvidt et territorium er eller ikke er et territorium, hvis befolkning endnu ikke har opnået fuldt mål af selvstyre. Det er i denne resolution forudsat, at forpligtelsen efter pagtens kap. XI under visse forudsætninger kan opfyldes også derved, at et territorium, der hidtil har haft kolonial status, forenes med moderlandet, når dette sker med frivillig tilslutning fra den lokale befolknings side. Ganske vist fremtræder denne resolution ikke som en definitiv løsning af det her omhandlede spørgsmål, idet den indeholder beslutning om nedsættelse af en ny ad hoc komité til yderligere studium af „faktor“-spørgsmålet. Uanset denne principielle usikkerhed må man have lov til at regne med, at der ikke vil ske nogen væsentlig ændring i de ovenfor angivne synspunkter, og det må således antages, at den påtænkte ordning, hvorved Grønland gøres til en integrerende del af det danske rige, ikke kan mødes med nogen indsigelse fra de Forenede Nationers side.

Med ærbødighed

(sign.) Alf Ross.

(sign.) Poul Andersen.



STATSMINISTERIET

2. departement

(Grønlandsdepartementet)

Bilag 3.

*København, den 13. august 1952.*

*Formanden for Grønlands landsråd,  
hr. landshøvding P. H. Lundsteen, Godthåb.*

I forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til en ny grundlov har man i forfatningskommissionen drøftet spørgsmålet om en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvorefter landet gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i rigsdagen.

Under forhandlingerne i det udvalg under forfatningskommissionen, der beskæftiger sig med dette spørgsmål, er det fremhævet, at Grønlands nuværende stilling som dansk koloni medfører, at det er undergivet det almindelige statsstyre i henhold til grundloven, herunder lovgivningsmagten, uanset at Grønland ikke er eller efter grundloven kan blive repræsenteret på rigsdagen. Iøvrigt gælder grundlovens bestemmelser, f. eks. § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten ikke for Grønland.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling mener udvalget vil kunne gennemføres ved en grundlovsbestemmelse om, at grundloven gælder for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret på rigsdagen.

Udvalget er dernæst af den opfattelse, at grundlovens paragraffer for Grønlands vedkommende bør fraviges, forsåvidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet, f. eks. med hensyn til retsplejen.

På grundlag heraf stiller udvalget forslag om, at der i det kommende grundlovsforslag indføres en bestemmelse af følgende ordlyd:

„Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

Bestemmelserne i §§ 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, forsåvidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet“.

I tilslutning til foranstående henleder udvalget opmærksomheden på, at der rejser sig forskellige praktiske spørgsmål i forbindelse med valgmanen for de eventuelle grønlandske rigsdagsmedlemmers vedkommende. Såfremt de pågældende skal vælges ved direkte valg, må det påregnes, at det ikke vil være muligt under alle forhold at gennemføre opløsningsvalg i Grønland blot nogenlunde samtidig med valgene henede, og indtræffer der f. eks. opløsning ved vintertid, vil det i praksis kunne frembyde uoverstigelige vanskeligheder at sende medlemmer fra Grønland hened umiddelbart efter et nyt valg. Det vil derfor efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt at optage en bestemmelse i grundloven, hvorefter de nærmere regler om valgmanen for de grønlandske repræsentanters vedkommende, herunder om hvorvidt de pågældende repræsentanter skal vælges ved direkte eller indirekte valg eller vælges for et vist åremål uafhængig af rigsdagens valgperioder, fastsættes ved lov.

Med bemærkning at forannævnte forslag er tiltrådt af regeringen, bemyndiger jeg Dem herved på regeringens vegne til på grundlag af foranstående at forelægge landsrådet sagen til betænkning, jfr. herved § 7 i lov nr. 271 af 27. maj 1950 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser.

(sign.) Erik Eriksen.

*K. Budde Lund*  
fg.

LANDSHÖVDINGEN  
OVER GRØNLAND

Godthåb, den 29. oktober 1952

*Statsministeriet, København.*

Under henvisning til statsministerens skrivelse af 13. august 1952 vedrørende spørgsmålet om Grønlands fremtidige statsretlige stilling, ved hvilken skrivelse jeg på regeringens vegne blev bemyndiget til til landsrådets betænkning at forelægge et fra forfatningskommissionen fremkommet forslag til sikring af Grønlands repræsentation i rigsdagen, skal jeg herved meddele, at sagen har været behandlet som punkt 5 på dagsordenen for rådets ordinære samling i 1952.

Om de stedfundne drøftelser henvises til det samlede referat af landsrådsmødet.

Som det fremgår af landsrådsreferatet, vedtog landsrådet eenstemmigt overfor regeringen at udtale:

„På møde den 9. september 1952 har Grønlands landsråd eenstemmigt vedtaget at tiltræde det forelagte udkast til en ny grundlovsbestemmelse, hvorefter Danmarks Riges Grundlov bringes til at omfatte Grønland, og hvorefter Grønland skal være repræsenteret på Danmarks Rigsdag.

Landsrådet tiltræder de i udkastet foreslåede forbehold med hensyn til §§71, 72 og 78.

Landsrådet ved, at de skiftende regeringer og rigsdagen i det hidtidige styre stedse har taget hensyn til de særlige grønlandske forhold, og påregner, at denne praksis fortsat følges også ved den fremtidige affattelse af love og bestemmelser.

Landsrådet fortsætter behandlingen af spørgsmålet om, hvilken fremgangsmåde der hensigtsmæssigt kan følges med hensyn til valg af repræsentanter til rigsdagen, og vil fremkomme med en udtalelse herom som bidrag til dette spørgsmåls fortsatte behandling i forfatningskommissionen.”

hvilken udtalelse den 9. september telegrafisk blev meddelt statsministeren.

Som det endvidere vil fremgå af referatet, opnåedes der med hensyn til fremgangsmåden ved valg af repræsentanter til rigsdagen enighed om at indstille til ministeriet, at Vestgrønland, såfremt Grønland bliver repræsenteret med mindst 2 rigsdagsmedlemmer, inddeles i 2 valgkredse. For at kunne opstille sig som kandidat bør der efter landsrådets formening kræves 200 stillere, hvorefter der blandt de således opstillede kandidater foretages et almindeligt valg af samtlige vælgere, dog at der, såfremt der er opstillet mere end 6 kandidater, foretages nye direkte valg blandt de 6 kandidater, der har fået flest stemmer.

Det vedtoges tillige at indstille, at de grønlandske rigsdagsmedlemmer vælges for en 4-årig periode uafhængig af rigsdagens valgperiode, samt at Thule og Østgrønland foreløbig holdes udenfor valgordningen.

Det fremhævedes udtrykkeligt af landsrådet, at foranstående vedtagelser kun er tænkt som en rettesnor, og at landsrådet ikke vil føle sig tilsidesat, hvis forfatningskommissionen måtte komme til andre resultater end de af landsrådet foreslåede.

P. 1. v.

(sign.) **K. Budde Lund.**

**Mødet mandag den 8. september 1952 kl. 9<sup>15</sup>.**

Dagsordenens punkt 5:

Grønlands fremtidige statsretlige stilling.

*Formanden* indledede med at udtale, at Augo Lyngge havde foreslået dette spørgsmål drøftet i landsrådssamlingen, men på et senere tidspunkt var formanden også fra statsministeriet blevet anmodet om at forelægge det pågældende spørgsmål for landsrådet.

Formanden udtalte derefter:

Som det vil være medlemmerne bekendt, udtalte Grønlandskommissionen i sin betænkning 2. bind, side 36, at det må anses for meget ønskeligt, om forfatningskommissionen ville overveje i sit forslag til en revision af grundloven at optage en paragraf, der giver den almindelige lovgivningsmagt kompetence til at ordne Grønlands statsretlige forhold.

I overensstemmelse hermed har forfatningskommissionen drøftet spørgsmålet om en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling derved, at landet gøres til en lige-stillet del af det danske rige med repræsentation i rigsdagen.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling mener kommissionen vil kunne gennemføres ved, at det i grundloven fastslås, at denne er gældende også for Grønland, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret i rigsdagen. Forfatningskommissionen henleder dog samtidig opmærksomheden på, at der er visse af grundlovens paragraffer, som af praktiske grunde må fraviges for Grønlands vedkommende, hvilket f. eks. er tilfældet forsåvidt angår nogle af grundlovens bestemmelser vedrørende retsplejen. Jeg kan således nævne, at bestemmelsen i grundlovens § 78 om, at en anholdt inden 24 timer skal stilles for en dommer, naturligvis ikke kan gennemføres heroppe. Det samme gælder bestemmelsen i grundlovens § 72 om nævningesager samt i § 71 om dommeres uafsættelighed.

Den danske regering har bemyndiget mig til at forelægge landsrådet til betænkning et af forfatningskommissionen udarbejdet forslag om, at der i den kommende grundlov indføres en bestemmelse, der for fremtiden sikrer Grønland repræsentanter på rigsdagen.

Dette forslag er omdelt til medlemmerne, men forinden forslaget stilles under debat, vil jeg gerne fremkomme med nogle enkelte bemærkninger.

Såfremt den nævnte grundlovsændring vedtages, vil der rejse sig forskellige praktiske vanskeligheder i forbindelse med valgmåden for de eventuelle grønlandske rigsdagsmedlemmers vedkommende. Hvis de pågældende skal vælges ved direkte valg, må det påregnes, at det ikke vil være muligt under alle forhold at gennemføre opløsningsvalg i Grønland blot nogenlunde samtidig med valgene i Danmark, og hvis der f. eks. indtræder opløsning om vinteren, vil det i praksis kunne frembyde uoverstigelige vanskeligheder at sende medlemmer fra Grønland til Danmark umiddelbart efter et nyt valg. Forfatnings-

kommissionen har med henblik på dette spørgsmål henledt opmærksomheden på det hensigtsmæssige i, at der i grundloven optages en bestemmelse, hvorefter der ved lov fastsættes nærmere regler om valgmåden for grønlandske repræsentanternes vedkommende, herunder hvorvidt de pågældende repræsentanter skal vælges ved direkte eller indirekte valg eller vælges for et vist åremål uafhængig af rigsdagens valgperiode.

Med disse bemærkninger vil jeg gerne under henvisning til landsrådslovens § 7 anmode landsrådet om at fremkomme med en udtalelse vedrørende dette spørgsmål, men jeg gør opmærksom på, at da forfatningskommissionens arbejde er ønsket fremskyndet mest muligt, har statsministeren på regeringens vegne meddelt mig, at han vil sætte pris på snarest belejligt at blive underrettet om landsrådets stilling til det af regeringen forelagte forslag.

*Forfatningskommissionens forslag til en grundlovsændring bl. a. med det formål  
at sikre Grønland repræsentanter i rigsdagen.*

„Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

Bestemmelserne i §§ 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, forsåvidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.”

*Augo Lyngé:* Et af det nuværende landsråds fornemste ønsker er at knytte Grønland til moderlandet som en del af selve riget med repræsentation i Danmarks rigsdag. Dette har vi i fjor under indledningstalen fremført under programerklæringen. Det var det nye, folkevalgte landsråds første handling.

Sagen var imidlertid ikke drøftet som en særlig dagsorden, fordi vi først ønskede at orientere os om det fundamentalt vigtige spørgsmål både heroppe i Grønland og i politiske kredse i Danmark. Spørgsmålet blev derfor berørt i Grønlandsudvalget under landsrådets tilforordnede ophold i vinter, og nu vil vi gerne skride til handling og sætte spørgsmålet under debat her i landets øverste råd.

I 231 år har Grønland og Danmark hørt sammen som koloni og moderland, og der har i dette lange tidsrum foregået udvikling i Grønland. Mange forbindelsestråde er knyttet sammen, og de er efterhånden så stærke, at tilnærmelsen nu bør bringes til afslutning ved at knytte Grønland fast til Danmark.

Når vi hæver blikket over jordkloden, ser vi mange steder kolonikampe, hvor de indfødte kæmper for at løsrive sig fra moderlandet og blive selvstændige. Det gør de, fordi de mener, at dette er det bedste for dem selv. Men her i Grønland vil vi gerne gøre det modsatte. Her vil vi gerne benytte vor egen nyligt erhvervede bestemmelsesret til et initiativ til at knytte Grønland fast til moderlandet.

Gennem mange år har vi arbejdet for fuld grønlandsk ligestilling med andre danske statsborgere. Vi er rede til at påtage os de forpligtelser, byrder og ansvar, denne nye tingenes tilstand konsekvent måtte indebære. Og dette gør vi, fordi vi er overbevist om, at dette er til vor egen fordel og en forudsætning, såfremt udviklingen skal videreføres politisk, kulturelt, økonomisk og sprogligt, for at gøre Grønland til et normalt udviklet, civiliseret land.

Vi mener nu heroppe i Grønland, at tidspunktet til en sådan forbindelse er inde og ikke bør udsættes længere. Ønskerne i den retning er stærke i Grønland. Ude i verden arbejder De forenede Nationer ihærdigt for at få selv de underudviklede lande repræsen-

teret i moderlandenes nationalforsamlinger. I Danmark arbejder en forfatningskommission med en revision af grundloven, et arbejde, der nu nærmer sig sin afslutning. Ifølge den nuværende grundlov er Grønland stadigvæk koloni i forhold til moderlandet, selvom hele samfundsmaskineriet nærmer sig stærkt danske tilstande. Det er meget vigtigt, at man i den nye grundlov udtrykkeligt præciserer Grønlands statsretlige stilling, og at vi ikke nøjes med en løfteparagraf, der måske senere vil kræve årelange aktioner for at få faste tilstande. Derfor må vi ikke forpasse tidspunktet. Vi må benytte os af den gunstige lejlighed til at fuldføre værket.

Men udvisningen af et sådant initiativ forudsætter fuld enighed i landsrådet, og jeg vil nu derfor anmode det ærede landsråd om at give tilslutning til forslaget, nemlig at der i den nye grundlov optages en lovparagraf, hvorefter *Grønland bliver optaget som et amt i Danmark, og at Grønland får repræsentanter i Danmarks rigsdag.*

*Formanden* bemærkede, at han fandt det praktisk at udskyde det mere tekniske spørgsmål angående valgmåden af sagen, til hovedspørgsmålet var klart.

*Fr. Nielsen* udtalte, at det foreliggende punkt i de senere år har været fremme i landsrådet, og at det har stor interesse i ledende politiske kredse i Danmark. Uden at bruge mange ord ønskede han at anbefale det tilbud, der nu var gjort fra Danmark, nemlig Grønlands ophøjelse til en fast del af Danmark med repræsentation i den danske rigsdag.

*Fr. Lynge* foreslog nedsat et udvalg til affattelse af en fællesudtalelse, for selvom tanken ikke er ny i Grønland, må landsrådet tage en beslutning, der ikke bliver modsagt af landets befolkning.

*Peter Egede* erklærede, at materialet i en så vigtig sag som denne burde have været tilstede i forvejen, men det var først modtaget af medlemmerne nu. Også han fandt det formålstjenligt at nedsætte et udvalg.

*Formanden* svarede: Materialet er selve forslaget, og det har været udsendt til medlemmerne. Det, der er delt ud i dag, er det, jeg har udtalt, og det er uddelt blot for at lette rådets medlemmer under forelæggelsen.

*Peter Egede* bemærkede, at svaret i denne sag ikke kunne indskrænkes til et ja eller et nej, der krævedes et mere rummeligt svar.

*Fr. Nielsen* spurgte, hvad *Fr. Lynge* havde tænkt sig, det foreslåede udvalg skulle beskæftige sig med.

*Fr. Lynge* gentog, at han fandt spørgsmålet så vigtigt, at man måtte overveje nøje og træffe en klar beslutning. Alene valgmåden, sagde han, krævede en overvejelse.

*Jens Olsen* fandt sagen så betydningsfuld, at ikke et udvalg, men det samlede landsråd måtte behandle den.

*Fr. Nielsen* sluttede sig hertil.

*Formanden* ville mene, at valgmåden måtte drøftes i detaljer. Han forstod *Fr. L ynges* udtalelser således, at man i udvalg burde finde frem til en samlet, afrundet udtalelse, som man så kunne file lidt på og give et vægtigt præg. Dette kunne *formanden* tiltræde.

*Augo Lynge* foreslog spørgsmålet udskudt til et senere tidspunkt i indeværende samling.

*Formanden* bemærkede, at det principielle spørgsmål haster, mens det tekniske bør overvejes lidt nærmere. *Formanden* troede ikke, man burde udsætte behandlingen til et senere tidspunkt i samlingen, men snarere til et møde umiddelbart efter dette.

*Fr. Nielsen* sluttede sig til formandens udtalelse, da spørgsmålet ikke var nyt, men ønsket og gennemtænkt i over to år. Han foreslog, at der blev svaret ja eller nej, og at svaret straks blev hjemtelegraferet. Derefter kunne man beskæftige sig med de tekniske spørgsmål.

*Augo Lynge* regnede ikke med, at landsrådet ville være uenigt i spørgsmålet, men foretrak alligevel et par dages udsættelse til overvejelser.

*Formanden* anbefalede, at landsrådet nedsatte sig selv som udvalg og drøftede formuleringen af svaret. Det rigtigste ville nok være at give et afrundet svar.

Der var enighed herom.

*Formanden* bemærkede slutteligt, at dagsordensudvalget var blevet enigt om at følge den af ham i rådet den 2. september foreslåede ordning med hensyn til tolkning og referat af møderne.

Ingen havde noget at bemærke hertil.

Udsat.

### Mødet fortsat tirsdag den 9. september 1952 kl. 14<sup>30</sup>.

Dagsordenens punkt 5:

#### Grønlands fremtidige statsretlige stilling (*fortsat*).

*Formanden* udtalte: Som aftalt har landsrådet behandlet spørgsmålet om Grønlands statsretlige stilling, og vi er blevet enige om følgende udtalelse til regeringen:

„På møde den 9. september 1952 har Grønlands landsråd eenstemmigt vedtaget at tiltræde det forelagte udkast til en ny grundlovsbestemmelse, hvorefter Danmarks Kiges Grundlov bringes til at omfatte Grønland, og hvorefter Grønland skal være repræsenteret på Danmarks Rigsdag.

Landsrådet tiltræder de i udkastet foreslåede forbehold med hensyn til §§71, 72 og 78.

Landsrådet ved, at de skiftende regeringer og rigsdagen i det hidtidige styre stedse har taget hensyn til de særlige grønlandske forhold, og påregner, at denne praksis fortsat følges også ved den fremtidige affattelse af love og bestemmelser.

Landsrådet fortsætter behandlingen af spørgsmålet om, hvilken fremgangsmåde der hensigtsmæssigt kan følges med hensyn til valg af repræsentanter til rigsdagen, og vil fremkomme med en udtalelse herom som bidrag til dette spørgsmåls fortsatte behandling i forfatningskommissionen."

For god ordens skyld beder jeg, da beslutningen er truffet i et lukket møde, rådet tilkendegive, at dette forslag er vedtaget.

(Samtlige medlemmer rejste sig).

*Formanden*: Denne beslutning vil nu blive sendt til statsministeren. Herefter kan vi formentlig med det samme gå videre med de tekniske spørgsmål, herunder drøftelse af valgmanen. Det vil sikkert være praktisk at behandle dette spørgsmål i udvalg, når det samlede råd har trukket hovedlinierne op.

Det gælder om at vælge den eller de personer, der skal indvælges i rigsdagen, på en sådan måde, at man er sikker på, at vedkommende virkelig repræsenterer befolkningen. Det er derfor ønskeligt, om den eller de pågældende personer kan blive valgt direkte af

samtligte vælgere. Det kan forhåbentlig også lade sig gøre. Skulle det imidlertid vise sig svært at gennemføre, har man andre metoder, bl. a. kunne man gå over til indirekte valg, som landsrådet foretager i stedet for et valg direkte af vælgerne. En af vanskelighederne ved et direkte valg er den, at det kan være forholdsvis svært at finde kandidaterne. Det er vigtigt, at der ikke bliver for mange kandidatopstillinger, idet de personer, der bliver valgt, i så fald ikke kan fungere med den tilstrækkelige vægt, baseret på et flertal, bag sig. Det er en af de vanskeligheder, der grunder i, at man ikke har politiske partier heroppe. Man kan måske gå ind på den udvej, at f. eks. landsrådet finder et antal kandidater, blandt hvilke befolkningen så kan vælge. Det er ikke min mening nu at gå ind for nogen af disse synspunkter, som jeg blot fremhæver for at vise nogle af vanskelighederne. — En anden del af valgsprogsområdet er valgets tidspunkt. Fra tid til anden sker der jo som bekendt opløsning af rigsdagen med påfølgende valg. Det vil være vanskeligt, måske umuligt, her i Grønland på en tilfældig tid af året og tilstrækkeligt hurtigt at etablere et sådant valg. Man må sikkert prøve at finde en udvej for dette problem. Der er jo den mulighed, at Grønlands repræsentant eller repræsentanter vælges for en vis periode og bliver siddende, uanset rigsdagsopløsningen. Man kan måske gå videre og sige, at det er hensigtsmæssigt at lade valg af rigsdagsrepræsentanter finde sted samtidig med de almindelige valg heroppe.

Nogle af disse spørgsmål bør drøftes allerede nu, før man eventuelt går videre til indstilling eller forslag til forfatningskommissionen.

Jf *Augo Lynge* foreslog på grund af Vestgrønlands store geografiske udstrækning, at der vælges et medlem fra Vestgrønlands nordlige del og et fra den sydlige.

*Jens Olsen* udtalte, at der nu er gået nogle år, siden de to landsråd og ligeledes de to landsfogedstillinger i Nord- og Sydgrønland blev forenet. Siden da har man ofte konstateret de forskellige interesser, der gør sig gældende i Nord- og Sydgrønland. Han havde fundet det ønskeligt, at jurister berejste Nordgrønland og Sydgrønland hver for sig og foretog undersøgelser. Han anbefalede derfor en repræsentant for Nordgrønland og en for Sydgrønland, hvilken ordning han fandt mest retfærdig.

*Fr. Nielsen* bemærkede, at de gamle landsråd ikke blev valgt ved direkte valg, og dette forhold blev kritiseret af befolkningen, hvorfor det blev ændret ved den nye landsrådslov. Bliver de kommende rigsdagsmænd ikke valgt ved direkte valg, vil denne kritik påny opstå, og han anbefalede derfor direkte valg.

*Fr. Nielsen* sluttede sig til det af formanden anførte om at lade landsrådet optræde som stiller af kandidater til rigsdagen, men han var betænkelig ved *Augo Lynge*s forslag om en deling af landet, idet betydningen af den enhed, som man arbejder for i Grønland, herved kunne blive forringet. Skal Vestgrønland inddeles, kan der blive tale om inddeling af landet i flere end to.

*Jens Olsen* gjorde opmærksom på, at alle nyordninger i Grønland tilstræber at skabe ensartethed. Vigtigst af alt er imidlertid, at de medlemmer, der skal repræsentere landet, ved, hvad de taler om.

*Augo Lynge* bemærkede, at hans forslag udelukkende var fremsat af praktiske hensyn. Han anbefalede et stillersystem som ved landsrådsvalg.

*Formanden* gjorde opmærksom på, at man endnu ikke ved, om der kan blive tale om en eller to repræsentanter for Vestgrønland. Formanden betragtede det som en stor styrke, at landsrådets medlemmer nordfra og sydfra kommer sammen, så de netop lærer den anden landsdel at kende. Han tvivlede ikke på, at et medlem sydfra og et medlem nordfra ikke nok skulle finde sammen til en fællesnævner for de synspunkter, der skulle gøres



gældende fra Grønlands side, men spørgsmålet er, hvorledes man mest praktisk får et valg organiseret. Man opnår formentlig større enighed om en eller to personer, når vedkommende er knyttet til en bestemt del af landet.

*Peter Egede* nævnedes et eksempel på, hvorledes man ved at dele landet i to dele kunne opnå et utilsigtet resultat.

*Fr. Lyng*e erindrede om, at en stor del af befolkningen ikke havde fundet det passende at vælge Grønlandskommissionen i 1948 på den måde, det skete på. Han erklærede, at man på de steder, der lå fjernest fra Godthåb, i de senere tider havde savnet den personlige kontakt mellem befolkningen og myndighederne.

Han anbefalede valg af to repræsentanter til varetagelse af fælles interesser.

*Gerh. Egede* ville anbefale to repræsentanter i Grønland på grund af den store udstrækning, som det beboede Grønland har. Man mente ikke, man behøvede at frygte en deling, idet man ikke kan sammenligne to rigsdagsmænd, der stadig må arbejde sammen, med de to gamle landsråd, der arbejdede uafhængigt af hinanden. Rigsdagsmændene burde have hver sin kreds, dog således at deres hjemsted var uden betydning.

*Augo Lyng*e sluttede sig hertil, idet han fandt smidighed i valgmanen påkrævet.

*Abel Kristiansen* ønskede også to repræsentanter i rigsdagen, hvilket ville styrke og fremkalde samarbejde. Man måtte vælge folk, der ville arbejde for Grønland og vedligeholde den gode forbindelse mellem dansk og grønlandsk, som altid har bestået.

*Fr. Nielsen* gjorde opmærksom på, at også han ønskede to repræsentanter, og hans indlæg skulle blot forstås som en advarsel mod faren for en adskillelse af Nord- og Sydgrønland. Han var imod oprettelse af valgkredse.

*Mar. Sivertsen* udtalte, at selvom det ved landsrådsvalget havde været muligt at opstille kandidater fra andre landsdele, var dette i intet tilfælde sket. Det ville sikkert volde store vanskeligheder, hvis befolkningen selv skulle opstille kandidaterne til rigsdagen. Han sluttede sig til forslaget om, at landsrådet opstiller kandidaterne, idet landsrådet må antages at kende de mænd, der måtte egne sig til valg.

*Formanden* foreslog, at man nu gik over til udvalgsbehandling.

*Augo Lyng*e var imod, at landsrådet opstillede kandidaterne.

*Abel Kristiansen* tilsluttede sig tanken, at befolkningen selv opstiller kandidater.

*Peter Egede* gik ind for udvalgsbehandling.

*Mar. Sivertsen* foreslog, at det samlede landsråd blev udvalgt.

*Formanden* mente, at et snævert udvalg lettere kunne formulere forslag.

Med 9 stemmer for vedtoges nedsættelsen af et 5 mands udvalg, der kom til at bestå af: Formanden, *Fr. Nielsen*, *Gerh. Egede*, *Augo Lyng*e, *Fr. Lyng*e.

Udsat.

Møde torsdag den 25. september 1952 kl. 9<sup>15</sup>.

Dagsordenens punkt 5:

**Grønlands fremtidige statsretlige stilling (fortsat).**

Formanden henviste til udvalgets forslag, der er sålydende:

„ . . . . . Udvalget har holdt møde lørdag den 20. september 1952, og udvalget blev enig om at opdele de foreliggende spørgsmål i følgende 4 punkter:

- A. Antal valgkredse,
- B. Valgmåden,
- C. Valgperioden,
- D. Thule og Østgrønland.

ad A. Antal valgkredse.

Udvalget var enig om at forelægge følgende 2 muligheder for landsrådet:

1. Vestgrønland inddeles i 2 valgkredse, der hver vælger sin repræsentant til rigsdagen. En sådan ordning kan dog kun gennemføres, såfremt Grønland mindst bliver repræsenteret med 2 rigsdagsmedlemmer.
2. Vestgrønland udgør 1 valgkreds, men således, at der skaffes sikkerhed for, at der blandt kandidaterne findes lige mange repræsentanter for den nordlige og for den sydlige del af Vestgrønland.

ad B. Valgmåden.

Udvalget var enig om at forelægge for landsrådet følgende 3 forslag:

1. Hver kommunalbestyrelse udpeger 2 kandidater (der dog kan være fælles for flere kommuner og helst bør være det). Hvis der herved fremkommer flere kandidater end 6, vælges der af kandidaterne selv (dette valg kan ske telegrafisk) 6 kandidater, hvoraf 3 fra norddistrikterne og 3 fra syddistrikterne, blandt hvilke 6 kandidater der holdes folkeafstemning, således at de 2 kandidater, der får flest stemmer, er valgt til rigsdagsmedlemmer, de 2 næste er valgt til 1. suppleanter, og de 2 sidste til 2. suppleanter.
2. Hver kommunalbestyrelse udpeger 2 kandidater på samme måde som under punkt 1 nævnt. Hvis der herved fremkommer mere end 6 kandidater, udvælger landsrådet 6 kandidater, heraf 3 fra norddistrikterne og 3 fra syddistrikterne, blandt hvilke rigsdagsmedlemmerne og suppleanterne udvælges ved almindelig folkeafstemning som ovenfor anført. En sådan ordning kan suppleres med en bestemmelse om, at der blandt de af landsrådet valgte kandidater højst må være 2 landsrådsmedlemmer.
3. For at kunne opstille sig som kandidat kræves 200 stillere. Blandt de således opstillede kandidater foretages der almindeligt valg af samtlige vælgere. Såfremt der er opstillet mere end 6 kandidater, foretages der blandt de 6 kandidater, der har fået flest stemmer, et nyt direkte valg af alle vælgere. De 2, som herved får flest stemmer, er valgt til rigsdagsmedlemmer, de 2 næste til 1. suppleanter og de 2 sidste til 2. suppleanter.

ad C. Valgperioden.

Udvalget var enig om, at det ikke ville være praktisk muligt under alle forhold at gennemføre opløsningsvalg blot nogenlunde samtidig med valgene i Danmark,

og udvalget indstiller derfor, at de grønlandske rigsdagsmedlemmer vælges på 4 år, uafhængigt af rigsdagens valgperiode.

ad D. Thule og Østgrønland.

Udvalget var enig om at indstille, at Thule og Østgrønland foreløbig holdes udenfor valgordningen, ligesom Thule og Østgrønland for tiden står uden for landsrådsordningen."

*Jens Olsen* spurgte, hvem der kom til at afgøre antallet af grønlandske rigsdagsmedlemmer.

*Formanden* svarede, at der ventes vedtaget en særlig lov, der træffer bestemmelse herom.

*Fr. Nielsen* fremsatte som nyt forslag angående antal valgkredse:

A. 3: at Vestgrønland udgør een valgkreds, uden at der træffes bestemmelse om, hvilken landsdel kandidaterne skal tilhøre. Han fremhævede, at fordelingen ved dette forslag er, at det overlades til befolkningen selv at afgøre, hvorfra kandidaterne skal komme.

*Fr. Lynge* bemærkede, at han fandt det rigtigst, i hvert fald som en overgangsbestemmelse, at hver landsdel havde sin kandidat.

*Peter Egede* mente, at forslag A. 1 og 2 afskærer befolkningen i Sydgrønland fra at stemme på den kandidat, de ønsker, hvis kandidaten f. eks. forflyttes til Nordgrønland.

*Formanden* bemærkede, at man efter forslag A. 2 udmærket kunne stemme på en kandidat fra den anden landsdel.

*Fr. Nielsen* tilføjede, at den pågældende da ikke ville blive Sydgrønlands repræsentant.

Ved afstemningen angående valgkredse stemte 10 for forslag A. 1, 3 stemte imod.

Det var herefter vedtaget, at Vestgrønland inddeles i 2 valgkredse, der hver vælger sin repræsentant til rigsdagen.

*Fr. Nielsen* anbefalede med hensyn til valgmåden forslag B. 3.

*Fr. Lynge* mente, dette forslag ville sprede vælgernes interesser.

*Formanden* ville regne med, at forslag B. 3 hurtigt vil medføre partier. Denne metode indebærer fare for gentagen afstemning.

*Formanden* tilføjede, at efter vedtagelsen af de 2 valgkredse må kandidatantallet i forslag B. 3 ændres fra 6 til 3 i hver af kredsene. I udvalget har man ønsket at se bort fra muligheden for et ubegrænset antal kandidater.

*Fr. Lynge* havde intet imod at overlade valgmåden til forfatningskommissionens afgørelse.

*Fr. Nielsen* gjorde opmærksom på, at landsrådets afgørelse kun må betragtes som et fingerpeg for forfatningskommissionen.

*Augo Lynge* anbefalede forslag B. 3.

*Jens Olsen* henviste til de erfaringer, der indhøstede under sidste valg i Grønland. Han anbefalede at vise forsigtighed ved fastlæggelsen af valgmåden og foreslog, at kun de mennesker, der virkelig forstod betydningen heraf, fik stemmeret.

*Formanden* imødegik *Jens Olsens* sidste forslag og udtalte, at befolkningen i Grønland i første række stemmer på de folk, de har tillid til. Det betyder for landsrådsmedlemmernes vedkommende, at de er mere frit stillet til de standpunkter, de tager, og det vil

derfor ofte være rigtigt, at landsrådsmedlemmerne går ind for et standpunkt, som vælgerne ikke umiddelbart forstår. Det er så landsrådsmedlemmernes opgave at bibringe vælgerne den rette forståelse. Stort set har befolkningen en evne til at vælge de personer, der i virkeligheden er de bedste.

*Gerh. Egede* erklærede, at den grønlandske befolkning i dag er mest tiltalt af valg-måden direkte valg, og han foreslog, at landsrådet blot overfor forfatningskommissionen foreslår direkte valg.

Ved afstemning om valg-måden stemte

7 for forslag B. 1,

7 stemte imod.

Forslaget var hermed forkastet.

Ved afstemning om forslag B. 2 stemte

5 for,

8 imod.

Også dette forslag var hermed forkaster.

Vsd afstemning om forslag B. 3 stemte

7 for,

6 imod.

Forslag B. 3 var hermed vedtaget.

Der var enighed om at tiltræde udvalgets indstilling vedrørende punkt C (valgperiode) og vedrørende punkt D (Thule og Østgrønland).

Der var endelig enighed om at indsende indstilling til ministeriet med foranstående vedtagelser som rettesnor, men således at det er underforstået, at landsrådet ikke følger sig tilsidesat, hvis forfatningskommissionen går ind for andre principper.

Professor, dr. jur. *Stig Iuul*:

## **Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til en ændring af tronfølgeloven af 1853.**

### **1. Ældre danske tronfølger og de i nutiden gældende regler om successionen til de europæiske troner.**

#### *1. A. Danmark.*

Indtil 1660 beroede tronfølgen til dels på arv, til dels på valg. Det var folkets — i senere tid rigsrådets — valg af kongen, som gav ham adkomsten til tronen; men valget foregik traditionelt inden for den afdøde konges slægt, således at man i reglen valgte hans søn, og hvis der var flere sønner, den ældste af disse til konge. Om valg af kvinder til konge var der aldrig tale. I ganske enkelte tilfælde fraveg man den sædvanlige arvegangsorden ved kongevalget, f. eks. da Frederik I i året 1523 valgtes til konge efter sin brodersøn, Kristian II's afsættelse med forbigåelse af dennes umyndige søn Hans, som det norske rigsråd 1532 anerkendte som den rette tronarving. Hans døde imidlertid inden årets udgang. Ved de lejligheder, da man valgte fremmede fyrster til konger af Danmark (Erik af Pommern, Christoffer af Bayern og Kristjern af Oldenburg), drejede det sig også om mænd, som var beslægtet med det danske kongehus. Brik af Pommern var således søn af Valdemar Atterdags datterdatter, Christoffer af Bayern var en søstersøn af forgængeren, og Kristjern I nedstammede gennem forskellige kvindelige mellemlid fra Erik Klipping. Forsåvidt angår dronning Margrethe, blev hun i og for sig aldrig valgt til konge (dronning) af Danmark; men hun styrede riget først for sin umyndige søn kong Oluf og derefter for sin ligeledes umyndige søsterdattersøn Erik af Pommern. Hendes dronningetitel hidrørte fra ægteskabet med den norske konge Haakon VI (død 1380), medens hendes officielle titel i Danmark var „Frue og husbonde og rigets mægtige formynder“. Kun i overgangsperioden mellem Olufs død og Erik af Pommerns valg til konge af Danmark udøvede hun kongemagten helt på egne vegne, idet betegnelsen af hende som „formynder“ dog antydede en særstilling for hende.

Efter at kongemagten ved arvehyldingen 1660 og suverænitetets- eller enevoldsarveregeringsakten af 1661 var blevet arvelig inden for Frederik III's hus, udstedtes 14. november 1665 kongeloven, der fastslog, at kongemagten skulle arves inden for Frederik III's descendens, først fra mand til mand, så længe sådanne var til, og derefter på kvindesiden, men således at når der opstod en ny mandlig linie — mand af mand — inden for en succederende kvindelinie, skulle denne have fortrin, hvorved successionen på ny blev principielt agnatisk.

Ved udformningen af kongelovens successionsregler har utvivlsomt udenlandske successionsordninger til en vis grad været forbillede. Medens adkomsten til kejsertronen — ligesom til kongemagten i Danmark før 1660 — beroede dels på et valg, dels på de almindelige arvegangsregler, var fyrstemagten i de enkelte tyske stater, som afløste de tidligere len, rent arvelig, men efter lensrettens regler sædvanligvis kun inden for mandslinien. Enkelte

steder lykkedes det dog at indføre kvindelig succession; men lige indtil revolutionen i 1918 var den rent agnatiske succession hovedreglen.

Når Frederik III fastslog en agnatisk-kognatisk succession som den fremtidige tronfølge i Danmark, forfulgte han utvivlsomt i lighed med de tyske fyrster, som havde fået gennemført tilsvarende ordninger, rent dynastiske hensyn. Han littede vejen for sine døtre og andre kvindelige descendenter til standsmæssige ægteskaber ved at gøre dem subsidiært arveberettigede til den danske trone. Det ses også, at under de forhandlinger, som fandt sted i 1662 med det sachsiske kurfyrstehof om det påtænkte ægteskab mellem Frederik III's datter Anna Sophie og kurprins Johan Georg, lagde man fra sachsisk side megen vægt på, om hun var arveberettiget til den danske trone.

Kongelovens arveregler opretholdtes ved § 4 i grundloven af 1849. På den anden side var det overordentlig tvivlsomt — og diskussionen herom er blevet fortsat i litteraturen indtil de seneste år — for hvilke bestanddele af det daværende danske monarki disse regler var gældende. Det officielle danske standpunkt, som havde fundet udtryk i det kgl. åbne brev af 8. juli 1846, gik ud på, at de gjaldt for kongeriget og Lauenborg samt for Slesvig, medens man ikke kunne udtale sig med samme sikkerhed om samtlige arvesuccessors ret til enkelte dele af Holsten.

Når regeringen fandt det fornødent på denne måde at præcisere sin opfattelse, skyldtes det som bekendt de af Augustenborgerne fremsatte arvekrav, der kunne forudsættes inden længe at blive aktuelle. Foruden den regerende konge, Christian VIII omfattede Frederik III's mandsstamme nemlig på den tid kun tronfølgeren, den senere kong Frederik VII (f. 1808) samt kongens broder arveprins Ferdinand (f. 1792), hvis ægteskab med Frederik VI's datter Caroline var barnløst. Heller ikke tronfølgeren havde fået børn i noget af sine to ægteskaber. Når Frederik III's mandsstamme uddøde skulle herefter ifølge kongeloven successionen overgå til den nærmeste kvindelinie, der bestod af Christian VIII's barnløse ældre søster Juliane Sophie (f. 1788), gift med prins Wilhelm af Hessen-Philippsthal (død 1834). Såfremt hun måtte være afgået ved døden, forinden Frederik III's mandsstamme uddøde, var hendes søster Louise Charlotte (f. 1789), gift med landgreve Wilhelm af Hessen-Cassel, nærmeste tronarving. Efter hende fulgte hendes ældste søn Friedrich Wilhelm Georg Adolph (f. 1820), hendes ældste datter prinsesse Marie (f. 1814), gift med hertug Friedrich August af Anhalt-Dessau, og hendes næstældste datter *prinsesse Louise* (f. 1817), der 1842 var blevet gift med den senere kong Christian IX.

Ingen af de omtalte kvindeliner var imidlertid successionsberettigede til Holsten (bortset fra Pinneberg og måske Plöen), idet arvefølgen her var rent agnatisk, hvorfor den, når Frederik III's mandsstamme uddøde, måtte overgå til den derefter nærmeste mandslinie inden for det oldenborgske kongehus. Spørgsmålet var imidlertid, hvilken linie der var den nærmeste. Augustenborgerne, der nedstammede fra Christian III's yngre søn hertug Hans den yngre, hævdede, at de repræsenterede den ældste linie efter kongestammen, samt at arvefølgen også for Slesvigs vedkommende var rent agnatisk. Den almindelige opfattelse i kongeriget gik derimod ud på, at Gottorperne der nedstammede fra Christian III's yngre broder, hertug Adolph, således at deres linie var en grad fjernere fra kongestammen end Augustenborgerne, var nærmeste successionsberettigede, idet hertug Hans den yngre skulle have givet afkald på sin arveret, så længe kongestammen og den gottorpske linie var i live.

Det gottorpske hus omfattede i det 19. århundrede en ældre og to yngre linier. Den ældre linie var det russiske kejser hus, hvis stamfader Peter III var en sønnesøn af hertug Frederik IV af Holsten-Gottorp (død 1702). Af de to yngre linier nedstammede den ældste

— det tidligere svenske kongehus — gennem kong Adolph Frederik (død 1771) fra hertug Frederik IV's yngre broder Kristian August, men i denne linie var der kun en enkelt mand, nemlig prins Gustaf af Vasa (der døde 1877). Den yngre linie, den storhertugelige oldenburgske linie, nedstammede fra Kristian Augusts yngre søn.

Forsåvidt angik den gottorpske linie, havde det russiske kejser hus 1773 givet afkald på Gottorpernes rettigheder i Holsten samt på ethvert krav på Slesvig, men alene til fordel for Christian VII og arveprins Frederik og disses mandlige descendens. Det tidligere svenske kongehus havde allerede 1750 renuntieret på sine rettigheder i Slesvig og Holsten.

Da Ruslands afkald af 1773 ikke kunne benyttes som grundlag for en fremtidig ordning af tronfølgen, idet denne jo netop skulle tage sigte på den situation, hvor Christian VII's og arveprins Frederiks mandlige descendens var uddød, er det forståeligt, at den danske regering i første linie henvendte sig til Rusland for at opnå et nyt afkald på de russiske kejser hus tilkommende rettigheder i Slesvig og Holsten. Til at begynde med stillede kejseren i udsigt, at han ville renuntiere til fordel for hertug Peter af den storhertugelige oldenburgske linie. Da denne imidlertid var lidet populær i Danmark og desuden pådrog sig den russiske kejsers unåde, lykkedes det fra dansk side at opnå kejserens godkendelse af, at hertug Christian af Slesvig-Holsten-Sønderborg-Gliicksborg, der var søstersøn af Frederik VI's dronning Marie Sophie Frederikke og gift med ovennævnte prinsesse Louise — en af de nærmeste successionsberettigede kvinder ifølge kongeloven — skulle være konge, når Frederik III's mandsstamme uddøde. Herefter blev der den 5. juni 1851 underskrevet en protokol i Warszawa, hvori den russiske kejser renuntierede på sine rettigheder til fordel for prins Christian og hans mandlige afkom. Forinden var tilsvarende renuntiationer til fordel for prinsesse Louise tilvejebragt fra landgrevinde Louise af Hessen (hendes moder)\* prins Friedrich af Hessen og prinsesse Marie af Anhalt-Dessau (hendes ældre søskende), og ved en acceptations- og forsikringsakt af 18. juli 1851 overførte prinsesse Louise derefter sine rettigheder til prins Christian og deres fælles arvinger og efterkommere.

Den russiske kejsers afkald var imidlertid knyttet til følgende forbehold:

- 1) det berørte ikke de to yngre holsten-gottorpske linier (Sverige og Oldenburg)
- 2) såfremt prins Christians mandlige efterslægt skulle uddø, skulle rettighederne falde tilbage til det russiske kejserhus,
- 3) da formålet med afkaldet fortrinsvis var at lette en „kombination“, som det danske monarkis vigtigste interesser krævede, skulle afkaldet ophøre at være forbindende, hvis selve kombinationen skulle mislykkes,
- 4) ordningen skulle have karakter af en europæisk overenskomst, der skulle finde sted i London.

I overensstemmelse hermed blev der den 8. maj 1852 afsluttet en traktat i London mellem Danmark, Østrig, Frankrig, England, Preussen, Sverige-Norge og Rusland. Traktaten blev senere tiltrådt af Wiirtemberg, Toscana, Sardinien, begge Sicilier, Spanien, kongeriget Sachsen, Oldenburg, Kurhessen, Hannover, Nederlandene, Bayern, Belgien, storhertugdømmet Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Hessen, Grækenland, Baden og Portugal.

I traktaten forpligtede staterne sig til at anerkende, at prins Christian og hans mandlige descendenter af ægteskabet med prinsesse Louise havde successionsret til alle de

\*) Dennes ovennævnte ældre søster, prinsesse Juliane Sophie af Hessen-Philippthal, var afgået ved døden 1850.

lande, som var forenet under den danske konges scepter. Desuden forpligtede staterne, der anerkendte princippet om det danske monarkis integritet, sig til at tage de yderligere opfordringer under overvejelse, som kongen af Danmark måtte finde for godt at lade udgå til dem, dersom der skulle blive overhængende fare for, at det successionsberettigede afkom af det nævnte ægteskab skulle uddø.

Det må dog bemærkes, at den russiske delegerede gentog de forbehold, som var taget i Warszawaprotokollen (jfr. ovf.).

Den 30. december s. å. forpligtede hertugen af Augustenborg sig mod en betydelig affindelsessum til ikke at træde op imod den ordning, som var truffet eller i fremtiden måtte blive truffet med hensyn til monarkiets organisation. Forpligtelsen omfattede også hans familie, men blev senere anfægtet af hans søn som ikke forbindende for ham. De preussiske kronjurister underkendte imidlertid hans standpunkt. Endelig afstod kejseren af Rusland 1864 sine rettigheder til den storhertugelige oldenburgske linie.

Tronfølgeloven af 31. juli 1853, som det med store indrepolitiske vanskeligheder lykkedes at få vedtaget, indeholdt en lovfæstelse af den ved Londontraktaten muliggjorte tronfølge, men indeholdt i artikel 3 en bestemmelse, som gik ud over traktaten, idet loven fastslog, at den regerende konge i tilfælde af, at der opstod overhængende fare for, at den nye kongeslægt skulle uddø, skulle være forpligtet til at drage omsorg for tronfølgens videre ordning på den bevarelsen af monarkiets selvstændighed og integritet samt kronens rettigheder bedst sikrende måde og for i overensstemmelse med Londontraktaten at tilvejebringe europæisk anerkendelse af en sådan ordning.

Wienerfreden af 30. oktober 1864 medførte, at det danske monarki mistede de bestanddele, hvis særlige successionsregler havde nødvendiggjort alle de forudgående omfattende forholdsregler, der sigtede til at tilvejebringe nye fælles tronfølgeregler. For lovens gyldighed var dette naturligvis uden enhver betydning, for såvidt angik det tilbageværende danske statsterritorium.

Hvad angår genforen ingen af de sønderjyske landsdele med Danmark 1920, skal kun bemærkes, at denne skete på grundlag af en folkeafstemning i de pågældende områder, og at Tyskland i medfør af Versaillestraktaten var forpligtet til at afstå de områder, der ønskede en sådan genforening, til de allierede hovedmagter, der derefter overdrog dem til Danmark. Det må betragtes som utvivlsomt, at eventuelle arverettigheder, der i sin tid måtte være krænkede ved indlemmelsen af landsdele i Preussen, herefter er gået definitivt tabt.

### *B. Sverige.*

Den svenske successionsordning har en temmelig kompliceret forhistorie. 1604 fik Karl IX, efter at han i kamp med sin brodersøn Sigismund havde opnået magten i Sverige, fastslået, at hans egne kvindelige descendenter under visse betingelser kunne arve tronen. Bestemmelsen herom blev stadfæstet 1627, og i henhold hertil succederede dronning Christina sin fader Gustav II Adolf i 1632. 1654 abdicerede hun til fordel for fætterten Karl X Gustaf, der på spindesiden nedstammede fra det svenske kongehus; men kun dennes mandlige descendens anerkendtes som successionsberettiget. Imidlertid fik hans søn Karl X, som opnåede enevældig magt i Sverige, 1672 påny udvidet arveretten til kvindelige linier; men dette fik ikke varig betydning. Da Ulrikka Eleonora besteg tronen 1721, måtte hun anerkende, at dette skete i henhold til rigsrådets valg, og successionsretten indskrænkedes påny til mandslinien. Da hun ikke efterlod sig afkom, og det derefter blev nødvendigt at



vælge en ny konge, — Adolf Frederik af Holsten-Gottorp — blev også han nødsaget til at anerkende, at kun hans mandlige efterkommere var successionsberettigede.

Genindførelsen af den rent agnatiske succession blev et af „frihedstidens“ varige politiske resultater. Ved forfatningsændringen 1772 under Grustaf III rørte man ikke ved denne ordning, og den bibeholdtes i den gældende svenske successionsordning af 1810, forsåvidt angik den senere kong Karl XIV Johans descendens.

Af „successionsordningen“s regler skal her særlig fremhæves følgende:

En prins skal have kongens samtykke til indgåelse af ægteskab og mister ellers arveretten til tronen for sit og sine descendents vedkommende. Hvorvidt denne arveretsforbrydelse også rammer hans sønner af et tidligere ægteskab, indgået med kongens samtykke, er tvivlsomt.

Ingen prins må gifte sig med „enskild svensk eller utenlandsk mans dotter“. Overtrædelse heraf medfører, at han mister successionsretten, såvel for sit eget som for sine descendents vedkommende. Derimod findes intet tilsvarende forbud mod den regerende konges indgåelse af et sådant ægteskab.

Ved „enskild mans“ datter forstås datteren af en mand, som ikke tilhører noget regerende fyrstehus eller et tidligere regerende fyrstehus, der enten er udtrykkelig anerkendt eller ifølge international praksis sidestilles med et sådant. En prins af det svenske kongehus, som har mistet sin successionsret til tronen, betragtes som „enskild man“.

Successionsretten fortæbes desuden af den prins, som uden samtykke af konge og rigsdag modtager fremmed krone. Fortabelsen gælder også hans descendenter.

Ændring af successionsordningens bestemmelser kan kun ske efter reglerne om grundlovsændringer.

### C. Norge.

Da Norge fik sin grundlov 1814, havde man i vide kredse til hensigt at bevare kongelovens successionsregler som gældende for det nye kongehus; men det forslag, som forelagdes og vedtoges på Eidsvoldforsamlingen, fastslog rent agnatisk succession. Af Christian VIII's dagbøger fremgår, at det afgørende argument for at gennemføre denne ordning, var den betragtning, at Norge siden Harald Haarfagers tid aldrig havde kendt nogen anden successionsordning. Ved den efter foreningen med Sverige foretagne revision af grundloven, indsattes en udtrykkelig henvisning til den svenske successionsordning af 1810 i den norske grundlov, hvorved altså den agnatiske tronfølge opretholdtes. Efter adskillelsen fra Sverige 1905 bortfaldt vel denne henvisning; men nogen udvidelse af arvefølgen fandt ikke sted. Den norske trone arves således stadig efter den agnatiske linealfølge.

En prins må ikke gifte sig uden kongens samtykke. Nogen jævnbyrdighedsbetingelse er ikke fastsat. Til at modtage fremmed krone skal han have kongens og stortingets samtykke, og til det sidstnævnte samtykke udfordres, at  $\frac{2}{3}$  af stortingets medlemmer stemmer herfor. Handler han imod de her fastsatte bestemmelser, forbryder såvel han som hans afkom retten til Norges trone. Til kongens modtagelse af fremmed krone kræves ligeledes, at  $\frac{2}{3}$  af stortingets medlemmer meddeler samtykke hertil.

### D. Nederlandene.

Efter at Nederlandene havde opnået selvstændighed under Napoleonskrigene, udvåbtes Vilhelm Frederik af Oranien til konge. Han var sønnesøn af den Vilhelm IV af Oranien, som 1747 var blevet valgt til arvestatholder, således at stillingen som sådan skulle

være arvelig i hans slægt, både på mands- og kvindesiden. Ved udarbejdelsen af den nye forfatning gjorde der sig inden for forfatningskommissionen stærke modsætninger gældende. Den ene fløj ønskede en ret begrænset kongemagt og agnatisk arvefølge. Den anden fløj, der var udpræget monarkisk indstillet og i stor udstrækning kom til at præge forfatningens bestemmelser, var af den opfattelse, at kongen burde udstyres med vidtgående beføjelser, og at tronfølgen skulle være agnatisk-kognatisk. Som følge heraf og på grund af kongens ønske om i størst muligt omfang at opretholde de huset Oranien tidligere tilkommende rettigheder, blev resultatet, at forfatningen fastslog den agnatisk-kognatiske succession. Ved forfatningsændringen 1848 blev kongens magt vel indskrænket meget væsentligt; men der foretoges ingen ændring i successionsreglerne, og da Vilhelm III afgik ved døden 1890, overgik tronen til kvindelinien. De nærmere regler for successionen indeholdes i nutiden i de i 1922 gennemførte ændringer i forfatningen af 1848 og har i korthed følgende indhold:

Successionen er principielt agnatisk efter førstefødselsretten. Når der ikke findes mandlige agnater, overgår kronen til den afdøde konges ældste *efterlevende* datter — altså forud for søn af ældre *afdød* datter — således at reglerne om linealfølgen ikke længere kommer til anvendelse. Findes ingen efterlevende datter, er ældste afdøde søns ældste efterlevende datter nærmest i arvefølgen. Derefter er ordenen: ældste efterlevende søn af ældste afdøde datter, ældste efterlevende datter af ældste afdøde datter, mand eller kvinde, der er beslægtet med dronning Vilhelmina i ret nedstigende linie og ikke står fjernere end i 3. led fra den afdøde konge. Mand går forud for kvinde og derefter ældre frem for yngre i samme grad. Hvis der herefter stadig ikke findes successionsberettigede, er tronen ledig, og ny tronfølger kan indsættes ved lov.

Børn født i ægteskab, som kongen (dronningen) indgår uden samtykke af generalstaterne (parlamentet), er udelukket fra successionen. Det samme gælder deres descendenter, og en dronning, som indgår sådant ægteskab, mister kronen. Til prinsers og prinsessers ægteskab kræves samtykke ved lov. Som eksempel på en sådan lov kan nævnes loven af 24. november 1936 om prinsesse Julianes ægteskab med prins Bernhard. En prinsesse, som gifter sig uden samtykke, forbryder sin arveret, og børn født i et sådant ægteskab og deres descendenter er udelukket fra successionen. Det samme gælder om afkommet af en prins, som har indgået et tilsvarende ægteskab, men den pågældende prins forbryder ikke sin egen successionsret.

At abdikation sidestilles med død, forsåvidt angår anvendelsen af tronfølgereglerne, er udtrykkelig udtalt i forfatningens art. 15.

### E. Belgien.

Efter at Belgien i 1830 havde løsrevet sig fra Nederlandene og udråbt Leopold I til konge, blev der 1831 tilvejebragt en ny forfatning. I denne efterlignede man ikke bestemmelserne i den nederlandske forfatning, hverken forsåvidt angik kongens beføjelser eller tronfølgereglerne, idet man indførte en væsentlig mere begrænset kongemagt og indskrænkede tronfølgen til Leopold I's agnatiske descendenter. En i 1893 foretagen forfatningsændring bestemmer, at kongen skal meddele samtykke, kontrasigneret af en minister, til ægteskab indgået af en prins, for at han skal beholde sin successionsret. Dog kan et efterfølgende samtykke meddeles af kongen med kamrenes tiltrædelse.

### F. *Luxemburg.*

I Luxemburg hviler successionsreglerne i sidste instans på den Nassauske familiepagt af 30. juni 1783 (jfr. art. 3 i forfatningen af 1868), hvorefter successionen er kognatisk, når alle agnater er uddøde. Denne betingelse indtrådte 1912, efter at en ny familiepagt af 1907, stadfæstet ved lov, havde fastslået, at successionen også for kvindeliniens vedkommende sker efter førstefødselsretten, men med fortrin for mandlige linier, som opstår inden for de kvindelige linier.

### G. *Grækenland.*

Den græske forfatning af november 1864 indeholder meget få regler om successionen, idet den alene fastslår, at tronen nedarves til Georg I's descendenter efter førstefødselsretten og med fortrin for mandlige arvinger. Dette synes i litteraturen at blive forstået på den måde, at sidste konges descendens går forud i successionen for hans søskende og andre slægtninge, således at successionen under denne forudsætning nærmest må betegnes som kognatisk. Et medlem af kongefamilien kan kun med samtykke af kongen, kontrasigneret af justitsministeren, indgå ægteskab. Grækenlands krone må aldrig forenes med nogen anden.

### H. *Storbritannien.*

Eglerne om successionen til den engelske trone indtager en særstilling inden for de europæiske successionsordninger. Dette viser sig bl. a. ved, at de til enhver tid kan ændres gennem den almindelige lovgivning — med den begrænsning, som følger af, at reglerne er fælles for hele det engelske statssamfund. — Mere afgørende er dog, at reglerne er uden nærmere forbindelse med de kontinentale tronfølgeordninger, idet de afspejler de i middelalderen i England udviklede regler om arveretten til fast ejendom, der til trods for deres udspring i lensretten indeholder nogle væsentlige afvigelser fra den på fastlandet almindelige lensret.

Grundlaget for tronfølgen må herefter søges i den 1701 udstedte *Act of Settlement* samt i *Common Law*, hvortil *Act of Settlement* henviser ved at overføre kronen til Sophia, datterdatter af kong Jacob I af England, og "heirs of the body".

Ifølge hævdvunden fortolkning af det sidste udtryk i *Common Law* må kronen herefter ved en konges død overgå til hans descendenter, såfremt sådanne findes. Først når descendensen er uddød, overgår kronen til sidelinierne. En afdød tronarvings descendenter træder i dennes sted. Mænd går forud for kvinder, ældre frem for yngre.

Det antages, at en konges (dronnings) ægteskab skal godkendes af regeringen, jfr. Edward VIII's abdikation 1936. Prins og prinsesser skal ifølge *Eoyal Marriage Act* af 1772 have samtykke til indgåelse af ægteskab af kongen, såfremt de er under 25 år. Efter dette tidspunkt kan de efter forudgående meddelelse til *Privy Council* med 12 måneders varsel indgå ægteskabet uden kongens samtykke, medmindre parlamentet udtaler sin misbilligelse af det påtænkte ægteskab.

## II. De til en ændring af tronfølgeoven af 1853 knyttede problemer.

Til en ændring af tronfølgeovens rent agnatiske succession knytter sig en række problemer. Ikke blot kan en kvindelig arvefølge tænkes ordnet på mange forskellige måder, således at den rent tekniske udformning af tronfølgereglerne rejser adskillige spørgsmål, men

som det fremgår af fremstillingen ovenfor under I. A. er tronfølgeloven af 1853 baseret dels på en række afkald på arveret til den danske trone, dels på en traktat, der blev underskrevet eller tiltrådt af alle datidens betydeligste europæiske stater. Det første problem, der må undersøges, er derfor, hvorvidt tronfølgelovens særlige tilblivelseshistorie medfører, at det ved en ændring af tronfølgen ikke er tilstrækkeligt at følge reglerne i grundlovens § 94.

*A. Hensynet til de fyrstelige huse, der har meddelt samtykke til den i 1853 gennemførte tronfølgeordning for det daværende danske monarki.*

Af de nævnte fyrstehuse kan de gottorpske linier (det tidligere russiske kejserhus og Oldenburgerne) helt lades ude af betragtning. For det første angik de rettigheder, på hvilke de renuntierede, alene hertugdømmerne, idet de ikke havde arveret til kongeriget Danmark, og da den danske tronfølge efter Wienerfreden af 1864 ikke længere angår hertugdømmerne, er det uden enhver retlig betydning, om de pågældende huse måtte protestere imod, at den ændres. Hertil kommer for det russiske kejserhus' vedkommende, at det, som tidligere omtalt, har overdraget sine rettigheder til Oldenburgerne. Hvad angår Augustenborgernes arvekrav, har disse aldrig været anerkendt fra dansk side, hvorfor man heller ikke i 1852 ønskede, at hertugen af Augustenborg i den tidligere omtalte erklæring skulle renuntiere på nogen ham tilkommende rettigheder. Tilbage står da alene efterkommerne efter de i 1851 nærmeste successionsberettigede personer uden for Frederik III's mandsstamme, nemlig prinsesse (senere dronning) Louises ældre broder og søster (nu henholdsvis fyrstehusene Hessen-Kassel og Luxembourg).

Imidlertid fremgår det af formuleringen af de sidstnævnte personers afkald, at det ikke alene gælder til fordel for prinsesse Louise og hendes agnatiske descendens, men for *hendes arvinger og efterkommere*, ligesom prinsesse Louise for *sig og sine arvinger og efterkommere* accepterede dette afkald. Indførelsen af kvindelig tronfølge inden for dronning Louises descendens vil således ikke kunne bevirke, at der fra andre kvindelige linier, som var nærmere beslægtet med den sidste oldenborgske konge, skulle kunne fremsættes krav om den danske trone.

De fjernere kvindelinier inden for Frederik III's efterslægt kan helt lades ude af betragtning, dels fordi de overhovedet ikke har afgivet noget samtykke til ordningen i tronfølgeloven af 1853, dels fordi indførelse af kvindelig succession i dronning Louises descendens ikke vil medføre nogen forringelse af en påstået successionsret i henhold til kongeloven. Kongeloven anerkendte jo netop — som tidligere omtalt — at nærmere kognater gik forud for fjernere kognater. Forøvrigt må det fastholdes, at den danske kongelovs arvefølge-regler er definitivt ophævet af de dertil kompetente danske myndigheder og derfor ikke i sig selv kan begrunde noget arvekrav for fremmede fyrstehuse.

*B. Betydningen af Londontraktaten af 1852.*

Det næste spørgsmål, der opstår, er, hvorvidt den omstændighed, at den nuværende tronfølgeordning er bekræftet ved traktat, indgået mellem eller bekræftet af næsten alle de daværende europæiske magter, gør det naturligt eller endog nødvendigt at indhente samtykke fra disse stater til en ændring af tronfølgeloven.

Herimod kunne for det første indvendes, at Londontraktaten i første linie havde til formål at sikre det daværende danske monarkis integritet, hvilket udtrykkelig betones i dens artikel 2, og at indholdet af traktaten derfor er betydningsløst efter Wienerfreden af

1864, der opløste monarkiet. Denne begrundelse er dog af tvivlsom, rigtighed. Spørgsmålet om, i hvilken udstrækning traktater bortfalder som følge af, at de forudsætninger, under hvilke de er oprettet, brister, hører til de mest omtvistede inden for folkeretten, og det er endnu ikke lykkedes at fastsætte alment anerkendte kriterier for, hvornår man bør anerkende en sådan ophørsgrund. Det synes derfor betænkeligt at hævde, at Danmark under henvisning til, at der foreligger bristede forudsætninger, skulle kunne frigøre sig for nogen forpligtelse, regeringen måtte have påtaget sig ved Londontraktaten.

En nærmere betragtning af traktaten viser imidlertid, at Danmark ikke har påtaget sig nogen forpligtelse over for de andre kontraherende stater. Det var tværtimod disse, som forpligtede sig over for Danmark, nemlig *dels* f. s. v. angik princippet om opretholdelsen af det daværende danske monarkis integritet — hvilket man dog satte sig udover på Londonkonferencen 1864, efter at Preussen havde erklæret sig løst fra traktaten af 1852 — *dels* med hensyn til anerkendelsen af det fremtidige kongehus, og *endelig* ved at afgive løfte om at tage fremtidige henvendelser fra den danske konge angående tronfølgen, når der var overhængende fare for, at kongehuset skulle uddø, op til overvejelse. Den i tronfølgelovens artikel III hjemlede pligt for kongen til at tilvejebringe europæisk anerkendelse af en fremtidig arvefølge i den nævnte situation, har således intet traktatmæssigt grundlag, ligesom der ikke med føje i traktaten kan indlægges noget krav om, at en fremtidig ændring af tronfølgen uden for det nævnte tilfælde skulle godkendes af de kontraherende magter. På den anden side har disse ikke på forhånd forpligtet sig til at anerkende enhver fremtidig ændring af tronfølgen; men da en sådan international anerkendelse af ændringer i et lands tronfølge i almindelighed ikke finder sted, kan man formentlig bortse herfra.

### C. Hensynet til de i henhold til tronfølgeloven arveberettigede agnatei.

For så vidt angår ufødte agnater, er det formentlig klart, at de helt kan lades ude af betragtning, idet de ikke til sin tid vil kunne påberåbe sig en arvefølgeordning, som er ophævet før deres fødsel. Noget tvivlsommere stiller sagen sig med hensyn til de nulevende agnater, som er arveberettigede til tronen. Ganske vist er det et almindelig anerkendt princip inden for den intertemporale privatret, at spørgsmålet om, hvorvidt en person er arveberettiget efter en anden, må afgøres efter den ved arveladerens død gældende lovgivning; men dette synspunkt lader sig ikke direkte anvende, når talen er om en arveadkomst til tronen, som er sikret ved grundloven, og som også bortset herfra i den almindelige bevidsthed står som væsentlig mindre foranderlig end de fleste andre retsregler. På den anden side må det fastholdes, at dansk forfatningsret ikke anerkender nogen højere retsnorm end grundloven, og at også medlemmerne af det kongelige hus må være underkastet de ændringer i grundloven, som gennemføres på forfatningsmæssig måde — herunder også eventuelle ændringer i tronfølgen. Dette gælder, selv om disse medlemmer af det danske kongehus tillige måtte være medlemmer af et andet fyrstehus. Om nogen erstatningspligt i anledning af, at en hidtil arveberettiget prins enten helt mister sin arveret til tronen eller rykkes tilbage i rækken af de arveberettigede personer, vil der således ikke kunne blive tale.

### D. Andre problemer.

Af oversigten under I fremgår, at agnatisk succession i nutiden er reglen i Sverige, Norge og Belgien. Agnatisk-kognatisk succession forekommer i Nederlandene og Luxemburg. Kognatisk succession findes i England og vistnok i Grækenland. Normalt er tron-

følgen lineal, i Nederlandene dog i et vist omfang gradual, nemlig når den kognatiske succession indtræder efter mandsliniens uddøen. Den ældste tronfølgeordning er den engelske, som fastslår kognatisk succession, medens relativt nye forfatninger — i hvert fald når man tager i betragtning, at de i løbet af det sidste århundrede er ændret flere gange — som den svenske, norske og belgiske forfatning — ubetinget udelukker kvinder fra arveretten til tronen. Hvor agnatisk-kognatisk succession forekommer eller tidligere har været gældende, har dette sin historiske forklaring i, at reglerne hidrører fra enevældens tid eller i hvert fald oprindelig har været knyttet til en meget kraftig kongemagt, der ved disse regler har forfulgt dynastiske hensyn.

Egentlige jævnbyrdighedsbestemmelser, som var meget almindelige i tysk fyrsteret før revolutionen, findes i nutiden kun i Sverige og gælder her alene prinser, hvorved må erindres, at prinsesser i Sverige hverken er successionsberettigede eller kan være arveoverførende mellemed. Andre forfatninger opstiller vel ikke noget formelt krav om jævnbyrdighed, men rent faktisk har det været hovedreglen, at prinser eller prinsesser, når de ønskede at bevare arveretten til tronen, indgik jævnbyrdige ægteskaber, og krav om jævnbyrdighed kan have været opstillet som betingelse for at meddele det efter forfatningen nødvendige samtykke til ægteskabet.

Opfyldelsen af et sådant krav om jævnbyrdighed vil imidlertid i nutiden være væsentlig vanskeligere end tidligere. Antallet af regerende fyrstehuse er meget lille, og den sociale position, som indtages af medlemmerne af tidligere regerende huse, er i nutiden så forskellig fra de regerende fyrstehuses, at jævnbyrdigheden mellem de to grupper af fyrstehuse i nogen grad er fiktiv.

Ved gennemførelsen af en kvindelig arvefølge må man gøre sig klart, at udsigten til, at arveberettigede prinsesser kan indgå ægteskab med medlemmer af andre regerende huse, tilmed vil være ringere, end hvis de pågældende prinsesser ikke havde arveret til tronen. Som følge af, at tronfølgeordningerne i alle europæiske monarkier i større eller mindre omfang giver mænd fortrin frem for kvinder i successionen, vil næsten alle mandlige medlemmer af de regerende fyrstehuse enten være tronfølgere eller i hvert fald være så nær beslægtede med den regerende konge eller dronning, at deres successionsret let kan blive aktuel. Ved ægteskab mellem en sådan prins og en til en anden trone arveberettiget prinsesse vil det derfor være en nærliggende mulighed, at der opstår en personalunion i løbet af et par slægtled. En sådan personalunion vil i visse tilfælde være ligefrem forbudt i forfatningen i det ene af de to lande — og rummer under alle omstændigheder store statsretlige betænkeligheder i nutiden, medens man i ældre tid, da tronfølgen ordnedes ud fra dynastiske hensyn, tværtimod betragtede sådanne statsforbindelser som en ønskelig konsekvens af tronfølge-reglerne. For at undgå indtrædelsen af en personalunion vil det derfor ofte være nødvendigt, at den ene af ægtefællerne renuntierer på sin successionsret, således som tilfældet f. eks. var ved prins Philip af Grækenlands indgåelse af ægteskab med daværende prinsesse Elisabeth af Storbritannien 1947, idet en prins, der fødtes i dette ægteskab, foruden at være nærmeste engelske tronarving efter sin moders tronbestigelse ville være en af de nærmeste arveberettigede til tronen i Grækenland. Den græske forfatning forbyder som tidligere omtalt ubetinget, at den græske krone forenes med nogen anden.

Det synes herefter klart, at hvis man giver danske prinsesser arveret til den danske trone, må man ved et påtænkt ægteskab mellem en sådan prinsesse og en prins tilhørende et andet regerende kongehus forudse, at der enten fra det ene eller det andet lands side stilles krav om, at en af de to ægtefæller renuntierer på sin successionsret, hvilket ifølge sagens natur vil medføre, at en dansk prinsesse, som ønsker at bevare sin successionsret til

den danske trone, vil møde store vanskeligheder for indgåelsen af et jævnbyrdigt ægteskab i egentlig forstand. Adskillige af de prinsesser, som indgår jævnbyrdigt ægteskab, må give afkald på arveretten til den danske trone, således at den kvindelige arvefølge fortrinsvis vil komme de prinsesser til gode, som ikke indgår jævnbyrdigt ægteskab.

Man kan rejse spørgsmål om, hvorvidt jævnbyrdighedssynspunktet overhovedet har nogen berettigelse i nutiden. Man vil være tilbøjelig til at gå ud fra, at det hviler på irrationelle forestillinger om det fyrstelige blods renhed og om visse arvelige egenskaber i de fyrstelige slægter, som ville trues ved indblanding af ikke-fyrsteligt blod, og en sådan tankegang vil i nutiden næppe finde større tilslutning. På den anden side anerkender man dog ikke, at de til en trone arveberettigede personer står lige så frit ved valget af ægtefælle som andre medlemmer af samfundet. Ingen nyere forfatning har opgivet kravet om en vis censur fra statsmagtens side med hensyn til dette valg. En af de mest moderne engelske statsretlige fremstillinger (*Keith*) udtrykker det på den måde, at landets interesse i successionen til kronen "renders it *necessary* (udhævet her) that his (kongens) choice of a consort should be approved by his ministers as representing the will of the electorate as was shown in King Edward VIII's case in 1936". Heri ligger vel ikke nødvendigvis, at den regerende konges eller dronnings ægtefælle behøver at være fyrstelig, men det er dog ikke uden betænkeligheder at gennemføre en ordning, der formentlig vil medføre, at til tronen arveberettigede prinsesser ofte vil indgå ægteskab med andre end fyrstelige personer.

I det moderne konstitutionelle monarki er det nemlig i højere grad end under nogen anden regeringsform nødvendigt, at statsoverhovedet er hævet over alle parti-, stands- og erhvervsinteresser og ikke i kraft af snævre familiebånd knyttet til enkelte kredse af befolkningen. En sådan uafhængighed opnås imidlertid kun fuldtud, når de i kongehuset indgiftede mænd og kvinder selv i kraft af deres fødsel er i besiddelse af en tilsvarende uafhængighed. En ordning af tronfølgen, der som konsekvens vil have, at en prinsesses ægtefælle, der måske til sin tid vil stå som prinsgemal og som det fremtidige statsoverhovedes fader, kan være af rent borgerlig stand, vil hurtigt resultere i, at det danske kongehus mister sin sluttede karakter, og den regerende konge eller dronning vil gennem sine nærmeste ascender med familiebånd knyttes til visse bestemte kredse af befolkningen. Selv om sådanne kredse måske ikke vil være i stand til gennem den regerende konge eller dronning at øve nogen politisk indflydelse, vil det utvivlsomt føles ubehageligt, hvis den regerende konges eller dronnings nærmeste slægtninge er politiske forgrundsfigurer, repræsenterer udprægede erhvervsinteresser eller måske ved deres optræden giver anledning til berettiget offentlig kritik.

Erfaringerne fra de sidste årtier i de lande, i hvilke den arvelige kongemagt er bevaret, har vist, at denne repræsenterer en umådelig værdi, ikke mindst i kritiske øjeblikke for land og folk. Dette beror på, at kongemagtens indehaver tiltræder sin stilling og udøver sine funktioner uafhængigt af den øjeblikkelige politiske magtfordeling alene i kraft af sin arveret. Herved opnår kongen en ganske særlig autoritet samtidig med, at han i højere grad end noget valgt statsoverhoved er i stand til at optræde som *hele* folkets samlingsmærke. Denne særlige position er imidlertid utvivlsomt i den almindelige bevidsthed i høj grad afhængig af, om den regerende konge tilhører en fyrsteslægt, som i tidernes løb har delt onde og gode år med folket, og som står som en fast afgrænset kreds inden for denne. Historien frembyder talrige eksempler på, at den første repræsentant for et fyrstehus, som i kraft af et forholdsvis fjernt slægtskab med det hidtil regerende hus bestiger tronen, i mange år, ja måske i hele sin regeringstid, har måttet kæmpe med betydelige vanskeligheder. Dette har også de fleste valgte konger gjort som følge af, at deres valg ikke har været enstemmigt. Et medlem af det gamle fyrstehus mødes derimod i reglen med tillid og hen-

givenhed fra folkets side ved sin tronbestigelse. Ved at berøve kongehuset dets afgrænsede karakter og knytte det med slægtsskabsbånd til snævrere eller videre kredse inden for folket vil man let undergrave forestillinger, som måske ikke lader sig klart rationalisere, men hvis store følelsesmæssige betydning er en kendsgerning.

De i det foregående nævnte betæneligheder ved at opgive den hidtidige agnatiske tronfølge gør sig ikke gældende i samme grad ved de forskellige former for kvindelig tronfølge. Størst er betænelighederne ved en ordning, der ganske sidestiller mænd og kvinder i tronfølgen alene med fortrin for den ældre frem for den yngre, idet kongehuset derigennem i løbet af få slægtled vil miste enhver afgrænsning. En blandet lineal-gradual ordning som den i Nederlandene gældende har den ulempe som enhver gradual ordning, at den fører til hyppige tronskifter, idet der jævnlig vil være ringe aldersforskel mellem den afdøde monark og hans efterfølger. Den agnatisk-kognatiske arvefølge, som den forekommer i kongeloven af 1665, adskiller sig i det væsentlige kun fra den gældende tronfølge-lov af 1853 ved, at den i den situation, hvor samtlige agnater er uddøde, ikke lader tronen være ledig, men lader den overgå til en kvinde, som er beslægtet med den sidst afdøde konge og tilhører dennes stamfaders descendens, uden hensyn til, hvor fjernt slægtskabet iøvrigt måtte være. Efter denne ordning bliver den kvindelige arvefølge således kun en nødhjælp, der sigter til at udskyde det i grundlovens § 8 forudsete tilfælde af tronledighed så meget som muligt. Den ordning af den kvindelige arvefølge, som forekommer mest hensigtsmæssig, og som bør tages som forbillede ved udarbejdelsen af en ny tronfølgeordning, forekommer mig herefter at være den engelske tronfølge.



Professor, dr. jur. *Max Sørensen*:

## **Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens § 18.**

### **I. Problemstillingen.**

1. Grundlovens § 18 er den eneste af de nugældende grundlovsbestemmelser, der direkte tager sigte på Danmarks forhold udadtil. De problemer, som spørgsmålet om paragraffens revision rejser, angår derfor hele den forfatningsretlige regulering af landets repræsentation i forhold til fremmede lande, regeringens deltagelse i internationalt samarbejde, afslutning af overenskomster med fremmede lande samt udenrigspolitikens førelse i almindelighed.

2. Et ledende synspunkt ved overvejelserne af disse problemer må det formentlig være, at disse statsfunktioner bør udøves i former, der harmonerer bedst muligt med grundlovens almindelige principper for varetagelsen af statens anliggender, det vil sige, at folkestyrets grundsætninger må bringes til anvendelse i størst muligt omfang. Dette vil atter sige, at rigsdagens medvirken og kontrol må foreskrives i det omfang, hvori andre afgørende hensyn ikke er til hinder derfor.

3. Ved behandlingen af disse spørgsmål bør man formentlig ikke lade sig lede af den teoretiske betragtning, at varetagelsen af landets forhold udadtil blot er en side af den udøvende magt, der efter grl. § 2 tilkommer Kongen (regeringen), og derfor bør være underkastet samme forfatningsretlige regler om landets interne forvaltning. Varetagelsen af landets udenrigsanliggender, og i særdeleshed indgåelse af forpligtelser i forhold til fremmede lande, er en statsfunktion, der har så lidt tilfælles med intern forvaltning, at de forfatningsretlige problemer, der knytter sig dertil, må vurderes selvstændigt. De resultater, man måtte nå til med hensyn til rigsdagens kontrol med forvaltningen, det vil sige offentlige myndigheders optræden overfor landets borgere, er derfor ikke uden videre anvendelige på regeringens forhandlinger og aftaler med fremmede landes regeringer.

4. Af de pågældende anliggendes natur følger, at det ville volde visse praktiske vanskeligheder at sikre rigsdagens medvirken på alle stadier af sagernes behandling.

Varetagelse af udenrigspolitiske interesser sker ved forhandling med fremmede regeringer, og forhandlinger af denne art må nødvendigvis føres af en enkelt repræsentant for hver part eller af delegationer, der ikke er for talstærke. I de senere år har man undertiden fulgt den fremgangsmåde at udpege repræsentanter for rigsdagens partier til medlemmer af sådanne forhandlingsdelegationer; denne fremgangsmåde har sine store fordele i vigtige anliggender, men forudsætter dog, at den eller de fremmede regeringer, med hvilke der skal forhandles, er rede til at modtage en således sammensat delegation, hvilket måske ikke altid vil være tilfældet. Ved Danmarks repræsentation i internationale organi-

sationer følges undertiden en lignende fremgangsmåde, enten som følge af ensidig dansk beslutning herom, således ved FN's generalforsamling, eller fordi vedkommende organisations statutter udtrykkeligt foreskriver det, således med hensyn til Europarådets rådgivende Forsamling og det foreslåede Nordiske Råd. I alle disse tilfælde er det dog kun enkelte repræsentanter for partierne, ikke rigsdagen som sådan, der kan deltage. Af forholdenes natur og af rigsdagens organisation og arbejdsform følger, at den ikke kan deltage på alle stadier af en sags behandling, specielt ikke på de stadier, hvor der forhandles med fremmede regeringer.

5. Man kunne da spørge, om ikke rigsdagen kan medvirke på det første stadium, eller ialtfald på et af de første stadier, nemlig ved udfærdigelsen af instruktioner til forhandlingsdelegationen. Dette ville principielt ikke være ugørligt, men støder på den praktiske vanskelighed, at sådanne instruktioner nødvendigvis må være hemmelige. Hvis den eller de fremmede regeringer, med hvem der skal forhandles, får kendskab til instruktionernes indhold, vil mulighederne for at opnå et gunstigt resultat forspildes. Også af andre grunde kan hemmeligholdelse af visse oplysninger være nødvendig på de indledende stadier. Således som rigsdagens arbejdsform traditionelt er her i landet, vil dens behandling af en sag på dette stadium, f. eks. drøftelse af instruktioner til en forhandlingsdelegation, derfor vanskeligt kunne gennemføres i praksis.

6. Problemet er derfor dels, hvorvidt der findes en særlig form for rigsdagens medvirken på de indledende stadier, dels at afgøre, hvornår og på hvilken måde rigsdagen kan og bør medvirke på de senere stadier, hvor dens almindelige arbejdsform ikke lægger sig hindrende i vejen. Opgaven må her blive at finde en løsning, der sikrer rigsdagens reelle indflydelse og dog samtidig sikrer regeringen de fornødne forhandlingsmuligheder.

7. Hertil kommer et problem, som den nyeste udvikling i international organisation har rejst, nemlig om grundloven bør forudse den mulighed, at det overlades til en international myndighed at udøve nogen af de funktioner, være sig lovgivende, udøvende eller dømmende, som grundloven normalt tillægger de nationale danske myndigheder.

8. Grundlovens § 18 i dens hidtidige formulering beskæftiger sig kun med spørgsmålet om rigsdagens medvirken på det afsluttende stadium, hvor man står for at skulle indgå en endelig forpligtelse overfor en fremmed stat. Ved en overvejelse af en revision af § 18 er det derfor naturligt at begynde med dette problem.

9. Det bør herved erindres, at grundlovsregler om afslutning af traktater ikke blot har forfatningsretlig betydning, idet de fastlægger regeringens pligter overfor rigsdagen, men også har folkeretlig betydning, således at deres tilsidesættelse i almindelighed medfører, at traktaten ikke er bindende for den danske stat. Man siger i almindelighed, at disse regler begrænser regeringens folkeretlige legitimation. De har derfor en større rækkevidde end den almindelige parlamentariske praksis. Hvis nemlig en regering indgår en forpligtelse uden rigsdagens samtykke i et tilfælde, hvor samtykke ikke kræves efter grundloven, men vel efter parlamentarisk praksis, kan vedkommende minister muligvis drages til ansvar, men den indgåede forpligtelse binder den danske stat. Kun hvis grundlovens regler er tilsidesat, kan forpligtelsen påstås at være ugyldig. Derfor kan det have særlig betydning nøje at overveje de pågældende reglers formulering.

10. En tilsvarende folkeretlig betydning tilkommer imidlertid ikke de regler, der eventuelt kan blive tale om at udforme vedrørende rigsdagens medvirken på et tidligere stadium af en forpligtelses tilblivelse. Regler af denne art, jfr. herved loven af 13. april 1923 om det udenrigspolitiske nævn, tjener alene til at fastlægge regeringens og rigsdagens gensidige rettigheder og pligter på det pågældende område.

## II. Det nugældende indhold af grundlovens § 18 og de punkter, på hvilke ændringer kan tænkes.

11. § 18 i den nugældende grundlov er sålydende:

„Kongen kan ikke uden Rigsdagens Samtykke erklære Krig eller slutte Fred, indgaa eller ophæve Forbund eller Handelstraktater, afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold.“

Denne ordlyd fik § 18 ved grundlovsrevisionen i 1920, men væsentlige bestanddele af dens formulering kan føres tilbage til juni-grundloven af 1849 og fællesforfatningen af 1855. Ved grundlovsrevisionerne i 1866 og 1915 tilføjedes ikke væsentlige bestanddele.

12. I redaktionel henseende adskiller den nugældende formulering sig fra alle tidligere derved, at den ikke positivt angiver Kongens — det vil som følge af regelen om ministerkontrasignatur praktisk sige regeringens — kompetence i udenrigspolitiske, forhold, men nøjes med at sige, hvad Kongen ikke kan gøre uden rigsdagens samtykke. Den forandring, som i denne henseende gennemførtes i 1920, skyldtes, at man udvidede området for rigsdagens medvirken. De beføjelser, der tidligere positivt var tillagt Kongen („erklærer Krig og slutter Fred samt indgaa og ophæver Forbund og Handelstraktater“) blev nu gjort betinget af rigsdagens samtykke og derfor formuleret negativt („ . . ikke uden Rigsdagens Samtykke . . .“). For at bringe denne paragraf i harmoni med de foregående og efterfølgende, der positivt angiver Kongens beføjelser, vil det muligvis være hensigtsmæssigt at foretage en redaktionel ændring af paragraffens indledende sætning.

13. I den nugældende formulering omtales først krigserklæring og fredsslutning, der ikke kan ske uden rigsdagens samtykke. I realiteten rummer dette led næppe noget væsentligt problem, men da Danmark ved internationale forpligtelser (Briand-Kellogg Pagten af 1928 og De Forenede Nationers Pagt af 1945) har givet afkald på at benytte krig som redskab for sin udenrigspolitik, kunne der måske være anledning til at vælge en formulering, der ikke som den nugældende forudsætter krigserklæring som noget naturligt og legitimt.

14. Dernæst kræves rigsdagens samtykke til indgåelse og ophævelse af „Forbund og Handelstraktater“. Det citerede udtryk stammer fra 1849, og ordet „Forbund“ kan føres tilbage til Kongeloven af 1665, art. V („ . . slutte og opheffe forbund med hvem og når hand det got befinder“). Historisk har ordet „Forbund“ utvivlsomt taget sigte på enhver politisk traktat, således at junigrundlovens udtryk „Forbund og Handelstrakter“ dækkede enhver på den tid tænkelig traktat. Som følge af den senere udvikling i det internationale samkvem, der har medført traktatmæssig regulering af mange nye sagområder, og endvidere fordi udtrykket „Forbund“ i almindelig sprogbrug har fået en snævrere betydning, kan det pågældende led i § 18 ikke længere forstås som omfattende alle traktater; dette er så meget mere klart efter ændringen af 1920, idet det ikke har været hensigten med denne ændring, at enhver traktat, uanset emne og ringe betydning, skulle forelægges rigsdagen til godkendelse.

15. Det antages da nu i almindelighed, at ordet „Forbund“ alene omfatter alliancer og aftaler om at etablere en statsforbindelse (forbundsstat, statsforbund, personal- eller realunion), jfr. Berlin, Statsforfatningsret, bd. II, 2. udg. p. 177—78, Ross og Ernst Andersen, Statsforfatningsret, p. 149—50. Der kan være grund til at spørge, om netop disse grupper af politiske traktater bør udskilles til særlig behandling til forskel fra andre politiske traktater, f. eks. en „venskabspagt“ eller en ikke-angrebstraktat, der i sine politiske konsekvenser kan være lige så vidtrækkende som et forbund, eller om ikke grundloven bør

kræve rigsdagens samtykke til afslutningen af enhver betydelig politisk traktat, således som det faktisk er parlamentarisk praksis her i landet.

16. Ordet "Handelstraktater" giver anledning til visse fortolkningsvanskeligheder. I sin klassiske betydning omfattede det traktater, der regulerede de almindelige vilkår, hvorunder en kontraherende stats borgere kunne drive næringsvirksomhed, specielt handel og skibsfart, i den anden kontraherende stat. I praksis er imidlertid ikke alle sådanne overenskomster forelagt rigsdagen til godkendelse, idet foreløbige overenskomster i form af noteveksling el. lign. er afsluttet af regeringen på egen hånd. Endvidere er det tvivlsomt, om udtrykket omfatter sådanne mere moderne fænomener som aftaler om vareudveksling, kontingenter, statskøb, betalingsordninger o. lign. Også i denne henseende er der i praksis en tendens til at lægge vægt på den form, hvori overenskomsten er indgået, således at rigsdagens samtykke kun indhentes, når overenskomsten er afsluttet i den højtidelige traktat-form under forbehold af ratifikation. Da form og indhold imidlertid ingenlunde altid svarer til hinanden, kan man spørge, om det er hensigtsmæssigt at anlægge en sådan fortolkning.

17. Endvidere kræves rigsdagens samtykke til at afstå nogen del af landet. Kegelen omfatter ikke landerhvervelser, og næppe heller dispositioner, der indskrænker eller udvider søtterritoriets (eller luftterritoriets) udstrækning. Der kunne være grund til at spørge, om ikke sådanne regeringsakter under hensyn til deres politiske vigtighed burde underkastes kravet om rigsdagens samtykke.

18. Endelig kræver § 18 rigsdagens samtykke til, at Kongen indgår nogen forpligtelse, der forandrer de bestående statsretlige forhold. Denne regel stammer fra fællesforfatningen af 1855, og der er grund til at antage, at den tog sigte på det da så brændende problem: Kongeriget forhold til Hertugdømmerne. Regelen blev imidlertid bibeholdt i grundloven af 1866, efter at dette problem ikke længere forelå, og er ligeledes bibeholdt ved de senere grundlovsrevisioner. I 1920 søgte det pågældende folketingsudvalg at finde et klarere udtryk for regelens indhold, men man kunne ikke nå til enighed om, hvad regelen ret beset gik ud på, og der blev derfor ikke stillet noget ændringsforslag (rigsdagstidende 1919—20, till. B. sp. 3957). Det er givet, at regelen ikke nu kan tage sigte på samme forhold som i 1855. I den forfatningsretlige litteratur er det hævdet, at udtrykket må sigte til enhver forpligtelse, hvis opfyldelse kræver en ændring af gældende statsforfatningsretlige regler (Ross og Ernst Andersen, p. 151). En anden opfattelse går ud på, at regelen har en noget større rækkevidde, idet den omfatter enhver forpligtelse, til hvis gennemførelse lovgivningsmagts medvirken kræves (Berlin II, p. 181). Denne opfattelse stemmer overens med den praksis, der er fulgt af skiftende regeringer. Det er dog ikke, hverken i teori eller praksis, ganske klart fastlagt, om der herved sigtes alene til rigsdagens medvirken som lovgivningsmagt i snævrere forstand, eller om der tillige sigtes til dens medvirken som bevillingsmyndighed. Dette forhold bør formentlig klargøres ved en revision af bestemmelsen.

19. I parlamentarisk praksis er det endvidere fastlagt, at afslutningen af traktater om voldgift, retslig afgørelse eller anden fredelig bilæggelse af internationale tvistigheder, skal forelægges rigsdagen til godkendelse. Denne praksis har ikke fundet udtryk i grundlovens forskrifter.

20. Grundloven omtaler ikke andre former for rigsdagens kontrol med udenrigspolitikken og specielt ikke det udenrigspolitiske nævn, der først oprettedes ved loven af 13. april 1923. Med hensyn til denne lovs indhold er der grund til at bemærke, at den ikke

pålægger regeringen nogen pligt til at rådføre sig med nævnet, idet loven i § 2 bestemmer følgende:

„Nævnet har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik. Sådanne sager bør af regeringen såvidt muligt forelægges nævnet, når de er af større betydning og ikke allerede har været forelagt rigsdagen”.

Der melder sig i denne forbindelse spørgsmålet, om man bør benytte lejligheden til at omtale nævnet og dets funktion i selve grundloven.

### III. Mulige forslag til ændring af § 18.

21. Det er ovenfor nævnt, at en *positiv angivelse af Kongens funktion* på det udenrigspolitiske område formentlig vil være hensigtsmæssig, omend det må indrømmes, at der ikke består nogen praktisk eller principiel nødvendighed herfor. Ved udformningen af en regel herom må det have i erindring, at afslutningen af overenskomster med fremmede stater — eller eventuelt med internationale organisationer, således som det kan ske efter de senere års folkeretlige udvikling — kun er en enkelt af de mange funktioner, der her er tale om. Som andre funktioner kan nævnes udsendelse og modtagelse af gesandter, anerkendelse af nye stater og regeringer, udnævnelse af repræsentanter til internationale konferencer eller til møder i internationale organisationer, samt udfærdigelse af instruktioner for sådanne repræsentanter. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at søge foretaget en udtømmende opregning af disse funktioner. Selv under de mindre komplicerede internationale forhold for 100 år siden var junigrundlovens kompetenceangivelse i § 23 ikke udtømmende. Når den foreskrev: „Han (d. v. s. Kongen) erklærer Krig og slutter Fred, samt indgaar og ophæver Forbund og Handelstraktater”, var andre funktioner underforstået, såsom udsendelse og modtagelse af gesandter.

22. En fælles, altomfattende formulering kunne lyde således:

„*Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.*”

23. I medfør af den i almindelighed gældende sædvanemæssige delegation af visse af Kongens funktioner til regeringens medlemmer vil en sådan regel ikke være til hinder for, at den nævnte beføjelse i et vist omfang udøves af udenrigsministeren uden Kongens formelle medvirken, på samme måde som den interne forvaltning i stort omfang varetages af ministrene på egen hånd. Dette delegationsproblem er ikke specielt for den udenrigspolitiske funktion, og bør derfor næppe behandles specielt i denne sammenhæng.

24. Den foreslåede formulering vil næppe heller være til hinder for, at repræsentanter, valgt direkte af rigsdagen, uafhængigt af regeringen, deltager i internationale organer, der udøver en rådgivende funktion, som f. eks. Europarådets rådgivende Forsamling og det nye Nordiske Eåd.

25. Herefter må følge en angivelse af de begrænsninger, der bør gælde i Kongens beføjelser under hensyn til rigsdagens kontrollerende funktion. I hvilken rækkefølge disse begrænsninger nævnes er uden væsentlig betydning. Her omtales først det, der svarer til den nugældende regel om *landafståelse*. Grunden til at kræve rigsdagens samtykke til en sådan disposition er dennes indgribende betydning for statens almene interesser. En tilsvarende betydning må imidlertid tillægges erhvervelse af nyt landområde. Under parlamentarisk styre vil det næppe være tænkeligt, at en regering erhverver et nyt landområde uden at have sikret sig rigsdagens tilslutning, og til områdets formelle inkorporering i den

danske stat kræves ialtfald lovgivningsmagtens medvirken. Foruden afståelse og erhvervelse af nogen del af landet, kan andre ændringer i statens territorium i videre forstand, navnlig ændringer i søterritoriets grænser, være af stor politisk og erhvervsmæssig betydning. Den ændring af traditionelle folkeretlige begreber, der er i gang på dette område, med udvidelse af fiskerigrænserne og inddragning af store områder af havbunden under statslig højhedsret, gør det sandsynligt, at problemet bliver aktuelt i fremtiden. En formulering, der sikrer rigsdagens medbestemmelsesret med hensyn til alle dispositioner af denne art, kunne i fortsættelse af den ovenfor foreslåede sætning lyde således:

*" Uden rigsdagens samtykke kan han ( d. v. s. Kongen) dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område."*

26. Hvad dernæst angår det problem, der knytter sig til den nugældende regel om *forandring i de statsretlige forhold*, må udgangspunktet formentlig være følgende: Det bør forhindres, at rigsdagen stilles overfor fuldbårde kendsgerninger, således at den bringes i den tvangssituation enten at skulle vedtage foranstaltninger til gennemførelse af en indgået forpligtelse eller at måtte tage ansvaret for, at den danske stat svigter en indgået forpligtelse. Dette synspunkt fører ganske enkelt til at kræve rigsdagens samtykke til indgåelse af enhver forpligtelse, til hvis opfyldelse rigsdagens medvirken er nødvendig, være sig som lovgivende eller bevilgende myndighed. Det må være uden forskel, om der til forpligtelsens opfyldelse kræves ændring af den forfatningsretlige lovgivning, eventuelt af selve grundloven (her vil det dog næppe være forsvarligt at indgå forpligtelsen endeligt, før grundlovsændringen er gennemført), eller gennemførelse af nye lovregler på forvaltningsrettens, retsplejens eller privatrettens område, eller om der kræves finansiel bevilling, f. eks. til udredning af medlemsbidraget i en international organisation. Det må endvidere være uden forskel, i hvilken form forpligtelsen indgås, om det sker ved formel traktat, ved mere formløs skriftlig overenskomst eller ved mundtligt tilsagn, herunder udtalelse eller afstemning i en international organisation. Uanset hvilken af disse former der benyttes, bør regeringen ikke kunne indgå en forpligtelse uden rigsdagens samtykke, hvis gennemførelsen kræver rigsdagens medvirken. Den formulering, der herefter kan foreslås, er, i tilslutning til de ovenfor foreslåede regler, som følger:

*"eller indgå nogenforpligtelse, til hvis opfyldelse rigsdagens medvirken er nødvendig".*

27. Denne regel omfatter således ikke tilfælde, hvor en international forpligtelse vedrører forhold, med hensyn til hvilke gældende lovgivning bemyndiger regeringen til administrativt at træffe de fornødne foranstaltninger, og ej heller forpligtelser, hvis opfyldelse for så vidt allerede er sket, som gældende lovregler stemmer overens med forpligtelsens indhold. I sådanne tilfælde er det hidtil antaget, at regeringen på egen hånd kan indgå forpligtelsen, og heri er der næppe anledning til at gøre ændring, medmindre forpligtelsen er af særligt vidtrækkende betydning, jfr. herom straks nedenfor.

28. I tilfælde, hvor gældende lovgivning allerede stemmer overens med forpligtelsens indhold, har forpligtelsens indgåelse dog den virkning, at den danske stat er folkeretligt forpligtet til ikke at ændre denne lovgivning, så længe forpligtelsen står ved magt. Denne omstændighed har ikke hidtil været anset for tilstrækkelig grund til at kræve rigsdagens samtykke til forpligtelsens indgåelse, og der er næppe anledning til at gøre nogen forandring på dette punkt. Om enhver folkeretlig pligt, hvad enten den følger af traktat eller sædvane, gælder det jo, at den lægger et bånd på de nationale myndigheders handlefrihed.

29. Særlige problemer kan opstå med hensyn til regeringens deltagelse i internationale organisationers møder. Normalt kan internationale organer ikke vedtage bindende beslutninger, men kun henstillinger, der retligt set er uforbindende, eller beslutninger under forbehold af senere ratifikation. Det problem, der melder sig vedrørende rigsdagens forudgående kontrol med sådanne uforbindende, men dog politisk vigtige afstemninger, vil blive behandlet nedenfor. Undtagelsesvis forekommer det imidlertid, at internationale organer kan vedtage bindende beslutninger. For de fleste organisationers vedkommende, såvel FN som andre, gælder dette med hensyn til budgettet og de enkelte medlemsstaters Indrag til at dække udgifterne. Her ville det formentlig være u hensigtsmæssigt — og ialtfald ikke stemmende med hidtidig praksis — om rigsdagen skulle godkende, at den danske repræsentant stemte for det årlige budget. Her må man kunne anlægge den fortolkning, at det i virkeligheden ikke drejer sig om en ny forpligtelse, men blot om en hvert år gentagen virkning af den forpligtelse, Danmark en gang for alle har påtaget sig til at yde sit medlemsbidrag. Kun hvis der et år skulle blive tale om, at Danmark skal yde et ekstraordinært stort bidrag, eller et bidrag til et specielt formål, kan det betragtes som en ny forpligtelse, **for** hvilken den danske repræsentant ikke kan stemme uden rigsdagens samtykke eller forbehold herom.

30. I OEEC gælder det endvidere, at egentlig bindende beslutninger kan træffes af rådet, jfr. konventionen om europæisk økonomisk samarbejde af 16. april 1948, art. 13; bek. nr. 49 af 14. september 1948, Lovt. C. Hvis det her drejer sig om beslutninger, som regeringen ikke kan gennemføre administrativt, og der ikke ved afstemningen tages forbehold, vil det af den foreslåede formulering følge, at regeringens repræsentant ikke må stemme for beslutningen uden at have rigsdagens samtykke. Dette synes at måtte være nødvendigt for at sikre rigsdagen mod at blive bragt i den ovenfor omtalte tvangssituation, at skulle vælge mellem at gennemføre en given foranstaltning eller tage ansvaret for at bryde en international forpligtelse.

31. Hvis en forpligtelse imidlertid ikke til sin gennemførelse kræver rigsdagens medvirken, enten fordi regeringen allerede har den fornødne hjemmel til at gennemføre den administrativt, eller fordi forpligtelsen overhovedet ikke kræver interne gennemførelsesforanstaltninger, idet den er af rent folkeretlig art, kan det dog være rimeligt i et vist omfang at kræve rigsdagens godkendelse for at sikre den parlamentariske kontrol med vigtige udenrigspolitiske engagementer. Efter den nugældende grundlovs § 18 er dette tilfældet i et vist omfang for så vidt angår fredsslutning samt afslutning af forbund og handelstraktater, idet rigsdagens samtykke kræves hertil, uden hensyn til hvilke gennemførelsesforanstaltninger der måtte kræves. Ifølge gammel praksis bliver, som ovenfor nævnt, enhver voldgiftstraktat forelagt til rigsdagens godkendelse, og det samme er tilfældet med andre vigtige folkeretlige traktater.

32. Der kan formentlig være grund til at søge denne praksis grundlovsfæstet. Vanskeligheden er imidlertid at finde en passende, ikke for kompliceret formulering, som er tilstrækkelig almenyldig til at kunne passe ikke blot på de aktuelle problemer, men også på fremtidige problemer. At opregne visse grupper af traktater under hensyn til deres indhold er næppe hensigtsmæssigt. Fortolkningsvanskelighederne med hensyn til begrebet „handelstraktat“ er ovenfor omtalt, og andre lignende betegnelser for særlige grupper af traktater ville utvivlsomt give anledning til tilsvarende vanskeligheder. At lægge vægt på den form, hvori forpligtelsen er indgået, er næppe heller hensigtsmæssigt, da det alt for **let** åbner mulighed for at omgå det tilstræbte formål.

33. Der synes da ikke at være anden mulighed end at benytte et udtryk som „*forpligtelser af større betydning*“. Mod et sådant udtryk kan det med rette indvendes, at det er vagt og ubestemt. På den anden side kan dette måske netop være en fordel, idet regelens reelle indhold herved kan fastlægges i praksis under hensyn til skiftende tiders behov og opfattelse af, hvilke forpligtelser der er af større betydning. I den nærmeste fremtid ville man utvivlsomt videreføre den hidtidige praksis bl. a. med hensyn til handels-traktater og voldgiftstraktater, men en eventuel fremtidig ændret vurdering af sådanne traktaters almindelige betydning vil kunne medføre en ændret praksis uden at gøre vold på grundlovens ord. Endvidere vil det være muligt at lægge vægt ikke blot på den større eller mindre betydning af visse grupper af traktater, men også på den konkrete betydning af en enkelt traktat.

34. Under hensyn til, at den pågældende grundlovsregel ikke blot er afgørende for regeringens forfatningsretlige pligter, men også for dens folkeretlige legitimation, ville en mere præcis formulering muligvis være at foretrække, hvis den kunne udformes. Hensynet til de fremmede lande, med hvilke den danske regering skal kontrahere, taler dog ikke afgørende imod den foreslåede formulering. Det kan nævnes, at både den norske Grundlov og den svenske Regeringsform benytter sig af tilsvarende udtryk, uden at disse vides at have givet anledning til vanskeligheder i Norges og Sveriges forhold til fremmede lande. Den norske Grundlovs § 26 kræver Stortingets godkendelse af traktater „angående sager af særlig vigtighed“, og den svenske Regeringsforms § 12 kræver rigsdagens godkendelse af traktater „av större vikt“. Internationale hensyn kan derfor ikke være til hinder for at anvende den foreslåede formulering.

35. Man kunne tænke sig at gå et skridt videre og kræve rigsdagens godkendelse af enhver traktat, uanset dens indhold og betydning. Noget praktisk eller principielt behov for en sådan ordning synes dog ikke at have gjort sig gældende, og såfremt samtykket skulle gives i den hidtil anvendte form, ville ordningen medføre en urimelig forøgelse af rigsdagens arbejdsbyrde.

36. Man kunne imidlertid tænke sig at lade rigsdagen meddele sit samtykke stil-tiende, idet traktaten blev forelagt rigsdagen og betragtedes som godkendt, hvis der ikke inden en vis frist var fremsat anmodning om at få den optaget til behandling. Resultatet af denne behandling kunne da blive enten en forkastelse eller en udtrykkelig godkendelse. En ordning af denne art følges i England, og et nyligt fremsat forslag til ændring i Hollands grundlov bygger på samme princip. I en foreslået art. 60, 2. stk., hedder det om alle overenskomster med fremmede magter og folkeretlige organisationer, at de „så hurtigt som muligt forelægges General-Staterne; de ratificeres ikke og træder ikke i kraft, før de er godkendt af General-Staterne“. Og i en foreslået art. 60 a hedder det: „Godkendelsen anses for meddelt, såfremt ikke et af General-Staternes kamre inden 30 dage efter overenskomstens forelæggelse tilkendegiver ønske om, at overenskomsten skal gøres til genstand for en udtalelse af General-Staterne, eller såfremt begge General-Staternes kamre før udløbet af dette tidsrum erklærer, at ingen udtalelse forlanges.“ I en foreslået art. 60 b nævnes endelig nogle tilfælde, hvor godkendelse ikke kræves, uanset den almindelige hovedregel.

37. Da en sådan fremgangsmåde formentlig vil vise sig at være mere kompliceret end den her i landet hidtil fulgte, og da der næppe er noget behov for at udstrække rigsdagens kontrol med traktater udover det, der følger af de ovenfor fremsatte forslag, vil spørgsmålet ikke blive videre omtalt.

38. Den nugældende grundlov kræver endvidere rigsdagens samtykke til *ophævelse af forbund og handelstraktater*, men ikke til ophævelse af andre grupper af traktater. Denne



regel er en følge af revisionen i 1920, og meget tyder på, at den ikke har været tilsigtet. Der skete ved denne revision det, at kravet om rigsdagens samtykke, der hidtil havde været knyttet til paragraffens sidste led, blev flyttet op i paragraffens begyndelse, således at det kom til at gælde alt det efterfølgende. Det, man interesserede sig for, var krigserklæring og fredsslutning, men man har næppe gennemtænkt konsekvensen af, at kravet nu også kom til at gælde ophævelse af de nævnte grupper af traktater. Såvidt vides har regelen aldrig været anvendt i de mere end 30 år, den har været gældende. I den forfatningsretlige litteratur er det antaget, at den kun gælder en diskretionær opsigelse, som ikke har hjemmel i selve traktaten, hvorimod en opsigelse i henhold til en klausul i selve traktaten falder udenfor regelens område (Ross og Ernst Andersen, Statsforfatningsret p. 152—53).

39. Problemet er næppe af større praktisk betydning. Principielt kan det dog tænkes, at en opsigelse af en traktat på afgørende måde kan indvirke på Danmarks hele internationale stilling, hvilket f. eks. ville være tilfældet, hvis en regering opsagde Danmarks medlemskab i FN eller nogen anden af de senere års vigtige internationale organisationer. På den anden side er det klart, at der ikke kan være grund til at ulejlige rigsdagen med opsigelsen af en hvilken som helst traktat uden hensyn til dennes betydning. Hvis man skønner problemet af tilstrækkelig betydning til overhovedet at burde reguleres af grundloven, kunne man benytte en af følgende formuleringer:

1. „Ej heller kan Kongen uden rigsdagens samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst af større betydning/“
2. „Ejheller kan Kongen uden rigsdagens samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som tidligere er indgået med rigsdagens samtykke“.

40. Formulering 2 er den mest vidtgående, idet der efter den ikke skal tages hensyn til traktatens nuværende betydning. Det kan jo meget vel tænkes, at en traktat i sin tid er forelagt rigsdagen, enten fordi den krævede en bevilling, eller fordi den dengang var af større betydning, men at den senere har mistet enhver betydning. Efter formulering 2 skulle dens opsigelse godkendes af rigsdagen, men ikke efter formulering 1, der lægger vægt på traktatens betydning på opsigelsens tidspunkt.

41. Med hensyn til *krigserklæring*, der efter den nugældende regel kræver rigsdagens samtykke, er det som ovenfor nævnt et problem, om man i en moderne grundlov bør forudsætte krigserklæring som en legitim statsakt. Ved internationale forpligtelser, og iøvrigt i kraft af en dybt rodfæstet opfattelse af magtanvendelses plads i internationale forhold, er Danmark afskåret fra at benytte krig som politisk redskab. Kun som forsvar mod et uberettiget angreb og som retshåndhævelsesmiddel er militær magtanvendelse folkeretlig lovlig. I sådanne tilfælde er krigserklæring imidlertid ikke nogen forudsætning for at kunne bringe militære magtmidler til anvendelse.

42. At rigsdagens samtykke ikke kan være nødvendigt til at landet forsvares i tilfælde af et angreb fra en fremmed magt, er en selvfølge. Muligvis vil der slet ikke blive tid og lejlighed til at meddele et sådant samtykke, hvis landet angribes.

43. Begrebet selvforsvar har imidlertid ved FN's pagt fået en videre betydning, idet art. 51 taler om „kollektivt selvforsvar“. I medfør af denne regel vil det være lovligt at yde militær bistand til en angreben stat, uanset at den bistandsydende stat ikke selv direkte angribes. En række traktater, bl. a. den Nordatlantiske Traktat, har forberedt et sådant kollektivt selvforsvar ved at erklære, at et angreb på en af parterne skal anses for et angreb på dem alle, men også uden forhåndsftale kan et kollektivt selvforsvar etableres, jfr. begivenhederne i Korea siden 1950.

44. Til anvendelse af militære magtmidler i sådanne tilfælde vil det formentlig være rimeligt at kræve rigsdagens samtykke, og da det her forudsættes, at Danmark ikke selv direkte angribes, vil indhentelsen af sådant samtykke næppe være praktisk umuligt. Danmarks internationale forpligtelser forudsætter ikke, at danske militære styrker automatisk skal træde i aktion som følge af et angreb på en fremmed stat. Atlanterhavstraktatens art. 5 foreskriver, at hver af traktatens parter selv skønner over, om den vil anvende væbnet magt som bistand til en angreben part, og ifølge FN's sikkerhedssystem, være sig i dets oprindeligt forudsatte skikkelse eller efter resolutionen af 3. november 1950 om fælles fredsaktion, er der ej heller nogen pligt til automatisk at bringe militære tvangsmidler til anvendelse mod en angriber. Det ville derfor være fuldt foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser og med de krav, som en effektiv parlamentarisk kontrol på dette område stiller, at udforme en regel som følger:

*„Bortset fra tilfælde af forsvar mod et angreb på riget kan Kongen ikke uden rigsdagens samtykke iværksætte militære tvangsmidler mod nogen fremmed stat“.*

45. Ved vurderingen af en sådan formulering bør man imidlertid have i erindring, at der findes internationale bistandsaftaler af mere vidtrækkende karakter end de aftaler, Danmark er part i. En ubetinget pligt til under alle omstændigheder at yde en angreben part bistand er hjemlet f. eks. ved Bruxelles-traktaten af 17. marts 1948 mellem Storbritannien, Frankrig og de tre Benelux-lande, og vil formentlig også blive en bestanddel af aftalerne om det europæiske forsvarsfællesskab (Pleven-planen). Den ovenfor foreslåede formel vil vel ikke udelukke Danmark fra, hvis omstændighederne skulle gøre det ønskeligt, at påtage sig en lignende forpligtelse, men vil kunne vanskeliggøre dens opfyldelse, forsåvidt som indhentelsen af rigsdagens samtykke først kan opnås på et senere tidspunkt, end bistandsforpligtelsen forudsætter. Med henblik på forpligtelser af denne art, specielt Bruxelles-traktaten, er der ved den ovenfor omtalte hollandske grundlovsændring foreslået indsat følgende bestemmelse som art. 59:

*„Kongen kan ikke erklære Kongeriget i krig med en anden magt uden efter forudgående samtykke af Gremmerne. Sådant samtykke kræves dog ikke, når Kongeriget angribes af en anden magt eller kommer i krig som følge af opfyldelsen af dets internationale forpligtelser.“*

Bortset fra at denne regel tager sit udgangspunkt i det formelle begreb krigserklæring, ikke det reelle kriterium om hollandske styrker træder i aktion, kunne den tanke, som udtrykkes i regelens sidete led, måske overføres til den danske grundlov, ved at der efter de ovenfor foreslåede ord: „Bortset fra tilfælde af forsvar mod et angreb på riget“ indføjes:

*„og tilfælde, hvor riget inddrages i fjendtligheder i medfør af en tidligere indgået international forpligtelse“.*

#### **IV. Rigsdagens kontrol med udenrigspolitiske beslutninger, der ikke er folkeretligt forpligtende.**

46. De hidtil formulerede forslag forudsætter, at rigsdagens kontrol udøves på det forholdsvise sene stadium af en sags forløb, hvor der bliver tale om at påføre landet bindende forpligtelser. Fra et formelt synspunkt er rigsdagens indgriben på dette sene tidspunkt

tilstrækkelig. På de tidligere stadier af sagens gang er der netop ikke indgået nogen juridisk forpligtelse, men kun ført uforbindende forhandlinger, og en nægtelse af at godkende resultatet af de førte forhandlinger pådrager derfor ikke den danske stat noget ansvar overfor vedkommende fremmede lande. Rigsdagen kan således ikke bringes i nogen tvangssituation, og de forhandlinger, der er ført med fremmede lande, foregriber ikke rigsdagens stilling til forhandlingernes resultat.

47. Fra et reelt politisk synspunkt kan det dog være, at de førte forhandlinger har engageret den danske regering, således at en nægtelse af at godkende forhandlingernes resultat vil virke ugunstigt ind på Danmarks almindelige udenrigspolitiske omdømme, og at rigsdagen derfor faktisk vil føle, at dens stilling til sagen ikke kan tages ganske frit. Ikke mindst vil dette gælde, når de førte forhandlinger er mundet ud i, at et internationalt organ har vedtaget en resolution med den danske regerings tilslutning. Uanset, at en sådan resolution normalt kun har karakteren af en henstilling til regeringerne, vil den dog politisk lægge et vist bånd på den danske regerings og rigsdags handlefrihed. Dette førte i rigsdags-samlingen 1950—51 til, at Bertel Dahlgaard m. fl. i folketinget fremsatte forslag til beslutning om, „at ingen regeringshandling, der indbærer mulighed for at øve indflydelse på Danmarks statsretlige forhold, bør foretages, uden at den er godkendt ved beslutning af rigsdagen". (Folket, forh. 1950—51, sp. 1450—85). Forslaget henvistes til et udvalg, der senere i sin beretning udtalte, at man ikke havde kunnet nå til enighed om forslagens indhold, men var enedes om, at det i forslaget omhandlede spørgsmål burde optages til overvejelse i forfatningskommissionen. (Till. B. sp. 2331).

48. Under forslagens behandling i folketinget var der i alt væsentligt enighed om, at der efter almindelige parlamentariske grundsætninger kan påhvile regeringen en pligt til at sikre sig rigsdagens tilslutning til vidtrækkende udenrigspolitiske beslutninger. Fra regeringens og flere af ordførernes side blev det imidlertid gjort gældende, at det ville være vanskeligt at udtrykke denne grundsætning i en almindelig, bindende regel.

49. Det vigtigste synspunkt, der kan belyse denne vanskelighed, skal kort anføres i tilslutning til bemærkningerne ovenfor i afsnit 5. Forhandlinger med fremmede regeringer kræver, at de instruktioner, der gives de danske forhandlere, holdes hemmelige. Hvis instruktionerne på forhånd kendes af den anden part, mister de danske forhandlere enhver mulighed for at opnå mere end det absolutte minimum, og forhandlingerne tjener da ikke noget fornuftigt formål. En forudgående rigsdagsforhandling om instruktionernes indhold vil derfor være uhensigtsmæssig. Den udvej, som grundloven åbner, for at drøfte sagen i lukkede rigsdagsmøder, giver ikke fornøden sikkerhed mod indiskretioner, og stemmer iøvrigt ikke med dansk parlamentarisk tradition. Regeringen må derfor på grundlag af hver enkelt sags beskaffenhed kunne afgøre, hvornår tiden er inde til at forelægge den for rigsdagen. At give en generel regel herom i grundloven synes næppe muligt uden at påføre regeringen uforholdsmæssige vanskeligheder i dens varetagelse af landets udenrigspolitiske interesser. Såvidt vides findes der da heller ikke i nogen fremmed forfatning regler af denne art.

50. Det udenrigspolitiske nævn er i sin tid netop oprettet for at gøre det muligt for regeringen under fortrolige former at rådføre sig med rigsdagens partier om vigtige udenrigspolitiske spørgsmål. Der kunne være spørgsmål om at optage en bestemmelse i grundloven, sigtende til at forpligte regeringen til at benytte denne fremgangsmåde, der ikke hidtil har været fastlagt i bindende regler. Selv en sådan bestemmelse måtte dog være ret vag, da det formentlig er ugørligt at udforme et aldeles præcist, kortfattet kriterium for, hvilke sager der bør forhandles i nævnet, og på hvilket tidspunkt. En sådan regel kunne eventuelt udformes således:

*„I henhold til bestemmelser fastsat ved lov vælger rigsdagen et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.“*

51. I forhold til den hidtil fulgte praksis ville en sådan regel næppe pålægge regeringen nogen uforholdsmæssigt bebyrdende forpligtelse, men den ville tjene til klarere end hidtil at fastslå regeringens pligter. Den konkrete situation, som gav anledning til fremsættelsen af det ovenfor omtalte forslag til beslutning af folketinget, var, at regeringen måtte tage stilling til et vigtigt spørgsmål på et tidspunkt, da folketinget ikke var sammentrådt efter afholdte nyvalg, og der derfor ikke fandtes noget udenrigspolitisk nævn rede til at fungere. Denne situation, der formentlig kun yderst sjældent vil opstå, kunne loven om nævnets sammensætning formentlig tage stilling til ved en bestemmelse om, at det skulle være det sidst valgte nævn — el. lign. — der i sådanne tilfælde skulle vedblive at fungere, indtil nyvalg til nævnet er foretaget.

## **V. Overførelse af konstitutionelle beføjelser til internationale organer.**

52. Et særligt problem opstår med hensyn til internationale overenskomster, der går ud på, at beføjelser, som hidtil er udøvet af hvert lands konstitutionelle organer, være sig lovgivende, udøvende eller dømmende, helt eller delvis skal overføres til et fælles internationalt organ, stående over de enkelte stater. Man taler her ofte om indskrænkninger i den nationale suverænitets, hvilket er en træffende udtryksmåde, idet det pågældende internationale organ i sådanne tilfælde optræder med retlig forbindende virkning direkte overfor de enkelte staters borgere og dermed udøver den beføjelse, som er kernen i den statslige suverænitets, medens de nationale organer i tilsvarende omfang berøves denne beføjelse. Undertiden fremhæves, ligeledes med rette, at det drejer sig om en udvikling i føderativ retning, idet der over de enkelte stater skabes myndigheder, der delvis har samme beføjelser som en forbundsstats myndigheder, medens de enkelte stater i tilsvarende omfang reduceres til en stilling, der svarer til ledstaterne i en forbundsstat.

53. Det er navnlig sådanne ordninger som det europæiske kul- og stålsamfund (Schuman-planen) og det europæiske forsvarssamfund (Pleven-planen), der her kommer i betragtning. Men også andre planer, fremsat indenfor rammerne af FN, frembyder træk af denne art; dette gælder navnlig den i sin tid af et stort flertal godkendte plan til kontrol med atomenergien, en plan som ikke gennemførtes på grund af Sovjet-Unionens modstand. Problemet har endvidere været fremme i forbindelse med udformningen af enhedskommandoen under den Nordatlantiske Traktat; på forskellig måde blev der her taget hensyn til den nationale suverænitets, men eksemplet er dog et grænsetilfælde. Endelig bør i denne forbindelse nævnes de nyligt indledte forhandlinger om en europæisk landbrugsordning, der forudsætter oprettelsen af overstatlige organer.

54. Når grundloven skal underkastes en gennemgribende revision, bør dette problem formentlig ikke forbigås i tavshed. Det er et spørgsmål, om man ikke ved en sådan lejlighed bør indsætte en bestemmelse, der åbner mulighed for, at Danmark, hvis forholdene senere skulle gøre det ønskeligt, tiltræder planer, der på den nævnte måde overdrager overstatlige organer visse af de beføjelser, der efter grundloven normalt tilkommer Kongen, rigsdagen eller domstolene. Hvis man ikke indsætter en sådan klausul og en gang senere måtte finde det hensigtsmæssigt at tiltræde en plan af den nævnte art, vil en speciel grund-

løvsændring være nødvendig, og denne udvej møder jo de allerstørste praktiske vanskeligheder, ialtfald hvis man bibeholder grundlovens § 94 i dens nugældende skikkelse.

55. En række moderne fremmede forfatninger har taget stilling til problemet. Den franske forfatning af 27. oktober 1946 indeholder i indledningen følgende bestemmelse:

„Under forbehold af gensidighed indvilliger Frankrig i de begrænsninger af suveræniteten, som er nødvendige til fredens organisation og forsvar”.

Den italienske forfatning af 27. december 1947 indeholder i art. 11 en tilsvarende bestemmelse, og den vesttyske forbundsforfatning af 23. maj 1949 bestemmer i art. 24 følgende:

„(1) Forbundet kan ved lov overdrage højhedsrettigheder til internationale institutioner.

(2) Forbundet kan til sikring af freden indordne sig under et system af gensidig kollektiv sikkerhed; det vil herved indvillige i sådanne begrænsninger i dets højhedsrettigheder, som hidfører og sikrer en fredelig og varig orden i Europa og mellem verdens folk.”

Den tidligere omtalte hollandske forfatningsændring behandler også dette emne. En ny art. 60 c bestemmer følgende:

„Til fremme af den internationale retsordens udvikling kan der i en overenskomst træffes bestemmelser, som afviger fra grundloven. I så fald kan overenskomstens godkendelse kun ske ved en vedtagelse af General-Statene med to trediedels flertal af de i hvert kammer afgivne stemmer.”

Og en ny art. 60 f bestemmer følgende:

„Til en folkeretlig organisation kan ved eller i medfør af en overenskomst overdrages beføjelser til lovgivning, forvaltning og retspleje.”

Forholdet mellem disse bestemmelser er ikke ganske klart. Af de bemærkninger, der ledsagede forslaget, synes at fremgå, at sidstnævnte bestemmelse tager sigte også på tilfælde, hvor en international organisations kompetence ikke begrænser de nationale myndigheders kompetence. F. eks. nævnes Den internationale Sundhedsorganisations beføjelser til at vedtage sundheds- og karantæneordninger, der er bindende for medlemsstaterne. Her er der ikke tale om, at nationale myndigheders konstitutionelle beføjelser er overdraget til sundhedsorganisationen, men de nationale myndigheder er folkeretligt forpligtet, hver for sit lands vedkommende, til at gennemføre de af organisationen vedtagne ordninger (medmindre de har taget udtrykkeligt forbehold). Denne forpligtelse adskiller sig imidlertid ikke fra den pligt, nationale myndigheder kan have til at gennemføre en international overenskomst. Det karakteristiske i begge tilfælde er, at den internationale retsregel ikke direkte er bindende for den enkelte borger, men først bliver bindende ved de nationale myndigheders mellemkomst. Derfor sker der ikke i sådanne tilfælde noget indgreb i den nationale suverænitæt, og derfor fremhæves det i bemærkningerne til det hollandske forslag, at bestemmelsen i art. 60 f ikke er absolut påkrævet, selvom den måske kan være nyttig. For Danmarks vedkommende har medlemsskabet af sundhedsorganisationen og andre tilsvarende internationale organisationer da heller ikke hidtil rejst noget forfatningsretligt problem.

56. Et sådant problem melder sig først, når de nationale myndigheder sættes ud af spillet, således at borgerne får en lydighedspligt direkte overfor de internationale organer. Til gennemførelsen af en sådan ordening er en ændring af forfatningens bestemmelser nødvendig, og det er formentlig denne situation, den hollandske art. 60 c har for øje. For Danmarks vedkommende forekommer det hensigtsmæssigt at sondre mellem den folkeretlige overenskomst, hvorved en sådan ordening etableres, og de interne forfatningsretlige

skridt, der kræves til dens gennemførelse. At overenskomstens afslutning kræver rigsdagens samtykke efter de tidligere foreslåede regler, er givet. Man kunne spørge, om der til godkendelse af en sådan overenskomst, skal kræves et kvalificeret flertal. Besvarelsen beror på en rent politisk vurdering, og der skal ikke her tages stilling dertil. Kun skal det fremhæves, at grundloven ikke hidtil i noget tilfælde har krævet kvalificeret majoritet til nogen rigsdagsvedtagelse.

Den interne gennemførelse af en sådan overenskomst bør formentlig lattes, således at man ikke nødvendigvis skal følge den komplicerede fremgangsmåde for grundlovsændringer. En mulighed ville være at indføje en regel om, at der ved *almindelig lov* kan træffes bestemmelse om, at det kan overlades til internationale organisationer, etableret ved gensidig overenskomst, at udøve nærmere bestemte beføjelser, som efter grundlovens umiddelbare bestemmelser tilkommer nationale danske myndigheder.

57. Til sikring mod at denne adgang benyttes mod et betydeligt mindretals ønsker, kunne man enten kræve en kvalificeret majoritet til lovforslagets vedtagelse, eller — hvilket synes mere hensigtsmæssigt — anvende den samme regel, som i den nugældende grundlovs § 80, stk. 2, er givet med hensyn til ekspropriationslove, nemlig at en trediedel af folketingets medlemmer kan forlange, at lovforslaget ikke stadfæstes, før der er afholdt nyvalg, og det påny er vedtaget. (Det forudsættes herved, at regeringens opløsningsret er fri). Endvidere kan det bemærkes, at eventuelle regler om folkeafstemning vedrørende lovforslag kan tænkes at finde anvendelse i denne forbindelse. Dette spørgsmål skal dog ikke nærmere behandles her, da det beror på resultatet af overvejelserne vedrørende folkeafstemninger som almindeligt problem.

58. Den regel, der herefter kan formuleres, bliver da som følger:

*„De beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigens myndigheder, kan i nærmere bestemt omfang ved lov overlades til internationale organisationer, oprettet ved gensidig overenskomst med fremmede lande.*

*Når et lovforslag herom er vedtaget, kan en trediedel af folketingets medlemmer senest 14 dage efter forslagens endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nye valg til folketinget (rigsdagen) har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af den derefter sammentrædende rigsdag.“*

## VI. Konklusion.

59. Den formulering, der herefter kan tænkes med hensyn til de omhandlede regler i deres helhed, ville da blive som følger (i parentes er anført de bestemmelser, der kan tænkes inddraget under overvejelserne, uden at deres vedtagelse skønnes påkrævet fra et forfatningsretligt synspunkt, og med hensyn til stk. 2 gentages det ovenfor under pkt. 39 nævnte alternative forslag):

Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden rigsdagens samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse rigsdagens medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning.

(Stk. 2. (1) Ej heller kan Kongen uden rigsdagens samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst af større betydning. (2) Ej heller kan Kongen uden rigsdagens samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst som tidligere er indgået med rigsdagens samtykke).

Stk. 3. Bortset fra tilfælde af forsvar mod et angreb på riget (og tilfælde, hvor riget indtages i fjendtligheder i medfør af en tidligere indgået international forpligtelse), kan Kongen ikke uden rigsdagens samtykke iværksætte militære tvangsmidler mod nogen fremmed stat.

(Stk. 4. I henhold til bestemmelser fastsat ved lov vælger rigsdagen et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde).

#### Ny§.

(Stk. 1. De beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan i nærmere bestemt omfang ved lov overlades til internationale organisationer, oprettet ved gensidig overenskomst med fremmede lande.

Stk. 2. Når et lovforslag herom er vedtaget, kan en tredjedel af folketingets (eller rigsdagens) medlemmer senest 14 dage efter forslagens endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nye valg til folketinget (eller rigsdagen) har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af den derefter sammentrædende rigsdag).

DANSK INTERPARLAMENTARISK  
GRUPPE  
RIGSDAGEN - CHRISTIANSBORG

*København, den 23. september 1952*

*Hr. statsminister Erik Eriksen.*

Bestyrelsen for Dansk interparlamentarisk Gruppe har i dag drøftet vedlagte resolution, som med den danske delegations eenstemmige tilslutning er vedtaget på Den interparlamentariske Unions kongres i Bern 28. august—2. september i år.

Gruppens bestyrelse, der tiltræder resolutionen, har besluttet at oversende denne til statsministeren med henstilling om at lade spørgsmålet om en nødvendig tilpasning af grundloven til et udvidet internationalt samarbejde indgå i forfatningskommissionens overvejelser.

Den danske delegation har iøvrigt om afstemningen i Bern oplyst følgende:

Blandt ja-stemmerne var foruden Danmark sådanne lande som: Sverige, Svejts, Holland, Belgien, Luxembourg, England, Frankrig, Indien, Italien, Ceylon, Tyskland, Østrig og Tyrkiet samt een af de norske delegerede, medens de 10 øvrige norske delegerede undlod at stemme. Dette gjaldt også deltagerne fra Finland, Jugoslavien, USA, Filippinerne og Brasilien samt alle irske delegerede undtagen een, der stemte nej. Island var forhindret i at deltage i kongressen.

(sign.) **V. Buhl.**

*Eig. Olsen.*



### **Grænser for staternes suverænitet.**

(Resolution forelagt på Den interparlamentariske Unions kongres i Bern 28. august—2. september 1952 af Belgien, Italien, Libanon og Tyrkiet og vedtaget med 219 stemmer mod 46, medens 111 afholdt sig fra at stemme).

I betragtning af

*at* et nærmere samarbejde mellem nationer med demokratisk styreform vil betyde en styrkelse af verdensfredens stabilitet,

*at* det vil kræve visse ofre og visse kompensationer gennem en delvis opgivelse af suveræniteten, dersom et sådant samarbejde skal have sin fulde virkning,

*at* man derfor bør opmuntre til oprettelsen af fælles autoriteter, hvortil en vis myndighed kan overføres, idet hvert land alligevel bevarer det størst mulige antal af de forrettigheder, der er knyttet til suveræniteten,

*anbefaler* Den interparlamentariske Unions 41. kongres, at hver enkelt delegation i sit eget land påtager sig at arbejde for tilpasning af de forfatningsmæssige love med det formål at gøre deltagelse i det internationale samarbejde så effektiv som muligt både fra det politiske, det økonomiske og det kulturelle synspunkt.

Professor, dr. jur. & phil. *Alf Ross*:

## **Memorandum om tokammersystemets udformning i demokratiske stater.**

### **I. Historisk oversigt.**

Tokammersystemet har historisk sin oprindelse i den spaltning af rigets fælles rådsforsamling i et overhus og et underhus, der i England fandt sted omkring 1340. Medens rådsforsamlingen oprindeligt havde bestået såvel af fødte medlemmer — de høj aristokratiske lensmænd: bisperne, jarlerne og de større baroner — som af valgte repræsentanter, nemlig to riddere for hvert grevskab og to borgere fra hver stad og havn, udskilte nu de sidstnævnte sig til et særligt underhus. Opdelingen svarer til den adskillelse mellem forskellige stænder, der er karakteristisk for det senmiddelalderlige samfund.

Efter engelsk mønster blev tokammersystem med aristokratisk overhus indført i Frankrig ved restaurationen efter den franske revolution. Ved Ludvig d. XVIII's oktroyerede, konstitutionelle charte af 1814 indførtes et pairskammer af dels livsvarige, dels arvelige medlemmer, første gang alle valgt af kongen. Det folkevalgte deputeretkammer blev valgt på grundlag af en meget begrænset valgret med høj skattencensus.

Det franske charte blev igen forbillede for den gruppe af europæiske forfatninger fra det 19. århundredes første halvdel, der betegnes som konstitutionelt-monarkiske, omfattende især en stor mængde tyske stater, de hollandske forfatninger af 1814 og 1815, de portugisiske af 1822 og 1826, den spanske af 1834, den belgiske af 1831 og den græske af 1844. Kongen er efter denne forfatningstype indehaver af statsmagtens enhed, som han udøver i overensstemmelse med forfatningens bestemmelser. Lovgivningsmagten deler han med en repræsentation bestående af to kamre med konservativt tilsnit. Valgretten til underhuset tilkommer kun et mindretal af befolkningen. Overhuset er et *herrehus* beklædt af aristokrater, enten i kraft af arvelig ret, kongelig udnævnelse eller en meget kvalificeret valgret og valgbarhed.

En undtagelse udgør den belgiske forfatning af 1831, der for første gang indførte et folkevalgt, opløseligt førstekammer. Hermed begynder en ny udviklingslinie. Den fremadskridende demokratisering, der fandt sted under indflydelse af revolutionerne i 1830 og 1848, og den sociale udvikling i århundredets sidste halvdel måtte også påvirke overhusets stilling. I det lange løb kunne et aristokratisk herrehus ikke blive bestående og bevare sin magtposition i et statsstyre, der i stigende grad gennemtrængtes af demokratiske principper. To muligheder kunne tænkes. Enten kunne førstekammeret i hovedsagen bevare sin feudalt-aristokratiske sammensætning, men måtte da til gengæld opgive sin magt og synke ned i politisk underordning i forhold til det folkevalgte kammer. Eller også måtte førstekammeret, om det fortsat skulle have nogen reel betydning, gennemgå en demokratisk

foryngelseskur, således at også det kunne påberåbe sig det folkelige mandat, der i demokratiske samfund alene anses som kilde til politisk autoritet.

I England gik udviklingen den første vej. Overhuset har bevaret sit feudalt-middelalderlige præg. Endnu den dag i dag er det i almindelighed egenskaben som peer, d. v. s. som medlem af den med særlige privilegier udrustede høj adel (hertuger, marquiser, jarler, viscounten og baroner), der giver sæde som lord i overhuset. Til gengæld har dets stilling længe været underordnet, og siden 1911 har det mistet al afgørende indflydelse. Overfor almindelige offentlige love har det kun suspensivt veto, overfor finansielle love overhovedet intet veto. På lignende måde er eller har stillingen været i de engelske dominions, der oprindeligt har taget moderlandet til forbillede. I Canada og New Zealand udnævnes overhusets (senatets, lovgivningsrådets) medlemmer endnu af generalguvernøren (regeringen). Kammerets stilling er i overensstemmelse hermed faktisk, om ikke retligt, underordnet i forhold til den folkevalgte repræsentation.

I de fleste andre demokratiske stater gik udviklingen derimod den anden vej. Førstekammerne blev efter belgisk forbillede *folkevalgte*, omend på grundlag af en mere kvalificeret valgret og valgbarhed end den, der gjaldt til andenkammeret. Efterhånden som valgretten til dette blev udvidet for at resultere i lige og almindelig valgret, fandt der en udvikling sted, der mere og mere nærmede de to kamre til hinanden. I nogle tilfælde bevarede førstekammeret et egentligt konservativt tilsnit som udgået af en kvalificeret valgret og med det formål at skabe en beskyttelse for det besiddende mindretal mod et ubegrænset „flertalstyranni“. Som eksempel kan nævnes det danske landsting efter forfatningen af 1866. I de nyere forfatninger efter den første verdenskrig — f. eks. Czekoslovakiets 1920 og Polens 1921 — var forskellen i valgretten dog indskrænket til alene at angå aldersbetingelsen, således at overhuset var blevet i egentlig forstand et senat, de ældres råd. I andre stater — som Belgien, Holland, Frankrig, Sverige — lå forskellen alene i den indirekte valg måde, idet førstekammeret blev valgt af de kommunale råd, selv fremgået af almindelig valgret. Endelig forekom det også, at vælgerkorpset var et og samme, medens det særegne for førstekammeret alene bestod i, at det havde færre medlemmer valgt i større kredse for længere periode med successiv afgang (de amerikanske ledstater).

Denne udvikling, der mere og mere nærmede de to kamre til hinanden som udgået af tilnærmelsesvis samme valgprocedure, måtte rejse dette spørgsmål: hvilken eksistensberettigelse har under disse forhold et førstekammer, der tenderer mod at blive en simpel duplik af andetkammeret? Allerede under den franske revolution skal Sieyes have udtalt: „Til hvad nytte vil et førstekammer være? Hvis det er i overensstemmelse med folkerepræsentationen, er det overflødig; hvis det er i modstrid, skadeligt.“ Mere og mere bredte den opfattelse sig, at etkammersystem måtte være den konsekvente fuldbyrdelse af demokratiske forfatningsprincipper. I overensstemmelse hermed indførte adskillige af de nye ultra-demokratiske forfatninger efter verdenskrig I, f. eks. i de baltiske stater, rent etkammersystem.

Endelig skal nævnes, at en type for sig er det føderative tokammersystem. „Overhuset“ er her ikke af aristokratisk oprindelse og har aldrig tjent til beskyttelse af konservative interesser. Det vælges af og repræsenterer ledstaterne i modsætning til „underhuset“, der vælges af og repræsenterer unionens borgere undet eet. Føderativt tokammer forekommer så vidt vides i alle forbundsstater, især Schweiz, U.S.A. og den australske forbundsstat.

På grundlag af denne oversigt kan opstilles følgende typer for lovgivningsorganets sammensætning i demokratiske stater:

*Etkammer:* Frankrig 1791 og 1793, Estland 1920, Letland 1922, Litauen 1922, de schweiziske kantoner, Luxemburg 1868, Sovjetunionens republikker, Finland 1919, den australske ledstat Queensland 1922, Spanien 1931, og nogle lilleputstater. En blanding af et- og tokammersystem forekommer i Norge (1814) og Island.

*Tokammer:* Førstekammeret kan være

A. *Aristokratisk herrehus* med arvelige eller livsvarige medlemmer udnævnt af kronen, f. eks. England og de konstitutionelt-monarkiske forfatninger fra det 19. århundredes første halvdel. I afsvækket form endnu i flere britiske dominions, i hvilke førstekammerets medlemmer udnævnes af generalguvernøren (regeringen), som regel for livstid. I forbindelse med det parlamentariske regeringssystem taber den kongelige udnævnelse dog den konservative karakter, der oprindeligt i de konstitutionelle monarkier var forbundet hermed. Typen nærmer sig herved den demokratiske. Ud fra demokratiske synspunkter må dog denne metode til besættelse af førstekammeret forekomme inadækvat. Kammerets politiske præg kommer på tilfældig måde til at afhænge af, hvilket parti der er ved magten i tilfælde af et medlems afgang ved død eller på anden måde.

B. *Konservativt overhus*, folkevalgt, men udgået af en kvalificeret valgret til beskyttelse af det besiddende mindretal, f. eks. det danske landsting 1866—1915.

C. *Demokratisk førstekammer* udgået helt eller tilnærmelsesvis af samme valgret som andetkammeret. Der kan igen udsondres tre undertyper, eftersom førstekammeret er baseret på:

- 1) højere valgetsalder (Czecoslovakiet 1920, Polen 1922),
- 2) indirekte valg gennem kommunalråd (Frankrig, Belgien, Holland, Sverige),
- 3) direkte valg i større kredse og for længere tid med successiv afgang (de fleste amerikanske ledstater).

En særstilling indtager endelig

D. Det *føderative tokammer* (Schweiz, U.S.A., den australske forbundsstat m. fl.). Når enkeltstaternes suverænitet er stærkt begrænset, således at deres myndighed nærmer sig det sædvanlige provinsielle eller kommunale selvstyre, glider denne type over i den, der bygger på valg gennem kommunalråd. Det kan således være tvivlsomt, om man vil regne senatet i den sydafrikanske union til den ene eller den anden type.

## II. Har et førstekammer nogen eksistensberettigelse i en konsekvent demokratisk stat?

Som nævnt rejser den stigende tilnærmelse mellem de to kamre det spørgsmål, om førstekammeret herefter har nogen eksistensberettigelse i en konsekvent demokratisk stat. Når også førstekammeret henter sin politiske autoritet fra den almindelige folkevilje, synes det overflødig som et blot „ekko-ting“. Fra venstreorienteret side har man som bekendt også draget denne konsekvens af de demokratiske principper. Man har betragtet førstekammeret (landstinget) som et blot historisk betinget rudiment og i etkammersystemet set folkestyrets rationelle fuldendelse.

Denne opfattelse har modsætningsvis fundet en vis bekræftelse deri, at forsvaret for bibeholdelse af et førstekammer (landsting) som oftest har været ført ud fra kravet

om en magtbalance og konservative garantier for det besiddende mindretal til beskyttelse mod det rå flertals tyranni, skatterøveri og andre misbrug. Man taler ganske vist ofte i almindelige vendinger om, at landstinget skal repræsentere kvalitet, overlæg og sagkundskab til værn mod flertalsbeslutninger, der er overlede eller ikke tager tilstrækkeligt hensyn til mindretallets berettigede interesser. Det skinner dog i mange tilfælde tydeligt igennem, at det ikke er ethvert mindretal, der tænkes på, men et bestemt mindretal, nemlig det borgerlig-besiddende, der føler sig truet af stigende krav om social udligning eller endog socialisering. I overensstemmelse hermed har den praktiske tendens været, på den ene eller anden måde, undertiden i camouflerede former, at give denne befolkningsklasse en særrepræsentation eller på anden måde en vetoret overfor folkeflertallets påtrængende vedtagelser.

Det er vel rigtigt, at demokratiets ideer forudsætter, at flertallet til enhver tid tager et rimeligt hensyn også til mindretallets „berettigede“ interesser. I overensstemmelse hermed kan foranstaltninger, der tilsigter at tilskynde det til enhver tid herskende flertal til at betænke dette krav, heller ikke anses for udemokratiske. Derimod er det absolut uforeneligt med den demokratiske idé om lighed for alle i politiske rettigheder, om der gives en bestemt samfundsklasse særegen repræsentation eller på anden måde særlig beskyttelse fremfor andre.

Alligevel ville det være kortsynet alene på grundlag af disse erfaringer at forkaste tokammerordningen som udemokratiske. Det er i hvert fald et spørgsmål, om der ikke kan gives denne en sådan udformning, at førstekammeret fra at være et rudiment, som demokratiske fremskridtspartier kun med resignation har taget med i købet, bliver et organ, der tjener velforståede demokratiske ideer.

Hvorledes man vil stille sig hertil hænger sammen med ens holdning til det direkte, respektive det repræsentative demokratiske ideologi, som jeg har berørt" i mit foreløbige memorandum vedrørende folkeafstemning.

Hvis man er en tilhænger af det umiddelbare demokrati og altså tror på, at den øjeblikkelige, spontane folkevilje med instinktiv, usvigelig sikkerhed til enhver tid træffer det rette, og betragter repræsentationen som en blot teknisk uundgåelig nødhjælp, er det følgerigtigt også at være en modstander af den „overrepræsentation“, som et yderligere førstekammer betyder. Det er derfor en principiel inkonsekvens, motiveret af tilfældige, partibestemte opportunitetshensyn, når konservative teoretikere (som f. eks. professor Knud Berlin) undertiden på en gang har været tilhænger af konservativt landsting og af folkeafstemning. Hvis man mistror det blotte flertal i folkerepræsentationen (folketinget), må samme mistillid også rette sig mod det blotte flertal konstateret ved almindelig afstemning. Kun håbet om, at en sådan afstemning gennemgående vil virke konservativt i partipolitisk betydning, kan forklare denne inkonsekvens.

Anderledes derimod, dersom man er tilhænger af det repræsentative demokratiske ideer og altså tror på, at den „virkelige“ eller „sande“ folkevilje, som det gælder om at virkeliggøre, ikke altid er identisk med den øjeblikkelige, stemnings- og propaganda-bestemte opinion, men ofte bedst erkendes og udløses under ledelse af folkets valgte repræsentanter, en førerelite, der i højere grad end den jævne mand besidder overblik, omtanke og sagkundskab. Denne tanke kan føres videre, således at man ved siden af den ordinære folkerepræsentation, der forholdsvis står de aktuelle strømninger nærmest og ligesom i første række repræsenterer det folkelige initiativ, skaber endnu et organ, der i potenseret grad skal besidde de repræsentative egenskaber og virke til fordel for omtanke, besindighed og kontinuitet i statsstyret.

Førstekammeret skal efter denne tankegang ikke begunstige noget parti eller nogen befolkningsgruppe, men være en elite i 2. potens, repræsenterende det mest modne skøn og den bedst kvalificerede sagkundskab. Særlig i vore dage har dette hensyn vægt. De krav, der stilles til den ordinære folketryk, såvel med hensyn til det rutinemæssige arbejde og avancementet indenfor partiorganisationen som med hensyn til det daglige arbejde i udvalg og i tinget, på folkelige møder og i valgkampagnen, er så overvældende, at mange særdeles velkvalificerede personer, især i den modnere alder, føler sig afskrækkede heraf. I et førstekammer valgt på passende måde vil der være mulighed for at udnytte et politisk fører materiale, der måske ikke besidder „folketække" i samme grad som de, der mere umiddelbart skal træde i kontakt med folket, men dog kan tilføre demokratiet store værdier som et udsnit af nationens bedste kræfter. Man kunne måske sige, at efter idealet skulle førstekammermedlemmet mere være „statsmand“ end „politiker" i snævrere forstand.

Førstekammerets funktion skal efter denne teori være at repræsentere *kontinuiteten* og *kvaliteten*, der uden noget partipolitisk særpræg skal garantere demokratiet mod overilede eller mindre overlagte beslutninger og således sikre en stabil udvikling uden de udsving bestemt af øjeblikket, der er egnede til at fremkalde bagslag. Der er intet udemokratisk eller reaktionært heri. Det betyder kun, at staten bærer sig ad ligesom det enkelte individ, der gennem forskellig kontrol og overlæg tvinger sig selv til ikke at følge enhver øjeblikkelig impuls, men først handle efter modent overlæg. Ligesom den enkelte „sover på det", før han træffer en vigtig beslutning, og mobiliserer sjælens forskellige kræfter for at stille det problem, det drejer sig om, i så alsidigt lys som muligt og sikre, at den endelige beslutning fremgår af hele hans jeg og ikke af blot mere perifere lag i øjeblikkelig bevægelse, således bør også staten gennemprøve sine beslutninger så grundigt som muligt. Tokammersystemet skal tjene hertil, dels simpelthen fordi den dobbelte behandling skulle skabe en vis grundighed, dels og især fordi førstekammerbehandlingen skulle være egnet til at stille sagerne i et nyt lys.

I praksis har man i dette øjemed benyttet forskellige midler. Til sikring af kontinuiteten tjener især længere valgperioder forbundet med successiv afgang og uopløselighed, højere valgretsalder (idet de yngre antages at være gennemgående mere let bevægelige), delvis selvvalg af det afgående kammer. Til sikring af kvaliteten kan man enten gå den vej at opstille særlige valgbarhedsbetingelser eller også søge resultatet opnået gennem den måde, hvorpå kandidaterne opstilles og vælges. Det første har man forsøgt i Belgien, hvor valgbarheden af de direkte folkevalgte medlemmer af senatet er begrænset til de i forfatningen opregnede 21 kategorier. Disse omfatter især personer, der beklæder eller har beklædt forskellige embeder, eller som gennem en årrække har indtaget en ledende stilling i erhvervslevet. Også rent økonomiske kriterier forekommer dog (ejere og brugere af fast ejendom, hvis afkastning beløber sig til mindst 12 000 francs, skatteydere, der betaler en årlig statskat af mindst 3 000 francs). Erfaringerne fra denne bestemmelses tilblivelseshistorie synes dog at vise, at det næsten er håbløst at ville opstille en sådan kategorifortegnelse. Enten forbigår man vilkårligt en lang række grupper, eller også bliver listen så omfattende, at den er uden værdi. Kommissionsudkastet mødte på dette punkt modstand i begge kamres forfatningsudvalg, og når det dog blev vedtaget, synes det nærmest at have beroet på, at det indgik som led i omfattende kompromisforhandlinger mellem regeringen og tingene.

Bortset fra dette eksperiment, der næppe opfordrer til efterligning, har man søgt at sikre kvaliteten gennem den måde, hvorpå medlemmerne vælges. Valget foregår gennemgående i større kredse, hvorved man regner med, at lokale hensyn kommer til at spille en mindre rolle. Valgretsalderen er gennemgående højere ud fra den betragtning, at de ældre

vælgerklasser gennemgående repræsenterer den større indsigt og mere modne erfaring. Af størst betydning er dog det indirekte valg i forskellige former. Den indirekte valg måde tilsigter, at popularitet og demagogiske evner skal komme til at spille mindre rolle end saglig kvalifikation. Valget kan simplest foregå på den måde, at vælgerne vælger særlige valg-mænd; men denne fremgangsmåde truer med at blive en unyttig omvej, der ikke fører ud over sædvanlige partipolitiske hensyn. Særlig interesse knytter der sig til den metode, der har fundet anvendelse bl. a. i Frankrig, Belgien, Holland og Sverige, og som består i, at valget går gennem de kommunale råd, selv valgt ved almindelig valgret. Denne valg måde — der var forudset som en mulighed ved grundloven af 1849 § 44, og som blev fremført som regeringsprogram i forslag af 23. oktober 1912 — hviler på den tanke, at medlemmerne af de kommunale råd i særlig grad besidder træning i og kundskab til offentlige anliggender, ikke mindst af økonomisk natur, og derfor må anses for velegnede til at vælge de bedst kvalificerede medlemmer til førstekammeret. Erfaringerne især fra Frankrig og Sverige synes at bekræfte dette. I begge lande indtager førstekammeret en anset position, og efter almindelig opfattelse er kommunalvalget en af de vigtigste bidragende faktorer hertil. Det indirekte valg kan også antage den form, at de folkevalgte repræsentanter selv af deres midte udvælger førstekammerets medlemmer (Norge), eller foregå således, at førstekammeret selv vælger en del af sine medlemmer.

Rundt om i de nyere demokratiske forfatninger træffer vi en kombination af forskellige af de her omtalte metoder til sikring af førstekammerets kontinuitet og kvalitet, uden at det er let at opstille forskellige faste typer. Keglerne er ikke ganske de samme i to stater.

### III. Overvejelser over udformningen af et førstekammer i en demokratisk stat.

For overvejelserne om udformningen af et førstekammer på demokratisk grundlag frembyder der sig således et meget stort antal muligheder. Den politiske fantasi har ret frit spil med hensyn til, hvorledes den vil kombinere de nævnte metoder eller andre, der er egnede til at føre i samme retning.

Det vil være naturligt at tage udgangspunktet for disse overvejelser i forfatningsforslaget af 1938.

Reglerne om valg af rigsdagen, der findes i forslaget § 33, hviler på princippet om eet vælgerkorps og eet valg. Af rigsdagens 205 medlemmer vælges 170 umiddelbart af de valgberettigede efter forholdstalsvalgmetoden. De således afgivne stemmer er tillige bestemmende for valg af 34 medlemmer til rigstinget. Disse udtages efter forholdstal af særlige, før rigsdagsvalget offentliggjorte landslister, affattet af de partier, der var repræsenteret på den afgåede rigsdag og af de vælgergrupper, der deltager i rigsdagsvalget med ret til tillægsmandater. Andre 34 medlemmer til rigstinget vælges dernæst af de 170 umiddelbart valgte af deres egen midte. De resterende 136 udgør folketinget. Endelig vælger de folkevalgte medlemmer af Færøernes Lagting 1 medlem af rigstinget, der således får  $34 + 34 \neq 1 = 69$  medlemmer.

Som man vil se, er disse valg regler udtryk for en kombination af det norske system, hvorefter lagtinget vælges af og blandt stortingets egne medlemmer, og et nyt originalt system, hvorefter de ved rigsdagsvalg afgivne stemmer har virkning også for specielt listevalg til rigstinget.

Det fremgår af forhandlingerne, at man gennem denne valgmetode har tilsigtet at supplere folketinget med et andet ting, der, skønt udgået af samme vælgerkorps ved samme valghandling, skal have sit særpræg i kraft af den *personlighedstype*, der må antages at komme til at karakterisere rigstinget. Navnlig skulle dette gøre sig gældende gennem landslisterne, ved hvilke der gives mulighed for at opstille mænd og kvinder af fortrinlig indsigt i samfundslivets forskellige områder, men lidet tilbøjelige til at gøre tjeneste i den almindelige politiske agitation.

Det er altså førstekammerets særegne *kvalitative* sammensætning, man har haft for øje, og det må vel også antages, at dette valgsystem — såfremt listerne opstilles i overensstemmelse med deres idé og ikke anvendes til pensionering af afdankede folketingspolitikere eller til belønning for udført partiarbejde — virkelig vil kunne være egnet til at skabe et betydeligt rigsting, der vil kunne hævde en position ved siden af folketinget. Så meget vil denne retning afhænge af den tradition, der får lov at danne sig. Derimod har man på ingen måde søgt at gøre førstekammeret til bærer af en kontinuitet i den politiske udvikling. Rigstinget opstår og forgår i rytme med folketinget. Der findes ingen regler om længere valgperiode, successiv afgang eller uopløselighed. Ud fra de synspunkter, der efter demokratisk ideologi kan anlægges på førstekammerets funktion, og som også hidtil har præget de fleste demokratiske førstekammer, kan dette forhold vurderes som en mangel. Man kunne herefter mene, at der opnås større resultater gennem et førstekammer, der — skønt fuldt demokratisk — svinger i langsommere tempo end folketinget. Dersom man deler dette synspunkt, er der anledning til nærmere at overveje, om det er muligt på en eller anden måde at indpode en vis kontinuitetsvirkning på det foreslåede system, eller om det måske i kontinuitetskravets interesse ville være rigtigst at opgive formlen: eet vælgerkorps, een valghandling.

I første henseende bemærkes, at det væsentligste grundlag for kontinuiteten er reglerne om længere valgperiode forbundet med successiv afgang. Disse regler medfører, at kammeret aldrig er udtryk for et øjebliksbillede af folkets politiske indstilling, men for et tidsbillede opsummeret gennem en årrække. Dette medfører, at de bølgeslag, der kan fremkaldes af situationsbestemte begivenheder, i dette kammer dæmpes ned til dønninger.

Hvad nu igen valgperiodens længde angår, kan vistnok en del anføres til støtte for, at den nuværende 4-årige periode for folketinget er for lang. Den blev indført i 1915, medens perioden tidligere var 3 år. Under vor tids hastige tempo med hurtigt opstående og vekslende problemer vil vistnok en 2-årig periode — som i U.S.A. — være anbefalelsesværdig. De ret hyppige opløsninger indenfor perioden synes at tale herfor. (Der vedlægges en oversigt over rigsdagssamlinger og rigsdagsvalg under grundloven af 1915, se underbilag a.)

Antages en 2-årig periode for folketinget kunne man — ligesom nu og i Sverige — give rigstinget en 8-årig periode med successiv afgang af  $\frac{1}{4}$  ved hvert valg. (I Sverige afgår  $\frac{1}{8}$  hvert år. Det svenske førstekammer er vistnok det mest kontinuerlige ting i verden.) Man måtte da ændre tallene en smule for at få antallet indenfor de to grupper af rigstingsmedlemmer deleligt med 4, f. eks. således: folketingets medlemstal sættes til 144, rigstingets til 72 (+ 1). Der vælges ved hvert valg 153 rigsdagsmænd, der af deres egen midte vælger 9 til rigstinget. Desuden vælges ved listevalg andre 9. Disse 18 udgør den fjerdedel af rigstingets medlemmer (bortset fra Færørepræsentanten), der skal vælges ved hvert valg hvert andet år.

Hertil måtte da knyttes den regel, at opløsning af rigsdagen for rigstingets vedkommende kun medfører afgang af den fjerdedel af medlemmerne, der stod for tur til at afgå ifølge den orden, hvori de er blevet valgt.



Den relative uopløselighed af rigstinget, der hermed anerkendes, bør efter min mening ikke betragtes som en udemokratisk eller uparlamentarisk indretning. Førstekammerets eksistensberettigelse må for en væsentlig del søges i, at det repræsenterer kontinuiteten, og dette kan kun ske, såfremt kammeret ikke til enhver tid kan kræves radikalt fornyet. Det værn, der ud fra demokratiske synspunkter må kræves mod, at førstekammeret varigt sætter sig op mod det mest repræsentative ting, må søges på andet hold, nemlig i regler om en begrænsning i førstekammerets vetoret (herom senere). Det må tværtimod hævdes, at førstekammeropløsning er en uting i et demokratisk tokammersystem. Appellen til folket og nyvalg af førstekammeret på basis af et bestemt, aktuelt konfliktproblem, er i strid med de ledende ideer om førstekammerets dannelse. Tilmed risikerer man den konsekvens, at nyvalget giver førstekammeroppositionen medhold, hvilket antagelig igen må medføre opløsning af og nyvalg til folketinget med ny regeringsdannelse, altså en førstekammer-parlamentarisme i strid med hidtil fulgte principper.

Dersom man af en eller anden grund ikke skulle ønske at følge denne vej til etablering af et kontinuerligt førstekammer, er der dernæst, som nævnt, den mulighed at bygge dette på kommunalvalgene. Jeg tror i og for sig, at denne tanke kan have meget for sig, men finder dog ikke anledning til at uddybe den nærmere, sålænge det ikke har vist sig, i hvilken retning vinden i kommissionen kommer til at blæse. Det samme gælder i endnu højere grad om de andre muligheder, der kan tænkes i dette øjemed.

#### IV. Overvejelser over førstekammerets stilling i forhold til andetkammeret i en demokratisk stat.

Efter grundtanken med indretningen af et førstekammer i en demokratisk stat er det meningen, at det skal kunne virke modificerende og præsumptivt forbedrende ind på andetkammerets beslutninger, dels i kraft af sine argumenters saglige vægt, dels som en bremse overfor overilede beslutninger. Førstekammeret skal, som man har sagt, være „a check of democratic ardour in the name of democratic sense“. Derimod skal førstekammeret ikke definitivt kunne modsætte sig en beslutning, når det viser sig, at denne har medhold i en velovervejet og bestandig folkevilje repræsenteret af andetkammeret. Det må altså ikke tilstedes, at det kan komme til en varig konflikt mellem de to kamre.

Som metoder, der kan bringes til anvendelse til løsning af en eventuel modsætning, kan nævnes følgende:

1. Spørgsmålet afgøres derved, at beslutning træffes ved *forening* af de to kamre til et. Dette kan enten ske derved, at de håndgribeligt forenes til et fælles møde med fælles drøftelse og afstemning, eller derved, at stemmerne, således som de er afgivet i de to kamre for sig, simpelthen tælles og sammenlægges. En lignende ordning foreligger endelig ved afgivelse i et fællesudvalg.

2. Tvisten afgøres ved *appel til folket* i form af en folkeafstemning (parlamentarisk voldgiftsreferendum).

3. Der appelleres til *tiden*. d. v. s. førstekammeret har kun suspensivt veto. Dette kan enten forekomme i den simple form, at andetkammerets beslutning, uanset førstekammerets modstand, er gyldig efter udløb af en vis tidsfrist; eller i den kvalificerede form, at det (yderligere) forudsættes, at andetkammeret gentager sin beslutning efter mellemkommende nyvalg.

Af disse giver den førstnævnte metode på grund af andetkammerets normale numeriske overlegenhed mindst modstandskraft for førstekammerets beslutninger. Især synes det at være en mangel, at den ikke sikrer den eftertanke og prøvelse, som appellen til tiden betyder. Undertiden skærpes modstandskraften (som i Norge) ved krav om vedtagelse med kvalificeret flertal ( $\frac{2}{3}$ ) i den forenede rigsdag. Metodens fordel ligger deri, at den tager hensyn til den numeriske styrke, hvormed de modstridende opfattelser hævdes af de to kamre.

Den anden fremgangsmåde er behæftet med de mangler, der klæber ved al folkeafstemning. Den er i strid med de grundtanker om repræsentativt demokrati, der overhovedet begrunder indretning af et førstekammer.

Den tredje vej endelig har sin styrke deri, at den giver tiden lov til at øve sin indflydelse. Dens svaghed er, at den ikke tager hensyn til den numeriske vægt af de modstridende anskuelser.

Resultatet af disse betragtninger synes at måtte blive en kombination af det første og tredje synspunkt. Tanken er da den, at normalt kan andetkammeret først få sin vilje efter en tids forløb (og eventuelt under forudsætning af mellemkommende nyvalg), men at det dog straks skal kunne sætte sin vilje igennem, når flertallet i andetkammeret for beslutningen er så stor, og modstanden i førstekammeret så lille, at beslutningen i den forenede rigsdag kan samle et vist kvalificeret flertal for sig.

I Norge er det kvalificerede flertal, der udkræves til bindende Stortingsbeslutning i tilfælde af uoverensstemmelse mellem tingene, sat til  $\frac{2}{3}$ . Det ville dog under forudsætning af, at det numeriske forhold mellem folketing og rigsting er på det nærmeste som 2:1, føre til en strengere regel, om man optog samme brøk hos os. Forholdet mellem Odelsting og Lagting er nemlig 3:1. Det fremgår nærmere af følgende beregninger.

Norge: Til beslutning kræves mindst 66,66 pct. af Stortingets medlemmer. Da Lagtinget, der udgør 25 pct. af disse, har stemt mod vedtagelsen, vil det sige, at højst halvdelen af Lagtingsmedlemmerne, udgørende 12,50 pct. af Stortinget, kan være for beslutningen. Odelstinget må derfor mindst præstere 66,66 pct.  $\div$  12,50 pct. = 54,16 pct. af stemmerne for beslutningen i Stortinget. Disse 54,16 pct. af Stortinget vil igen svare til 72,11 pct. af Odelstinget selv, der udgør  $\frac{3}{4}$  af Stortinget.

Danmark: Af de fornødne 66,66 pct. i den forenede rigsdag vil højst 16,66 pct. (= halvdelen af rigstinget 33,33 pct.) kunne mønstres af rigstingets medlemmer. Mindst 50 pct. må derfor hidrøre fra medlemmer af folketinget, hvilket igen vil sige, at der indenfor dette i det mindste må have været en majoritet på 75 pct. for beslutningen.

Det må erindres, at i begge tilfælde angiver den beregnede procent det mindstemål, der udkræves, såfremt modstanden i førstekammeret er den tænkelig svageste. Med stigende modstandsstyrke i dette kammer vokser fordringen til den majoritet i andetkammeret, der er fornøden til beslutningens vedtagelse i den forenede samling.

Antagelig vil man finde et krav om 3 mod 1 som mindstebetingelse for øjeblikkelig tilsidesættelse af førstekammerets modstand for strengt. Dersom man i stedet for en majoritet i den forenede rigsdag på  $\frac{2}{3}$  sætter 60 pct., betyder dette et krav om en majoritet på mindst 66,51 pct. i folketinget altså 2 tilhængere af beslutningen for hver modstander.

Som resultat af disse betragtninger kunne man eksempelvis tænke sig følgende regler:

I den forenede rigsdag behandles og afgøres de lovforslag, om hvilke tingene efter sædvanlige behandlinger ikke har kunnet opnå enighed. Til vedtagelse udkræves, at mindst 60 pct. af de i afstemningen deltagende har stemt for forslaget.

Et lovforslag anses for vedtaget af rigsdagen, når det for anden gang i enslydende skikkelse er vedtaget af folketinget, og der siden forslaget første vedtagelse dels er hengået en tid af mindst 2 år, dels har fundet valg til rigsdagen sted.

## V. Skematisk oversigt over et- og tokammersystemer i fremmede lande

(udarbejdet med bistand af cand. jur. *Viking Abel.*)

Formålet er alene at give et yderst summarisk billede af *nugældende* forfatningsordninger. Af nu ophævede forfatninger er alene den franske medtaget af hensyn til den særlige interesse, der knytter sig til den der anvendte indirekte valg måde til senatet.

Oversigten omfatter principielt alle *europæiske* lande bortset fra ganske små statsdannelser. Yderligere er udeladt en række europæiske lande, som for tiden regeres provisorisk, eller hvor der under krigen eller efter dennes ophør er sket forfatningsretlige forandringer, hvorefter nærmere oplysninger endnu savnes. Det drejer sig om Albanien, Bulgarien, Finland, Frankrig, Grækenland, Island, Italien, Jugoslavien, Østrig, Polen, Rumænien, Tjsekoslovakiet, Ungarn og Tyskland. De autoritære forfatninger i Portugal og Spanien er som faldende helt udenfor denne undersøgelses rammer ikke medtaget.

Af *ihhe-eurofæishe* lande er kun medtaget enkelte, hvis forfatningsliv har en sådan lighed med europæiske, specielt danske forhold, at de kan antages at være af interesse ved overvejelse af danske forfatningsproblemer. Medtaget er derfor kun: USA., Canada, Den Sydafrikanske Union, Australien og New Zealand.

For hvert enkelt land gives under 3 punkter oplysning i meget grove træk om:

1. Kamrenes sammensætning, herunder reglerne for medlemmernes valg eller udnævnelse.
2. De beføjelser, der tilkommer folkerepræsentationen.
3. Forholdet mellem kamrene.

## Rigsdagssamlinger og rigsdagsvalg under grundloven af 1915.

(Opstillet af cand. jur. *Viking Abel*).

1. Folketingsvalg: 22. april 1918.

1. Landstingsvalg: 11. maj 1918.

(Kigsdagen var blevet opløst 20. april 1918 i anledning af 1915-grundlovens ikrafttræden).

Overordentlig rigsdagssamling (14) 28. maj 1918—27. september 1918.

71. ordentlige rigsdagssamling 1. oktober 1918—3. oktober 1919.

72. ordentlige rigsdagssamlings 1. afd. 7. oktober 1919—11. april 1920.

2. Folketingsvalg: 26. april 1920.

(Folketinget var blevet opløst 21. april 1920 for at kontrollere, om folketin-  
get var udtryk for folkets vilje).

72. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 7. maj 1920—5. juli 1920.

3. Folketingsvalg: 6. juli 1920.

2. Landstingsvalg: 10. august 1920.

(Rigsdagen var blevet opløst 5. juli 1920 i anledning af den påtænkte grund-  
lovsrevision).

Overordentlig rigsdagssamling (15) 18. august 1920—17. september 1920.

4. Folketingsvalg: 21. september 1920.

3. Landstingsvalg: 1. oktober 1920.

(Rigsdagen var blevet opløst 17. september 1920 i henhold til grundlovens  
2. midlertidige bestemmelse, for at der kunne foretages valg efter de nye  
grundlovsbestemmelser af 1920).

73. ordentlige rigsdagssamling 5. oktober 1920—4. maj 1921.

74. ordentlige rigsdagssamling 4. oktober 1921—4. august 1922.

Overordentlig rigsdagssamling (16) 19. september 1922—21. september 1922.

75. ordentlige rigsdagssamling 3. oktober 1922—25. april 1923.

Overordentlige rigsdagssamling (17) 7. juni 1923—8. juni 1923.

76. ordentlige rigsdagssamling 2. oktober 1923—28. marts 1924.

5. Folketingsvalg: 11. april 1924.

(Folketinget var blevet opløst 10. april 1924 dels af hensigtsmæssighedshen-  
syn og dels på grund af valutasituationen).

Overordentlig rigsdagssamling (18) 29. april 1924—27. juni 1924.

4. Landstingsvalg: 23. september 1924.

(Valgperioden udløbet i 1., 4. og 6. kreds).

77. ordentlige rigsdagssamling 7. oktober 1924—8. april 1925.  
Overordentlig rigsdagssamling (19) 21. juli 1925—6. august 1925.
78. ordentlige rigsdagssamling 6. oktober 1925—31. marts 1926.
79. ordentlige rigsdagssamling 1. afd. 5. oktober 1926—12. november 1926.
6. Folketingsvalg: 2. december 1926.  
(Folketinget var blevet opløst 1. december 1926 på grund af, at det fremsatte regeringsforslag til lov om støtte for dansk erhvervsliv ikke kunne ventes gennemført af folketetinget i en form, der kunne godkendes af ministeriet Stauning).
79. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 17. december 1926—16. juli 1927.
80. ordentlige rigsdagssamling 4. oktober 1927—4. april 1928.
5. Landstingsvalg: 21. september 1928.  
(Valgperioden udløbet i 2., 3., 5., og 7. kreds).
81. ordentlige rigsdagssamlings 1. afd. 2. oktober 1928—23. april 1929.
7. Folketingsvalg: 24. april 1929.  
(Folketinget opløst 23. april 1929 på grund af forkastelse af finanslovforslaget).
81. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 14. maj 1929—30. maj 1929.
82. ordentlige rigsdagssamling 1. oktober 1929—12. april 1930.
83. ordentlige rigsdagssamling 7. oktober 1930—25. april 1931.
84. ordentlige rigsdagssamling 24. september 1931—22. september 1932.
6. Landstingsvalg: 13. september 1932.  
(Valgperioden udløbet i 1., 4. og 6. kreds).
85. ordentlige rigsdagssamlings 1. afd. 4. oktober 1932—28. oktober 1932.
8. Folketingsvalg: 16. november 1932.  
(Folketinget opløst 15. november 1932 på grund af, at regeringsforslagene om 1) Indløseligheden af nationalbankens sedler og om foranstaltninger til værn for den danske valuta, 2) om tilvejebringelse af midler til dækning af underskudet på finansloven og 3) om foranstaltninger til formindskelse af arbejdsløsheden ikke kunne forventes gennemført i en form, der kunne godkendes af ministeriet Stauning).
85. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 29. november 1932—28. september 1933.
86. ordentlige rigsdagssamling 3. oktober 1933—7. september 1934.
87. ordentlige rigsdagssamling 2. oktober 1934—11. mai 1935.  
Overordentlig rigsdagssamling (20) 31. juli 1935—25. september 1935.
88. ordentlige rigsdagssamlings 1. afd. 1. oktober 1935.
9. Folketingsvalg: 22. oktober 1935.  
(Folketinget opløst 21. oktober 1935 for at give vælgerne lej lighed til at tage stilling til visse vigtige lovgivningsspørgsmål f. eks. spørgsmålet om forlængelse af lovgivningen om beskyttelse for dansk valuta og om hjælp til landbruget).
88. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 12. november 1935—7. april 1936.

7. Landstingsvalg: 22. september 1936.  
(Valgperioden udløbet i 2., 3., 5. og 7. kreds).
89. ordentlige rigsdagssamling 6. oktober 1936—15. juli 1937.
90. ordentlige rigsdagssamling 5. oktober 1937—13. april 1938.
91. ordentlige rigsdagssamling 4. oktober 1938—2. april 1939.
10. Folketingsvalg: 3. april 1939.
8. Landstingsvalg: 14. april 1939.  
(Rigsdagen opløstes 2. april 1939 i anledning af den påtænkte grundlovsrevision).
- Overordentlig rigsdagssamling (21) 25. april 1939—2. oktober 1939.
92. ordentlige rigsdagssamling 3. oktober 1939—30. september 1940.
93. ordentlige rigsdagssamling 1. oktober 1940—6. oktober 1941.
94. ordentlige rigsdagssamling 7. oktober 1941—5. oktober 1942.
95. ordentlige rigsdagssamlings 1. afd. 6. oktober 1942—12. marts 1943.
11. Folketingsvalg: 23. marts 1943.
9. Landstingsvalg: 6. april 1943.  
(Folketingets valgperiode udløbet. Landstingets valgperiode udløbet i 2., 3. og 5. kreds).
95. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 8. april 1943—2. juli 1943. (ikke formelt sluttet).
96. ordentlige rigsdagssamling 9. maj 1945—1. oktober 1945.
97. ordentlige rigsdagssamlings 1. afd. 2. oktober 1945—5. oktober 1945.
12. Folketingsvalg: 30. oktober 1945.  
(Folketinget opløst som følge af Danmarks befrielse).
97. ordentlige rigsdagssamlings 2. afd. 21. oktober 1945.

## Etkammersystemer.

### FINLAND

Riksdagsordning af 13. januar 1928.

*Rent eetkammer.*

Ifølge § 2 udgør rigsdagen eet kammer bestående af 200 rigsdagsmænd.

Valgretsaldere er 21 år.

### ISLAND

Forfatningslov af 17. juni 1946.

*Blandet eet- og tokammer.*

1. *Sammensætning.* Altinget består af indtil 52 folkevalgte medlemmer valgt ved hemmeligt valg af 21-årige mænd og kvinder. Altinget deles i *to afdelinger*, Øverste og Nederste afdeling. En trediedel af Altingsmedlemmerne har sæde i Øverste afdeling og to trediedele i Nederste afdeling.

2. *Funktioner.* Altinget, der er opløseligt, er sammen med republikkens præsident indehaver af den lovgivende magt. Ifald præsidenten nægter at stadfæste et lovforslag, får det ikke desto mindre lovkraft, men skal da, så snart forholdene tillader det, forelægges alle valgberettigede personer i landet enten til vedtagelse eller forkastelse ved hemmelig afstemning. I tilfælde af forkastelse bliver loven ugyldig, men forbliver i modsat fald i kraft.

3. *Forhold* De to afdelinger er ligestillede. Hver af dem har ret til at fremsætte *me em mrene.* og foresit vedkommende vedtage forslag til love og andre beslutninger. Hvis der ikke opnås enighed mellem de to afdelinger, træder disse sammen til et fælles ting, i hvilket der til forslagens vedtagelse kræves en majoritet på to trediedele. Dog forelægges finanslovsforslag straks i det samlede alting, der herom træffer beslutning ved almindelig stemmeflerhed.

### NORGE

Forfatning af 17. maj 1814 med senere ændringer.

*Blandet eet- og tokammer.*

1. *Sammensætning.* Der er *een folkerepresentation*, Stortinget, som efter valget selv *deler sig i to kamre*, Odelstinget og Lagtinget.

*Stortinget*, som består af 150 medlemmer, vælges på fire år ved almindelige, direkte valg. Valgretsaldere er 23 år, valgbarhedsalderen 30 år.

*Lagtinget* vælges af det nyvalgte storting blandt dets egne medlemmer. Medlemstallet er  $\frac{1}{4}$  af stortingets (38). Resten (112) af stortingets medlemmer udgør *Odelstinget*.

2. *Funktioner.* Stortinget, som er uopløseligt, er indehaver af den lovgivende magt (kongen har kun suspensivt veto) kan på egen hånd vedtage grundlovsændringer og udøver en omfattende kontrol med den udøvende magt (kongen og regeringen), især gennem en række stående udvalg. En række anliggender, såsom bevillinger, skatter, told, statslån, pengevæsen, statsbanken, militære sager er henlagt til stortinget, ligesom det er afgørende ved regeringsudnævnelser (parlamentarisme).

3. *Forhold* De to afdelinger er *ikke ligestillede*. Lovforslagene skal forelægges først i *Odelstinget*, og efter vedtagelse her sendes de videre til *Lagtinget*. I tilfælde af fortsat uenighed mellem tingene forelægges lovforslaget for Stortinget, hvor der kræves  $\frac{2}{3}$  majoritet for dets vedtagelse. Grundlovsforslag forelægges straks i det samlede storting, og det samme gælder om forskellige andre beslutninger.

## LUXEMBURG

Forfatning af 17. oktober 1868 med senere ændringer.

*Rent eetkammer.*

1. *Sammensætning.* *Deputeretkammeret* (Chambre des Deputes, Abgeordnetenkammer) består af *eet hammer* med een deputeret for hver 5 500 indbyggere, for tiden 54 medlemmer. De vælges på seks år ved direkte valg med successiv fornyelse af halvdelen hvert tredje år. Der er almindelig, lige valget. Valgretsaldern er 21 år, valgbarhedsaldern 25 år.

2. *Funktioner.* Deputeretkammeret er i besiddelse af den lovgivende magt, dog således at det af storhertuginde udnævnte statsråd på 15 medlemmer har suspensivt veto og kan forlange fornyet drøftelse af lovforslagene i deputeretkammeret.

Ved siden af deputeretkammeret findes der fem rådgivende erhvervskamre, hvis udtalelse skal indhentes ved forslag til love og andre beslutninger. Erhvervskamrene tilvejebringes ved almindelige, direkte valg af vedkommende erhvervs udøvere. Valgretsaldern er 21 år, valgbarhedsaldern 25 år.

## TYRKIET

Forfatning af 20. april 1924 med senere ændringer.

*Rent eetkammer.*

1. *Sammensætning.* Nationalforsamlingen (Kamutay) består af *eet kammer*.

*Nationalforsamlingen*, som består af 455 deputerede, vælges ved almindelige, direkte, lige valg for en periode af fire år. Valgretsaldern er 23 år, valgbarhedsaldern er 31 år.

2. *Funktioner.* Den store nationalforsamling er den øverste lovgivende og udøvende magt. Præsidenten har kun suspensivt veto, og ved budgetspørgsmål



samt ved forfatningsforandringer end ikke dette. En række afgørelser indenfor den udøvende magt henhører direkte under nationalforsamlingen, medens den daglige administration udøves af regeringen, som udpeges af præsidenten, men skal godkendes af nationalforsamlingen, som ligeledes til enhver tid kan afsætte den. Præsidenten vælges af nationalforsamlingen blandt dennes egne medlemmer og fungerer i samme periode som nationalforsamlingen. Yderligere vælger denne et statsråd, som foruden visse administrative beføjelser har rådgivende myndighed. Det sammensættes af personer med speciel sagkundskab.

I realiteten er styret diktatorisk.

AUSTRALIEN: enkeltstaten Queensland.

*Rent eetkammer.*

Den lovgivende forsamling (Legislative Assembly) består ifølge lov af 23. marts 1922 af et kammer på 62 medlemmer. Efter valgloven af 1932 er der almindelig valgret for 21-årige mænd og kvinder, som har haft bopæl i Australien i 6 måneder og i Queensland i 3 måneder.

SCHWEIZ, kantonerne.

*Rent eetkammer.*

De 22 kantoner vedtager selv deres forfatninger indenfor forbundsforfatningens ramme. I enkelte af de mindste er der umiddelbart folkestyre, idet et folkemøde (Landsgemeinde) af alle mænd har den øverste myndighed. I de øvrige kantoner er der *eetkammer sy stem*, idet en ved almindelig, mandlig valgret valgt forsamling, Grosser Rat, har den lovgivende myndighed, suppleret med vidtgående regler om referendum og folkeinitiativ.

## Tokammersystemer.

### A. Førstekammeret som herrehus med arvelige eller livsvarige medlemmer, udnævnt af kronen. (Herunder også de nyere demokratiserede former, hvor den kongelige udnævnelse udøves af en parlamentarisk minister).

#### STORBRITANNIEN

Uskreven forfatning.

*Konservativt tokammer.*

1. *Sammensætning.* Parlamentet (Parliament) består af *to kamre*. Underhuset (House of Commons) og overhuset (House of Lords).

*Underhuset* består af 615 medlemmer, der vælges på 5 år ved almindelig valgret. Valgretsaldern er 21 år, valgbarhedsaldern ligeledes.

*Overhuset* består af mellem 700 og 800 medlemmer, der arver sædet eller opnår det, oftest på livstid, ved kongelig udnævnelse. Medlemmerne er: 26 gejstlige Lorder (Lords Spiritual), et ubegrænset antal verdslige Lorder fra Det Forenede Kongerige (Lords Temporal), herunder også de kongelige prinser, et antal skotske og irske arvelige Peers (repræsentative Peers), og endelig 6 juridiske Lorder (Lords of Appeal in Ordinary).

2. *Funktioner.* Parlamentet har sammen med kongen den lovgivende magt. Parlamentet har bevillingsmyndighed og kontrol med regeringen (The Cabinet). Det kan tvinge en af kongen udnævnt regering bort (parlamentarisme). Endelig udøver overhuset den øverste domsmyndighed.

3. *Forjwld* Kamrene er *ikke ligestillede*. Den dømmende myndighed tilkommer <sup>n</sup> kun overhuset, men <sup>no</sup> iøvrigt er underhuset det dominerende. Finansielle love behøver ikke at godkendes af overhuset, og overfor almindelige, offentlige love har overhuset kun et suspensivt veto. Kabinettet udgår hovedsagelig af underhuset, ligesom det kun er et modsætningsforhold til underhuset, der medfører ministeriets afgang.

#### CANADA

Forfatning af 29. marts 1967 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Parlamentet (The Parliament) består af *to kamre*, underhuset (House of Commons) og senatet (Senate).

*Underhuset* (245 medlemmer) vælges ved almindelig valgret på fem år af borgerne i hele Canada, således at Quebec har 65 repræsen-

tanter og de øvrige provinser repræsenteration fastsættes efter indbyggertallet i forhold hertil. Valgrets- og valgbarhedsalderen er 21 år.

*Senatet* består af 96 medlemmer, som udnævnes ved indtrædende vakance på livstid af imperiets generalguvernør (den for tiden siddende ministerchef) med et vist antal for hver af de 9 provinser. Herved får senatet tillige præg af et føderativt kammer. For at blive udnævnt skal man være 30 år og besidde ejendom af en vis størrelse.

2. *Funktioner.* Parlamentet har sammen med imperiets konge, repræsenteret ved en generalguvernør, den lovgivende magt i alle anliggender, undtagen enkelte lokale, hvor lovgivningsmagten tilkommer provinsialmyndighederne. Endvidere har underhuset indflydelse på regeringsdannelsen (parlamentarisme).

3. *Forhold* Kamrene er som hovedregel *Ugestillede*. Finansielle lovforslag *me em* <sup>amrene.</sup> skaldog forelægges først i underhuset og kan ikke ændres i senatet. I praksis er senatets indflydelse kun ringe. Det vover kun sjældent at forkaste eller væsentligt ændre underhusets forslag.

De 9 provinser har ifølge forfatningen selvstyre i visse lokale anliggender. Lovgivningsmagten tilkommer i disse anliggender en af generalguvernøren udnævnt guvernør og et lokalt parlament. I Quebec består dette af *to kamre*, et af guvernøren på livstid udnævnt lovgivningsråd (Legislative Council) og en ved almindelig valgret på fem år valgt lovgivningsforsamling (Legislative Assembly). I alle de øvrige provinser er der *eetkammersystem*, med en enkelt undtagelse valgt ved almindelig valgret. Valgrets- og valgbarhedsalderen er 21 år.

## NEW ZEALAND

Forfatning af 30. juni 1852 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Parlamentet (General Assembly) består af *to kamre*, repræsentanternes hus (House of Representatives) og lovgivningsrådet (Legislative Council).

*Repræsentanternes hus* består af 80 medlemmer, som vælges ved almindelig, direkte valg. Valgrets- og valgbarhedsalderen er 21 år.

Lovgivningsrådet består af 36 medlemmer, som udnævnes af generalguvernøren (kronens repræsentant) på 7 år. (En lovbestemmelse af 5. november 1914 om, at medlemmerne skal vælges, ikke udnævnes, er så vidt vides endnu ikke trådt i kraft, jfr. lov af 28. oktober 1920).

2. *Funktioner.* Parlamentet har sammen med generalguvernøren som repræsentant for kongen den lovgivende magt, ligesom den gennem parlamentarismen har indflydelse på regeringsdannelsen.

3. *Forhold* Kamrene er i princippet *ligestillede*, dog at repræsentanternes hus *mellem kamrene.* hæforret ved behandlingen af finansielle love. I praksis er anseelse og indflydelse kun ringe. Siden ca. 1890 har det ikke forsøgt at gøre sig gældende i strid med repræsentanternes hus.

**B. Førstekammeret som konservativt overhus udgået af en kvalificeret valgret til beskyttelse for det besiddende mindretal.**

AUSTRALIEN: Enkeltstaterne Victoria, South Australia, Western Australia, Tasmania.

I disse stater findes lovgivende forsamlinger med *to kamre*.

*Underhusene* vælges ved almindelig valgret med en valgrets- og valgbarhedsalder på 21 år.

*Overhusene* tæller færre medlemmer og giver som regel kun valgret til vælgere med en vis uddannelse eller stilling *eller* med en vis indtægt eller formue. De således kvalificerede udgør mellem 30 og 40 pct. af vælgerne til underhusene.

**C. Førstekammeret som demokratisk ting udgået helt eller tilnærmelsesvis af samme valgret som andetkammeret.**

BELGIEN

Forfatning af 7. februar 1831 med senere ændringer.

1. *Sammensætning*. Folkerepræsentationen består af *to kamre*, repræsentanternes kammer (Chambre des Representants, Kamer van Volksvertegenwoordigers) og senatet (Senat, Senaat).

*Repræsentanternes kammer* (for tiden 202 medlemmer) vælges på fire år ved direkte valg med een repræsentant for højst 40 000 indbyggere. Valgret tilkommer kun mænd, men kvinders valgret kan indføres ved en simpel lov, der dog skal opnå  $\frac{2}{3}$  majoritet i hvert af kamrene. Valgretsalderen er 21 år, valgbarhedsalderen er 25.

*Senatet* består af fire grupper af medlemmer. 1) *Fødte*, d. v. s. de kongelige prinser. 2) *Direkte folkevalgte*. Disse vælges i et antal af halvdelen af medlemmerne af repræsentanternes kammer af de samme vælgere på fire år, men således at valgbarheden er indskrænket til 40-årige mænd, der falder indenfor een af de i forfatningen opregnede 21 kategorier. Det drejer sig om personer, der har beklædt visse højere stillinger, har en højere eksamen, ejendomsbesiddelse, større skatteindtægt eller lignende. 3) *Indirekte folkevalgte* vælges på fire år af provinsialrådene, der vælges ligesom repræsentantkammeret. Valgbare til senatet er her alle 40-årige mænd. 4) *Senatvalgte*. Det nyvalgte senat udpeger selv et vist antal senatorer. Valgbarhed som under 3).

2. *Funktioner*. Lovgivningsmagten tilkommer repræsentantkammeret, senatet og kongen i fællesskab. Kamrene har indflydelse på regeringen (parlamentarisme og anklagemyndighed).

3. *Forhold* Kamrene er i princippet *ligestillede*. Dog er repræsentanternes kammer politisk førende (parlamentarismen) ligesom det alene har retten til at rejse ministeranklage.

## FRANKKIG

Forfatningslovene af 24. februar, 25. februar og 16. juli 1875 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Nationalforsamlingen består af *to kamre*, deputeretkammeret (Chambre des Deputes) og senatet (Senat).

*Deputeretkammeret* (for tiden 618 medlemmer) vælges på fire år ved direkte valg. Valgret og valgbarhed tilkommer kun mænd, der skal være fyldt henholdsvis 21 og 25 år.

*Senatet* (314 medlemmer) vælges indirekte af særlige valgforsamlinger i hvert departement, hovedsagelig bestående af departementets højere kommunalråd samt af valgmænd valgt af de underordnede kommunalråd. Valgbare er mænd, som er fyldt 40 år. Valget sker på 9 år med successiv afgang hvert tredje år af en trediedel af medlemmerne.

2. *Beføjelser.* Folkerepresentationen er praktisk talt eneindehaver af den lovgivende magt, vælger præsidenten og behersker regeringsdannelsen (parlamentarisme).

3. *Forhold* Kamrene fungerer hver for sig, men træder dog sammen til „*Nationalforsamling*“ ved præsidentvalg og forfatningsforandring. Kamrene er i princippet *ligestillede*, men deputeretkammeret er dog politisk førende og har enkelte forfatningsretlige forrettigheder (eks. anklageret overfor ministre og præsidenten, parlamentarismen, førstebehandling af finansielle lovforslag).

Forfatningen af 1875 tilsidesattes under den tyske besættelse 1940 af Marskal Pétain, og efter Frankrigs befrielse 1944 vedtoges det at tilvejebringe en ny forfatning. Den 19. april 1946 vedtog en nationalforsamling en ny forfatning med *eetkammersystem*. Denne forkastedes dog ved en folkeafstemning den 5. maj 1946, hvorefter en nyvalgt nationalforsamling skal fremsætte et nyt grundlovsforslag.

## FRANKRIG

Forfatningsloven af 28. september 1946.

1. *Sammensætning.* Parlamentet består af *to kamre*, nationalforsamlingen og republikkens råd.

*Nationalforsamlingen* (587 medlemmer) vælges for 5 år ved almindelig, lige, direkte og hemmelig valgret af myndige mænd og kvinder med fransk indfødsret.

*Republikkens råd* (315 medlemmer) vælges af de kommunale og amtslige forsamlinger ved almindelig, indirekte afstemning. Republikkens råd fornys med halvdelen hver gang. Dog vælges 50 af medlemmerne af nationalforsamlingen proportionelt i forhold til de repræsenterede partier. Af resten (265) vælges 215 i selve Frankrig indbefattende Algier, 51 i de oversøiske lande i den franske union.

2. *Funktioner.* Nationalforsamlingen har den lovgivende magt og er bestemmende for regeringsdannelsen (parlamentarisme). Ministrene er alene ansvarlige overfor nationalforsamlingen.

3. *Forhold* Republikkens råd er alene rådgivende. Hvis dets mening ikke er *m amrene*. overensstemmende med nationalforsamlingens, overvejer denne lovforslaget ved en endelig behandling. Den træffer definitivt og suverænt bestemmelse om de af republikkens råd foreslåede ændringsforslag, idet den kan acceptere eller forkaste dem helt eller delvis. I tilfælde af fuldstændig eller delvis forkastelse af disse ændringsforslag, finder vedtagelse af loven i den endelige behandling sted ved offentlig afstemning med absolut majoritet blandt de medlemmer, hvoraf nationalforsamlingen bestod på det tidspunkt, da loven i sin helhed under tilsvarende betingelser blev vedtaget i republikkens råd.

## HOLLAND

Forfatning af 30. november 1922.

1. *Sammensætning.* Generalstaterne (Staaten—General) består af *to kamre*, andet kammer (Tweede Kamer) og første kammer (Eerste Kamer).

*Andet kammer*, som består af 100 medlemmer, vælges på fire år ved almindelige, direkte valg. Valgretsaldern fastsættes ved valgloven til ikke under 23 år. Den er for tiden 25 år. Valgbarhedsaldern er 30 år.

*Første kammer*, som består af 50 medlemmer, vælges på 6 år, med successiv afgang af halvdelen hvert tredje år. Medlemmerne vælges af provinsialrådene ved forholdstalsvalg. Valgretten og valgbarheden til disse er som ved andetkammervalgene.

2. *Funktioner.* Generalstaterne har sammen med kongen den lovgivende magt og en række finansielle beføjelser. De har indflydelse på regeringsdannelsen (parlamentarisme) og kan drage ministrene til ansvar.

3. *Forhold mellem kamrene* Kamrene er *ikke ligestillede*. Andet kammer er det dominerende. Kun dette har lovinitiativ, og første kammer har kun valget imellem at vedtage de i andet kammer vedtagne beslutninger uændrede eller forkaste dem, men kan ikke fremsætte ændringsforslag. Kun andet kammer har indflydelse på den udøvende magt og på regeringsdannelsen. Andet kammer kan anklage ministrene og visse andre for domstolen.

## SVERIGE

Regeringsformen af 6. juni 1809 med senere ændringer.

Rigsdagsordningen af 22. juni 1866 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Rigsdagen består af *to kamre*, andet kammer (Andra Kammaren) og første kammer (Första Kammaren).

*Andet kammer* består af 230 medlemmer. De vælges på fire år ved direkte, almindelige valg. Valgrets- og valgbarhedsaldern er 23 år.

*Første kammer* har 150 medlemmer. De vælges på 8 år, således at en ottendedel afgår hvert år. Valgene er indirekte, idet medlemmerne vælges af amtsråd (Landsting) og byråd (Stadsfullmäktige). Til valg-

barhed kræves en alder af 35 år samt besiddelse af fast ejendom til en vis værdi eller en vis skatteindtægt.

2. *Funktioner.* Rigsdagen er sammen med kongen indehaver af den lovgivende magt. Endvidere har den indflydelse på regeringsdannelsen (parlamentarisme) og en række beføjelser indenfor den udøvende magt, (f. eks. finansielle spørgsmål, statsgældsforvaltningen, tilsyn med embedsmænd). Den kan rejse anklage imod ministrene.

3. *Forhold* Som almindelig regel fungerer kamrene hver for sig. Der nedsættes *me em -amrene*. dog en rækkestående fællesudvalg, som bl. a. alle regeringsforslag skal henvises til. I visse spørgsmål, især vedrørende bevillinger og den finansielle forvaltning, kan der finde fællesvotering sted, således at stemmetallene i de to kamre sammentælles, hvorved det langt større andet kammer får hovedindflydelsen. Iøvrigt er kamrene principielt *ligestillede*, dog at andet kammer er politisk førende.

## DEN SYDAFRIKANSKE UNION

Forfatning af 20. september 1909 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Parlamentet (The Parliament) består foruden af kongen af *to kamre*, forsamlingen (House of Assembly) og senatet (Senate).

*Forsamlingen* består af 153 medlemmer, som vælges på 5 år ved direkte valg. Der er almindelig valgret for den hvide befolkning (ca. 20 pct. af den samlede), valgets- og valgbarhedsalderen er 21 år. Den farvede befolkning vælger tre af forsamlingens medlemmer.

*Senatet* består af 44 medlemmer. De 8 udnævnes af generalguvernøren (kongens repræsentant) på 10 år. (De går dog af forinden i tilfælde af opløsning eller regeringsskifte). Kun hvide over 30 år kan udnævnes. De fire provinsialråd vælger yderligere hver 8 senatorer ved forholdstalsvalg. Herved får senatet tillige præg af et føderativt kammer. Også her er valgperioden 10 år, og valgbarhed tilkommer kun hvide over 30 år, som besidder ejendom over en vis størrelse. Endelig vælger den indfødte befolkning 4 repræsentanter, som sidder i 5 år.

2. *Funktioner.* Parlamentet har lovgivende myndighed i alle anliggender undtagen rent lokale. Endvidere har det indflydelse på regeringsdannelsen (parlamentarisme).

3. *Forhold* Kamrene er som hovedregel *ligestillede*, dog således, at finansielle *me ,em mrene*. *oye forelægg*es først i forsamlingen og ikke kan ændres i senatet. I tilfælde af vedvarende uenighed mellem kamrene træffes afgørelsen i et fællesmøde, hvorved forsamlingen som det største kammer får hovedindflydelsen.

De fire provinser, som unionen består af, styres af en administrator og et provinsialråd (Provincial Council) som overalt består af *et kammer*, der vælges af befolkningen, og som har lovgivningsmagt i lokale anliggender.

## AMERIKAS FORENEDE STATER: Enkeltstaterne.

De 48 enkeltstater vedtager selv deres forfatninger indenfor rammerne af unionsforfatningen. Bortset fra Nebraska, som har *etkammerssystem*, består legislaturen i alle ledstaterne af *to kamre*, hvis eneste forskel i reglen er den, at senatet består af færre medlemmer end repræsentanhuset. I nogle stater er valgperioden også længere, ligesom enkelte stater lader senatet forny successivt. Kamrene er i reglen *ligestillede*, dog skal finansielle love forelægges først i repræsentanhuset.

### D. Førstekammeret som føderativ repræsentation.

#### AMERIKAS FORENEDE STATER

Forfatning af 17. september 1787 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Kongressen (The Congress) består af *to kamre*, repræsentanternes hus (House of Representatives) og senatet (Senate).

*Repræsentanternes hus* vælges af hele unionens borgere med højst een repræsentant for hver 30 000 indbyggere (for tiden 435 medlemmer), dog således at der skal være mindst eet medlem fra hver stat. Yderligere kan visse territorier under U.S.A. (f. eks. Alaska) sende ikke-stemmeberettigede delegerede til huset. Valget sker på to år ved direkte valg efter regler, som fastsættes af de enkelte stater, dog at diskrimination på grund af køn eller race er forbudt. Valgretsaldern er almindeligvis 21 år. Undertiden kræves skattebetaling og/eller (især i sydstaterne) evne til at læse og fornuftigt udlægge dele af forfatningen. Valgbarhedsaldern er 25 år.

*Senatet* (96 medlemmer) består af to senatorer fra hver stat, uanset størrelse. De vælges ved umiddelbare folkevalg i de enkelte stater efter samme valgretsregler som til repræsentanternes hus. Valgbarhedsaldern er 30 år. Valget sker på seks år med successiv afgang for en trediedel hvert andet år.

2. *Funktioner.* Kongressen er indehaver af den lovgivende magt i unionsanliggenderne. Præsidenten har intet lovinitiativ og kun suspensivt veto. Medens intet af husene udøver kontrol med regeringen, kan denne og en række højere embedsmænd kun udnævnes af præsidenten med senatets samtykke, ligesom senatet skal give sit samtykke til traktatafslutning. Repræsentanternes hus kan anklage præsidenten og andre for senatet, som kan dømme til embedsfortabelse.

3. *Forhold* Kamrene fungerer hver for sig og er i princippet *ligestillede*, dog *me m amrene*. skal  $f_{\text{nansje}}$  lovforelægges først i repræsentanternes hus, ligesom det er dette, der har anklagemyndighed. På den anden side har senatet større indflydelse ved sine ovennævnte beføjelser vedrørende udnævnelser og udenrigspolitik.



## AUSTRALIEN: Forbundsstaten.

Forfatning af 9. juli 1900 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Parlamentet (The Parliament) består af *to kamre*, repræsentanternes hus (House of Representatives) og senatet (Senate).

Repræsentanternes hus (for tiden 74 medlemmer) vælges på tre år af hele unionens borgere, således at hver af de seks enkeltstater er repræsenteret i forhold til deres indbyggertal, dog med mindst fem repræsentanter fra hver stat. I alt skal antallet udgøre ca. det dobbelte af senatets medlemstal. Valgret tilkommer vælgerne til det mest folkevalgte kammer i enkeltstaternes forfatning, d. v. s. almindelig valgret. Valgrets- og valgbarhedsalderen er 21 år.

Senatet består af 36 medlemmer, seks fra hver stat uanset størrelse. Senatorerne vælges ved umiddelbare folkevalg i de enkelte stater på seks år med successiv afgang af halvdelen hvert tredje år. Valgret og valgbarhed er som til repræsentanternes hus.

2. *Funktioner.* Parlamentet udøver sammen med imperiets konge repræsenteret ved en generalguvernør den lovgivende magt i unionsanliggender. Endvidere har det igennem den parlamentariske statskik indflydelse på den af generalguvernøren udnævnte regering.

3. *Forhold* Kamrene er i princippet *ligestillede*. Finansielle love skal dog *foreme em amrene*. lægges først i repræsentanternes hus og kan ikke ændres i senatet. I tilfælde af vedvarende uenighed mellem kamrene om et lovforslag kan begge kamrene opløses, og hvis det nyvalgte repræsentanthus atter vedtager lovforslaget, skal det behandles i et fællesmøde af de to kamre, hvorved repræsentanthuset, som er langt det største, får hovedindflydelsen.

## SOVJETUNIONEN

Unionsforfatning af 5. december 1936 med senere ændringer.

1. *Sammensætning.* Den Øverste Sovjet (Verkhovnij Sovjet) består af *to kamre*, unionssovjeten (Sovjet Sojusa) og nationalitetssovjeten (Sovjet Natsionalnosti).

*Unions sovjeten* vælges af hele unionens borgere med een deputeret for hver 300 000 indbyggere, valget sker på fire år og ved direkte, almindelig valgret. Valgrets alderen er 18 år, valgbarhedsalderen er 23.

*Nationalitets sovjeten* vælges af unionens borgere, således at hver unionsrepublik vælger 25 deputerede, hver autonom republik 11, hvert autonomt område 5 og hver national kreds 1. Valgreglerne, valgrets- og valgbarhedsalderen er som ved unionssovj etten.

2. *Funktioner.* Den Øverste Sovjet er eneindehaver af lovgivningsmagten i unionsanliggender. Endvidere vælger den et præsidium, der er indehaver af den udøvende magt, indadtil og udadtil, og endelig vælger den regeringen (Sovjet Ministrov).

3. *Forhold* De to kamre er fuldstændig *ligestillede*, og der er i forfatningen *mellem kamrene*. fastsat forskellige regler for at sikre denne ligestilling. De forhandler

normalt hver for sig, således at uenighed afgøres gennem et fællesudvalg og evt. kan medføre opløsning og nyvalg. I enkelte tilfælde, især ved valg af præsidium og unionsregering, træder kamrene dog sammen til fællesmøder.

De seksten unionsrepublikker og de autonome republikker vedtager selv deres forfatninger indenfor rammerne af unionsforfatningen. I disse forfatninger er der overalt *eetkammer*.

I realiteten er styret diktatorisk.

## JUGOSLAVIEN

Unionsforfatning af 31. januar 1946.

*J. Sammensætning.* Folkeforsamlingen består af *to kamre*, forbundsrådet og nationaliteternes råd.

*Forbundsrådet* vælges af alle borgere i den føderative folkerepublik. Der vælges en deputeret for hver 50 000 indbyggere. Valget sker for 4 år ved almindelig, lige og direkte valgret med hemmelig afstemning. Valgrets- og valgbarhedsalderen er 18 år.

*Nationaliteternes råd* vælges i republikkerne, de autonome provinser og autonome områder. Borgerne i hver republik vælger 30, i hver autonom provins 20 og i hvert autonomt område 15 repræsentanter. Valgreglerne, valgrets- og valgbarhedsalder er som ved forbundsrådet.

*2. Funktioner.* Folkeforsamlingen er eneindehaver af lovgivningsmagten i unionsanliggender. Endvidere vælger den et formandsskab, der er indehaver af den udøvende magt, indadtil og udadtil, og endelig vælger den regeringen.

*3. Forhold* De to kamre er fuldstændig *ligestillede*, og der er i forfatningen fastmellem kamrene. sat forskene nye regler for at sikre denne ligestilling. De forhandler normalt hver for sig, således at uenighed afgøres gennem et fællesudvalg og eventuelt kan medføre opløsning og nyvalg. I enkelte tilfælde, især ved valg af formandsskab og unionsregering, træder • kamrene dog sammen til fællesmøder.

De 6 unionsrepublikker vedtager selv deres forfatninger indenfor rammerne af unionsforfatningen.

Forfatningen er i det hele nøje overensstemmende med sovjetunionens.

## SCHWEIZ: Forbundsstaten.

Forbundsforfatning af 29. maj 1874 med senere ændringer.

*1. Sammensætning.* Forbundsforamlingen (Bundesversammlung) består af *to kamre*, nationalrådet (Nationalrat) og stænderrådet (Ständerat).

Nationalrådet består af et medlem for hver 22 000 indbyggere i hele forbundet, for tiden 194 medlemmer. De vælges på fire år ved direkte valg af 20-årige mænd. Valgbare er alle ikke-gejstlige vælgere.

*Stænderrådets* 44 medlemmer vælges af de 22 kantoner med to repræsentanter for hver kanton, som selv fastsætter de nærmere regler herom. I de fleste kantoner sker valget ved umiddelbare valg. Valgretten tilkommer kun mænd. Valgrets alderen varierer fra 18 til 20 år.

valgbarheden fra 18 til 25 år. Valgperioden varierer i kantonerne fra 1 til 4 år. I enkelte kantoner foretages valget af den kantonale folke-repræsentation (Grosser Rat).

2. *Funktioner.* Forbundsforsamlingen er indehaver af den lovgivende magt i forbundsanliggender, dog suppleret med regler om fakultativt og obligatorisk referendum, især ved forfatningsforandringer. Den udøvende magt er i teorien også hos forbundsforsamlingen, men udøves i praksis af det af forsamlingen valgte forbundsråd (Bundesrat), der fungerer som statschef og regering. En række vigtige beføjelser (f. eks. udenrigspolitiske) ligger dog direkte hos forbundsforsamlingen. Endelig vælges forbundsdomstolens medlemmer samt en række højere embedsmænd af forbundsforsamlingen.

3. *Forhold mellem kamrene.* De to kamre fungerer normalt hver for sig, dog træder de sammen tilfællelig møder ved valg af forbundsråd, forbundsdomstol m. v. De er fuldstændig *ligestillede*. Alle lovforslag og andre beslutningsforslag fordeles ligeligt til kamrene, som efter vedtagelse oversender dem til behandling i det andet kammer.

#### £. Atypiske ordninger.

### IRLAND

Forfatning af 14. juni 1937.

1. *Sammensætning.* Det nationale parlament (Oireachtas) består foruden af præsidenten af *to hamre*, Dáil Eireann og senatet (Seanad Eirean).

*Ddil* består af 138 medlemmer. De vælges på 7 år ved almindelige, direkte valg. Valgretsaldere er 21 år.

*Senatet* består af 60 medlemmer, der omfatter: 1) 11 medlemmer udnævnte af premierministeren (Taoiseach), 2) 6 medlemmer, udnævnte af de to universiteter og 3) 43 medlemmer valgt på grundlag af fem kandidatlistor, som indeholder navne på personer, der repræsenterer de forskellige erhvervsgrø og områder af samfundslivet.

2. *Funktioner.* Den lovgivende magt er hos Oireachtas, således at præsidenten kun i visse tilfælde, især ved uenighed imellem kamrene, har suspensivt veto. Oireachtas har endvidere indflydelse på den udøvende magt, idet denne tilkommer præsidenten (der vælges direkte af vælgerne) og regeringen, hvis chef udpeges af præsidenten efter forslag af Dáil, ligesom de øvrige ministre kun kan udnævnes efter Dáils godkendelse. Premierministeren skal ifølge forfatningen træde tilbage, hvis han ikke længere støttes af Dáils flertal.

3. *Forhold mellem kamrene.* Kamrene er ikke *ligestillede*, idet kun Dáil har indflydelse på regeringen og kan drage denne til ansvar, ligesom 11 af senatets medlemmer udpeges af den af Dáil afhængige premierminister. Alle lovforslag fremsættes først i Dáil og oversendes efter vedtagelsen til senatet, som ved finansielle love intet veto har, men kun kan henstille om ændringer, medens det ved andre love har et suspensivt veto.

POUL ANDERSEN

professor, dr. jur.

ALF ROSS

professor, dr. jur. et phil.

*København, den 4. december 1951.*

*Til formanden for forfatningskommissionens udvalg I*

*hr. folketingsmand Holger Eriksen.*

I skrivelse af 23. f.m. har hr. folketingsmanden spurgt os, om der ved en folkeafstemning, som afholdes i forbindelse med en folkeafstemning i henhold til grundlovens § 94, vil kunne fastsættes en valgretsalders, der kun kan ændres efter en ny folkeafstemning, og som vil være gældende straks ved det første valg i henhold til den nye grundlov.

I denne anledning skal vi udtale følgende:

Da der statsretligt ikke er nogen grænse for, hvad der kan vedtages som grundlovsbestemmelse under iagttagelse af reglerne i grundlovens § 94, er der intet til hinder for, at en grundlovsbestemmelse sanktionerer en valgretsalders, som er fastsat ved en særlig folkeafstemning, der afholdes i forbindelse med en folkeafstemning i overensstemmelse med grundlovens § 94.

Grundlovsbestemmelsen vil også kunne fastsætte, hvorledes den ved folkeafstemning vedtagne valgretsalders kan ændres.

Det vil til eksempel kunne bestemmes, at ændring kan ske ved en lov, der efter visse regler godkendes ved en folkeafstemning. Træffes der ingen særlig bestemmelse om, hvorledes ændring kan ske, må det, uanset at valgretsalders kun indirekte er fastsat i grundloven, antages, at reglerne om grundlovsændringer må iagttages. Dette kan naturligvis for at udelukke enhver tvivl udtrykkelig udtales i grundloven.

Vi går ud fra, at hjemmelen for afholdelse af den omhandlede folkeafstemning tilvejebringes ved en lov, hvortil grundlovsforslaget henviser. En sådan lov måtte navnlig fastsætte afstemningstemaet, og den bør i det hele indeholde så bestemte regler om afstemningen, at der ikke senere kan opstå tvivl og uenighed om afstemningens resultat.

Grundlovsbestemmelsen kunne, hvis en sådan lov gennemføres, formuleres således:

„Valgretsalders fastsættes ved en folkeafstemning, der afholdes i overensstemmelse med reglerne i lov nr. ... af . . . . .“.

Den nye valgretsalders vil, hvis andet ikke bestemmes, være gældende allerede ved det første valg i henhold til den nye grundlov.

**Poul Andersen.**

**Alf Ross.**

Professor, dr. jur. & phil. *Alf Ross*:

### **Memorandum om folkeafstemning, væsentlig på grundlag af to svenske betænkninger.**

Den 22. juni 1920 nedsattes ved kgl. beslutning i Sverige en komité med den opgave at foretage en alsidig undersøgelse af, hvorledes Folkeafstemnings-Instituttet havde virket i fremmede lande, og hvorvidt, i hvilken udstrækning samt under hvilke former og betingelser, nævnte institut, hvad vigtige spørgsmål angår, burde indføres i svensk forfatning. Komiteen afgav to betænkninger, den ene af 8. februar 1921 angående konsultativ folkeafstemning, den anden af 28. februar 1923 angående decisiv folkeafstemning. Begge betænkninger var forsynet med omfangsrige bilag. De citeres i det følgende således:

- Bet. I: Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning. Uppsala 1921.
- Bet. I, Bil. A: Det konsultativa referendum. Av Axel Brusewitz. Uppsala 1921.
- Bet. I, Bil. B: Olika metoder för „objektiv upplysning" vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenta stater. Av Herbert Tingsten. Uppsala 1921.
- Bet. II: Betänkande angående decisiv folkomröstning, avgivet av folkomröstningskommittén. Statens offentliga utredningar 1923: 19. Stockholm 1923.
- Bet. II, Bil. A: Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin. Av Axel Brusewitz. Statens offentliga utredningar 1923: 10. Stockholm 1923.
- Bet. II, Bil. B: Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta stater. Av Herbert Tingsten. Statens offentliga utredningar 1923: 8. Stockholm 1923.
- Bet. II, Bil. C: Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta Staterna. Statens offentliga utredningar 1923: 20. Stockholm 1923.

Tilsammen udgør betænkningerne med bilag 997 sider.

#### Begreber.

Til indledning gives en oversigt over de vigtigste begreber vedrørende folkeafstemningsinstitutet. Dette forekommer i to hovedformer.

1. *Initiativ*, d. v. s. den ordning, hvorefter en vis del af folket har adgang til at fremsætte forslag til beslutning, der derefter gøres til genstand for folkeafstemning, enten umiddelbart (direkte initiativ) eller efter forudgående behandling i folkerepræsentationen (indirekte initiativ).

2. *Referendum*, d. v. s. den ordning, hvorefter en af folkerepræsentationen vedtaget eller påtænkt beslutning gøres til genstand for folkeafstemning.

I begge tilfælde kan proceduren nærmere kvalificeres med hensyn til beslutningens *genstand*. Man taler herefter især om

Forfatnings-initiativ, resp. forfatnings-referendum,  
lov-initiativ, resp. lov-referendum,  
forvaltnings-initiativ, resp. forvaltnings-referendum,  
finans-initiativ, resp. finans-referendum,  
traktat-initiativ, resp. traktat-referendum.

Efter den *retlige virkning*, der tillægges folkeafstemningen, sondres der mellem  
rådgivende (*konsultativt*) referendum,  
besluttende (*decisivt*) referendum,  
delvis besluttende (*semi-decisivt* eller *semi konsultativt*) referendum.

Det første betyder, at afstemningens udfald retligt ikke er bindende for lovgivningsorganet. Uanset afstemningens udfald står det lovgivningsorganet frit for i sædvanlig procedure at vedtage eller forkaste det forslag, der har været gjort til genstand for afstemning.

Det andet betyder, at afstemningen er retligt bindende, således altså, at negativt udfald medfører beslutningens bortfald, positivt udfald, at beslutningen hermed er retsgyldig.

Det tredje betyder, at afstemningen er bindende i en vis henseende, især enten således, at negativt udfald, men ikke positivt afgør sagen, eller således, at afstemningen er bindende i forhold til folkerepræsentationen, men ikke i forhold til den kongelige sanktionsret.

Efter de *betingelser*, hvorunder folkeafstemning skal finde sted, sondres der mellem ubetinget påkrævet (*obligatorisk*) referendum, betinget påkrævet (*fakultativt*) referendum, *frivilligt* referendum.

Det første betyder, at beslutninger af en vis art, bestemt efter deres indhold (f. eks. forfatningsændringer), ubetinget skal undergives folkeafstemning for at opnå retsgyldighed.

Det andet betyder, at afstemningens nødvendighed er afhængig af fremsættelse af et vist krav herom. Dette krav kan især udgå fra et vist antal stemmeberettigede borgere, en vis del af folkerepræsentationen eller fra kongen.

Det tredje betyder, at afgørelse af, om folkeafstemning skal finde sted eller ej, beror på lovgivningsorganets egen fri beslutning.

### **Undersøgelsens tilrettelægning.**

Den svenske komité har som grundlag for sit arbejde trukket en afgørende linie efter afstemningens retlige virkning, således at man først for sig har behandlet spørgsmålet om konsultativt referendum, derefter spørgsmålet om decisiv folkeafstemning (decisivt referendum og initiativ).

Til støtte for denne fremgangsmåde kan anføres, at konsultativ afstemning af de fleste antages uden grundlovsændring at kunne indføres i en stat, hvis forfatning iøvrigt hviler på det repræsentative demokratis principper.

Imod at følge denne fremgangsmåde kan især for den danske forfatnings-kommission anføres:

1. Når grundloven alligevel skal ændres, spiller det anførte hensyn ingen rolle.
2. Selv om konsultativt referendum kan indføres uden grundlovsændring, er det dog af flere grunde anbefalelsesværdigt at fastlægge instituttet i grundlovsform, således som det også skete i Sverige, se Bet. I, 56 og 60 f.
3. Selv om der retlig set er en afgørende forskel på, om afstemningen er bindende eller kun rådgivende, vil det konsultative referendum politisk, praktisk taget, have samme virkning som det decisive. Det siges herom i Bet. I, Bil. A, 88:

„I det store og hele kan man — med støtte i de hidtil vundne erfaringer — påstå, at det konsultative referendum, selv om det retlig set er af en anden art end det decisive, efter sin politiske betydning kommer til at stå dette ganske nært, idet det tjener, kunne man sige, som en slags surrogat for dette med en vis umiskendelig tendens til at medføre lignende om end ikke fuldt så tydeligt markerede virkninger.“

Denne erfaring kan ikke undre. Det er efter demokratisk ideologi, når man overhovedet vil appellere til folket, urimeligt kun at tillægge denne appel rådgivende betydning. Enten må man fastholde repræsentationens selvstændige adgang til at beslutte og dømme uden at høre folket; eller også må man tage skridtet fuldt ud og erkende, at appellen er bindende, retlig såvel som politisk.

Henvendelse til folket sker ud fra den forudsætning, at folket er den øverste instans, den egentlige mandant, hvis vilje repræsentationen er sat til at udføre. Det er da en modsigelse kun at tillægge mandantens meningstilkendegivelse karakter af et råd. Det forekommer mig indlysende, at det ville vække en storm af indignation, om man rådspurgte folket, og lovgivningsmagten derefter handlede i strid med flertallets tilkendegivne vilje. Det blot konsultative referendum er derfor i virkeligheden en retlig fiktion. Det kan være en farlig illusion at give folkeafstemningen et vist videregående omfang i den fortrøstning, at lovgivningsmagten dog beholder den endelige afgørelse i sin hånd. Man bør straks fra begyndelsen gøre sig klart, at en appel til folket i realiteten er bindende og derfor ikke bør tilstedes i videre omfang, end man er beredt til at acceptere denne konsekvens. Det eneste hensyn, der kan tale for at gøre en folkeafstemning blot konsultativ, er, så vidt jeg kan se, det ideologiske, at man principielt ikke ønsker at bryde med det repræsentative demokratis nedarvede idé, hvorefter den øverste statsmagt ligger hos kongen og rigsdagen i forening.

Der er derimod en anden sontring, der efter min mening er langt væsentligere, fordi den beror på, at afstemningen anvendes i forskelligt politisk og konstitutionelt øjemed, og som derfor er bedre egnet til at danne grundlag for undersøgelsens tilrettelæggelse. Det er sontringen mellem frivilligt referendum på den ene side og de andre former (obligatorisk referendum, fakultativt referendum og initiativ) på den anden side.

Det *frivillige* referendum indtager en særstilling. Det lægger intet bånd på lovgivningsmagten, men udspringer netop af dennes eget ønske. Medens de andre former for folkeafstemning kan kaldes antiparlamentariske i den forstand, at de er udtryk for en vis mistillid til parlamentet og for ønsket om at stille dette under kontrol af folket, tjener det frivillige referendum derimod parlamentarismens interesser. Medens det sædvanlige folkeafstemningssystem er et brud på det repræsentative system, er denne særlige form kun et teknisk middel, til dette systems opretholdelse i særlige situationer. Det har sin rod i den erfaring, at der kan opstå spændte situationer, i hvilke de sædvanlige parlamentariske metoder kun dårligt slår til, og hvor en appel til folket synes den bedste løsning af konflikten. I tilfælde af en konflikt mellem regering og parlament (folketing) kan en appel til folket efter

gældende forfatningsret i de fleste parlamentariske lande ske ved opløsning og nyvalg. Der kan imidlertid være tilfælde, hvor denne udvej ikke skønnes ønskelig, men hvor det anses for bedre at isolere konflikten til et ganske bestemt sagligt spørgsmål og alene forelægge dette for vælgerne. Som eksempler på sådanne situationer kan anføres afstemningen i Australien, 1916, om tvungen værnepligt og afstemningen om de vestindiske øers afståelse i Danmark samme år, se bet. I, bil. A, henholdsvis 22 og 35.

Den egentlige frivillige afstemning forudsætter efter den forud opstillede definition, at beslutning herom fattes af lovgivningsmagten, altså af kongen og rigsdagen i forening (ved lov). Måske ville det — betragtet ud fra den parlamentariske funktion, der her tillægges folkeafstemningen — være rigtigt også at give hver af parterne for sig adgang til at søge en begrænset saglig konflikt løst ved referendum, hvilket altså vil sige, at beslutning herom kan fattes henholdsvis af parlamentet (eventuelt et af tingene) og af kongen (regeringen). I tilfælde af tokammer-system vil det frivillige referendum også kunne tjene til løsning af en konflikt mellem de to ting (såfremt ikke andre og mere hensigtsmæssige metoder hertil er hjemlede). Der foreligger da efter de overfor opstillede definitioner *særlige former af fakultativt referendum*.

Jeg mener, at det heraf fremgår, at parlamentarisk referendum, specielt voldgifts-referendum indtager en særstilling, fordi det tjener andre formål end det klassiske folkeafstemnings-institut. Det omfatter foruden det egentlige frivillige referendum (efter beslutning af lovgivningsmagten) også de fakultative former, hvor beslutning træffes henholdsvis af parlamentet alene (eller et af dets ting) eller af kongen. Jeg vil mene, at det vil være hensigtsmæssigt at gøre indførelse af folkeafstemning i denne form til genstand for særskilt overvejelse. Indførelse af referendum i denne form er det mindre skridt, der ikke udelukker, at man, om man finder det ønskeligt, kan gå videre. Det afviger mindst fra hidtil gældende ordening og bryder ikke med det repræsentative demokratis principper.

I dette foreløbige memorandum, der væsentlig bygger på de svenske betænkninger, følges imidlertid den svenske arbejdsplan, hvorefter hovedsondringen er den mellem konsultativ og decisiv folkeafstemning.

### **Konsultativ folkeafstemning.**

A. Sammenlignende oversigt over instituttets forekomst på grundlag af bet. I, bil. A.

Intetsteds — bortset fra to schweiziske kantoner — forekommer konsultativt referendum som lovfæstet institut. Kun i Belgien og Frankrig har der været planer fremme om indførelse af konsultativt referendum som varigt lovfæstet institut, men de bagved liggende hensyn og argumenter har i virkeligheden peget mod almindeligt decisivt referendum. Når man har valgt den konsultative form, har det været, fordi man derigennem mente lettere at kunne bryde modstanden mod referendum-tanken (88, jfr. 86).

Konsultativt referendum er i enkelte situationer blevet benyttet til afgørelse af vigtige principspørgsmål, og man har da valgt den konsultative form, fordi alene denne er blevet anset for forenelig med forfatningen.

Særlig tydelig fremtræder dette i forskellige stater i U.S.A., hvor domstolene i vidt omfang har underkendt gyldigheden af decisive afstemninger. Domstolene har ligefrem givet anvisning på denne udvej (14—15).



Konsultativ (frivilligt) referendum er forekommet i nogle amerikanske stater, i den australske forbundsstat 1916 (tvungen værnepligt), i fire australske ledstater, i Danmark (de vestindiske øer, 1916) og i Norge (forbuds-afstemningen, 1919).

I to af tilfældene — Australien 1916 og Danmark 1916 — har afstemningen haft karakter af voldgifts-referendum til løsning af en tilspidset konfliktsituation mellem regeringen og kamrene. I begge tilfælde ønskede man ikke et almindeligt valg med deraf flydende politiske konsekvenser, men foretrak at isolere konflikten gennem afstemning om det specielle problem.

Denne fremstilling må nu suppleres med den svenske ordning, der blev resultatet af komiteens betænkning.

Denne resulterede i indførelse af konsultativt referendum, men kun som frivillig ordning, idet afstemningen kun kan anordnes af kongen og rigsdagen i forening ved lov.

#### B. Oversigt over bet. I af 8. februar 1921 om konsultativt referendum.

Betænkningen begynder med at give en historisk oversigt over krav om folkeafstemning i Sverige, især i 1920, og de konstitutionelle betænkeligheder, der førte til komiteens nedsættelse. I overensstemmelse hermed beskæftiger betænkningen sig hovedsagelig med spørgsmålet om, hvorvidt indførelse af folkeafstemning i forskellige former vil kræve ændring af Sveriges forfatningslove.

##### a. *Decisiv folkeafstemning.*

Betænkningen fastslår, at en bindende folkeafstemning må anses for at være i strid med grundloven og derfor kun kan indføres i forbindelse med en forfatningsændring (27).

##### b. *Konsultativ folkeafstemning.*

Inden for komiteen var meningene delte om, hvorvidt en sådan ordning kan indføres uden grundlovsændring. Side 29—57 anføres en række særudtalelser om dette spørgsmål. Der var dog enighed om, at det i alle tilfælde ville være mest hensigtsmæssigt at søge grundlovshjælp, dersom konsultativt referendum skal indføres (57), for derved at fastlægge normer for ordningen, især med hensyn til spørgsmålet: hvem der kan anordne afstemningen.

Det fastslås herefter, at der intet er til hinder for, at konsultativ afstemning kan indføres isoleret (57 f.), og det drøftes (60 f.), om der er tilstrækkelige grunde, der taler for indførelse af dette institut. Der henvises især **til**, at spørgsmålet om spiritus-forbud har gjort problemet aktuelt, og at vide kredse inden for rigsdag og befolkning er af den anskuelse, at spiritus-spørgsmålet bør ordnes ved folkeafstemning. Også andre anliggender af tilsvarende almindelig vigtighed kan tænkes at afføde tilsvarende behov (61).

Komiteen kom derfor til det resultat, at den burde udarbejde forslag til grundlovsbestemmelser om konsultativ folkeafstemning. Den er herved udgået fra 2 principper, 1) at afstemningen kun bør være rådgivende, 2) *at kongen og rigsdagens stilling som statsmagtens bærere bør opretholdes ubeskåret* (63).

Det sidste fører til, at beslutning om afstemning kun kan fattes af kongen og rigsdagen i forening ved lov (64). Dette antages at være en naturlig konsekvens af afstemningens rådgivende karakter. Betænkningen siger herom:

„Alene gennem en sådan ordning opretholdes fuldt ud princippet om statsmagternes ubeskårne ret i overensstemmelse med den nuværende forfatning; når man udgår fra, at afstemningen blot skal være rent rådgivende, bør deraf følge, at den heller ikke kan iværksættes i andre tilfælde, end når kongen og begge kamre enes om at skønne det påkrævet at indhente råd gennem folkets udtalelse.“

Det tilføjes, at der også har hersket enighed herom under de forudgående drøftelser på rigsdagen.

Den tanke, at kongen alene skulle kunne anordne afstemning, afvises.

„Kongen har allerede gennem retten til at opløse andetkammer eller begge mulighed for at appellere fra rigsdagen til folket, og alene en appel i denne form kan betragtes som overensstemmende med det grundlæggende princip i vor forfatning: at rigsdagen skal repræsentere det svenske folk. En rigsdags-opløsning med anordning om nye valg giver folket lejlighed til gennem de nye valg at give rigsdagen en sammensætning, som svarer til dens opgave: at repræsentere folket, medens derimod en grundlovmæssig ret for kongen til at foranstalte folkeafstemning ville kunne tænkes at medføre mulighed for at fremkalde et udtryk for folkets vilje imod rigsdagen. Det fremgår også af redegørelsen for den konsultative afstemning i fremmede lande, at rigsdagens ret til at beslutte eller deltage i beslutningen om en sådan afstemning næsten overalt anses for selvfølgelig. Afstemningerne i Danmark 1916, og i Norge 1919, er eksempler herpå; i Nordamerika fattes beslutning af denne art regelmæssigt af staternes repræsentationer, og da der i Belgien fremkom et forslag om ret for kongen til at anordne konsultativ afstemning, strandede dette forslag på folkerepræsentationens modstand. Alene i den australske forbundsstat og i visse af dens ledstater finder man afstemninger, foranstaltet alene af regeringen, men forholdene der er så forskellige fra de svenske, at de ikke godt kan tjene som forbillede for svensk grundlovsgivning.“

På den anden side afvises også den mulighed, at afstemningen skulle kunne besluttes alene af rigsdagen.

„På den anden side mener komiteen, at der heller ikke kan være tale om, at rigsdagen skulle have ret til at anordne en konsultativ folkeafstemning uden kongens samtykke. Ganske vist tilkommer en sådan ret folkerepræsentationerne i de amerikanske stater og i det mindste i 2 schweiziske kantonen, St. Gallen og Schaffhausen, men dette hænger tydeligt sammen med disse staters republikanske forfatninger og den stærke begrænsning af regeringens beføjelser i forhold til folkerepræsentationen i disse stater. Med den svenske statsforfatnings principper om magtfordeling mellem konge og rigsdag ville en sådan ordning ikke være forenelig; det må huskes, at den svenske rigsdag savner den selvstændige enquete-ret, som i flere fremmede lande tilkommer folkerepræsentationen, og at en folkeafstemning til sin gennemførelse kræver adskillige administrative foranstaltninger, som alene kan foretages eller overvåges af kgl. majestæt.“

Efter drøftelse af forskellige tekniske problemer opstillede komiteen forslag til ændringer i regeringsformen og rigsdagsordningen, hvis væsentligste bestemmelse er følgende tilføjelse til regeringsformens § 49:

„Dersom det med hensyn til et anliggendes særlige vægt og beskaffenhed anses for nødvendigt, at folkets mening indhentes før dets afgørelse, skal kongen og rigsdagen ved en i fællesskab given lov anordne, at almindelig folkeafstemning skal finde sted. I loven bestemmes, hvilket eller hvilke spørgsmål der skal besvares gennem afstemningen, endvidere tid og fremgangsmåde for afstemningen. Ret til at deltage i afstemningen tilkommer enhver, der er stemmeberettiget ved valg til rigsdagens andetkammer. Efter afstemningen behandles anliggendet på grundlovmæssig vis.“

Det tilføjes, at et enkelt medlem af komiteen afgav særskilt udtalelse, hvori han, især under hensyn til at konsultativt referendum i realiteten betyder det samme som en bindende beslutning, og til den agitation, der vil ledsage en afstemning, frarådede flertallets forslag om indførelse af folkeafstemning.

#### C. Mine bemærkninger.

Jeg mener, at det væsentlige i den svenske ordning er, at referendum er *frivilligt*, ikke at det er konsultativt. Efter det tidligere anførte adskiller det konsultative referendum sig ikke væsentligt fra det decisive, men er en form, der, væsentlig af ideologiske grunde, gribes til for ikke at bryde for stærkt med tilvant tankegang. Derimod er det meget afgørende, at referendum er frivilligt. Herved adskiller det sig såvel ideologisk som realpolitisk afgørende fra den typiske kontrollerende folkeafstemning efter schweizisk mønster.

#### Decisiv folkeafstemning.

Efter det princip, der var fastlagt i bet. I om konsultativt referendum, nemlig at kongens og rigsdagens stilling som statsmagtens bærere skal fastholdes ubeskåret, var spørgsmålet om decisivt referendum egentlig allerede afgjort. Decisivt referendum hviler på forudsætning om, at det umiddelbart afstemmende folk er øverste statsmyndighed, og er derfor klart i strid med det angivne princip. Dette udtrykker det repræsentative demokratis ide, medens det decisive referendum er udtryk for det direkte demokratis ide.

Det forbavser derfor ikke, at Bet. II (om decisiv folkeafstemning) med sine mindre end 30 sider gør et ret kortfattet indtryk. Der synes at bestå et misforhold mellem selve betænkningen og de overordentlig indgående undersøgelser over referendum i Schweiz og U.S.A., der udgør 2 voluminøse bilag på tilsammen næsten 800 sider.

##### A. Folkeafstemningsinstituttet i det schweiziske demokrati (Brusewitz: bet. II, bil. A.)

Bestræbelserne for indførelse af folkeafstemning begynder i Schweiz ca. 1830 og vinder fra ca. 1860 overhånd. Forudsætningerne for det nuværende system findes i 3 faktorer:

##### 1. Den national-historiske faktor (130 f.).

Fra ældgammel tid har der i de schweiziske land-kantoner hersket umiddelbart demokrati, men dette er dog næsten overalt forsvundet fra og med det syttende århundredes begyndelse og erstattet af aristokratiske former. Man bør derfor ikke tilskrive denne faktor synderlig betydning.

##### 2. Den idé-politiske faktor (135 f.).

Det voksende demokrati i begyndelsen af det nittende århundrede hvilede i Schweiz som andetsteds oprindeligt på det repræsentative system, men efterhånden vandt folkesuverænitets-ideen indpas, især under indflydelse af Rousseaus ideer.

##### 3. Den realpolitiske faktor (139 f.).

Medens parlamenterne i andre europæiske stater var baseret på tokammer-system, hvilede de i Schweiz gennemgående på etkammer-system, og medens parlamenterne i andre konstitutionelt styrede lande havde en modvægt i en selvstændig regeringsmagt, savnede

de i Schweiz på det nærmeste helt og holdent en sådan modvægt, efter at regeringerne fra at være arvelige og selvsupplerende kollegier var blevet forvandlet til ekspeditionsorganer, der var udnævnt af og helt og holdent afhængige af de parlamentariske forsamlinger. Disse udøvede ikke blot lovgivningsmagt, men deltog også umiddelbart i forvaltningen og havde afgørende beslutningsret i kompetencekonflikter mellem denne og den dømmende myndighed (56). På denne måde udviklede der sig i Schweiz et uindskrænket parlamentsvælde, der ikke var begrænset ved sådan magtfordeling, der var typisk for andre demokratiske stater. Folkeafstemningsinstituttet fik af denne grund sin særlige betydning ved at begrænse parlamenternes udstrakte magt og på denne særlige måde indføre en art magtfordeling (142).

Under dette punkt kan man efter min mening også anføre Schweiz' karakter af en forbundsstat. Erfaringerne viser — som det senere skal omtales • — at referendumsinstituttet i fremtrædende grad er blevet benyttet til at værne kantonernes selvstændighed i forhold til forbundsmagten.

Forekomsten af de forskellige former for folkeafstemning, henholdsvis i forbundet og i kantonerne, fremgår af følgende oversigtsskema. (Det bemærkes, at dette og de følgende skemaer ikke findes i betænkningen, men er udarbejdet af mig på grundlag af de foreliggende oplysninger).

*Folkeafstemning i Schweiz.*

<i>obligatorisk</i>	Forbundet	Kantonerne
Forfatningsref.	Ja	Ja, alle
 <i>obligatorisk</i>		
Lovref.	Nej	Ja, 10 kant. (168)
 <i>fakultativt</i>		10: vist antal <sup>3)</sup>
Lovref.	Ja <sup>1)</sup> (30 000 borgere eller 8 kantoner)	Ja, <sup>2)</sup> 12 / stemmeberetti- kant. \ gede (164) 2: $\frac{1}{3}$ af parla- mentet (167)
 <i>frivilligt</i>		
Ref.	Nej (156)	Ja, 10 kant. (166)
 <i>Forfatnings-</i> <i>initiativ</i>	Ja (50 000 borgere) (189 f.)	Ja, <sup>4)</sup> alle (194 f.)
 <i>Lov-</i> <i>initiativ</i>	Nej (196)	Ja, <sup>4)</sup> alle (196)

Tallene i parentes henviser til bet. II, bilag A.

<sup>1)</sup> Angående „forbundslove såvel som almindeligt forbindende forbundsbeslutninger, der ikke er af hastende natur“. Det er i praksis fastslået, at det er forbundsforsamlingen selv, der afgør, om en vedtagelse skal anses for lov eller beslutning og i sidste fald, om den er alment forbindende og hastende. Der er herved åbnet betydelig frihed for forsamlingen til at unddrage sig folkeafstemning (156, 158).

<sup>2)</sup> Genstanden bestemmes som oftest på lignende måde som i forbundet, se note 1. (164).

<sup>3)</sup> Tallene: se skemaet s. 177 (de er angivet absolut fra 500—6000, omregnet i pct. af de stemmeberettigede udgør de fra 3,09 pct.—17,35 pct.). Om kontrol med navneunderskrifter se 177 f.

<sup>4)</sup> Om antallet af begærede, se s. 202 (angivet i absolutte tal i kantonerne fra 1000—15000, omregnet i pct. fra 3,15—17,35 pct.).

Følgende skematiske oversigt over de forskellige faser, som en forbundslov, der gøres til genstand for referendum, må gennemgå, inden den træder i kraft, giver en sammenfatning af referendum-proceduren:

1. Loven antages af forbundsforsamlingen.
2. Loven publiceres i forbundsbladet, hvormed referendumsfristen begynder at løbe.
3. Indsamling af navne til fremkaldelse af referendumsbegæring sker i løbet af de følgende 90 dage.
4. Forbundsrådet konstaterer, at gyldig referendumsbegæring er fremkommet, og bestemmer afstemningsdagen ved kundgørelse i forbundsbladet. Samtidig afgår cirkulæreskrivelse til de kantonale regeringer med opfordring til at lade afstemning finde sted.
5. Loven udsendes til de stemmeberettigede borgere, der skal modtage denne inden 4 uger før afstemningen.
6. Afstemningen finder sted.
7. Resultatet heraf kundgøres i forbundsbladet og meddeles forbundsforsamlingen.
8. Loven udfærdiges ved optagelse i den officielle lovsamling.

Om folkeafstemningens funktioner oplyses følgende:

*Antal og deltagelse:* I forbundet har der i årene 1874—1922 fundet 33 fakultative lov-referenda sted. Deltagelsen har gennemgående været god (212).

Hvad angår obligatorisk referendum, der kun forekommer i kantonerne, udviser disse en påfaldende ringere deltagelse, med mindre der er indført stemmepligt. Deltagelsen er så ringe, at den ofte ikke giver nogen virkelig vejledning til afgørelse af det forelagte spørgsmål, især når de afgivne stemmer for og imod samtidig er omtrent lige talrige. Betænkningen resumerer erfaringerne vedrørende obligatorisk referendum således:

„Den slutning, man ved nærmere undersøgelse af deltagelsen i det obligatoriske referendum i de ovenfor omtalte kantoner kommer til, er, at folkeafstemningsinstituttet i denne form medfører meget stor risiko for, at lovgivningen bliver overladt til tilfældet. Den store mængde af ubetydelige og interesseløse lovforslag, som forelægges folket, afleder ligegyldighed for afstemningerne og afholder de stemmeberettigede fra almindelig deltagelse. Ganske vist kan det siges, således som også en del af de ovenfor anførte eksempler viser, at afstemningerne i et stort antal tilfælde, hvor der hersker enighed mellem folk og repræsentation, nærmest er at betragte som rent formelle bekræftelses-akter, der er temmelig uskadelige. De gør hverken fra eller til. Men referendum er i disse tilfælde unødvendigt og temmeligt meningsløst. Folkeafstemninger med 20 å 30 pct. deltagelse er under alle forhold en parodi på folkelige afgørelser. I andre tilfælde — og disse er ikke sjældne — kan det hælde, at en ubetydelig opposition inden for folket (15 å 20 pct. af de stemmeberettigede) slår et lovforslag ned, som måske har kostet meget besvær og arbejde, uden at man under hensyn til den ringe deltagelse har nogen som helst garanti for, at oppositionen repræsenterer en udbredt anskuelse inden for folket. I disse tilfælde er referendum ikke blot meningsløst, men kan virke direkte skadeligt.”

*Afstemningens negative karakter.* Af opstillede tabellariske oversigter fremgår, at indenfor forbundet er af samtlige forslag forkastet ca. 50 pct., indenfor kantonerne ca. 60 pct. Hvad særlig det fakultative lov-referendum angår, er forkastelsesprocenten begge steder 60.

*Folkets subjektive forudsætninger som lovgivende organ.*

Det fremhæves, at det almindelige dannelsesniveau er højt i Schweiz, men at det dog alligevel ikke formår at give den almindelige borger de forudsætninger, der er nødvendige for med fuld kompetence at beskæftige sig med de mangeartede spørgsmål, der forelægges ham. Det fremhæves, at det vigtigste dog er, at borgerne besidder et almindeligt sundt omdømme, og at den almindelige opfattelse i Schweiz går i retning af, at folket har formået at løse de opgaver, der er blevet stillet det, på tilfredsstillende måde. Man har vænnet sig til at stole på folkets sunde instinkt, og man er enig om, at denne tillid i det store og hele ikke er blevet skuffet. Folket har vist sig at besidde en sikker taktfølelse, og det har i reglen forbavsende godt formået at afgøre, om en lov vil være til nytte eller til skade for landet, og dets afgørelser har i længden tjent til det gode, selvom de er gået parlamentet imod (229).

*Oversigt over praksis. (234 f.).*

Der gives her et udførligt referat af de vigtigste tilfælde, der har foreligget til afgørelse. Jeg skal nøjes med heraf at fremhæve enkelte træk.

Det fremgår, at kantonernes interesse i at værne om deres separate selvstændighed overfor forbundsmagten og forsøg på centralisering har spillet en afgørende rolle i de negative udslag. Som eksempler på vigtige love, der er blevet forkastet, væsentlig fordi de gik den kantonale selvstændighedsfølelse for nær, kan anføres skoleloven 1882 (240), loven om jernbanernes centralisering 1891 (246), loven om tilsyn med de kantonale banker 1876 (248), loven om den militære forvaltning 1885 (249). Også konkursloven af 1889, der havde kostet 20 års forberedelser og blev anset som et særdeles gedigent arbejde, var nær blevet underkendt (243). Det udtales i almindelighed herom:

„Hvad særlig angår afstemningerne i forbundet, er der et træk, der i høj grad sætter sit præg på referendumskampagnerne, nemlig interessenmodsigelserne mellem kantonerne og forbundsstaten. Vi har set, at denne modsætning har spillet ind i de fleste afstemninger, ligegyldigt hvilke emner disse har angået. Fælles for dem alle har været deres evne til at vække det altid latente stridsspørgsmål om forbundskompetencens udvidelse. I en mængde tilfælde, hvor forbundslove er blevet nedkæmpet, er det den kantonale selvstændighedsfølelse, der har været afgørende herfor eller i hvert fald kraftigt medvirkende hertil.“

Det forekommer ikke så sjældent, at en lov, der er blevet vedtaget i repræsentationen med støtte af alle politiske partier, ja, praktisk taget enstemmigt, alligevel er blevet nedstemt af folket. Som eksempler herpå kan nævnes ulykkesforsikringsloven af 1900, der var blevet vedtaget i repræsentationen med alle stemmer mod 1. Alligevel blev den forkastet. På samme måde gik det loven om arbejdsforhold af 1920, der var blevet vedtaget med støtte af alle partier (250—52).

*Almindelige tendenser og resultater vedrørende referendum. (268 f.).*

Det fastslås, at afstemningernes negative tendens er umiskendelig. Det er jo selvfølgelig, at referendum kun kan virke til at forhindre, at visse lovforslag antages, men forkastelsesprocenten, omkring 60, er dog forbavsende stor. Man har været tilbøjelig til heri at se et udtryk for, at referendum gennemgående virker i politisk konservativ retning. Heroverfor må det dog fremholdes, at forkastelsen, som nævnt ovenfor, ofte bunder i den kantonale separatisme i forhold til forbundsstaten. Det kan også anføres, at forkastel-

sen **ofte** ikke udelukker, at samme forslag påny fremføres på et senere tidspunkt og da antages. Fremstillingen resumerer den almindelige bedømmelse af referendums-instituttet således:

„Et nærmere studium af referendums-instituttet i praksis viser således, at forekomsten af en hel del negative afstemninger ikke uden videre berettiger til den almindelige slutning, at instituttet som sådant virker afgjort negativt. Det hindrer ikke udviklingen, men det kan i almindelighed siges, at det forholder den; det giver det parlamentariske lovgivningsarbejde en langsommere takt og modificerer dets retning og indhold. Det er nærliggende på grund af denne egenskab ved referendum at stemple det som et helt igennem konservativt institut. Som forud bemærket sker dette hyppigt, og det er næsten indgået i den almindelige bevidsthed som et fastslået faktum, at referendums særkende er dets konservative karakter. Hvis der hermed menes, at referendum ifølge sin natur virker til fordel for den bestående retstilstand, at det overhovedet beskytter de bestående forhold mod hastige ændringer, og at det i sin anvendelse viser, at folkets store mængde er **mindre** anlagt for nyheder end repræsentationen, så er karakteristikken uden tvivl rigtig. Hvis man derimod mener, at referendum er konservativt i partipolitisk betydning — hvilket altid mere eller mindre bevidst turde være tanken — så er karakteristikken vildledende.

Ser man på afsfæmningsspørgsmålene, så er det i de fleste tilfælde — for blot at holde os **til** forbundet — umuligt at klæbe en bestemt politisk etikette på disse. Når folket afslår en pensionslov eller et forslag om oprettelse af et embede eller visse organisationsforanstaltninger af den ene eller den anden slags, så er det ikke muligt i denne afvisende holdning at finde nogen partipolitisk indflydelse, selv om også referendums-begæring i nogle af de nævnte tilfælde oprindeligt kan være udgået fra det konservative oppositionsparti. Visse af de forslag, der har været overgivet til folket, er imidlertid af den natur, at de kan karakteriseres som politisk radikale, f. eks. de socialpolitiske reformer, og man kan da tale om en politisk konservatisme hos folket, når det afslår et sådant forslag, som måske i parlamentet bar vundet tilslutning af alle partigrupper. Klart konservative tendenser hos folket kan også øjnes, når det forkaster kultur-radikale forslag, således som det skete med den planlagte skolereform af 1882.

Men disse udslag af, hvad man med føje kan kalde konservatisme fra folkets side, må sidestilles med andre ytringer af folkeviljen, som går lige i den modsatte retning. Det er også hændt, at love som man vil være tilbøjelig til at betegne som i sædvanlig forstand reaktionære, er blevet afvist af folket. Dette skete således hvad angår „mundkurvsloven“ 1903 og „omvæltningsloven“ 1922. Med samme ret som det katolsk-konservative parti i 1880'erne betragtede referendum som et specielt konservativt instrument, kunne socialdemokraterne nu — i betragtning af tilfælde med „omvæltningsloven“ — betegne referendum som et radikalt instrument. Det er dog åbenbart, at hverken den ene eller den anden betegnelse træffer det rette. Referendums-instituttet kan temmelig upartisk tjene snart den ene, snart den anden partipolitiske interesse. Man gør derfor bedst i for at undgå al misforståelse at karakterisere dets iboende egenskab i retning af at lægge en vis hemske på repræsentationens virksomhed med den neutrale betegnelse *retarderande*....

Der skal her ikke gøres noget forsøg på at skifte sol og vind mellem folk og parlament, hvad angår afstemningernes resultat. Et sådant forsøg ville, som nævnt, kun have ringe udsigt til at lykkes. Hvad der i denne sammenhæng er af største vigtighed og interesse, er den opfattelse, der gør sig gældende blandt Schweizerne selv angående referendum som et middel til folkelig kontrol med det parlamentariske lovgivningsarbejde. At det i hvert fald ikke betragtes som skadeligt, fremgår af det foregående. Men ikke nok hermed. Der findes en almindelig overbevisning om referendums-instituttets positive fordele, ikke blot således, at man fuldt ud har vænnet sig til forestillingen om referendums-demokratiet som den naturlige og eneste rigtige statsform •— udelukkende repræsentativt demokrati er for Schweizerne noget lige så fremmed, som det direkte folkestyre er det for os og for de fleste andre lande •— men man befinder sig godt derved og mener at have gode historiske beviser for ordningens fordele. Man tager ikke blot folkeviljens korrigeringer med ro som noget uundgåeligt, som udslag af folkets ret, men man finder dem vel påkrævede, oftest nyttige og beføjede. Det virker frapperende, da jeg af en ledende forbundspolitiker første

gang hørte den sætning udtalt uden forbehold: „Det må indrømmes, at folket i de fleste tilfælde har haft ret, når det forkastede repræsentationens love". Jeg blev sidenhen vænnet til at høre sætningen, idet jeg gang på gang hørte den gentaget med meget små variationer af andre politikere inden for alle lejre. Den indeholder vel nok en vis overdrivelse. At den giver udtryk for det, der kan siges at være den almindelige schweiziske opfattelse, er utvivlsomt.

Vil man noget nærmere analysere denne opfattelse, må man vel indrømme, at den for en del bunder i en vis indgroet ærbødighed for folkesuverænen, hvis afgørelser i Schweiz gerne præsumeres at være de i og for sig rigtige. Utvivlsomt indeholder den vel også en del efterfølgende resignation over for fuldbyrdede kendsgerninger, som man gerne vil betragte i bedste lys, men i det væsentlige hviler den på, hvad man virkelig mener, der fremgår af de samlede erfaringer. Det er så mange gange hændt, at folkets afvisning senere hen tydeligt har vist sig at være en fordel — og gennem afstemningerne og de dermed forbundne diskussioner er ofte før upåagtede, men i fremtiden frugtbringende ideer opstået — at det er naturligt, at der på dette grundlag har udviklet sig en stadig mere enstemmig mening om folkeafgørelsernes rigtighed."

Hvad angår forholdet til partipolitikken oplyses det, at selv om en del afstemninger i første række har været partipolitisk bestemte, så er dette dog langt fra altid tilfældet. Anvendelsen af det schweiziske referendum leverer det mest slående bevis på, hvilken mulighed, der er for at isolere saglige spørgsmål fra de almindelige partibånd, når de isoleret fremlægges til borgernes afgørelse (282).

#### *Almindelige tendenser og resultater angående initiativ (302 f.).*

Forfatteren refererer erfaringerne herom således:

„I almindelighed har folke-forslagene haft ringe fremgang. Som det allerede tidligere er påpeget og også fremgår af den givne oversigt er forkastelsesprocenten for initiativ usædvanlig stor, i reglen endogså større end for de fakultative referendas vedkommende. Det har vist sig, at folket med udpræget mistænksomhed har modtaget de forslag, der er udgået af dets egne rækker. Forklaringen herpå må søges deri, at disse forslag ofte dels er blevet fremført af stærkt begrænsede meningsgrupper, der ikke har fundet genklang for deres ønsker hos folkets masse, dels har været så ubestemte med hensyn til deres formål, at de stemmeberettigede i uvished om forslagernes egentlige mening har fundet det sikrest at forkaste dem. Det er en erfaring, som tidlig har gjort sig gældende, og som lige indtil vore dage er blevet bekræftet, at det schweiziske folk med sin realistiske mentalitet har vist afgjort uvilje både mod alt for ensidige og alt for vidtstvævende, ideologisk farvede initiativ-forslag. . . . Dette institut er ligesom referendum nu indgået i den almindelige bevidsthed som en folkerettighed, hvis beståen hænger sammen med hele det schweiziske demokrati, og dets popularitet er under dets anvendelse snarere vokset end aftaget. Men man møder hos indsigtfulde bedømmere ikke den samme uforbeholdne erkendelse af initiativets som af referendums værdi. Det er betegnende, at lov-initiativ endnu ikke har vundet indpas i forbundet . . . .

De indvendinger, som med støtte i erfaringen kan rettes mod initiativet, går ud på, at det ikke sjældent har affødt dårligt gennemtænkte, mindre omsorgsfuldt formulerede forslag, og at det i en del tilfælde har fristet til temmelig formålsløse demonstrationsytringer. Det har overhovedet alt for ofte virket som et uroelement i det politiske liv af ganske uberegnelig art. På den anden side bør det fremholdes, at anvendelse af initiativ har været uventet sparsom. Det er egentlig kun i forbundet og et par kantonen, frem for alt Zürich og Baselstadt, at det under de første årtier af sin tilværelse blev indarbejdet som et virkelig levende institut. Som tidligere påpeget er de umodne og partipolitiske outrerede forslag blevet modtaget med stærk kritik af folket og som oftest tilbagevist. Nogen synderlig skade har de altså ikke gjort, selv om de har fremkaldt heftig strid. Det kan for øvrigt ikke nægtes, at initiativet i en hel del tilfælde virkelig har vist sig at udfylde



et behov som et middel for folkemajoriteten til over for et modstridigt eller i sin virksomhed splittet parlament at gennemføre vigtige ønsker. Som kontrol med repræsentationen har det suppleret referendum på en måde. der ganske vist kan give anledning til berettiget kritik, men som i Schweiz dog har bestyrket den opfattelse, at initiativet trods sine mangler har vist sig at gøre sådanne tjenester, at det ikke kan undværes i en gennemført demokratisk statsordning." (303, 305, 306).

### **B. Folkeafstemnings-instituttet i Nordamerikas Forenede Stater. (Bet. II, bil. B, Tingsten.)**

Folkeafstemning forekommer overhovedet ikke i nogen form i forbundsstaten.

I enkeltstaterne må der sondres mellem de typer, der har rod langt tilbage i amerikansk historie, og dem, der først senere er opstået under schweizisk indflydelse.

Med udgangspunkt i ideen om en grundlæggende samfundspagt opstod allerede tidligt i unionens historie obligatorisk forfatnings-referendum, der nu findes gennemført i alle enkeltstaterne.

Herfra bredte det sig tidligt til også at angå andre vigtige emner udenfor forfatningsspørgsmål, især emner af finansiell natur. Endvidere gik man i praksis over til i særlige tilfælde at anvende frivilligt referendum, der dog ofte — for at undgå underkendelse ved domstolene, jfr. ovenfor side 7—8 — blev gjort konsultativt (23, 35 f.).

En ny udvikling begyndte ca. 1890 med indførelse af fakultativt referendum og initiativ efter schweizisk mønster. Denne bevægelse har sin forklaring i det velkendte, ofte drøftede forhold, der kaldes lovgivningsorganernes (legislaturenes) forfald i USA. Der opstod en udbredt mistillid til de repræsentative organer i staterne, og tendensen gik på flere måder i retning af at begrænse deres tidligere meget store magt og stille dem under kontrol. Som årsager til dette forfald anføres:

1) Medlemmernes lave dygtighedsniveau. De bedre kræfter gik enten til unionen eller til forretningslivet.

2) Især den omfattende korrupsion, dels direkte i form af bestikkelse, dels og især indirekte, i form af kontrol over partimaskinen. Forskellige omstændigheder befordrede denne udvikling, således de fåtallige udvalgs afgørende indflydelse, aktieselskabskapitalens vældige magt, den såkaldte specielle lovgivning angående enkelte administrative forhold, f. eks. bygning af en bro, og især de amerikanske partiers særegne karakter af rene valg- og embedsbesættelsesorganisationer uden egentligt ide- eller interesse-program. Det blev almindelig praksis, at det sejrende parti besatte alle embeder med sine tilhængere (spoils-systemet fra 1829). Korrupsionen blomstrede frodigt i tiden efter borgerkrigen, og befolkningen følte i stigende grad mistro til sine evneløse og korrupte repræsentanter.

For at modvirke legislaturenes misbrug styrkede man i første række de andre statsorganers stilling, således at der opstod en magtfordeling. Guvernøren, den udøvende magts leder, blev folkevalgt; ligeledes i vidt omfang domstolene. Dernæst søgte man at begrænse lovgivningsmagts kompetence, dels ved i forfatningen at unddrage den magt over en række vigtige forhold, dels ved drastisk at nedskære sessionstiden, f. eks. til kun hvert andet eller hvert fjerde år, og kun omfattende et tidsrum af 40, 50 eller 60 dage.

Da så kendskab til det schweiziske system omkring 1890 nåede til Amerika, blev det fakultative referendum den naturlige slutten på disse forsøg på at begrænse de korrupte legislaturens magt. I 1921 var referendum indført i 21 stater.

Bevægelsen har haft karakter af en radikal folkebevægelse til bekæmpelse af kapitalens „usynlige magt“.

Begrundelsen har aldeles overvejende været praktisk-politisk. Man tillægger principielt ikke folkeafstemnings-instituttet værdi, men mener, at det er en påkrævet nødhjælp under de givne forhold. Typisk er præsident Wilson's udtalelse: „Dersom vi følte, at vi havde et virkelig repræsentativt regeringssystem i vore stats-jegislaturei, så ville ingen foreslå initiativ eller referendum i Amerika". (88).

Folkeafstemning er i første række et middel mod bestikkelse og anden hemmelig indflydelse. „Det er måske muligt at bestikke en bestemt folkerepræsentant med 5000 dollars, men det er umuligt at bestikke de 1000 valgmænd i hans valgkreds med 5 dollars hver", siger en amerikansk forfatter i en ofte citeret passus. (93).

Folkeafstemnings-instituttets forekomst i USA. kan overskues i følgende skema:

### U. S. A.

	Forbundet.	Enkeltstaterne.
<i>obligatorisk</i> forfatningsref.	Nej (111)	Ja, alle (22, 34 f.)
<i>obligatorisk</i> lovref.	Nej (111)	Ja, stort antal, men kun om visse vigtige emner, især af finansiel natur. <sup>1)</sup>
<i>fakultativt</i> lovref.	Nej (111)	Ja, i 21 stater (141). Som regel på begæring af 5 pct. af vælgerne. <sup>2)</sup>
<i>frivilligt</i> ref.	Nej (111)	Anvendes en del (35 f.)
Forfatnings-initiativ.	Nej (111)	Ja, 14 stater, som regel på begæring af 8—15 pct. af vælgerne. <sup>3)</sup>
Lov-initiativ.	Nej (111)	Ja, 19 stater, som regel på begæring af 5—10 pct. af vælgerne. <sup>3)</sup>

Tallene i parentes henviser til bet. II, bil. B.

<sup>1)</sup> Bemærk denne forskel fra Schweiz, hvilket hænger sammen med, at det obligatoriske lov-referendum — i modsætning til det fakultative — i U.S.A. udviklede sig på national basis af det obligatoriske forfatnings-referendum.

<sup>2)</sup> Se nærmere tabellen s. 142. Referendum-frist som regel 60 eller 90 dage. Angår som regel „Love" med visse begrænsninger, især med hensyn til hastende love (emergency-klausul, 144 f., 270 f.).

<sup>3)</sup> Se nærmere tabellen s. 157.

### Antal og deltagelse.

Folkeafstemning er i Amerika blevet anvendt i stor udstrækning. Således fandt der f. eks. i årene 1901—18 alene 1350 obligatoriske forfatnings-referenda sted, altså mere end 25 i hver stat i mindre end 20 år. Også fakultativt lov-referendum og initiativ er blevet flittigt benyttet i de stater, hvor disse ordninger er indført. Oregon når rekorden med 34 lov-referenda og 114 initiativ-afstemninger i årene 1904—21.

Angående deltagelse i afstemningerne oplyses følgende:

„1. Deltagelsen i afstemninger i de tilfælde, hvor alene obligatoriske referenda forekommer, beløber sig gennemsnitlig til 50 pct. af de ved samtidigt valg stemmende eller op mod 40 pct. af alle stemmeberettigede.

2. Deltagelse i afstemningerne i de egentlige referendum-stater — med initiativ og fakultativt lovreferendum — beløber sig gennemsnitligt til op mod 75 pct. af de ved samtidigt valg stemmende eller til 55 pct. af alle stemmeberettigede. Deltagelse ved afstemninger på begæring fra folkets side er i reglen højere end ved obligatoriske referenda, og deltagelse ved initiativ-afstemninger er højere end ved referenda.

3. Variationerne i deltagelsen — absolut set — beror i første række foruden på det pågældende spørgsmåls karakter dels på deltagelsen ved samtidigt afholdt valg, dels på interessen for andre samtidigt fremlagte spørgsmål. Når intet valg afholdes samtidig, kan en formindskelse af den gennemsnitlige deltagelse konstateres." (206).

Det kan på grund af ringe deltagelse ofte være et spørgsmål, hvorvidt afstemningerne kan tages som udtryk for en virkelig folkeopinion. „Allerede det forhold, at stemmefrekvensen ved en vis afstemning er stærkt afhængig såvel af deltagelse i samtidig afholdt valg som af deltagelsen i andre samtidige afstemninger, tyder på, at mekanisk afstemning — afstemning uden dybere overbevisning eller selvstændig standpunkttagen — forekommer i stor udstrækning. Mange valgmænd, som ikke er tilstrækkeligt interesserede i et vist spørgsmål til alene for dets skyld at indfinde sig ved stemmeurnen, afgiver dog deres stemme vedrørende dette spørgsmål, når de i anden anledning er kommet til stede." (209).

I samme retning tyder også den ejendommelige erfaring, at vælgerne viser tendens til at stemme på samme måde med hensyn til flere samtidig forelagte spørgsmål. „Især fremtræder denne tendens i stater med blot obligatoriske referenda. Ser vi f. eks. på grundlovsafstemningerne i New York, finder vi, at i de fleste tilfælde har folket enten forkastet eller antaget samtlige på samme tid fremlagte forslag, selv om disse har været uden indbyrdes sammenhæng. Den store mængde af deltagere i afstemningen har tydeligt nok stemt på forslagene i en klump, enten ja eller nej over hele linien. Noget lignende er forekommet også i andre stater (210). Der kan også spores en tendens til at stemme nej i spørgsmål, som vælgerne ikke har evne eller vilje til at danne sig nogen virkelig mening om. Dette forklarer til dels den udpræget negative karakter af afstemningerne: ca. 60 pct. af disse forkastes (195).

#### *Sammenfattende bedømmelse.*

Forfatteren begynder med at fremholde, at det er selvfølgeligt, at referendum kun kan virke i retarderende, konserverende retning, medens initiativets virkning må være den stik modsatte. På grundlag af dette apriorisk givne forhold har man været tilbøjelig til at drage den slutning, at referendum virker i konservativ, initiativet i radikal retning. Dette kan dog ikke uden videre godkendes. I et stort antal tilfælde er det fakultative referendum blevet benyttet til at tilintetgøre lovgivningsbeslutninger, som må anses for at være af konservativ eller reaktionær art. Om folkets direkte medvirken til lovgivningen har været til gavn for den politiske udvikling eller ej, er et spørgsmål, der ikke kan besvares objektivt. Man savner enhver målestok til at afgøre, hvem af parterne der i tilfælde af konflikt har haft „ret". Man kan næppe sige andet, end at instituttet gennemgående understøttes af den offentlige opinion.

„Det eneste holdbare udgangspunkt for en bedømmelse synes at måtte være det almindelige demokratiske postulat, som ligger bag ved folkeafstemnings-ideen, nemlig at lovgivningen skal være i overensstemmelse med folkeopinionen. Udgår man herfra, kan

en bedømmelse for så vidt foretages, som det kan siges, af erfaringerne i adskillige stater (f. eks. Oregon) har bevist, at der har eksisteret et behov hos folket for selvstændigt at kunne gennemtvinge sin vilje. Folkeafstemningsresultaterne viser, at der mange steder har bestået et abnormt forhold mellem folket og dets repræsentation, at repræsentationen ikke har stået i kontakt med folkeviljen. Folkeafstemnings-instituttet virker som en gradmåler for det repræsentative systems evne til at afspejle folkeopinionen. Betydningen af dets resultater står, stort set, i omvendt forhold til repræsentationssystemets effektivitet som udtryk for flertals viljen. Den prøve, som indførelsen af de nye folkeafstemningsformer har betydet, har repræsentationssystemet i flere stater ikke bestået. Folkeafstemnings-institutttets virkemåde udgør i de stater, hvor det er blevet mest effektivt udnyttet, det bedste bevis for rigtigheden af den opfattelse af repræsentationssystemets utilstrækkelighed, som dannede grundlaget for den moderne folkeafstemningsbevægelse.“ (264).

C. Folkeafstemnings-instituttet uden for Schweiz og Nordamerikas Forenede Stater. (Bet. II, bil. C.)

#### *Frankrig:*

Folkeafstemnings-instituttet er siden Napoleon III's tid altid blevet opfattet som forbundet med antidemokratiske tendenser og har derfor aldrig vundet indpas. (6).

#### *Storbritannien:*

Tanken om folkeafstemning var fremme i forbindelse med parlaments-reformen 1910—11. Den blev opfattet som en konservativ garanti, der blev spillet ud mod angrebet på overhuset, men fandt ikke gehør. Referendum opfattes i England som fremmed i forhold til de nationale traditioner. (7 f.).

#### *Belgien:*

Tanken var fremme i forbindelse med forfatnings-revisionen i 1921, men blev afvist (16).

#### *Holland:*

En betænkning af 27. oktober 1920 i forbindelse med forfatnings-revision udtalte sig imod folkeafstemning. Dette institut ville, blev det anført, i alle de tilfælde, hvor folket bekræftede parlamentets beslutning, kun lede til unødvendig forsinkelse af lovgivningen. Dersom folkets afgørelse på den anden side faldt ud til en forkastelse af parlamentets standpunkt, ville såvel dette som regeringen komme i en ejendommelig situation. Den ret, der efter gældende grundlov findes for kongen til at opløse enten et af kamrene eller begge, blev anset for fuldt ud tilstrækkelig til mellem de ordinære valg at garantere folket medbestemelsesret i de vigtigste spørgsmål. Endelig blev det fremhævet, at referendum i mere almindelig form kun vanskeligt lader sig forene med partivæsenets princip og desuden står i modstrid med grundtanken i den hollandske forfatning, ifølge hvilken folkerepræsentanterne i deres mandats tid ubegrænset skal repræsentere folket. (17—19).

#### *Norge:*

En i 1917 nedsat kommission har drøftet spørgsmålet. Dens indstilling (Innstilling VII fra den parlamentariske Valgordningskommission avgitt 27. Nov. 1924) forelå først efter den svenske betænkningens affattelse. Det kan oplyses, at kommissionen anbefalede indførelse af såvel bindende som vejledende folkeafstemning, men kun efter Stortingets beslutning og valg —• altså i form af '*parlamentarisk, frivilligt* referendum. Indstillingen resulterede dog ikke i nogen lovgivning om emnet. (a. St. 125, 136).

Institutttets udbredelse fremgår af følgende skema:

	Det tyske rige	De tyske lande.	Østrig	Tjekoslovakiet	Estland	Letland	Irland	Australske forbundsstat	Australske delstater
Obligatorisk forf.-ref.		Baden Hessen (38)	Ved totalrevision (47)		Ja (52)	Ja ang. visse forfatningsparagraffer. (54)	Ja (57)	Ja (60)	
Obligatorisk lov.-ref.									
Fakultativ lov.-ref.	På initiativ af 1) Præsidenten 2) rigsrådet 3) $\frac{1}{3}$ af rigsdag + $\frac{1}{20}$ af vælgerne.	På initiativ af 1) Reg. (de fl. lande) 2) parl. (fl. lande). 3) et vist antal vælgerne (5 lande) (38)	På besl. af nationalrådet (48).	På besl. af regeringen. (50).	På initiativ af $\frac{1}{3}$ af rigsdag + 25 000 vælgere. (52).	På initiativ af $\frac{1}{3}$ af rigsdag + $\frac{1}{10}$ af vælgerne. (54).	På initiativ af $\frac{2}{5}$ af deput.kam. ell. major. i senatet + $\frac{3}{5}$ af $\frac{1}{20}$ af vælgerne. (57).		Queensland: På initiativ af guvernøren i tilfælde af strid mellem kamrene.
Frivilligt ref.									
Forfatningsinitiativ.	På initiativ af $\frac{1}{10}$ af vælgerne (35)	Næsten alle lande på initiativ af $\frac{1}{20}$ - $\frac{1}{3}$ af vælgerne (40)			På initiativ af 25 000 vælgere (53)	På initiativ af $\frac{1}{10}$ af vælgerne (55)	Forudses af forf. som en mulighed (58)		
lov-initiativ									

Tallene i parentes henviser til bet. II, bil. C.

Forkortelser:

Reg. = regeringen. Deputeretk. = Deputeretkammeret. Parl. = Parlamentet Major. = Majoritet. Vælg. = vælgerne.

Vedrørende det obligatoriske forfatningsreferendum i den australske forbundsstat fremgår det af *Official Yearbook of the Commonwealth of Australia 1944—45* (?), 60 f., at der siden forbundets stiftelse i 1901 har fundet 18 referenda sted, hvoraf kun 3 med positivt resultat. Enkeltstaternes modvilje mod udvidelse af forbundsmagtens kompetence synes at have været af væsentlig betydning for de negative udfald. Deltagerprocenten har gennemgående ligget mellem 50 og 60, medens den ved valg gennem en årrække har ligget fast på omkring 95.

D. Samlet oversigt over forekomst af decisiv folkeafstemning i forskellige lande.

Se efterfølgende skema.

E. Selve betænkningen om decisiv folkeafstemning.

Efter at have givet en kort oversigt over skildringen af folkeafstemnings-instituttet i de 3 bilag stilles det spørgsmål, om der i Sverige findes en sådan utilfredshed med det repræsentative system, der er forudsætningen for folkeafstemnings-instituttets indførelse (21).

1. Angående *obligatorisk referendum* er kun få bemærkninger nødvendige — siges det. Erfaringerne viser, at dette medfører, at talrige spørgsmål, som vælgerne ikke nærer synderlig interesse for, forelægges dem. Deltagelsen bliver ringe og giver ringe vejledning. Selv ikke med hensyn til grundlovsspørgsmål kan systemet anbefales under hensyn til de svenske grundloves detaljerede og tekniske karakter (22—23). Det afgørende postulat må være, at kun spørgsmål af virkelig vigtighed forelægges vælgerne. (24).

2. Også vedrørende *fakultativt referendum* menes, at der ikke er behov herfor. Komiteen finder ikke, at spørgsmålet for tiden er af større aktualitet (25). Der henvises også til, at det svenske demokrati endnu er så ungt.

Der peges på forskellige praktiske problemer, der ville opstå ved indførelse af referendum, således især forholdet til kongens veto-ret. (27).

Hvad angår de emner, der skulle gøres til genstand for behandling, bemærkes, at selvom det må fastholdes, at folkeafstemning kun bør finde sted i vigtige spørgsmål, anses det ikke for muligt nærmere at præcisere, hvad der skal ligge heri.

Hvad betingelserne angår, drøftes følgende muligheder:

- a. Folkeafstemning på begæring af *rigsdagen* anses for overflødig, under hensyn til at der allerede er indført konsultativt referendum. (30).
- b. Folkeafstemning på begæring af et af *kamrene* —• voldgifts-referendum —• anses for uforholdsmæssigt under hensyn til den nuværende ringe modsætning mellem disse (30—31).
- c. Også referendum, knyttet til en *minoritet* indenfor rigsdagen, frarådes:

„Man kan næppe undgå at befrygte, at dersom en sådan ret blev lovfæstet for en minoritet i et af den svenske rigsdags kamre eller i begge, ville den blive udnyttet i et politisk spil mellem rigsdagens majoritet og dens minoritet, der kunne virke lammende på repræsentationens virksomhed. I det hele taget bør folkeafstemnings-instituttet, dersom det findes påkrævet, betragtes som et middel, ikke for en minoritet inden for repræsentationen, men for en opfattelse uden for denne, til at stille dens beslutninger under efterprøvelse, uanset om majoriteten inden for repræsentationen til fordel for beslutningen har været større eller mindre." (31).

## Samlet oversigt over forekomst af decisiv folkeafstemning i forskellige lande.

	Schweiz for-bundet	Schweiz kantonerne	U.S.A. for-bundet	U.S.A. staterne	Tyske rige	Tyske stater	Østrig	Tjeko-slovakiet	Est-land	Let-land	Irland	Austral-ske for-bundsst.	Austr.-ledstater
Obligatorisk forf.-ref.	+	+		+		((+))	(+)		+	(+)	+	+	
Obligatorisk lov-ref.		(+)		(+)									
Fakultativt lov-ref.	+	(+)		(+)	+	(+)	((+))	((+))	+	+	+		((+))
Frivilligt ref.		(+)		(+)									
Forfatnings-initiativ	+	+		(+)	+	+			+	+	(+)		
Lov-initiativ		+		(+)	+	+			+	+	(+)		

En parentes om + markerer, at instituttet forekommer i begrænset omfang, enten i saglig henseende eller med hensyn til det antal led-stater, hvori det findes.

En dobbelt parentes markerer, at begrænsningen i en af disse henseender eller begge er særlig udtalt.

Nærmere oplysning må søges i de forudgående specialskemaer og i teksten.

- d. Om den klassiske form for folkeafstemning — på begæring af et antal vælgere — henvises blot til hovedsynspunktet: at der ikke synes at eksistere noget behov herfor. (32).
- e. Den nyeste form, *regerings-referendum*, afvises med henvisning **til**, at denne ordningsformål kan opnås gennem opløsning og nyvalg (32).

3. Hvad endelig *initiativ* angår, ytrer komiteen sig kort. Dette er en senere dannelse, der har udviklet sig som supplement til referendum, og indføres sidstnævnte institut ikke, er der end mindre grund til at indføre initiativ (32—33).

Det bemærkes, at et af komiteens medlemmer har afgivet særskilt udtalelse til fordel for indførelse af fakultativt referendum på begæring af f. eks. 5 pct. af vælgerne (40).

### Egne bemærkninger.

Den sammenlignende oversigt har bekræftet, at folkeafstemning forekommer i 2 hovedformer med helt forskellige politiske funktioner og ideologiske forudsætninger. Den ene form, den ældre, hviler ideologisk på den direkte folkesuverænitet i modsætning til det repræsentative demokrati og er udtryk for en politisk mistro til og kontrol med repræsentationen. Den anden, den nyere variant, bryder ikke med det repræsentative eller parlamentariske system, men tjener dette for at afbøde visse vanskeligheder, der kan være forbundet med systemet i særlige situationer. For klart at adskille disse to former, vil jeg benævne dem henholdsvis som det anti-repræsentative og det parlamentariske folkeafstemnings-institut.

#### A. Det parlamentariske folkeafstemnings-institut.

Dette hviler på det repræsentative demokratis ideer. Suveræniteten udgår fra folket, men udøves af de repræsentative organer, i første række rigsdagen og kongen. Disse er folkets repræsentanter i den snævre betydning af stedfortrædere, der handler på folkets vegne, i dettes interesse og under dettes *almindelige* kontrol. Heri ligger, at folket gennem valgene kan genvælge eller undlade at genvælge repræsentanterne. Afgørende er den almindelige tillid, men ikke kontrollen med den enkelte akt. Repræsentationen er ikke blot en mandatar til udøvelse af en andens direktiver og vilje, men en elite, der, i kraft af større indsigt og bedre evner, med en vis frihed skal tjene dem, den repræsenterer. Folkets opgave er ikke at regere eller lovgive, men at placere sin tillid hos de bedst egnede og generelt kontrollere, at den ikke misbruges. Demokratiet er efter denne opfattelse væsentlig en metode til udvælgelse af ledere.

Men indenfor det repræsentative demokrati kan dog situationer opstå, i hvilke der kan være god mening i undtagelsesvis direkte at adspørge folket.

#### 1. Situationer uden konflikt mellem de repræsentative organer.

Det kan tænkes, at der opstår spørgsmål, som repræsentationen er betænkelig ved at afgøre i kraft af sit almindelige mandat. Den er måske selv i tvivl om, hvorledes sagen bør afgøres, og betænkelig ved at påtage sig ansvar herfor. Dette kan især tænkes at forekomme ved spørgsmål, der ikke står i typisk forbindelse med de interesser og ideer, der i første række afspejler den politiske inddeling, og hvor derfor repræsentationens politiske



sammensætning ikke med sikkerhed kan antages at afspejle befolkningens indstilling netop til dette spørgsmål. De politiske partier er måske selv splittede. Som eksempel kan anføres spørgsmål om indførelse af spiritusforbud. Det kan yderligere tænkes, at fornuftige legislative overvejelser fører til, at en vis lovgivning kun er ønskelig, om den virkelig har et sikkert og betydeligt flertal for sig i folket. I sådanne tilfælde kan det være rimeligt at give repræsentationen adgang til at befri sig for ansvaret og gennem en appel til folket skaffe sig det fornødne grundlag for en afgørelse. Dette er det egentlig frivillige referendum, således som det er indført i Sverige, hvor lovgivningsmagten (rigsdag + konge ved lov) anordner folkeafstemning. Den norske kommissionsbetænkning af 1924 anbefalede indførelse af referendum efter stortingets beslutning. Betænkningen udtaler (126), at begrænset på denne måde betyder folkeafstemning ikke noget korrektiv *mod* stortinget og ikke noget politisk systemskifte. Skønt referendum her altså ikke anordnes ved lov, fremgår det dog klart af betænkningen, at det er tænkt som egentligt frivilligt referendum, ikke som volds-gifts-referendum. \*

Det er mindre væsentligt, om denne er decisiv eller kun konsultativ.

For at gøre afstemningen decisiv kan anføres, at den alligevel i praksis vil blive betragtet som politisk afgørende.

Det er nærmest kun ideologiske grunde, der kan tale for kun at gøre afstemningen konsultativ. Man ville måske yderligere anføre, at der kan tænkes tilfælde, f. eks. ved indførelse af eventuelt spiritusforbud, hvor man mener, at der til en lovs vedtagelse bør udkræves kvalificeret flertal, og hvor man derfor ikke ønsker at være bundet ved eventuelt positivt udfald med kun knebent flertal. Dette resultat vil dog kunne opnås derved, at det tilstedes i loven, der anordner folkeafstemning, at bestemme, at en vis kvalificeret majoritet skal udkræves til lovens vedtagelse. Man kunne måske også gå den vej, der blev anbefalet af den norske betænkning af 1924, nemlig at tilstede såvel konsultativ som decisivt referendum. Det erkendes i betænkningen, at afstemningen normalt må være afgørende. „Ellers blir lett anvendelsen af det store apparat spilfekteri og en lek med folkeviljen." Skønt forbudsafstemningen i 1919 gav flertal for forbud, søgte forbudsmodstanderne dog at rejse modstand mod vedtagelse af en forbudslov. Sådant uro og mangel på klarhed må anses for uheldig. Alligevel mener kommissionen, at der kan tænkes ganske særlige omstændigheder, der gør det ønskeligt, i en vis sag alene at indhente folkets vejledning. Man bør derfor ikke på forhånd afskære denne mulighed, men valget må ligge i stortingets hånd.

Frivilligt konsultativt referendum er, som nævnt, indført i Sverige som lovfæstet ordning. I praksis har det desuden fundet anvendelse i amerikanske stater, i det australske forbund (1916), i 4 australske led-stater samt i Norge (1919). Afstemningen om de vestindiske øer, 1916, var semi-decisiv.

Frivilligt decisivt referendum findes i adskillige schweiziske og amerikanske forbundsstater. Også ordningen i Østrig ligger nær heropad.

## II. Konflikt-situationer.

### a. Konflikt mellem regering og parlament.

Efter parlamentariske principper skal regeringen være i politisk overensstemmelse med repræsentationens flertal. Kegeringen må derfor normalt træde tilbage, såfremt den kommer i modsætningsforhold til flertallet i det ledende kammer. Det er dog i de fleste parlamentariske lande anerkendt, at dette ikke altid er nødvendigt. Regeringen kan, om den har tillid til sin kontakt med folket, vælge en appel til vælgerne gennem opløsning og

nyvalg, men der kan forekomme situationer, hvor uenigheden om et ganske bestemt sagligt spørgsmål ikke er så dyb og politisk relevant, at et sådant stor-opgør føles ønskeligt og påkrævet. Det kan også tænkes, at situationen er sådan, at man fra alle sider erkender, at regeringsskifte for tiden ikke er ønskeligt. Eksempler i denne retning forekom i Danmark og Australien 1916. Jo mere uenigheden er koncentreret om et bestemt sagligt spørgsmål uden almen-politisk karakter, des rimeligere er det at give adgang til en appel, der her er begrænset netop til dette spørgsmål. Denne udvej giver også den klareste oplysning til afgørelse af tvisten. Hvis appel Jen sker i form af almindeligt valg, må det antages, at almindelige partipolitiske hensyn i nogen grad overskygger det specielle spørgsmål, således at afstemningen ikke kan tages som et sikkert udtryk for folkets vilje netop med hensyn til dette spørgsmål. Det må i det hele taget anses for uønskeligt, at et valg i for høj grad sammenknyttes med et enkelt problem. I samme omfang som dette faktisk dirigerer afstemningen, giver det rigsdagen en politisk sammensætning, der kan være inadækvat i forhold til sædvanligt ledende politiske synspunkter. Omvendt: i det omfang det specielle spørgsmål ikke dirigerer afstemningen, er valget ikke oplysende til afgørelse af det konkrete problem. I virkeligheden er det umuligt at konstatere, hvad der er tilfældet. Der vil sikkert altid foreligge en mellemting, således at såvel den almindelige politiske konstellation som besvarelsen af stridspunktet er forvansket i forhold til den funktion, disse dele skulle tjene. Det er derfor ønskeligt, når et enkelt spørgsmål træder i forgrunden, at dette isoleres og gøres til genstand for særskilt afstemning.

Et vigtigt spørgsmål er, hvem der skal have adgang til at foretage appellen, d. v. s. anordne folkeafstemning.

Det synes klart, at sådan adgang i hvert fald må tilkomme *kongen* (regeringen) som supplement til hans opløsnings-ret.

Tvivlsomt kan det måske være, om også *rigsdagen* skal have samme adgang. Man vil måske mene, at denne kan undlade at presse sin modstand så langt frem, at en parlamentarisk konflikt med demissionsmulighed opstår, såfremt rigsdagen ikke ønsker, at spørgsmålet om regeringsskifte skal opstå. Det forekommer mig dog rimeligst at antage, at parterne i konflikten bør ligestilles. De bør begge have samme ret til at fastholde deres standpunkt ubeskåret i et bestemt sagligt problem, samtidig med at de kan sikre sig, at dette dog ikke skal medføre en almindelig politisk konflikt med demission eller valg som følge.

Voldgifts-referendum af denne type, med regerings-initiativ, forekom i det tyske riges Weimar-forfatning, i de fleste tyske lande under samme forfatning samt i Tjeko-slovakiet.

#### b. Konflikt mellem repræsentationens kamre.

Voldgifts-referendum vil ikke have nogen interesse, når der i forfatningen er anordnet andre midler til løsning af eventuel konflikt. Da jeg går ud fra, at dette vil blive tilfældet i den påtænkte forfatning, skal jeg ikke gå nærmere ind på spørgsmålet. Det bemærkes, at voldgifts-referendum af denne art, med regerings-initiativ, forekommer i den australske led-stat Queensland.

#### B. Det anti-repræsentative folkeafsteinnings-institut.

Ideologisk hviler dette på Rousseaus lære om folkesuveræniteten og det direkte demokrati. Principielt bør herefter alle almene beslutninger træffes umiddelbart af folket. Ingen lov er gyldig uden folkets sanktion. Det engelske folk — siger Rousseau — er kun

frit den dag, det vælger sit parlament; til enhver anden tid ligger det i lænker. Repræsentationen er efter denne tanke en nødhjælp, nødvendiggjort af staternes størrelse, der umuliggør, at folket kan forsamles som helhed. Folkeafstemnings-instituttet er et middel, der råder bod på repræsentations-systemets ulemper og i nogen, grad genindsætter folket i dets naturlige rolle som lovgiver.

Denne tanke kan forekomme besnærende og synes at udtrykke det fuldendte demokratis ide. Imidlertid bør det tages i betragtning, at den hos Rousseau og hans meningsfæller i det nittende århundrede hvilede på forudsætninger, der har vist sig ikke at holde stik —• kort sagt, forudsætningen om den offentlige meningsdannelse rationelle karakter.

Hos Rousseau er forestillingen herom helt mystisk. Han udgår fra, at naturligt stræber hver enkelt individ altid efter sin egen private fordel uden hensyn til andre. Men når nu en gruppe af sådanne egoister forenes i et fællesskab, sker der det mærkelige, at de mange, hver for sig egoistiske viljer på ejendommelig måde ophæver og påvirker hverandre, således at der opstår en ny vilje, fællesviljen, der altid og nødvendigt er rettet mod det fælles bedste under ligelig hensyntagen til hver enkelts interesse, og som derfor efter sit væsen altid er både nyttig og retfærdig. Den sande almenvilje med dens iboende rigtighed dannes dog kun, dersom ethvert individ umiddelbart og levende føler sig forbundet med ethvert andet individ i fællesskabet. Hvis derimod samfundsbåndet brister i hjerterne, eller hvis der opstår partielle bindinger, d. v. s. partier, interessemæssige sammenslutninger mellem nogle til forskel fra alle, da kan de uheldsvangre særinteresser få overhånd, og ingen sand almenvilje vil opstå. „Da ledes alle af hemmelige motiver og stemmer ej som medborgere, som om staten aldrig havde eksisteret, og under navn af love udfærdiger man falskeligen uretfærdige dekretter, hvis mål blot er visse særinteresser.”

Politiske partier var derfor for Rousseau en vederstyggelighed og ødelæggende for alt demokrati. Hvad Rousseau drømte om, var det umiddelbare fremmøde under landsbyens eg af befolkningen i et lille samfund til uforudindtaget drøftelse af fælles anliggender. Det er forståeligt, at man ud fra en sådan mystisk tro på folkeviljens indre iboende rationelle rigtighed må anse dens åbenbaringer som udslag af højeste visdom og i folkeafstemnings-instituttet se et værdifuldt middel til forbedring af det repræsentative demokrati. Denne mystiske tro på folkeviljens orakelmæssige karakter eller på folkets ufejlbarlige instinkt spiller, efter hvad Brusewitz oplyser, endnu en vis ubestemt og ubevidst rolle i den schweiziske opinion. (Lignende opfattelse findes herhjemme, f. eks. hos P. Stavnstrup i hans bog „Politik og Demokrati” (1921) 104 f, 112).

Rousseaus mystiske tro på folkeviljens aksiomatiske indre rigtighed forsvandt vel i det nittende århundrede, men i stedet for møder vi hos de utilitaristiske teoretikere en mærkelig overdreven tro på den offentlige diskussions absolutte og ufejlbarlige værdi som middel til alle konflikters rette løsning. Dette hænger sammen med deres ensidige intellektualistiske opfattelse såvel af samfundslivet som af menneskets natur. Alle politiske problemer er ud fra denne opfattelse regnestykker med ensbenævnte størrelser („Lyst”), der kan løses ved hjælp af en logaritmetabe], og mennesket er et rationelt væsen, der kun behøver klare argumenter, aftenkursus og oplysende litteratur, for at forstå sin sande interesse og handle i overensstemmelse hermed. Det selvindlysende mål for al social handling er det fælles bedste, bestemt som den størst mulige lykke for det størst mulige antal, der lader sig beregne som en aritmetisk størrelse. Opgaven er ved rigtig indsigt at finde de midler, der tjener dette mål bedst. De var ikke i tvivl om, at denne opgave kunne løses ved fornuftigt overlæg, og tvivlede heller ikke om, at var først den rette vej fundet, ville man alene i kraft af fornuftmæssig argumentation kunne overbevise enhver om rigtig-

heden heraf og motivere ham til at acceptere den sande løsning. For ligesom hver enkelt for sig søger sin egen lykke, således søger alle i fællesskab den størst mulige lykke for alle. Man taler, som Tingsten siger, om borgerne, som om det gjaldt en lille gruppe „filosoffer“, som samles for at løse et abstrakt problem og efter en stunds debat overbevises af kundskaben og skarpsindigheden. For denne kulsvietro på fornuftens evne såvel til at diktere menneskene et fælles socialt mål som til at finde vejene til dette og motivere den enkelte til at handle i overensstemmelse hermed, måtte den fri debat mellem oplyste intelligenser være det universalmiddel, der skulle bringe klarhed i mørket, skabe enighed af modstrid og vise vejen til den sande løsning af alle problemer.

Ud fra vor tids opfattelse hviler denne tro på en række fatale illusioner.

Specielt med hensyn til meningsdannelsens teknik har den moderne reklame-teknik og propaganda belært os om, hvor langt opfattelsen af mennesket som et rent rationelt væsen er fra virkeligheden. Følelsesmæssig suggestion i overensstemmelse med massepsykologiens love har vist sig langt mere effektiv end saglige forstandsappeller. Argumenter er snarere skadelige end gavnlige ud fra et effektivitetssynspunkt. Argumenter kan kritiseres og vække tvivl. Propagandaen går direkte på instinkterne. Den arbejder med løfter og trusler, den lokker og lefler, den appellerer til had, hævnlyst, frygt, magtbegær, forfængelighed, den betjener sig koldt beregnende, kynisk, desillusioneret af ethvert middel til åndelig voldtægt. Gentagelsen, slagordet, ophidselsen og løgnen er de våben, den fortrinsvis benytter.

Det *direkte demokratis bærende ide* kan herefter formuleres således: Mennesket er et rationelt væsen. Den spontane folkevilje er altid nødvendigvis rettet mod det fælles bedste, og gennem en rationel debat vil den også altid finde de rigtige midler til dette mål. *Folket behøver derfor ingen ledere*) *Det har et ufejlbarligt kompas i sit instinkt, og den fri rationelle debat vil være i stand til at finde vej mod de mål, kompasset anviser.* De repræsentative organer er en teknisk uundgåelig nødhjælp, og opgaven må være i så høj grad som muligt at give folket lejlighed til direkte andel i styret.

Det *repræsentative demokrati* derimod hviler på den tanke, at disse forudsætninger ikke holder stik i praksis. Mennesket er ikke overvejende et fornuftsvæsen. Den store mængde er overvejende træg og konservativ, behersket af fordomme og traditioner, mistroisk mod alt nyt. Massepsykologien har vist, at mængden let kan blive et bytte for irrationelle impulser, stemningsbølger, og dermed for en behændig og målbevidst propaganda. Den bærende ide er i overensstemmelse hermed, at *folket behøver ledere.* *Tanken om den enkeltes selvstyre og ansvar bør forbindes med tanken om ledelse i tillid.* Sideordnet med trangen til selvstændighed ligger hos mennesket trangen til tillidsfuld tiltro, til ledelse af dem, der er klogere og mere indsigtfulde end en selv. Medens det direkte demokrati alene bygger på selvstændighedstrangen og diktaturet alene på behovet for ledelse, forenes de to tendenser på harmonisk måde i det repræsentative demokrati: Ledelsen står under folkets kontrol og er betinget af, at den fortsat formår at beholde folkets tillid på grundlag af fri kritik og meningstilkendegivelse. Efter denne opfattelse er de repræsentative organer andet og mere end en teknisk nødhjælp, de opfylder en selvstændig og ønskelig funktion, de er udtryk for en elite, der bedre og sandere, end folket selv er i stand til, udløser de behov, der rører sig i folket.

Jeg vil ingenlunde påstå, at disse principielle betragtninger over det direkte og det repræsentative demokratis ideologi har godtgjort, at folkeafstemning under ingen

<sup>1)</sup> Ifølge Rousseau behøver dog folket hjælp af ledere til lovenes formulering.

forhold skulle være anbefalelsesværdig. Hensigten er kun at vise, at den oprindelige dogmatiske tro på folkeviljens ubetingede indre rigtighed, der gav instituttet et klippefast grundlag, og som endnu lever videre i en følelsesmæssig tro på folkets usvigelige instinkt, er en illusion, og at man derfor tvinges til mere realistisk at overveje fordele og ulemper ved folkeafstemningsinstituttet i dets forskellige varianter.

Den almindelige forudsætning for folkeafstemningsinstituttet i dets forskellige varianter er muligheden for en divergens mellem den direkte konstaterende folkevilje og repræsentationen. Hvis en sådan ikke er til stede, har appellen til folket ingen mening. Og omvendt, jo mere udtalt denne mulighed er, des større betydning vil en umiddelbar folkeafgørelse kunne have. Det er derfor vigtigt at overveje, hvilke faktorer der kan tænkes at have indflydelse på forholdet mellem repræsentation og folk.

I denne henseende er det vigtigt at pege på forskellige *specielle* faktorer, der har gjort sig gældende i folkeafstemningens klassiske lande, Schweiz og staterne i U.S.A., men som ikke genfindes i vort land.

### 2« Valgmåden til repræsentationen.

En modsætning mellem folk og repræsentation kan skyldes en valg måde, der ikke sikrer forholdsmæssig repræsentation af forskellige anskuelser. Forholdstalsvalg blev først indført i Schweiz i 1919, og i U.S.A. holder man fortsat fast ved majoritetsvalg. Folkeafstemning tjener, kan man sige, under disse forhold som en regulator over for de meget betydelige vilkårligheder, der kan være forbundet med majoritetsvalg. Majoritetsvalget kan ofte medføre, at det regerende parti ikke har flertal i folket. Adgangen til at indbringe repræsentationens vedtagelser for folket betyder da en tiltrængt bremse på den politiske udnyttelse af det regerende partis uforholdsmæssige magtposition. Folkeafstemning har ikke samme begrundelse under forholdstalsvalgmetoden. Herimod kan det naturligvis ikke anføres, at instituttet fortsat er levende i Schweiz, også efter 1919. Dette forklares tilstrækkeligt ved traditionen, foruden at også andre faktorer kan underbygge referendumsordningen.

2. En modsætning og mistillid i forholdet mellem folk og repræsentation kan dernæst skyldes, at denne sidste trods sin folkevalgte oprindelse ligger under for irregulære indflydelser fra andet hold. Som vi har set, var det i U.S.A. så ubetinget lovgivningsorganernes *korruption*, der førte til referendum-bevægelsen. Det fremgår af den foregående oversigt, at den aldeles herskende opfattelse i Amerika i og for sig ikke ser noget ønskeligt i det direkte demokrati, men alene har indført folkeafstemning, fordi det repræsentative demokrati var forsumpet og ikke længere svarede til sin ide.

3. Modsætningen mellem den *hantonale selvstændighed* og forbundets centraliserede magt har, som nævnt, i Schweiz været den faktor, der i højeste grad har været bestemmende for afstemningernes negative udfald og altså for modsætningen mellem folk og repræsentation. Tilsvarende forhold har gjort sig gældende i Australien.

*Ingen af disse tre vigtige faktorer til politisk begrundelse af folkeafstemningsinstituttet genfindes her i landet.* Det ville derfor i hvert fald være ubegrundet uden videre at overføre referendum og initiativ hertil efter schweizisk og amerikansk forbillede. Det kræver nærmere undersøgelse, om der her i landet af andre grunde er tilstrækkeligt behov for denne korrektion af det repræsentative demokrati.

For at belyse dette spørgsmål går jeg over til særskilt betragtning af folkeafstemningens forskellige typer.

### 1. *Obligatorisk referendum.*

At *generelt* obligatorisk referendum — altså tvungen folkeafstemning om alle love — er en umulighed, allerede af tekniske grunde, turde være indlysende.

Men erfaringerne synes også at tale imod det *specielle* obligatoriske referendum, f. eks. for forfatningsændringer eller andre særlig kvalificerede love. Den vigtigste erfaring forekommer mig at være den, at kun virkelige vigtige og interessevækkende spørgsmål bør forelægges folket til afgørelse — ellers falder deltagerprocenten under tilladeligt minimum, og spørgsmålets afgørelse kommer til at bero på tilfældet. Manglende deltagelse kan skyldes

1) at spørgsmålet ikke er af sådan vigtighed, at vælgerne finder det umagen værd at ulejlige sig til urnerne,

2) at spørgsmålet, skønt af betydelig vigtighed, er ret uomtvistet, således at mange undlader at stemme, fordi de anser udfaldet for givet. Det var som bekendt kun under udfoldelse af en heftig agitation, at man her i landet i 1920 opnåede den fornødne deltagelse i folkeafstemning om grundlovsændring i anledning af de sønderjydske landsdeles indlemmelse (47,5 pct. for, 2, 1 pct. imod). Et par procent mindre og udfaldet havde været en skandale.

Det må nu antages, at det ikke er muligt på forhånd gennem abstrakte kriterier at udsondre de love og andre beslutninger, der opfylder kravene om vigtighed og interesse. Selv grundlovsbestemmelser vil ofte ikke opfylde disse krav, f. eks., når det drejer sig om tekniske eller klart påkrævede ændringer. Ganske vist kan man stimulere fremmødet **ved** — som i vor nuværende forfatning — at forlange en vis deltagelse på den ene eller den anden måde, for at beslutningen skal være gyldig, men man løber da på den anden side den risiko, at vedtagelsen strander, og nødes til en forceret agitation for at imødegå denne fare.

Kravet om en vis deltagelse kan nærmere formuleres på to måder:

*Enten* således, at der kræves, at et vist procenttal skal have stemt for forslaget, således som i Danmark 45 pct., i Estland og Letland 50 pct. Disse krav er i virkeligheden, under hensyn til den typiske ringe deltagelse ved obligatoriske afstemninger, udtryk for krav om kvalificeret majoritet og således af udtalt konservativ natur. De vil ofte kunne bevirke, at en påkrævet reform strander på grund af manglende interesse.

*Eller* således, at der kræves, at et vist procenttal skal have deltaget i afstemningen, således som f. eks. i Irland, hvor mindst halvdelen af vælgerne skal have deltaget. Enhver sådan regel er uheldig, allerede fordi den medfører, at enhver nej-stemme herefter til dels kommer til at virke mod sin hensigt: den bidrager nemlig til at opfylde en af betingelserne for beslutningens vedtagelse.

I lys af disse betragtninger bør det overvejes, om det ikke vil være rigtigt at *afskaffe det obligatoriske referendum efter grundlovens § 94*. I Letland havde man valgt den fremgangsmåde at begrænse det obligatoriske referendum til visse særlige vigtige grundlovsparagraffer. Det forekommer mig dog tvivlsomt, om det er muligt på denne måde at taksere de enkelte bestemmelser. I andre lande, som f. eks. Østrig, er obligatorisk referendum begrænset til totalrevision i modsætning til ændring af en eller flere enkelte paragraffer. Denne sontring er dog ganske udflydende. Det bedste vil formentlig være at indføre fakultativt referendum med lempelige fordringer til initiativet. Alene på denne måde **kan** man sikre sig, at folkeafstemningen altid og alene finder sted, når spørgsmålet på een gang besidder tilstrækkelig vigtighed og interesse hertil.

## II. *Initiativ.*

Det kan lyde meget godt at sige, at folket skal have adgang til selv at fremsætte forslag til afstemning, men vanskeligheden ligger deri, at „folket“, eller den offentlige mening, er en ganske uorganiseret størrelse, der hverken er i stand til umiddelbart at artikulere sig i et bestemt udformet forslag eller objektivt at tilkendegive sig således, at man har sikkerhed for, at der foreligger en virkelig udbredt opinion. Det er derfor i virkeligheden nødvendigt at henlægge initiativ-retten ikke til „folket“, men til et mindre antal af de stemmeberettigede. Man stilles herved overfor et dilemma: Enten må man sætte det antal, der kan rejse initiativ, ret lavt og løber da risiko for, at mindre grupper, der ikke repræsenterer nogen almindelig opinion, kan sætte apparatet i sving. Resultatet bliver, at langt de fleste forslag forkastes. Eller også må man sætte kravene til initiativet så højt, at instituttet i praksis ikke kommer til at betyde noget på grund af de dermed forbundne tekniske vanskeligheder.

Erfaringerne fra andre lande synes afgjort at gå i retning af, at ordningen giver anledning til mange uoverlagte og dårligt baserede forslag med meget høj forkastelsesprocent (70 pct. eller derover).

Efter min mening kan instituttets indførelse, i hvert fald i sin hidtidige skikkelse, ikke anbefales. Vil man indføre noget i den retning, burde det snarest ske på den måde, at fakultativt referendum blev udvidet til også at omfatte forslag, der var blevet forkastet i repræsentationen. Enhver blot nogenlunde betydelig opinions-fraktion vil altid kunne opnå, at et eller andet parti i repræsentationen fremfører et forslag. Man vil herved opnå:

- 1) at forslaget udarbejdes af parlamentarikere med en vis indsigt heri, og
- 2) at de samme garantier, der måtte gælde for etablering af referendum (herunder muligvis tilslutning fra en minoritet indenfor repræsentationen), finder anvendelse også i disse tilfælde og derved sikrer mod ganske ubegrundede folkeafstemninger.

## III. *Fakultativt referendum.*

Det egentlig afgørende problem er derfor efter min mening indførelse af fakultativt referendum.

Spørgsmålet er først og fremmest, om man vil mene, at der i befolkningen er tilstrækkelig følelse af det nedarvede repræsentative systems utilstrækkelighed, der kan motivere en nyordning. Som nævnt gør de specielle motiver, der især har motiveret instituttet i Schweiz og USA., sig ikke gældende hos os. Men herudover er der naturligvis altid mulighed for en divergens mellem folket og repræsentationen, fordi denne er valgt på grundlag af mere almene politiske retningslinier, der ikke behøver at falde sammen med opinionen i enkelte saglige spørgsmål. Jeg skal ganske overlade dette grundspørgsmål til politikernes afgørelse og indskrænke mig til at anføre forskellige mere specielle betragtninger over instituttets virkninger og forudsætninger.

Såvel i Schweiz som i USA. har forudsætningen for referendum været en vidtgående *magtkoncentration* hos repræsentationen. Instituttet virker derigennem som en form for *mindretalsbeskyttelse*. Magtfordelingen mellem rigsdag og kongemagt og mellem de to ting indenfor rigsdagen har tidligere på dette punkt stillet de monarkiske lande i modsætning til de to republikker. Således som forholdene har udviklet sig — og især dersom i realiteten et etkammersystem indføres — er denne forskel udvasket, og forsåvidt kan den stigende magtkoncentration tale for indførelse af denne sikkerhedsventil for, at der ikke gennem

rigsdagen vedtages lovforslag, der ikke har rod i flertallets vilje. Hvilken vægt man vil tillægge dette hensyn, vil dog afhænge af den stilling, man tager til det direkte, respektive det repræsentative demokratis ideologi, altså den betydning, man vil tilskrive den spontane, ofte stemnings- og propagandabestemte folkevilje i modsætning til repræsentationens præsumptivt mere rationelle og velovervejede indstilling. I jo højere grad den moderne stat beskæftiger sig med komplicerede spørgsmål af økonomisk, teknisk eller udenrigspolitisk art, des mere betænkelig må man være ved adgangen til at indanke dens vedtagelser for folkets forum.

Erfaringerne synes at vise, at referendum i det hele og store har fungeret bedre i Schweiz end i USA. De ovenfor citerede oplysninger af Tingsten om de amerikanske vælgeres tilbøjelighed til tankeløst at stemme en bloc på alle samtidig forelagte forslag taler ikke til fordel for den brede mængdes evne til at censurere lovgivningsmagten. I denne forbindelse kan også anføres en sørgelig erfaring fra den australske forbundsstat Victoria. I 1896 blev der forelagt folket 3 spørgsmål til afstemning. Det første gik ud på, om den afstemmende ønskede at beholde den hidtidige helt konfessionsløse skoleundervisning. Det andet og tredie, om han ønskede indført religionsundervisning med anvendelse af visse bønner og psalmer. Majoriteten besvarede alle tre spørgsmål bekræftende, hvilket altså rummede en åbenbar modsigelse (bet. I, bil. A. 27—28).

Den almindelige opfattelse går i retning af, at referendum virker *konservativt* i sædvanlig partipolitisk forstand. Både Brusewitz og Tingsten tager afstand herfra. De henviser til, at referendum også kan bevirke, at reaktionære forslag forkastes. Særlig i USA. er det klart, at instituttet væsentlig har fungeret som en radikal modvægt mod kapitalens „usynlige magt“ i legislaturene. En gennemgang af referendum-praksis i Schweiz viser dog efter min mening, at instituttet aldeles overvejende har virket i politisk konservativ retning. Forholdet er vel det, at den politiske betydning af referendum, der begrebsmæssigt altid kun kan virke negativt og retarderende i forhold til repræsentationens lovgivningsarbejde, vil afhænge af repræsentationens almindelige karakter. Er denne, som i staterne i USA., lavtstående og korrumperet, vil ordningen være i stand til at forhindre dårlige love, der ikke ville være udtryk for socialt fremskridt. Repræsenterer den folkevalgte forsamling derimod i gennemsnit en mere fremskreden elite, virkelige ledere med gennemsnitlig større indsigt og fremsyn end den brede masse, må referendum-censuren formodes fortrinsvis at virke hæmmende på fremskridt, især i perioder med livlig social udvikling.

Der er en efter min mening meget væsentlig betragtning, der ikke er kommet frem i den svenske betænkning. Det er spørgsmålet om, *hvorledes referendum vil fungere i forbindelse med det parlamentariske regeringssystem*. Det må erindres, at hverken Schweiz eller USA. er parlamentarisk styrede stater.

Det er i Schweiz kun en eneste gang hændt, at et negativt udfald af en afstemning har medført politiske konsekvenser (forbundsrådet Welti gik af efter nederlag i spørgsmålet om jernbaneloven 1891, se bet. II, bil. A, 246). Ellers fortsætter regeringen uanfægtet af modgangen, og denne influerer på ingen måde på chancerne for genvalg. Denne reaktion er typisk forbundet med den ikke-parlamentariske regeringsform og medfører, at referendum ikke benyttes som politisk stormmiddel mod regeringen og kun sjældent i politisk demonstrativ hensigt, jfr. anførte sted 280 f.

Det er et spørgsmål, om disse forhold ikke vil stille sig helt anderledes i en stat med parlamentariske styre-traditioner. I denne forbindelse kan en bemærkelsesværdig bestemmelse i den tidligere estiske forfatning anføres. Efter denne skulle i tilfælde af, at folket forkaster en lov, der er vedtaget af lovgivningsmagten, (eller vedtager en lov, der



forkastes af denne), nyvalg udskrives inden en frist af 75 dage (bet. II, bil. C. 53). Det vil altså sige, at negativt referendum-udfald betragtes som parlamentarisk nederlag for regeringen. Det er klart, at dersom dette syn fæstner sig — og meget taler efter min mening for, at dette vil blive tilfældet — vil referendums-instituttet kunne benyttes som politisk brækjern på en måde, der er ganske ukendt i Schweiz og USA., og som i høj grad vil være egnet til at forhindre en rolig og nogenlunde stabil udvikling og i stedet for fremme de hyppige regeringsskifter og hele den labilitet, der i visse lande har truet med at ruinere eller virkelig *har* ruineret demokratiet. Meningen med referendum er at udskille et enkelt sagligt spørgsmål fra den almindelige politiske konstellation. Men lader dette sig gøre i parlamentarisk styrede lande? Vil ikke minoriteten gribe enhver lejlighed til at sabotere flertallets lovgivning og udnytte eventuelt nederlag for regeringen til ministerstorm eller krav om nyvalg?

I forbindelse hermed står spørgsmålet: *hvem* der skal kunne begære referendum. Hvis dette, som i instituttets klassiske land, skal kunne ske på begæring af et vist antal vælgere, stilles man i større stater over for det dilemma, at tallet enten må være ret lavt — og da let vil kunne give anledning til misbrug i obstruktions-hensigt eller som taktisk middel, eller også må sættes ret højt — og da af tekniske grunde gør det vanskeligt eller umuligt at samle de fornødne underskrifter. Antagelig bl. a. af denne grund er man i de nyere forfatninger gået over til at kombinere kravet om vælgerbegæring med forudgående begæring fra en vis minoritet indenfor repræsentationen (f. eks. en trediedel af denne + 10 pct. af vælgerne). Hermed begrænses i væsentlig grad muligheden for, at små fraktioner kan benytte ordningen i obstruktions-øjemed. Samtidig mister den folkelige kontrol ganske vist for en del sin mening. Erfaringerne fra Schweiz viser jo, at det ikke er ualmindeligt, at referendum begæres og fører til forkastelse, skønt en lov har været vedtaget med stort flertal i repræsentationen. Desuden bliver det et spørgsmål, om der da er nogen mening i at opretholde krav om vælgertilslutning, idet man skulle tro, at en betydelig minoritet indenfor rigsdagen som oftest må kunne mønstre en vælgertilslutning på omkring 10 pct. Det beror på en skønsmæssig afvejning af forskellige hensyn, hvorledes man under disse forhold vil regulere initiativet. Jeg for min part vil være mest tilbøjelig til at betone faren for misbrug og politisk udnyttelse og derfor mene, at man bør lægge vægt på, at der haves sikkerhed for, at referendum kun anvendes, når det er godtgjort, at en virkelig betydelig minoritet står bag ønsket herom. Denne minoritet skal kunne udtrykkes enten ved folkebegæring af et ret stort antal vælgere (ca. 25 pct.) eller ved begæring af en meget betydelig minoritet indenfor rigsdagen (ca. 40 pct.). Taget på denne måde er referendums bærende idé ikke, at folket principielt har ret til at kontrollere enhver beslutning af repræsentationen, men en garanti for, at der ikke uden kontrolmulighed vedtages love, når der objektivt er grundlag for tvivl om, at disse stemmer med folkeviljen, enten fordi de er vedtaget med kneben majoritet (under 60 pct.), eller fordi det har været muligt at rejse en betydelig folketilkendegivelse imod dem.

Jeg vil hermed ikke have sagt, at de førnævnte betænkeligheder kan anses for overvundne, men kun, at det må anbefales, at begrænse initiativet stærkt, dersom man holder fast ved, at referendum skal indføres.

Spørgsmålet om folkeafstemnings forhold til det parlamentariske system blev derimod drøftet ret indgående i den norske parlamentariske valgordningskommissions indstilling af 27. november 1924 (113 f., 126). Flertallet kom til det resultat, at folkeafstemning ikke vil være uforenelig med det parlamentariske system. Men herved må erindres, at kommissionen alene havde frivilligt referendum efter stortingsbeslutning for øje. Sagen stiller sig helt anderledes, når et mindretal indenfor rigsdagen kan kræve afstemning. Et enkelt

medlem af kommissionen var dog af den opfattelse, at selv frivilligt referendum kan give anledning til svære forstyrrelser.

Han udtalte:

„Hvorledes „Parlamentarismen" skal kunne forliges med bindende folkeafstemninger, trods kommissionsflertallets udførlige behandling af spørgsmålet, er et problem. Et stortingsflertal, hvortil den parlamentariske regering trygt kan støtte sig, kan en skønne dag få en stor og vigtig sag, måske en programsag, som er bragt til ønskelig afgørelse eller ganske nær frem til en sådan, slået ned ved folkeafstemning, medens *oppositionen*, mindretallet i stortinget, vil stå som *sejrherr*. Situationen vil hverken være behagelig eller let at ordne. Regeringen kan vægre sig ved at blive siddende med administrationen, efter at det er krævet, at der skal administreres anderledes, end den finder rigtigt eller stemmende med sit og stortingsflertallets program. Stortingsnertallet vil selv være svækket ved nederlaget. Og *oppositionen* vil, til trods for sit flertal i „folket", være helt ude af stand til at danne noget nyt ministerium, som overhovedet kan regere med det eksisterende storting. Forholdet vil let blive meget forviklet, det må blive det, når en regering skal have to forskellige „overherrer" og disse kommer i strid med hinanden," (N. Skaar, a. st. 135).

Der vil i alle tilfælde være forskellige *tekniske ulemper* forbundet med referendum.

Med hensyn til lovenes *ikrafttræden* nød es man til at indføre en normal referendumsfrist, inden hvilken en lov ikke træder i kraft (medmindre den erklæres for hastende og dermed unddrages folkeafstemning). Når referendum kan begæres af en vis minoritet indenfor rigsdagen, behøver denne frist kun at være ganske kort, nogle få dage. I tilfælde af folkebegæring er det derimod nødvendigt — om man ikke på forhånd vil illudere hele ordningen — at give en betydelig frist. I Schweiz og U.S.A., er denne på 60—90 dage.

*Kontrollen med navne-indsamlingen* såvel hvad angår underskrifternes ægthed som de pågældendes berettigelse til at deltage i afstemningen, nødvendiggør et stort administrativt apparat. Dette besvær, i forbindelse med referendumsfristens ulemper, kan bære for at sløjfe folkebegæringen.

Endelig er der i monarkiske lande det formelle problem om forholdet til den *kongelige sanktions-ret*. Det rette vil formentlig være at betragte rigsdagens vedtagelse og den positive folkeafstemning som en helhed, i forhold til hvilken kongen beholder sin formelle sanktions-ret. Loven underskrives herefter ikke før efter referendumsfristens udløb. Negativt udfald udelukker — ligesom nedstemning i rigsdagen — at et forslag kan sanktioneres af kongen. Positivt udfald stiller ham — ligesom vedtagelse i rigsdagen — formelt frit.

Som resume af disse betragtninger kan anføres:

#### Vedrørende parlamentarisk referendum:

Parlamentarisk referendum kan indføres uden at bryde med det repræsentative demokratis nedarvede ideer, dels som voldgifts-referendum, på initiativ enten af kongen eller af rigsdagen (folketinget), dels som egentlig frivilligt referendum, på initiativ af kongen og rigsdagen i forening ved lov. Det spiller mindre rolle, om afstemningen er konsultativ eller decisiv.

### Vedrørende anti-repræsentativt referendum:

1. Den ideologiske begrundelse for folkeafstemnings-instituttet, der fører tilbage til Rousseau og hans lære om det direkte demokrati, hviler til dels på uholdbare dogmatiske forestillinger om folkevillens ufejlbarlige karakter.

2. Tre vigtige realpolitiske faktorer, der har motiveret instituttets opkomst i Schweiz og U.S.A. — nemlig majoritetsvalg (begge steder), lovgivningsmagtens korrupsion (U.S.A.) og modsætningen mellem den kantonale selvstændighed og forbundsmagten (Schweiz) gør sig ikke gældende i vort land.

3. Obligatorisk referendum, har i praksis vist sig uheldigt, fordi der herefter ikke er garanti for, at de forelagte spørgsmål er af sådan vigtighed og interesse, at folket deltag i afstemningen i tilstrækkeligt omfang til, at denne kan tages som udtryk for en virkelig opinion.

4. Initiativ har i praksis vist sig uheldigt, fordi den uorganiserede vælgerskare savner mulighed for at forberede et forslag, der med sandsynlighed bæres oppe af en betydelig opinion.

5. Det afgørende spørgsmål er indførelse af fakultativt referendum.

Dette må formodes i vort land at ville virke overvejende i politisk konservativ retning.

Et særligt vigtigt spørgsmål er, hvorledes det vil fungere under parlamentarisk styre. Det må befrygtes at blive misbrugt i obstruktions-øjemed og som taktisk middel til at vælte regeringen. Den heraf følgende labilitet i styret er en fare for demokratiet.

Dersom ønsket om at indføre referendum fastholdes, taler det omtalte hensyn, i forbindelse med referendums-fristens ulemper og besværet ved at kontrollere den folkelige begæring, for at lægge initiativet hos en betydelig minoritet inden for repræsentationen.

6. Positivt udfald af afstemningen bør formelt ikke være decisivt i forhold til den kongelige sanktions-ret.

POUL ANDERSEN  
Professor, dr. jur.  
ALF ROSS  
Professor, dr. jur. et phil.

BUag 11.

*København, den 16. november 1951.*

*Til formanden for forfatningskommissionens udvalg 1,  
hr. folketingsmand Holger Eriksen.*

Under henvisning til hr. folketingsmandens skrivelse af 19. oktober 1951 fremsender vi hoslagt den ønskede fortegnelse over sådanne love for årene 1946—50 inklusive, der antages at falde under grundlovsforslag 1939 § 60, stk. 6. Ved udarbejdelse af fortegnelsen har vi anlagt følgende fortolkningssynspunkter.

Da stykket fremtræder som en undtagelsesbestemmelse, der unddrager visse kategorier af love fra den ved paragraffens foregående stykker hjemlede adgang til at kræve et lovforslag underkastet folkeafstemning, må det antages, at stykke 6 kun finder anvendelse på sådanne love, der i deres helhed eller dog i det væsentlige angår de emner, der anføres i stykket. I modsat fald ville det være muligt i en hvilken som helst lov at optage en enkelt bestemmelse, f. eks. om lønnings- eller skatteforhold, at unddrage den fra den normale adgang til at kræve folkeafstemning. På den anden side vil den fortolkning, der her forsvarer, ikke lægge nogen hindring i vejen for, at lovbestemmelser, der efter deres indhold falder under stykke 6, gennemføres uden adgang til folkeafstemning, idet det altid vil være muligt at udskille disse fra et større kompleks og at gennemføre dem ved særskilt lov. Ud fra det her angivne fortolkningssynspunkt har vi ikke på fortegnelsen medtaget love, der som underordnet bestanddel af en almindelig ordning, f. eks. af ind- og udførsel af fisk, af udførsel af landbrugsprodukter eller af årets hvedehøst, indeholder enkelte bestemmelser om afgifter eller bemyndigelse til at fastsætte sådanne. Det siger sig selv, at det efter omstændighederne må bero på et skøn, om en lov i det væsentlige angår et i stykke 6 omhandlet emne, og at afgørelsen heraf derfor kan være tvivlsom.

Det er antaget, at lønningslove ikke blot omfatter love om lønninger i snævrere forstand, men også om pensioner og andre lignende ydelser som omhandlet i tjenestemandsløven.

Det kan være tvivlsomt, om „Indfødsretslove“ kun omfatter naturalisationslove eller også love om almindelig erhvervelse og fortabelse af indfødsret. Vi har fundet det mest naturligt at antage, at udtrykket alene sigter til love, der tildeler bestemte personer indfødsret, da der ikke synes at være nogen rimelig grund til, at love om almindelige regler for erhvervelse og fortabelse af indfødsret skulle indtage en særstilling.

Det er antaget, at „Love om direkte og indirekte skatter“ foruden skatter i snævrere forstand også omfatter afgifter af forskellige arter, der indgår i statskassen, derimod ikke gebyrer og ej heller afgifter, over hvilke der rådes i særligt øjemed, f. eks. til udligning af priser eller ved henlæggelse til et særligt fond.

Stykkets øvrige udtryk har ikke ved fortegnelsens affattelse givet anledning til sådan tvivl, at vi har fundet anledning til at gøre bemærkning herom.

**Poul Andersen.**

**Alf Ross.**

Fortegnelse over sådanne love i 1946—50 inkl., der må antages at falde ind *under* bestemmelsen i grundlovsforslaget af 1939 § 60, stk. 6.

1946

Nr.	Datum	
25	31. Jan.	Lov om Omsætningsafgift af Motorkøretøjer.
58	18. Pebr.	Lov om ændrede Fradragsregler ved Beskatningen af fast Ejendom.
134	30. Marts	Lov om Udskrivning af Indkomst- og Formueskatten til Staten for Skatteaaret 1946—47.
135	30. Marts	Lov om Ændr. i Lov om en særlig Stempelafgift ved Overdragelse af offentlige Værdipapirer.
136	30. Marts	Lov om midlert. Forlængelse af Lov om Ændr. i Tjenestemandsloven og af Lov om forskellige midlertidige Ydelser til Folkekirkenes Præster.
139	30. Marts	Lov om Ændr. af Lov om Tilvejebringelse af Midler til beskæftigelsesfremmende Foranstaltninger.
140	30. Marts	Lov om Ændr. i Lov om Omsætningsafgift af Chokolade- og Sukkervarer m. v.
141	30. Marts	Lov om Forlængelse af Lov om Ændr. i Toldloven.
142	30. Marts	Lov om Statsgaranti ved Betalingsaftaler med Udlandet og om Udstedelse af Statsforskrivninger i Forbindelse med saadanne Aftaler.
162	30. Marts	Lov om midlert. Tillæg til Lov om Afgift af Motorkøretøjer m. v.
170	30. Marts	Lov om Ophævelse af visse Bestemmelser om Erlæggelse af Afgift til vedk. Kommunes Fattigkasse ved Omsætning af faste Ejendomme m. m.
191	30. Marts	Finanslov for Finansaaret 1946—47.
238	3. Maj	Lov om Optagelse af Statslaan samt om fortsat Udstedelse af Statsobligationer, -gældsbeviser, Skatkammerbeviser og Spareobligationer.
243	4. Maj	Lov om midlert. Forhøjelse af Forbrugsafgifterne.
273	15. Maj	Lov om Ændr. i Lov om Bevarelse af Enkepensionsret ved Separation og Skilsmisse.
301	6. Juni	Lov om Statens Tjenestemænd.
319	14. Juni	Lov om Udskrivning af en Krigskonjunkturskat m. v. for Skatteaaret 1946—47.
320	14. Juni	Lov om Forlængelse af Skattefritagelsen til Staten af nyopførte Bygninger.
358	29. Juni	Lov om Forlængelse af Lov om midlert. Afgift af Arv.
378	12. Juli	Lov om Ændr. i Lov om personlig Skat til Kommunen.
381	12. Juli	Lov om Indfødsrets Meddelelse.
386	12. Juli	Lov om Pensionering af civile Funktionærer, Haandværkere og Arbejdere ved Hæren og Søværnet m. v.
387	12. Juli	Lov om Ændr. af Revisionsbestemmelsen i Loven om Grundstigningsskyld.
388	12. Juli	Normeringslov for Finansaaret 1946—47.
389	12. Juli	Lov om Ændr. af Lov om Afgift af offentlige Forestil <sup>1</sup> inger og Fremvisninger m. m.
390	12. Juli	Lov om Bemyndigelse til Optagelse af Statslaan.
391	12. Juli	Lov om Udskrivning af en Formuestigningsafgift og et Stabiliseringslaan.
403	12. Juli	Tillæg til Lov om Vederlag og Pension m. v. for Ministre.
414	12. Juli	Lov om Lønninger m. m. til Folkeskolens Lærere.
417	12. Juli	Lov om Folkekirkenes Lønningsvæsen i København og paa Frederiksberg.
418	12. Juli	Lov om Folkekirkenes Lønningsvæsen uden for København og Frederiksberg m. m.
447	14. Aug.	Lov om midlert. Forbrugsafgifter.
476	2. Sept.	Tillægsbevillingslov for Finansaaret 1945—46.
536	31. Okt.	Lov om Forlængelse af Lov om midlert. Toldafgifter.
537	31. Okt.	Lov om Afgift paa Omsætning af stærke Drikke.

## 1946

Nr.	Datum	
538	31. Okt.	Lov om midlert. Forbrugsafgifter m. m.
555	15. Nov.	Lov om Udstedelse af Statsforskrivninger i Anledning af Danmarks Stilling som Medlem af den internationale Valutafond og den internationale Bank.
556	15. Nov.	Lov om fortsat Udstedelse af visse Statsobligationer, -gældsbeviser. Skatkammerbeviser og Spareobligationer.
598	13. Dec.	Lov om Ændr. i Lov om Statsgaranti ved Betalingsaftaler med Udlandet og om Udstedelse af Statsforskrivninger i Forbindelse med saadanne Aftaler.
605	22. Dec.	Lov om Forlængelse af midlertidig Ændring i Regler om Indkomst- og Formueskat til Staten.
606	22. Dec.	Lov om Tillæg til Pensioner m. v.
607	22. Dec.	Lov om afgift af Konsum-Is.
638	30. Dec.	Lov om Ændr. i Lov om en fælleskommunal Udligningsfond.
641	30. Dec.	Lov om Fradrag for Hustrus Indkomst ved selvstændig Virksomhed ved Paaligning af Indkomstskat til København, Frederiksberg og Gentofte Kommuner.

## 1947

Nr.	Datum	
6	11. Jan.	Lov om Forrentning af Tilsvær af for lidt erlagt Skat til Staten, Kommunen og den fælleskommunale Udligningsfond m. v.
30	4. Febr.	Lov om Ændr. i Lov om Omsætningsafgift af Motorkøretøjer.
31	4. Febr.	Lov om Indfødsrets Meddelelse.
35	4. Febr.	Lov om Forlængelse af Skattefritagelse af nyopførte Bygninger.
48	18. Febr.	Lov om ændrede Fradragregler ved Beskatningen af fast Fjendom.
54	27. Febr.	Lov om Ændr. i Lovgivningen om personlig Skat til Kommunen (Børnefradrag og Fradrag for Hustrus Indkomst).
67	15. Marts	Lov om midlert. Tillæg til Lov om Afgift af Motorkøretøjer.
81	15. Marts	Lov om Forlængelse af Lov om midlert. Afgift af Arv.
82	15. Marts	Lov om Forlængelse af Lov om Ændr. i Toldloven.
83	15. Marts	Lov om Forhøjelse af Totalisator afgiften.
88	15. Marts	Lov om Til vejbringe <sup>1</sup> se af Midler til beskæftigelsesfremmende Foranstaltninger.
94	15. Marts	Lov om Ændr. i Stempeloven.
121	15. Marts	Lov om Udskrivning af Indkomst- og Formueskatten til Staten for 1947—48.
227	15. Marts	Finanslov for 1947—48.
370	15. Marts	Normeringslov for 1947—48.
97	22. Marts	Lov om Indfødsrets Meddelelse.
250	2. Juni	Lov om midlert. Forhøjelse af Omsætningsafgiften af Chokolade- og Sukkerverer m. m.
237	4. Juni	Lov om Optagelse af Statslaan i Den internationale Bank for Genopbygning og økonomisk Udvikling.
238	4. Juni	Lov om Indfødsrets Meddelelse.
255	4. Juni	Lov om Ændr. i Lov om Afgift af Arv og Gave.
257	4. Juni	Lov om Pensioner i Anledning af Tronskiftet.
350	4. Juni	Lov om Tillægsbevilling for Finansåret 1946—47.
374	4. Juni	Lov om Tillæg til Normeringslov 1947—48.
428	4. Juni	Lov om Kong Frederik den Niendes Civilliste.
429	4. Juni	Lov om Aarpenge for Prins Knud som Tronfølger.
430	4. Juni	Lov om Aarpenge for Dronning Alexandrine.
385	30. Sept.	Lov om Ændr. i Lov om Formuestigningsafgift og Stabiliseringslaan.
386	30. Sept.	Lov om Forlængelse af forskellige Forbrugsafgifter.
502	10. Dec.	Lov om midlert. Omsætningsafgift af Pelsvarer og Pelskind.
532	22. Dec.	Lov om Ændr. i Lov om Statsgaranti ved Betalingsaftaler med Udlandet ni. v.
533	22. Dec.	Lov om Forhøjelse af den overordentlige Indkomstskat af Aktieselskaber for 1947—48.
534	22. Dec.	Lov om Forlængelse af forskellige Forbrugsafgifter.
535	22. Dec.	Lov om Forlængelse af visse Bestemmelser i Lovbek. om midlert. Ændr. i Reglerne om Paaligning af Indkomst- og Formueskat til Staten m. v.
536	22. Dec.	Lov om fortsat Udstedelse af visse Statsobligationer, Statsgældsbeviser og Stats-Spareobligationer.
548	22. Dec.	Lov om Tillæg til Normeringslov for 1947—48.

## 1948

Nr.	Datum	
98	23. marts	Lov om indfødsrets meddelelse.
99	23. marts	Lov om forlængelse af visse forbrugsafgifter m. m.
100	23. marts	Lov om forlængelse af lov om midlert. toldafgifter og om ændr. i toldloven.
101	23. marts	Lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for 1948—49.
118	23. marts	Lov om ændr. i lov om en fælleskommunal udligningsfond.
123	23. marts	Lov om udstedelse af stats-præmieobligationer.
140	23. marts	Finanslov 1948—49.
151	23. marts	Normeringslov 1948—49.
177	30. april	Lov om forlængelse af lov om midlertidig omsætningsafgift af pelsvarer og pelsskind.
193	4. maj	Lov om midlert. forhøjelse af benzinafgiften.
207	15. maj	Lov om forhøjelse og forlængelse af forskellige forbrugsafgifter.
218	24. maj	Lov om tillægsindkomstskat til staten af personer samt om forhøjelse af den overordentlige indkomstskat af aktieselskaber.
252	9. juni	Lov om indfødsrets meddelelse.
277	9. juni	Lov om bemyndigelse til optagelse af statslån.
305	30. juni	Tillægsbevillingslov 1947—48.
308	2. juli	Lov om ændr. i lov om statens tjenestemænd.
309	2. juli	Lov om optagelse af statslån i U.S.A.
437	30. okt.	Lov om midlert. løntillæg til statens tjenestemænd m. fl.
499	14. dec.	Lov om ændr. i lov om statens tjenestemænd.
517	22. dec.	Lov om indfødsrets meddelelse.
519	22. dec.	Lov om forlængelse af midlert. ændr. i reglerne om påligning af indkomst- og formueskat til staten m. v.
531	22. dec.	Lov om fortsat udstedelse af stats-spareobligationer.

## 1949

Nr.	Datum	
83	8. marts	Lov om ændr. i lov om personlig skat til kommunen.
113	31. marts	Lov om forlængelse af forskellige forbrugsafgifter m. m.
114	31. marts	Lov om forlængelse af lov om ændr. i toldloven.
115	31. marts	Lov om forlængelse af lov om midlert. toldafgifter.
130	31. marts	Lov om optagelse af statslån i Amerikas Forenede Stater.
131	31. marts	Lov om midlert. tillæg til lov om afgift af motorkøretøjer m. v.
134	31. marts	Lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for skatteåret 1949—50..
149	31. marts	Lov om ændr. i lov om personlig skat til kommunen.
161	31. marts	Normeringslov for 1949—50.
167	31. marts	Finanslov for 1949—50.
158	12. april	Lov om indfødsrets meddelelse.
199	12. april	Lov om lønninger og pensioner for lærere ved folkeskolen på Færøerne.
289	14. juni	Tillægsbevillingslov I.
323	5. juli	Tillægsbevillingslov II for 1948—49.
484	23. nov.	Lov om tillæg til normeringslov for 1949—50.
485	23. nov.	Lov om midlert. løntillæg til statens tjenestemænd m. fl.
499	8. dec.	Lov om ændr. af lov om afgift af offentlige forestillinger og fremvisninger m. m.
498	9. dec.	Lov om nedsættelse af benzinafgiften.
507	14. dec.	Lov om ændr. i lov om midlert. forbrugsafgifter m. m.
512	19. dec.	Lov om indfødsrets meddelelse.
518	19. dec.	Lov om forlængelse af gyldigheden af bestemmelserne i lovbek. om midlert. ændr. i reglerne om påligning af indkomst- og formueskat til staten.

## 1950

Nr.	Datum	
1	31. marts	Finanslov 1950—51.
4	27. maj	Lov om tillægsbevilling for 1949—50.
2	27. maj	Lov om indfødsrets meddelelse.
7	20. dec.	Lov om indfødsrets meddelelse.
20	27. jan.	Lov om ændr. i lov om personlig skat til kommunen.

1950

- | Nr.        | Datum            |   |
|------------|------------------|---|
| 68         | 28. feb.         | Lov om afgift af parfumer, toiletmidler m. v.   |
| <b>109</b> | <b>21. marts</b> | Lov om udredelse af pensioner ved tronskifte.   |
| <b>127</b> | <b>31. marts</b> | Lov om forlængelse af forskellige forbrugsafgifter m. m.  |
| 128        | 31. marts        | Lov om forlængelse af lov om ændr. i toldloven.   |
| 129        | 31. marts        | Lov om forlængelse af lov om midlert. toldafgifter.   |
| 144        | 31. marts        | Lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for 1950—51.  |
| 145        | 31. marts        | Lov om totalisatorspil.   |
| 146        | 31. marts        | Lov om ændr. af lov om tilvejebringelse af midler til beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.   |
| <b>148</b> | <b>31. marts</b> | Lov om midlert. ændr. i lov om en fælleskommunal udligningsfond.  |
| 156        | 31. marts        | Norne rings lov for finansåret 1950—51.   |
| 166        | 28. april        | Lov om ændr. i toldloven.   |
| 216        | 27. maj          | Lov om ændr. i lov om omsætningsafgift af motorkøretøjer.   |
| 231        | 27. maj          | Lov om forældelse af visse skattekrav.  |
| 232        | 27. maj          | Lov om udstedelse af skattekammerbeviser.   |
| 233        | 27. maj          | Lov om midlert. løntillæg til statens tjenestemænd m. fl.   |
| 234        | 27. maj          | Lov om ændr. i tjenestemandsløven.  |
| <b>244</b> | <b>27. maj</b>   | Lov om tillæg til normeringslov for finansåret 1950—51 m. m.  |
| 255        | 27. maj          | Lov om ændr. i lov om motorkøretøjer, lov om afgift af motorkøretøjer m. v. og Lov om afgift af benzin.   |
| 260        | 27. maj          | Lov om afgift af forlystelser.  |
| 265        | 27. maj          | Lov om grundstigningskyld.  |
| 436        | 19. nov.         | Lov om ændr. i forbrugsafgiftslovene og toldloven.  |
| <b>437</b> | <b>19. nov.</b>  | Lov om omsætningsafgift af forskellige varer m. v.  |
| 438        | 19. nov.         | Lov om midlert. tillægsafgift af visse motorkøretøjer m. v.   |
| 439        | 19. nov.         | Lov om afgift af rejsevaluta m. v.  |
| 452        | 25. nov.         | Lov om tillægsindkomstskat for personer for skatteåret 1951—52.   |
| 453        | 25. nov.         | Lov om bunden opsparing for skatteårene 1950—52.  |
| <b>454</b> | <b>25. nov.</b>  | Lov om udskrivning af en værneskat.   |
| 490        | 20. dec.         | Lov om forlængelse af og tilføjelse til visse bestemmelser i lovbek. om midlert. ændr. i reglerne om påligning af indkomst- og formueskat til staten. |
| <b>491</b> | <b>20. dec.</b>  | Lov om ændr. i lov om statsgaranti ved betalingsaftaler med udlandet m. v.  |



## Referat af professor N. Herlitz's foredrag i forfatningskommissionen den 24. november 1949.

På et pleDarmøde i forfatningskommissionen torsdag den 24. november 1949 holdt professor N. Herlitz, Stockholms Högskola, et foredrag om den svenske justitieombudsmands-institution og oifentlighedsprincippet i den svenske forvaltning.

*Professor Herlitz* redegjorde indledningsvis for de svenske bestemmelser om justitieombudsmandens funktioner.

Justitieombudsmanden kan tage initiativet til ny lovgivning, — hvilket dog ikke sker i særlig stor udstrækning. Men hans hovedopgave er indgriben i konkrete tilfælde i anledning af iagttagelser, han har gjort under sit arbejde. Dette arbejde udfører han helt selvstændigt. Rigsdagen giver ham ikke instruktioner. Han afgiver visselig en årlig beretning til rigsdagen, men ikke med det formål, at rigsdagen skal tage standpunkt, selv om det naturligvis kan forekomme, at „första lagutskottet" under sin granskning af justitieombudsmandens beretning finder anledning til at fremkomme med bemærkninger.

I almindelighed kan det siges, at justitieombudsmands-institutionen fra alle sider anses som en nyttig institution i statslivet. Det hører til justitieombudsmandens opgaver at føre kontrol med domstolene; måske er hans opmærksomhed ofte i særlig grad koncentreret på dette område, fordi de skiftende justitieombudsmænd oftest har været domstolsjurister, selv om man undertiden har anbefalet også en gang imellem at vælge en advokat eller en videnskabeligt arbejdende jurist. Justitieombudsmandens vigtigste opgave er imidlertid kontrollen med statens administration. I parantes kan det bemærkes, at der har været rejst spørgsmål om at udvide justitieombudsmandens funktioner til også at omfatte den kommunale administration. Der var her ikke tænkt på de folkevalgte tillidsmænd, men på tjenestemændene i de kommunale administrationer. Tanken har imidlertid ikke været populær, og man kan sikkert sige, at emnet nu ikke er på dagsordenen.

Størst betydning har det, at justitieombudsmanden kan gribe ind, hvor han har den opfattelse, at de fejl, som er begået, er egnet til at „bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter".

Justitieombudsmanden foretager adskillige inspektionsrejser rundt i landet, ligesom omtale i aviserne ofte fører til, at han bliver opmærksom på opståede sager. Hvem som helst kan klage til justitieombudsmanden, men naturligvis vil det hyppigst være de forurettede, der selv gør det. Det må betragtes som en stor fordel, at de forurettede kommer til at nyde godt af justitieombudsmandens bistand, hvis der rejses sag. Herved anerkendes den „lille private" mands interesser som en almen interesse.

Hvad er så resultatet af justitieombudsmandens indgriben? Lad mig først betone, at justitieombudsmanden utvivlsonst udretter meget i al stilhed under inspektionsrejserne rundt i landet. Han giver her megen vejledning til underordnede myndigheder, uden at

der herom nedfældes noget skriftligt. Men det principielt vigtigste er, at hvor han skønner det nødvendigt, rejser justitieombudsmanden tiltale hos domstolene mod tjenestemænd. Han er påtalemyndighed i sådanne sager.

I Sverige kan borgerne ikke ved de almindelige domstole få ændret en administrativ afgørelse, således som det er tilfældet i Danmark. Derimod kan tjenestemændene idømmes strå af, hyppigst bøder, når de har udvist udygtighed i embedet. I Sverige lægges ansvaret på den, der har udført forvaltningsakten; ligesom han kun i begrænset omfang er underkastet sine overordnede tjenesteforskrifter, er han heller ikke dækket af deres ansvar.

Det væsentlige og værdifulde i den svenske ordning er naturligvis iøvrigt ikke at få embedsmanden idømt straf, men at fastslå, hvad der er rigtig lovfortolkning og rigtig brug af det frie skøn. Ofte nøjes justitieombudsmanden med at fastslå, at der er begået fejl, uden at han dog finder grund til at rejse tiltale. De skriftlige bemærkninger, han i sådanne tilfælde har rettet til vedkommende tjenestemand, aftrykkes i den beretning, han hvert år afgiver til rigsdagen.

Iøvrigt står og falder justitieombudsmands-embedets betydning med den personlige autoritet hos den mand, der beklæder det. Hyppigst har man til stillingen valgt en 40—45-årig domstolsjurist, som rigsdagen har fået øje på. Lad mig her bemærke, at de svenske rigsdagsmænd får personligt kendskab til adskillige yngre jurister, idet disse i vidt omfang virker som sekretærer for rigsdagsudvalgene og i kongelige komiteer, hvor rigsdagsmænd er medlemmer. Oftest har justitieombudsmandens stilling været et gennemgangsled til stillingen som justitieråd. For at hindre en alt for hyppig skift har man nu forhøjet justitieombudsmandens løn, så den er den samme som højesteretsdommernes, og givet ham pensionsret, og man har forlænget hans valgperiode til 4 år. Imidlertid er der enighed om, at det helst ikke bør være en slutstilling. Det gælder om, at justitieombudsmanden ikke gror alt for fast i embedet. På den anden side kan det ikke nægtes, at han derved i nogen grad bliver afhængig af regeringen med hensyn til sin videre karriere. Hertil er dog at sige, at hans kritik som oftest vil være rettet mod et underordnet administrativt organ, uden at ministeren efter svensk ret reelt eller formelt rammes heraf. Det kan tilføjes, at embedet som justitieombudsmand sjældent besættes ud fra politiske synspunkter, netop en følge af, at hans kritik ikke opfattes som rettet mod den siddende regering.

#### *Offentlighedsprincippet i den svenske forvaltning.*

Det væsentlige i den svenske ordning er, at private har adgang til at forlange at få dokumenter at se hos myndighederne eller at få afskrifter af dem. Som hovedregel skal alle dokumenter være tilgængelige for offentligheden — ansøgninger, ekspeditioner, dokumenter oprettet hos myndighederne etc. Denne adgang er i Sverige ikke begrænset til sagens parter, således som det er tilfældet efter den danske lov af 2. februar 1866. Offentligheden har ret til at få dokumenterne, så snart de foreligger, ikke blot som i Danmark, efter at afgørelsen er truffet. Tanken bag den svenske ordning er, at myndighedernes beslutninger skal træffes så at sige i offentlighedens påsyn, og vi tillægger den medborgerlige opdragelse, der herved kan ske, væsentlig betydning. Måske kan man tro, at der her er tale om en blåøjet ideologi; men faktisk hviler ordningen på en gammel historisk tradition. Der fremkommer omgående kritik af myndighederne, når disse efter offentlighedens opfattelse handler fejlagtigt.

Ordningen benyttes i stor udstrækning af pressen, der her har en bekvem adgang

til at få oplysninger. Pressen følger med på forskellig måde, bl. a. ved at telegrambureauerne sender folk op i ministerierne for at undersøge, om noget af interesse foreligger. Et vigtigt resultat bliver, at i Sverige er tjenestemændene indstillet på at give pressen de fornødne oplysninger; de har slet ikke samme tavshedspligt som i Danmark. Tjenestemændene ved også, at hvis de nægter at give oplysningerne, forlanger den, der spørger, at se selve akterne.

Myndighedernes synspunkter bliver almindelig bekendt og indgår i den offentlige debat.

Der er på den anden side ingen grund til at skjule, at systemet har bivirkninger, der ikke er ønskelige. Der kan være sager så ømtålelige, at de ikke bør omtales offentligt. Den særlige „sekretess“ -lov fastsætter derfor en lang række undtagelser. En af de uønskede følger af offentlighedsprincippet bliver måske en for stor forsigtighed fra myndighedernes side, når de skal udtrykke sig skriftligt. En anden risiko er, at ordningen kan misbruges i den økonomiske konkurrence.

Som konklusion kan jeg sige, at vi i Sverige betragter offentlighedsprincippet som noget umisteligt. Vanskelighederne ved offentligheden er naturligvis forskellige ved forskellige slags dokumenter. Mindst vanskeligt er det, at selve den trufne afgørelse bliver offentligt bekendt, derefter følger vel i rækkefølge private personers udtalelser, udtalelser indhentet fra offentlige myndigheder og sidst myndighedernes egne interne overvejelser.

Der er særlig grund til at understrege offentlighedens så at sige konstitutionelle betydning — dens betydning i politikken. Det har efter vor opfattelse stor betydning, at regeringen er under offentlig kontrol ved hjælp af argumenter, der stammer fra myndighederne selv. Alle får f. eks. at vide, hvilket standpunkt länsstyrelser og centrale ämbetsverk har indtaget i lovgivningsspørgsmål, og man kender de militære chefers synspunkter contra forsvarsministeriets. Via offentlighedsprincippet får også de svenske rigsdagsmænd mere føling med administrationen, end tilfældet er i Danmark. Tænk bare på de svenske propositioner, der jo er meget udførlige.

#### *Litteratur:*

*Omjustitieombudsmanden:* Alexanderson, Svensk Juristtidning 1941 s. 624 ff.. Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag s. 56 ff.; årliga redogörelser för praxis i Förvaltningsrättslig Tidsskrift.

Nordisk administrativt tidsskrift 1950, s. 88 ff.

*Om offentligheden:* Herlitz, anf. arb. s. 64 ff., 130 ff., Förslag till ny tryckfrihetsförordning (Statens off. utredningar 1947: 60) s. 65 ff.. Eek, Nya tryckfrihetsförordningen s. 129 ff.

Nordiska interparlamentariska förbundets förhandlingar 1949, s. 27 ff., Nordisk administrativt tidsskrift 1950, s. 88 ff.

## Forslag til lov om rigsdagens ombudsmand.

### § 1.

Efter hvert rigsdagsvalg vælger rigsdagen en ombudsmand, som på rigsdagens vegne har indseende med statens civile og militære forvaltning.

Hvis ombudsmanden ikke længere nyder rigsdagens tillid, kan rigsdagen afskedige ham, hvorefter nyt valg af ombudsmand finder sted.

Ombudsmanden, som ikke må være medlem af rigsdagen, skal have den juridiske uddannelse.

.).

Rigsdagen fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed. I øvrigt er han i udøvelsen af sit hverv uafhængig af rigsdagen.

### § 4.

Ombudsmandens virksomhed omfatter ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste.

### § 5.

Ombudsmanden har indseende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse under udøvelsen af deres administrative tjeneste, herunder tilside-sættelse af de tjenesten vedrørende love, anordninger, instrukser og andre bestemmelser.

Det påhviler ombudsmanden at føre tilsyn med behandlingen af personer, som er under frihedsberøvelse. Dette tilsyn omfatter også personer, som virker i kommunale tjenester.

### § 6.

Enhver kan indgive klage til ombudsmanden, som i hvert enkelt tilfælde afgør, om klagen giver tilstrækkelig anledning til en undersøgelse. Ombudsmanden kan også optage en sag til undersøgelse af egen drift. Enhver, som er berøvet sin personlige frihed, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelser til ombudsmanden.

De i § 4 nævnte personer er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, han i sit hvervs medfør forlanger.

Ombudsmanden kan om fornødent indkalde personer til for retten at afgive vidnesbyrd om forhold, som er af betydning for hans undersøgelser. Herom gælder retsplejelovens bestemmelser om vidneførsel i borgerlige sager.

Ombudsmandens krav på oplysninger i medfør af stk. 1 og 2 er undergivet begræns-

ninger svarende til retsplejelovens § 169, stk. 1, nr. 1) og 2), § 170, stk. 1, og hovedreglen i § 170, stk. 4.

Retten kan, når ombudsmanden begærer det, bestemme, at vidnesbyrd som de i retsplejelovens § 169, stk. 3, omhandlede skal afgives i et lukket retsmøde.

#### § 8.

Ombudsmanden skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i sit hvervs medfør bliver bekendt med, såfremt hemmeligholdelse i følge sagens natur er påkrævet. Tavshedspligten ophører ikke, når han fratræder sin stilling.

#### § 9.

Ombudsmanden kan begære, at anklagemyndigheden rejser påtale ved de almindelige domstole for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. dog Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 §§ 14 og 67; anklagemyndigheden har pligt til at efterkomme begæringen.

Ombudsmanden kan begære disciplinærsag rejst. Vedkommende styrelse er forpligtet til at efterkomme sådan begæring.

I øvrigt kan ombudsmanden altid overfor den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen.

Såfremt ombudsmanden giver meddelelse om en sag til rigsdagen eller en minister, eller han fremdrager en sag i sin årlige beretning, jfr. § 10, skal han i meddelelsen eller beretningen give oplysning om, hvad den pågældende har anført til sit forsvar.

#### § 10.

Får ombudsmanden kundskab om fejl eller forsømmelser af større betydning, giver han meddelelse herom til rigsdagen og til vedkommende minister.

Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til rigsdagen om sin virksomhed. Beretningen trykkes og offentliggøres.

#### § 11-

Bliver ombudsmanden opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal han give rigsdagen og vedkommende minister meddelelse herom.

#### § 12.

Ombudsmanden lønnes som højesteretsdommer på højeste løntrin. Derudover kan der efter omstændighederne tilstås ham et personligt tillæg. Han har ret til ventepenge og pension efter regler svarende til de i loven om vederlag og pension m. v. for ministre §§ 3—6 indeholdte bestemmelser.

Ombudsmanden må ikke uden rigsdagens samtykke have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner.

#### § 13.

Ombudsmanden antager og af skediger selv sine medhjælpere. Disses antal, lønning og pension fastsættes af rigsdagen, på hvis budget såvel disse ydelser som ombudsmandens lønning og pension afholdes.

#### § 14.

Denne lov forelægges rigsdagen til revision senest i rigsdagsåret 1955—56.

### Bemærkninger til forslag til lov om rigsdagens ombudsmand.

I grundlovsforslagets § 55 hedder det, at det ved lov kan bestemmes, at rigsdagen vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af rigsdagen, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

Under forhandlingerne om den nævnte paragraf har der i forfatningskommissionen været enighed om, at der samtidig med grundlovsforslagets vedtagelse bør gennemføres en lov i henhold til denne bestemmelse.

Dette lovforslag tager sigte herpå.

Løvrigt henvises til bemærkningerne til grundlovsforslagets § 55.

#### Til § 1.

Betegnelsen ombudsmand, som kommissionen har fundet passende for indehaveren af det omhandlede hverv, svarer til betegnelsen for tilsvarende hverv i Sverige. I Norge er der fornylig ved lov indført et ombudsmandsnavn for forsvaret, hvis formand betegnes som ombudsmand.

Efter forslaget skal ombudsmanden vælges af rigsdagens plenum. Det har været overvejet, om valget burde overlades til et udvalg, jfr. den gældende grundlovs § 45, stk. 2, om valg af medlemmer til kommissioner og hverv, sammenholdt med § 49, stk. 2. Til fordel for en sådan valg måde er det blevet anført, at de drøftelser, som må gå forud for valget, vil kunne ske i større fortrolighed, når de finder sted i en mindre kreds, end når de foretages i rigsdagens plenum. De nævnte drøftelser bør efter kommissionens opfattelse finde sted i et udvalg, medens selve valget finder sted i rigsdagen.

Efter forslaget gælder valget for samme tid som valg af rigsdagens medlemmer, altså normalt for fire år. Da hele ordningen forudsætter, at ombudsmanden til enhver tid kan opfattes som rigsdagens tillidsmand, har man ikke ment at burde fastsætte ombudsmandens funktionstid til et bestemt åremål. Af samme grund er det i § 1, stk. 2, fastsat,

at ombudsmanden kan afskediges af rigsdagen, hvis han ikke længere nyder rigsdagens tillid.

Der er ikke i forslaget optaget nærmere bestemmelser om fremgangsmåden ved valg og afskedigelse af ombudsmanden. Sådanne bestemmelser hører efter Kommissionens mening hjemme i rigsdagens forretningsorden.

Ombudsmandens virksomhed omfatter i følge stk. 1 „statens civile og militære forvaltning“. Når kommissionen har foretrukket denne formulering, beror det på, at man herved indbefatter alle administrative tjenester, herunder også domstolenes administrative funktioner, men, ikke deres judicielle virksomhed.

#### Til § 2.

Der har i kommissionen været enighed om, at ombudsmanden, som under udøvelsen af sin virksomhed meget hyppigt vil komme til at stå overfor spørgsmål af retlig karakter, bør have den juridiske uddannelse. Kommissionen går tilmed ud fra, at rigsdagen til dette betydningsfulde hverv vil vælge personer, som blandt andet i henseende til juridisk indsigt og erfaring nyder et kvalificeret omdømme. Kravet om juridisk uddannelse forudsætter juridisk embedseksamen.

#### Til § 3.

Bestemmelsen om, at ombudsmanden, bortset fra de af rigsdagen fastsatte almindelige bestemmelser, er uafhængig af rigsdagen i udøvelsen af sit hverv, skal yde sikkerhed imod, at ombudsmanden kommer under påvirkning fra rigsdagens side med hensyn til hans standpunkt til de enkelte sager, som han tager op til behandling.

#### Til §§ 4 og 5.

For så vidt angår folkekirkens præster bemærkes, at disse omfattes af ombudsman-

dens virksomhed, ligesom det er tilfældet i Sverige. Det er en forudsætning, at ombudsmanden kun skal befatte sig med præsterens administrative funktioner, ikke med spørgsmål, som direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse.

Det er efter § 1, stk. 1, og § 4 klart, at den kommunale administration i almindelighed falder udenfor ombudsmandens tilsynsvirksomhed. Medens herefter lærere i statskolerne omfattes af ombudsmandsordningen, gælder dette ikke om folkeskolens lærere og de kommunale gymnasiers lærere. Man henviser i denne forbindelse til det tilsyn, som udøves af skolekommissioner og skolenævn i henhold til lov nr. 200 af 12. april 1949 om folkeskolens styrelse og tilsyn.

Kommissionen har imidlertid ment, at tilsynet med behandlingen af personer, som er under frihedsberøvelse, er af en sådan betydning, at det bør omfatte også personer, som virker i kommunale tjenester, hvorfor man i § 5, stk. 2, har indføjet en bestemmelse herom. Man henviser i denne forbindelse til grundlovforslagets § 72, stk. 7. Det deromhånd diede tilsyn vil indtil videre blive udøvet af ombudsmanden i henhold til denne lov.

Også personer, hvis virksomhed i en offentlig tjeneste beror på valg, falder ind under ombudsmandens virksomhed.

#### Til § 6.

Kommissionen har anset det for påkrævet at fastslå, at de i 2. pkt. omhandlede henvendelser til ombudsmanden kan foretages i lukket skrivelse, men det er en selvfølge, at den pågældende, om han ønsker det, kan afgive sin henvendelse i åben skrivelse.

#### Til § 7.

Da ombudsmanden selv har tavshedspligt jfr. § 8, er der ikke i § 7, stk. 1, taget forbehold for tilfælde af tavshedspligt.

De i paragraffens stk. 3 anførte bestemmelser i retsplejeloven er sålydende:

§ 169, stk. 1, nr. 1) og 2):

„Mod dens ønske, som har krav på hemmeligholdelse, må vidnesbyrd ikke afkræves:

1) Folkekirkens og anerkendte trosamfunds præster om det, som i skriftsmål eller i øvrigt i deres egenskab af sjælesørgere måtte være dem betroet,

2) i straffesager forsvarere angående, hvad der er betroet dem i denne deres egenskab, og i borgerlige sager sagførere angående det, som de ved partens fortrolighed har erfaret i en sag, der har været dem betroet til udførelse, eller hvori deres råd har været søgt.“

#### § 170, stk. 1:

„Vidnesbyrd kan i borgerlige sager nægtes, når besvarelsen af et spørgsmål må forudsættes at ville udsætte vidnet selv, dets ægtefælle, forældre eller børn for tab af borgerlig agtelse eller velfærd eller dog for et væsentligt formuetab eller anden hermed i klasse stående skade, samt når spørgsmålet angår meddelelser, som vidnets ægtefælle har gjort vidnet, for så vidt vidnet selv eller dets ægtefælle herved kan skades.“

#### Hovedreglen i § 170, stk. 4:

Redaktøren af et her i riget trykt periodisk skrift og redaktionssekretæren ved et sådant skrift kan nægte vidnesbyrd angående, hvem der er hjemmelsmand til en i skriftet optagen, ikke med forfatterens navn forsynet artikel eller meddelelse.

Det har været overvejet, om hertil svarende begrænsninger i oplysningspligten under hensyn til ombudsmandens tavshedspligt, jfr. ovenfor, alene burde gælde med hensyn til afgivelse af vidnesbyrd i medfør af § 7, stk. 2. Da ombudsmandens tavshedspligt imidlertid ikke er absolut, se bemærkningerne nedenfor til § 8, har man anset det for rettest, at de omhandlede begrænsninger også kommer til at gælde for oplysningspligten i henhold til § 7, stk. 1.

Den i paragraffens stk. 4 anførte bestemmelse i retsplejelovens § 169, stk. 3, er sålydende:

„Ej heller må vidnesbyrd afkræves embeds- og bestillingsmænd eller andre, som handler i offentligt hverv, angående, hvad der i følge dette er dem betroet eller kommet til deres kundskab, for så vidt lov eller anden forskrift med hensyn dertil pålægger dem tavshedspligt, medmindre vedkommende overordnede myndighed eller for rigsdagsmænds vedkommende det pågældende tings formand såvel som regeringen samtykker i, at de afhøres, og da kun på de betingelser og i det omfang, som samtykket angiver.“

Kommissionen har under hensyn til ombudsmandens tavshedspligt fundet det ubetænkeligt, at oplysningspligten i henhold til § 7, stk. 1, ikke undergives en begrænsning svarende til den citerede bestemmelse i retsplejeloven.

Det kan derimod være et spørgsmål, om en sådan begrænsning bør gælde ved afgivelsen af vidnesbyrd i henhold til § 7, stk. 2, idet vidneførelsen vil kunne medføre, at offentligheden får kendskab til de fremkomne oplysninger. Denne betænkelighed kan imidlertid imødegås ved en bestemmelse, der som den foreslåede giver adgang til at foretage vidneafhøringen i et lukket retsmøde.

#### Til § 8.

Kommissionen har ikke ment at kunne foreslå nogen mere bestemt begrænsning af ombudsmandens tavshedspligt end den, der ligger i ordene „såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet“, jfr. tjenestemandslovens § 3, stk. 3. Disse ord betyder, at tavshedspligtens omfang ikke alene beror på arten af de oplysninger, ombudsmanden under udøvelsen af sit hverv kommer i besiddelse af, men også på, til hvem der er tale om at videregive disse oplysninger. Det kan således tænkes, at visse oplysninger af ombudsmanden kan videregives til vedkommende minister, men ikke til rigsdagen, og at visse oplysninger kan videregives til rigsdagen, men ikke optages i ombudsmandens beretning, som jo skal offentliggøres, jfr. § 10.

#### Til § 9.

Ombudsmandens undersøgelser vil formentlig kun i forholdsvis få tilfælde føre til straffesag eller disciplinærsag, end ikke i alle tilfælde, hvor ombudsmanden finder grundlag for kritik. Hvor den udviste fejl eller forsømmelse er ubetydelig samt efter omstændighederne, når den pågældendes erkendelse af at have fejlet lader formode, at han i fremtidige tilfælde vil bære sig rigtigt ad, vil det kunne findes rimeligt ikke at foretage videre i sagen.

Det bemærkes, at de i retsplejelovens §§ 48 og 49 indeholdte bestemmelser vedrørende dommers disciplinære forhold, ikke ændres ved den i stk. 2 givne regel om rejning af disciplinærsager.

Når det i stk. 3 hedder, at ombudsmanden altid overfor den pågældende kan fremsætte sin opfattelse af sagen, har kommissionen lagt vægt på en formulering, som ikke giver udtryk for nogen ombudsmanden tilkommende instruktørisk eller disciplinær myndighed.

Kommissionen har overvejet, om ombudsmanden bør have til opgave at yde borgerne en vis støtte i tilfælde, hvor der fra statens side er tilføjet dem individuel uret. Der kunne være tale om at give ombudsmanden beføjelse til i sådanne tilfælde at meddele fri proces. Man har dog ment, at afgørelsen desangående bør træffes af justitsministeren eller amtmanden (overpræsidenten) i overensstemmelse med retsplejelovens kap. 31. Der vil intet være til hinder for, at ombudsmanden yder den forurettede en vis vejledning med hensyn til indgivelse af klage eller anlæg af retssag, ligesom han vil kunne gøre indstilling om meddelelse af fri proces.

#### Til § 10.

Ombudsmandens meddelelse til rigsdagen i henhold til stk. 1 vil antagelig mest praktisk kunne gives til et af rigsdagen nedsat udvalg, som i det hele får til opgave at følge ombudsmandens virksomhed.

#### Til § 12.

Kommissionen har ønsket at give ombudsmanden en høj lønningsmæssig placering for at understrege stillingens betydningsfulde karakter og give mulighed for at kunne besætte den med de bedst egnede personer.

#### Til § 14.

Da ombudsmandsordningen er en nydannelse i dansk lovgivning, foreslås det, at loven senest i rigsdagsåret 1955—56 skal optages til revision på grundlag af de til den tid indhøstede erfaringer.



*Til forfatningskommissionen.*

Undertegnede politiske ungdomsorganisationer tillader sig herved at rette en henvendelse til den højtærede kommission, idet organisationernes hovedledelser har fundet det ønskeligt at gøre kommissionen bekendt med deres fælles ønske om, at valgretsalderen som led i en kommende revision af Danmarks riges grundlov nedsættes til 21 år.

Det er vor opfattelse, at indflydelse på vort lands lovgivende virksomhed gennem valget bør tilkomme alle myndige statsborgere, ligesom det er vor overbevisning, at det vil styrke ungdommens ansvarsfølelse overfor folkestyret, at den får medbestemmelsesret i samfundets anliggender.

Vi henleder opmærksomheden på, at valgretsalderen i alle de øvrige nordiske lande er 21 år eller lavere, og at Danmark således i Norden står alene med 25 års valgretsalderen.

f. Danmarks Kommunistiske Ungdom

**Villy Karlsson.**

f. Dansk Samlings Ungdomsgruppe

**Poul Dam.**

f. Danmarks Retsforbunds Ungdom

**Kaj Hansen.**

f. Konservativ Ungdom

**Poul Møller.**

f. Danmarks Socialdemokratiske Ungdom

**Per Hækkerup.**

f. Radikal Ungdom

**Erik Jørgensen.**

f. Venstres Ungdom

**Jens Peter Petersen.**

*Købenliavn, den 11. oktober 1948.*

*Til forfatningskommissionen.*

Spørgsmålet om kvindelig arvefølge blev i 1946 rejst af Dansk Kvindesamfund og har siden vundet stigende tilslutning i vide kredse i vort folk, hvad der blandt andet har givet sig udtryk i udtalelser fra flere politiske partier.

Danske Kvinders Nationalråd henstiller derfor til forfatningskommissionen at fremsætte forslag om ændring til fordel for kvindelig arvefølge.

På Danske Kvinders Nationalråds vegne

Karen Johnsen,  
fung. formand.

*Den 13. juli 1949.*

*Til statsministeren, Christiansborg, København K.*

**Resolution vedtaget på De danske Baptisters 85. årsmøde i Købnerkirken  
den 9. juli 1949.**

Til Danmarks regering og rigsdag.

Kepræsentanter for samtlige danske baptistmenigheder, samlet til årsmøde i København i dagene 5.—10. juli 1949 henvender sig i anledning af hundredårsjubilæet for Danmarks frie forfatning og den forestående revision af grundloven til den danske regering og rigsdag. Idet vi iøvrigt anerkender og værdsætter regeringens og rigsdagens arbejde for at gennemføre en fuldtud demokratisk grundlov, tillader vi os at fremsætte følgende begæring:

- 1) At der, selvom man bevarer den lutherske kirkes privilegerede stilling i grundloven, gives lige adgang for alle andre kirkesamfund til at opnå statsanerkendelse, således at der ikke som nu kan skelnes mellem statsanerkendte og ikke statsanerkendte kirkesamfund, da dette forhold skaber et skel, der hindrer visse kirkesamfunds medlemmer i at opnå deres borgerlige rettigheder. Ved lov kunne der kræves et vist antal medlemmer, en vis alder og orden af et kirkesamfund som betingelse for at opnå disse rettigheder.
- 2) At der indføres civilregistre, der samvirker med alle kirkesamfunds kirkebogsførere.
- 3) At der gives alle kirkesamfunds medlemmer ret til at fradrage deres normale kirkebidrag fra den skattepligtige indtægt i lighed med folkekirkens og de grundtvigske valg- og frimenigheders medlemmer, indtil der eventuelt måtte indtræde en ændring i hele skattefradragets retten.
- 4) At der gives frikirkerne ret til at lade foretage begravelser fra folkekirkens kirker, hvor der ikke findes et passende begravelseskapel, eller hvor det pågældende frikirkesamfund intet lokale har, hvorfra begravelse kan finde sted.
- 5) At den forhøjede pris på gravplads og evt. leje af begravelseskapel for frikirkemedlemmer ved mange af de kirkegårde og nogle begravelseskapper, der administreres af menighedsrådene, ophæves, så alle får samme økonomiske betingelser ved køb af gravplads og evt. leje af begravelseskapel uden hensyn til trosbekendelse.
- 6) At kristendomsundervisningen i skolerne ved lov bliver interkonfessionel og saglig, og at ingen lærer eller lærerinde berøves retten til at undervise i kristendom på grund af sit medlemsskab i et andet protestantisk kirkesamfund end folkekirken.
- 7) At den gamle forordning, der går ud på, at Københavns biskop skal censurere alle kristelige bøger, som må kolporteres i Danmark, ophæves, idet vi mener, at den strider mod grundlovens paragraf 84.
- 8) At der åbnes mulighed for, at indrejse- og opholdstilladelse i Danmark for medlemmer af frikirkesamfund fra udlandet kan ordnes uden de folkekirkelige myndigheders medvirken.

På Det danske Baptistsamfunds vegne

**F. Bredahl Petersen,**  
formand.

**Johannes Nørgaard,**  
næstformand.

**Orla Jørgensen,**  
sekretær.

EEN VERDEN  
 Dansk afdeling af World Movement  
 for World Federal Government

Underbilag d.

Kobenhavn, den 6. september 1951.

Til Grundlovskommissionen,  
 Rigsdagen, Christiansborg, K.

Herved tillader landsforeningen *Een Verden*, som tidligere har tilskrevet den ærede kommission under den 27. marts 1950 angående vort årsmødes udtalelse af den 19. marts 1950, sig at gentage denne vedtagelse:

*Een Verden's* landsmøde afholdt i Odense den 19. marts 1950 udtaler, at vi ser med bekymring på den alvorlige storpolitiske udvikling i verden og kræver af regering og rigsdag, at man fra dansk side inden for de Forenede Nationer støtter forslag, der tilsigter at styrke denne institutions autoritet, selv om dette måtte ske på bekostning af visse sider af enkeltstaternes suverænitet.

For at der ikke kan være tvivl om den forfatningsmæssige berettigelse af en sådan stillingtagen, foreslår vi, at der ved den kommende forfatningsændring i grundlovens § 18 tilføjes følgende stykke:

„Med Kigsdagens samtykke kan Kongen indgå forpligtelser, hvorved hidtidige suverænitetsrettigheder begrænses gennem anerkendelse af en overstatlig myndighed.“

Samtidig tillader vi os at gøre opmærksom på, at vi ved vore mundialiseringer, hvor vi ved direkte afstemning blandt samtlige beboere i en kommune lader befolkningen afgive direkte svar på dens stilling til vor mundialiseringserklæring på en stemmeseddel som vedlagte, hvor vi fremhæver mundialiseringserklæringens punkt 5, der lyder:

„Vi opfordrer regering og rigsdag til at drage omsorg for, at der ved en kommende grundlovsændring gennemføres en sådan ændring af grundlovens § 18, at Kongen med Rigsdagens samtykke kan indgå forpligtelser, hvorved hidtidige suverænitetsrettigheder begrænses gennem anerkendelse af en overstatlig myndighed“.

Sådanne mundialiseringsafstemninger har vi ladet afholde foreløbig i 3 kommuner, og vi fortsætter med arbejdet. I alle kommuner gav mellem 70 og 80 pct. af vælgerne tilslutning til vore ideer.

Vi anmoder kommissionen om at tage disse ønsker i betragtning ved dens gennemgang af nævnte paragraf.

Ærbødigst

f. Landsforeningen EEN VERDEN

(sign.) **P. Brandt Rehberg,**  
 formand.

23. september 1951.

*Til forfatningskommissionen.*

Dansk Ungdoms Fællesråd, der repræsenterer den altovervejende del af den organiserede ungdom i Danmark, tillader sig at gøre den højtærede kommission bekendt med vort fælles ønske om, at den kommende revision af grundloven medfører en nedsættelse af valgretsaldern til 21 år ved valg til rigsdagen.

Vi tror, det vil styrke ungdommens ansvarsfølelse overfor folkestyret, at den får medbestemmelsesret i samfundsanliggender. Indflydelse på vort lands lovgivende virksomhed må tilkomme alle myndige statsborgere. Dansk ungdom har et naturligt krav på samme politiske ret som ungdommen i andre lande med tilsvarende kulturel og social udvikling.

f. Dansk Ungdoms Fællesråd

**Knud Gedde.**

Ovenstående udtalelse er enstemmigt vedtaget på Dansk Ungdoms Fællesråds ungdomskonference på rigsdagen den 22.—23. september 1951.

**Ungdomsorganisationer tilsluttet Dansk Ungdoms Fællesråd.**

Afholdsungdommens Fællesråd.	Frivillig dansk Arbejdstjeneste.
Danmarks kristelige Studenterbevægelse.	Frivilligt Drengeforbund.
Danmarks socialdemokratiske Ungdom.	Grænseforeningens Ungdomsudvalg.
Danmarks unge Katolikker.	KFUM og K.
Dansk Kvindesamfunds Ungdom.	KFUM-spejderne i Danmark.
Dansk-Nordisk Ungdomsforbund.	Konservativ Ungdom.
Dansk Samlings Ungdomsgrupper.	Radikal Ungdom.
Dansk Vandrelaug.	Studenterforeningen.
Danske Folkedansere.	Studenterkredsen.
Danske studerendes Fællesråd.	St. Georgsgilderne i Danmark.
De danske Gymnastikforeninger.	Venstres Ungdoms Landsorganisation.
De danske Ungdomsforeninger.	Ungdommens Sydslesvigmøder.
De Unge Idræt.	

*København, den 16. oktober 1951.*

*Til Forfatningskommissionen.*

Grosserer-Societetets Komité og Provinshandelskammeret tillader sig herved over for forfatningskommissionen at fremføre nogle synspunkter med anmodning om, at de vil blive taget i betragtning under overvejelserne om en forbedring af vor forfatning.

Det kan formentlig betragtes som et almindelig anerkendt forhold, at den politiske udvikling, der i de sidste menneskealdre har fundet sted i retning af en voldsom udvidelse af administrationens opgaver og beføjelser, har medført, at det retsprincip om borgernes beskyttelse over for forvaltningen, som er en af grundtankerne i en demokratisk retsstat, ikke længere fungerer med samme effektivitet som i tidligere tider. Ganske særligt inden for erhvervslivet har denne udvikling medført en følelse af usikkerhed og afhængighed over for forvaltningen, der ikke blot er en ulempe for dem, der skal disponere under disse betingelser, men som også i det lange løb må indebære en fare for de fundamentale retsprincipper, hvorpå et sundt demokrati bygger. I samme grad, som den offentlige administration af de private, hvis interesser berøres heraf, føles som udslag af en ukontrollabel magtfuldkommenhed, er der fare for, at den almindelige respekt for lov og ret og de offentlige myndigheders autoritet undergraves.

Det er en almindelig opfattelse inden for erhvervslivet, at det princip om domstolenes kontrol med forvaltningen, hvorpå grundloven bygger, ikke efter den udvikling, der har fundet sted i lovgivningen, yder borgerne tilstrækkelig beskyttelse. I mangfoldige tilfælde vil en erhvervsdrivende, der mener sig forurettet af forvaltningen, opdage, at adgangen til at gå til domstolene enten direkte er afskåret ved lov eller i realiteten ikke yder ham nogen betryggelse, fordi lovgivningen har bestemt administrationens beføjelser i så vide og ubestemte udtryk, at der ikke bliver mulighed for nogen effektiv kontrol fra domstolenes side, der som bekendt kun tager sigte på de retlige grænser for øvrighedsmyndighedernes udøvelse, ikke på hensigtsmæssigheden af de trufne afgørelser.

Vi er klare over, at de her påpegede ulemper for en stor del hænger sammen med den omtalte udvikling af administrationens opgaver og beføjelser og for så vidt ikke kan afhjælpes ved en forfatningsbestemmelse. Alligevel mener vi, at det på forskellig vis vil være muligt i nogen grad at råde bod på den bestående usikkerhedstilstand.

Når domstolene i en række tilfælde helt er afskåret fra at udøve kontrol med forvaltningen, hænger dette som bekendt sammen med, at det i praksis uanset bestemmelsen i grundlovens § 70 er blevet anerkendt, at det ved lov i enkelte tilfælde kan bestemmes, at administrationens afgørelser skal være endelige. Måske er det ikke muligt, hvad vi i og for sig ville finde ønskeligt, at ændre dette forhold derhen, at domstolene i intet tilfælde skal kunne berøves deres prøvelsesret.

Vi går ud fra, at en bestemmelse, der udelukker domstolenes kompetence til at efterprøve administrationens afgørelser, ikke kan træffes for så vidt angår overholdelse

af bestemmelser, der findes i selve grundloven, herunder grundlovsbestemmelser, der sikrer borgerne visse frihedsrettigheder. I praksis er dette imidlertid ikke fuldt ud anerkendt med hensyn til ejendomsretten, idet domstolene ikke anser sig for kompetente til at foretage en fuld efterprøvelse af erstatningsfastsættelser ved ekspropriation. Vi tillader os derfor at henstille, at der til grundlovens § 80 føjes en bestemmelse om, at ethvert spørgsmål vedrørende erstatningen kan indbringes for domstolene.

I de tilfælde, hvor der efter gældende regler er adgang til at påkalde domstolenes beskyttelse, vil den praktiske værdi heraf ofte væsentlig forringes derved, at det påhviler den private selv at rejse søgsmål mod forvaltningen. Den dermed forbundne omkostning og ulejlighed vil kunne medføre, at den pågældende lader det bero ved en afgørelse, som han anser for uretfærdig. Det ville betyde en forbedring, om der blev åbnet adgang til at indbringe klager over administrationen for et offentligt organ, der derefter, om der fandtes tilstrækkeligt grundlag herfor, indbragte sagen for domstolene og førte den på det offentliges bekostning. Vi kan i denne forbindelse henvise til de planer, der har været fremme om at indføre en ordning i lighed med det svenske ombudsmandssystem. Dersom en lignende ordning gennemføres her i landet, burde efter vor opfattelse vedkommende organ have en vidtstrakt beføjelse til at rejse tiltale, ikke blot i tilfælde af egentlige overskridelser af administrationens retlige beføjelser, men også i tilfælde af åbenbare mangler i retning af skødesløshed, usaglighed eller andre former af forsømmelig varetagelse af de offentlige opgaver.

I de tilfælde, i hvilke en domskontrol ikke lader sig realisere af den ene eller anden grund, vil der indirekte ligge en garanti for administrationens lovlighed og saglighed i en gennemførelse af offentlighedsprincippet i forvaltningen. Ligesom offentligheden i retsplejen føles som en væsentlig bestanddel af retssikkerheden her i landet, ville også offentlighed i administrationen efter vor opfattelse være egnet til at højne tilliden til, at der ikke sker nogen uret i de offentlige kontorer. Også på dette punkt kan vi henvise til svenske forbilleder. Ifølge den svenske trykkefrihedsforordning har som bekendt enhver svensk borger ret til at gøre sig bekendt med og på tryk at offentliggøre alle til statslige og kommunale myndigheder indgåede eller derfra udgåede aktstykker. Vi forstår, at der naturligvis ligesom i Sverige må gøres en række undtagelser fra princippet, og at dets nærmere gennemførelse også i andre henseender må blive et lovgivningsanliggende. Vi finder imidlertid, at selve princippet er af en sådan vigtighed, at det vil være rigtigt i selve grundloven at optage en bestemmelse om, at offentlighed så vidt muligt skal gennemføres inden for forvaltningen.

Grosserer-societetets komité.

Provinshandelskammeret.

(sign.) **A. Thaulow.**

(sign.) **Knud Strøyberg.**

### Resolution.

På det af de danske grundejeres landsorganisation i Odense den 29. september 1952 afholdte landsdelegeretmøde, hvori deltog repræsentanter for samtlige grundejerforeninger i hovedstaden og provinsen, vedtoges enstemmigt følgende resolution:

De danske grundejeres landsorganisation må på det bestemteste protestere imod:

1) *enhver form for særskat* på udlejningsejendomme med relativ lav leje, *idet ejerne ikke har fået fuld dækning* for stigningen i driftsudgifterne og for de med genoprettelsen af vedligeholdelsestilstanden forbundne udgifter,

2) *at en konjunkturgevinst*, der er den eneste motivering for en særskat, *kan foreligge, idet ejerne ikke har fået kompensation for faldet i pengenes værdi*, hvorfor en eventuel skat ikke bør pålignes, forinden det i praksis er konstateret, om der herefter foreligger mulighed for at opnå en sådan gevinst,

3) *at Rigsdagen vedtager en sådan særskat, idet der ikke er givet en klar definition af, hvad man skal forstå ved en konjunkturgevinst.*

Med henblik på den forestående grundlovsrevision må landsorganisationen stille krav om, at der gennemføres effektive garantier mod en vilkårlig tilsidesættelse gennem lovgivningen og administrationen af borgernes grundlovssikrede frihedsrettigheder, herunder navnlig erhvervsretten og ejendomsretten. Den for tiden hjemlede adgang til vælgerappel med hensyn til lovforslag vedrørende ekspropriation eventuelt udbygget med *indførelsen af en justitie-ombudsmand* efter svensk mønster samt *adgang til at indbringe ethvert spørgsmål om en ekspropriations lovlighed og erstatningens størrelse for de ordinære domstole*, kan ikke anses for at frembyde tilstrækkelige garantier i den nævnte henseende, da den største fare for ejendomsretten og erhvervsretten ligger i de legale restriktioner, der konciperes således, at man går uden om ekspropriation. Det er navnlig i disse tilfælde, at der tiltrænges en grundlovmæssig beskyttelse for eks. bl. a. ved indførelse af et *lovråd* efter svensk mønster, der, ligesom det norske lovkontor, skulle medvirke allerede ved lovforslagenes udarbejdelse på det allerførste stadium og herved navnlig *have pligt til at overvåge, at grundlovens ejendomsretsbeskyttelse ikke tilsidesættes ved indirekte ad lovgivningsvejen fremkaldte afståelser af erhvervs- og ejendomsret uden fuld erstatning.*

M. J. Erlangsen,  
Formand.



*Til forfatningskommissionen.*

Da det af statsministerens tale ved rigsdagens åbning den 7. d. m. fremgår, at forfatningskommissionen agter at afslutte sit arbejde snarligt, henvender vi undertegnede repræsentanter for store dele af dansk erhvervsliv os herved til kommissionen med henstilling om, at man under det fortsatte arbejde med udarbejdelsen af et grundlovsforslag vil have opmærksomheden henledt på nedennævnte synspunkter, som ligger vore organisationer på sinde.

Såfremt resultatet af kommissionens overvejelser måtte blive, at man foreslår den nuværende tokammerforfatning afløst af en forfatningsform, hvorunder rigsdagen kun består af eet ting, betragter vi det i hvert fald som en nødvendighed, at der samtidig, gennemføres foranstaltninger, der yder borgerne garantier imod en ensidig lovgivning.

I denne forbindelse har vi med tilfredshed erfaret, at der i kommissionen er en overvejende stemning for en i forhold til den nuværende grundlov videregående adgang til folkeafstemning om lovgivningsspørgsmål. Vi skal dog ikke undlade at bemærke, at den beskyttelse, denne ændring tilsigter, kan blive illusorisk, såfremt der gennemføres bestemmelser om, at en meget betydelig del af de stemmeberettigede vælgere skal stemme imod et af rigsdagen vedtaget lovforslag, for at dette kan forkastes.

Det er i de senere år blevet almindelig praksis, at rigsdagen gennemfører betydelige ikke-lovhjemlede bevillinger som tekstanmærkning på finansloven, der ifølge grundlovens § 47 kun bør være et „overslag over statens indtægter og udgifter“. Denne fremgangsmåde er i flere henseender uheldig og bliver det i særdeleshed, når finansloven — modsat almindelige udgiftslove — er unddraget folkeafstemningskontrol. Vi skal derfor henstille, at man ved forfatningsrevisionen drager omsorg for, at alle bevillinger af et større omfang hjemles ved særlige love.

Adgangen til folkeafstemning vil imidlertid ikke yde borgerne beskyttelse imod de farer, der kan fremkomme under for pludseligt opståede stærke folkestemninger. Ud over den betryggelse, der kan ligge i folkeafstemninger, finder man det derfor — hvis eetkammersystemet gennemføres — påkrævet at udvide den nuværende bestemmelse i grundlovens § 80, stk. 2, hvorefter  $y_s$  af folketingets medlemmer kan fordre en lovs stadfæstelse udsat, indtil nyvalg har fundet sted, således at bestemmelsen bl. a. også omfatter lovforslag, der medfører væsentlige indskrænkninger i ejendomsrettens omfang og beføjelser og i erhvervsfriheden.

Vi har bemærket, at det påtænkes at indføre i den danske forfatning en justitsombudsmand, som på rigsdagens vegne kan føre tilsyn med forvaltningens udøvelse af dens beføjelser, og hvortil borgerne kan henvende sig med klager over administrative afgørelser. Men det er imidlertid af væsentlig betydning for os at fremhæve, at borgernes beskyttelse såvel over for forvaltningen som lovgivningsmagten i den demokratiske stat først og fremmest beror på de beføjelser, der er tillagt de uafhængige domstole. Siden grundlovsrevisionen i 1915 har lovgivningsmagten i stigende grad vist tendens til at udelukke domstolene fra at udøve kontrol med administrative afgørelser. Denne fremgangsmåde er i særdeles-

hed bragt til anvendelse ved den lovgivning, der har pålagt erhvervslivet betydelige indskrænkninger, og det kan derfor næppe undre, at udviklingen på dette område har foruroli- get os. Vi henstiller derfor til kommissionen, at det alvorligt overvejes, at der i grundloven indføjes en regel om, at det ikke ved lov kan fastsættes, at administrationens afgørelser skal være endelige i forhold til domstolene.

Vi vil endvidere gerne henlede opmærksomheden på, at vi anser den udvikling, der i de senere år har været med hensyn til generelle bemyndigelseslove, for farlig.

Det er almindelig anerkendt, at det er en retsstats kendetegn, at dens borgere er udstyrede med visse rettigheder, som statsmagten, d. v. s. lovgivningsmagten og den udøvende magt, ikke kan fratage dem. Ved grundlovens bestemmelser er der tillagt alle danske borgere sådanne rettigheder; men deres værdi afhænger af, i hvilken udstrækning borgerne er domstolsbeskyttede. Vi vil derfor anse det for påkrævet, at domstolenes ret til at påkende spørgsmål om en lovs overensstemmelse med grundloven utvetydigt fastslås i en kommende grundlov.

Det danske erhvervsliv er opbygget på grundlag af grundlovens bestemmelser om ejendomsret og næringsfrihed. Det er en selvfølge, at vi må advare imod, at man ved en revision af disse bestemmelser svækker erhvervslivets fundament, og vi henstiller, at rettighederne bliver således formuleret, at erhvervsfriheden og ejendomsretten derved styrkes, i hvilken forbindelse vi skal pege på, at betydningen af grundlovens § 80 igennem den sidste menneskealder er blevet udhulet ved gennemførelse af almindelige indskrænkninger i ejendomsretten, hvorfor der ikke ydes erstatning.

Sluttelig ligger det os på sinde, at der ikke ved en grundlovsrevision gennemføres bestemmelser, der forflygtiger grundlovens karakter. Grundloven giver alle borgere og dermed også mindretal af økonomisk eller kulturel art visse rettigheder; det vil være særdeles uheldigt, om grundloven i fremtiden kan ændres, uden at det sker med almindelig tilslutning fra befolkningen. Vi må derfor advare imod en ændring af grundlovens § 94, hvorved fremtidige revisioner lettes.

DANSK DAMPSKIBSREDERIFORENING

*H ni ...*  
sign. *H. Christiansen.*

INDUSTRIRAADET

sign. *H. Stevenius-Nielsen.*

DE SAMVIRKENDE KØBMANDSFORENINGER  
I DANMARK

sign. */ . P. Jensen.*

DE DANSKE HANDELSFORENINGERS  
FÆLLESORGANISATION

sign. *Max Lindskov.*

HAANDVÆRKSRAADET

sign. *Rasmus Sørensen.*

LANDBRUGSRAADET

*. rr D; .*  
sign. *Hans Finstrup.*

Under henvisning til skrivelse af 16. oktober 1951 fra Provinshandelskammeret og Grosserer-Societetets Komite til Forfatningskommissionen underskrives denne skrivelse.

GROSSERER-SOCIETETETS KOMITE

sign. *A. Thaulow.*

PROVINSHANDELSKAMMERET

sign. *Knud Strøbyerg.*

DE SAMVIRKENDE  
INVALIDEORGANISATIONER

Underbilag i.

*København, den 8. januar 1953.*

*Forfatningskommissionen,  
Statsministeriet, Christiansborg, K.*

Af dagspressens referater af forfatningskommissionens afsluttende møde fremgår, at man i lovforslaget har indføjet en passus om, at det „til fremme af almenvellet bør tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger sikres arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse“.

10. december 1948 udtrykte De forenede Nationers generalforsamling den samme tanke således: „Enhver har ret til arbejde, til frit valg af beskæftigelse, til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår og til beskyttelse imod arbejdsløshed.“

Forfatningskommissionens formulering betyder altså i forhold til De forenede Nationers en begrænsning, idet man ikke siger „enhver“, men „enhver arbejdsduelig“ bør sikres arbejde. Hvem er arbejdsduelig, den, der har 100 pct., 70 pct. eller 30 pct. erhvervsevne i behold?

Vi må alle have ret til arbejde i overensstemmelse med vore evner og anlæg. Man kan desværre miste evnen til at arbejde, men bør aldrig kunne miste retten dertil. Inden for De samvirkende Invalideorganisationer frygter vi, at den pågældende passus i stedet for at lette os adgangen til erhvervslivet meget vel kan anvendes til at spærre den.

Vi tillader os derfor at forespørge, om ikke forfatningskommissionen vil foranledige, at den pågældende passus formuleres om, så den kommer til at svare til De forenede Nationers „menneskerettighedernes erklæring“.

For de samvirkende Invalideorganisationer.

Deres ærbødige

H. C. Seierup.

København, den 21. januar 1953.

## Udtalelser fra professor, dr. jur. Poul Andersen og folketingssekretær Jens Møller med bemærkning af professor, dr. jur. & phil. Alf Ross.

*Forfatningskommissionens formand  
lir. statsminister Erik Eriksen.*

Undertegnede professor Poul Andersen og folketingssekretær Jens Møller, der som tilforordnede sagkyndige har deltaget i forfatningskommissionens arbejde, tør anmode om, at nedenstående udtalelse må blive optaget i kommissionens betænkning.

Den langt betydningsfuldeste af de grundlovsændringer, som gennemførelsen af forfatningskommissionens udkast vil medføre, er landstingets afskaffelse og dermed indførelsen af en ren etkammer ordening til afløsning af den tokammerordening, som er dansk forfatningstradition lige fra grundloven af 1849. Denne forfatningsændring anser vi for meget betænkelig.

Efter en yderligtgående opfattelse, som går tilbage til den franske revolution, bør det repræsentative folkestyre udøves gennem een forsamling af folkerepræsentanter. Denne overvejende doktrinært begrundede opfattelse har kun i ringe grad præget den forfatningsmæssige udvikling. Etkammer ordninger har gennemgående vist sig at være langt mindre levedygtige end tokammerordninger. Nu til dags er de allerfleste folkerepræsentationer verden over delt i to kamre. I 1946 indførtes i Frankrig en tokammerordening, efter at et forfatningsforslag med en etkammerordening var blevet forkastet ved folkeafstemning. Under forhandlingerne i forfatningskommissionen har man som forbillede påberåbt sig den finske etkammerordening. Her overfor må fremhæves, dels at en trediedel af den finske rigsdags medlemmer kan forlange ethvert lovforslag stillet i bero, indtil nyvalg har fundet sted, dels at den finske, folkevalgte præsident har en virkelig magtstilling. Han har således ret ofte benyttet sig af sin vetoret i lovgivningsanliggender.

Noget andet er, at førstekammeret overalt har skiftet karakter i henseende til sin sammensætning og indflydelse. Tokammerordninger må nu opfattes som en garanti mod pludselige, store udsving i lovgivningen — en garanti der ikke ensidigt er til fordel for de efter sædvanlig sprogbrug konservative interesser — og som et middel til sikring af den sagligt bedst mulige varetagelse af folkerepræsentationens opgaver, især indenfor lovgivningen.

På denne almindelige baggrund er der al anledning til at spørge, om der for Danmarks vedkommende foreligger særlige grunde til at forlade vor tokammerordening.

Den hyppigst forekommende begrundelse går ud på, at vi i praksis har levet under en etkammerordening siden 1936, således at den her omhandlede grundlovsændring kun bringer grundloven i overensstemmelse med den faktiske bestående ordening.

Selvom den nævnte påstand var rigtig, hvilket ikke er tilfældet, kan betragtningen på ingen måde begrunde indførelsen af en etkammerordening. Det er en altfor kortsynet antagelse, at de politiske magtforhold i Danmark altid i fremtiden vil stille sig på samme

måde som efter 1936. Det må navnlig ikke overses, at verdenskrigen 1939—45 medførte en politisk krisetilstand, som modvirkede stærke indrepolitiske modsætninger. Det samme gælder om de spændte udenrigspolitiske forhold, som har præget efterkrigstiden. En ændring i så henseende og forskydninger i befolkningens erhvervsmæssige sammensætning, navnlig den stedfindende forøgelse af bybefolkningen i forhold til antallet af personer, der er beskæftiget ved landbrug, kan meget vel føre til en tilstand med stærke politiske modsætninger. I så fald vil en tokammerordning være en betryggelse. Den hverken bør eller kan forhindre en politisk udvikling, som svarer til ændrede politiske magtforhold; men den kan, rigtigt udformet, modvirke, at et forbigående politisk flertal indfører foranstaltninger, som det er vanskeligt at omgøre, når en anden politisk opfattelse måske kort efter får flertal i befolkningen, til eks. socialisering af erhvervsvirksomheder og indførelse af en yderligere planøkonomi, navnlig gennem vidtrækkende fuldmagtslove.

At en tokammerordning yder større betryggelse mod en sagligt uheldig udformning af lovforslag med en etkammerordning, er en given sag. Erfaringen hos os viser også, at landstinget i mange tilfælde har ydet en værdifuld indsats i så henseende.

Videre frembyder en tokammerordning den fordel, at overgangen af et lovforslag fra det ene ting til det andet lader offentligheden få et kendskab til lovgivningsarbejdet, som ikke opnås under en etkammerordning. Når et lovforslag under en etkammerordning er fremsat og efter en første behandling går i udvalg, forsvinder det fra offentlighedens øjne, idet udvalgsbehandlingen foregår for lukkede døre, og når udvalgsbehandlingen har fundet sted, vil den politiske afgørelse i regelen være truffet. Når derimod et lovforslag under en tokammerordning er færdigbehandlet i det ene ting og derefter forelægges i det andet, træder det frem i lyset. Offentligheden, navnlig specielt sagkyndige eller interesserede får kendskab til forslaget i den udformning, det har modtaget i det første ting, og kan deraf tage anledning til kritik og forslag til ændringer.

Den omstændighed, at medlemmer af de to ting holder fælles partimøder, modvirker ganske vist muligheden for, at et lovforslag, som er blevet vedtaget i det ene ting, ændres i det andet; men erfaringen viser, at dette dog jævnligt sker.

Endelig skal nævnes, at en tokammerordning muliggør en arbejdsdeling, som er mere og mere påkrævet, efterhånden som rigsdagsarbejdet bliver større og større. Denne mulighed er siden midten af 20'erne langtfra blevet tilstrækkelig udnyttet, idet altfor få regeringsforslag er blevet fremsat i landstinget. I de tre rigsdagssamlinger 1932—35 oversteg landstingets andel i de fremsatte regeringsforslag end ikke 18 pct., medens fordelingen af lovstoffet mellem tingene, dengang grundloven af 1915 blev til, normalt var ca.  $\frac{2}{3}$  til folketinget og  $\frac{1}{3}$  til landstinget. I indeværende rigsdagssamling er af 41 regeringsforslag de 16 tilfaldet landstinget.

En stærkt medvirkende årsag til, at forfatningskommissionen har opgivet tokammerordningen, er vanskelighederne ved sammensætningen af et ting til afløsning af landstinget. Landstingsmand Stensballe har skitseret en ordning, som kunne tjene som grundlag for overvejelser vedrørende udformningen af et nyt landsting. Meget nærliggende og langt at foretrække for den påtænkte etkammerordning ville det være at beholde det nuværende landsting i moderniseret skikkelse. Der tænkes herved på en nedsættelse af valgrets- og valgbarhedsalderen, muligen en ændring af valget af de landstingsvalgte medlemmer, således at de vælges af de nyvalgte landstingsmedlemmer; endvidere en ændring af landstingets forfatningsmæssige stilling, således at folketinget i tilfælde af uenighed mellem tingene får afgørelsen efter et stedfundet folketingvalg.

En sådan ordning vil have de ovenfor nævnte fordele med hensyn til den saglige behandling af lovforslagene og med hensyn til arbejdsdeling og derhos, når landstinget

gøres uopløseligt eller dog vanskeligt at opløse, frembyde en garanti mod beslutninger, som træffes af et kun forbigående politisk flertal. Landstinget vil nemlig, således ændret, ingenlunde blive uden indflydelse. Netop efter en begrænsning i landstingets forfatningsmæssige magt vil det lettere end nu kunne øve indflydelse, fordi det lettere tør bruge den begrænsede magt end den magt, som efter den gældende grundlov finder udtryk i de to tings ligestilling.

Tabet af de til en tokammerordning knyttede fordele opvejes ikke af den påtænkte indførelse af folkeafstemninger. Dette er uden videre indlysende for så vidt angår betryggelsen for lovforslagernes saglige udformning og med hensyn til fordelene ved en arbejdsdeling. Derimod kan en adgang for et mindretal af rigsdagen til at kræve folkeafstemning naturligvis til en vis grad tænkes at modvirke gennemførelsen af love, som er fremgået af en forbigående magtstilling i rigsdagen, men folkeafstemninger er et utilstrækkeligt middel hertil, bl. a. fordi de ikke medfører den udsættelse af afgørelsen, som en tokammerordning er egnet til at hidføre. Iøvrigt er jo en række meget vigtige love i udkastet undtaget fra reglerne om folkeafstemning.

Med hensyn til grundlovsudkastets øvrige indhold finder vi kun anledning til her at fremsætte et par bemærkninger om de påtænkte folkeafstemninger vedrørende valgretsaldere.

Vi finder det for det første urimeligt, at den valgretsalder, som bliver fastsat ved en folkeafstemning, hvis resultat skal godkendes ved grundloven, kan ændres ved en almindelig lov, blot lovforslaget ikke forkastes ved en folkeafstemning, der finder sted efter de almindelige regler om folkeafstemninger. Dette betyder, at ændringen kan gennemføres, når under 30 pct. af de stemmeberettigede har stemt imod lovforslaget, selv om disse stemmer udgør flertallet ved afstemningen, til eks. hvis 29 pct. stemmer imod og kun 20 pct. stemmer for. Ligesom den valgretsalder, som tænkes gennemført ved den ny grundlov, skal vedtages af et flertal af dem, der deltager i den særlige afstemning om valgretsaldere, bør en senere ændring af valgretsaldere kun kunne gennemføres, når den ved folkeafstemningen er tiltrådt af et flertal af dem, der deltager i afstemningen.

Det er dernæst urimeligt, at folkeafstemningen om 21 eller 23 års valgretsalder sker samtidig med folkeafstemningen om grundloven. Vælgerne vil, hvis de to afstemninger finder sted samtidig, være uden kendskab til resultatet af den særlige afstemning om valgretsaldere, når de skal tage stilling til selve grundlovsforslaget, hvis vedtagelse medfører, at det nævnte afstemningsresultat bliver gældende ret. Ingen saglige grunde kan anføres imod, at afstemningen sker samtidig med det valg eller et af de valg, som skal finde sted efter grundlovsforslagets første vedtagelse i rigsdagen. Herved opnås, at vælgerne ved afstemningen om selve grundlovsforslaget har kendskab til den valgretsalder, de ved deres afstemning tiltræder eller forkaster, medens de i modsat fald må stemme uden at vide, hvad de på dette punkt stemmer for eller imod.

Med ærbødighed

(sign.) **Jens Møller.**

(sign.) **Poul Andersen.**

Under henvisning til det af mig udarbejdede memorandum om tokammersystemets udformning i demokratiske stater (bilag 8), kan jeg i det væsentlige tiltræde ovenstående for så vidt angår spørgsmålet om eet- eller tokammersystem.

22. januar 1953.

(sign.) **Alf Ross.**



