

BETÆNKNING

OM

MINISTRENS ANSVAR FOR REGERINGENS
FØRELSE SAMT OM, HVORVIDT
EN SÆRLIG MINISTERANSVARLIGHEDSLOV
BØR GENNEMFØRES

*Afgivet af
den af statsministeriet den 6. oktober 1959
nedsatte kommission*



BETÆNKNING NR. 312

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Indledning.....	5
I. Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Bestemmelsernes historiske baggrund.....	7
II. Lovregler om ministeransvar. Historisk baggrund.....	13
III. Rigsretssager. Sager, i hvilke der har været spørgsmål om rigsretstiltale.....	15
IV. De i tiden siden 1849 fremsatte forslag til lov om ministrenes ansvarlighed	28
V. Den statsretlige teoris behandling af problemer vedrørende ministres ansvarlighed.....	43
VI. Fremmed ret.....	55
VII. Kommissionsflertallets redegørelse for problemerne i forbindelse med ministrenes ansvar for regeringens førelse.....	63
VIII. Spørgsmålet om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres	72
Mindretalsudtalelse fra professor dr. jur. Poul Meyer.....	81
Bilag:	
1. D. G. Monrads lovforslag fra 1856-57.....	86
2. C. C. Albertis lovforslag fra 1875-76.....	88
3. C. Krabbes lovforslag fra 1895-96.....	92
4. Justitsminister P. A. Albertis lovforslag fra 1905-06.....	95
5. Justitsminister K. K. Steinckes lovforslag fra 1938-39.....	98
6. Lov nr. 92 af 15. marts 1939 om ministres ansvarlighed.....	106
7. Norge: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Lov af 5. februar 1932 om straff for handlinger som påtales ved Riksrett.....	109
8. Sverige: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Ansvarighetslag av 10. februar 1810.....	112
9. Finland: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Lag av 25. november 1922 angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmernas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder.....	117
10. Island: Lov af 4. marts 1904 om den islandske ministers ansvarlighed.....	119
11. Holland: Lov af 22. april 1855 om ministrenes ansvarlighed.....	120
12. Belgien: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed.....	122
13. Den tyske Forbundsrepublik: Forfatningsbestemmelser vedrørende forbundskansleryns ansvarlighed etc.....	123
14. Redegørelse fra folketingets ombudsmand for nogle problemer vedrørende ombudsmandens kompetence med hensyn til ministre.....	124
Fortegnelse over anvendte forkortelser.....	126

INDLEDNING

Den 6. oktober 1959 besluttede regeringen at nedsætte en kommission til nærmere undersøgelse og overvejelse af problemerne i forbindelse med ministrenes ansvarlighed.

Kommissoriet havde følgende indhold:

»Grundlovens § 13 fastslår, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. En tilsvarende bestemmelse har været optaget i samtlige grundlove siden 1849, men der er, uanset at en række forslag til en lov om ministrenes ansvarlighed har været fremsat såvel fra skiftende regerings som fra folkerepræsentationens side, aldrig gennemført en sådan lov. I forbindelse med forhandlingerne i årene 1937-39 om en grundlovsrevision fremsatte regeringen i 1938 et forslag til en ministeransvarlighedslov, som vedtoges af rigsdagen og stadfæstedes den 15. marts 1939; denne lov trådte imidlertid aldrig i kraft, da det grundlovsforslag, hvortil den var knyttet, ikke opnåede tilstrækkelig tilslutning ved folkeafstemningen.

Ministrenes ansvar for regeringens førelse er således aldrig blevet fastlagt i en særlig lov, men må afgøres på grundlag af straffelovens almindelige regler, navnlig bestemmelserne i kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, og dansk rets almindelige erstatningsregler. Regeringen har imidlertid fundet det ønskeligt, at der nedsættes en sagkyndig kommission til nærmere undersøgelse og overvejelse af problemerne i forbindelse med ministrenes ansvarlighed.

Kommissionen vil have til opgave på grundlag af den siden 1849 stedfundne udvikling, den teoretiske behandling af spørgsmålet i dette tidsrum samt erfaringer fra andre demokratiske lande med en styreform, der er beslægtet med den danske, at fremkomme med en redegørelse for problemerne i forbindelse med ministrenes ansvar for regeringens førelse, herunder ministrenes ansvar som øverste forvaltningsmyndighed. Kommissionen vil endvidere have at over-

veje, hvorvidt der i lyset af det således tilvejebragte materiale skønnes at være behov for en særlig lov om ministrenes ansvarlighed, og i bekræftende fald udarbejde udkast til en sådan lov.«

Som medlemmer af kommissionen beskikkes:

Højesteretsdommer *A. Lorenzen*, formand.
Departementschef *Vilhelm Boas*.
Professor dr. jur. *Bent Christensen*.
Departementschef *Vald. Hornslet*.
Folketingets ombudsmand,
professor dr. jur. *Stephan Hurwitz*.
Departementschef *Jørgen Elkjær Larsen*.
Professor dr. jur. *Poul Meyer*.
Professor jur. dr. *Alvar Nelson*.
Rigsadvokat *H. Olafsson*.
Professor dr. jur. et phil. *Alf Ross*.
Professor dr. jur. *Max Sørensen*.
Professor dr. jur. *Knud Waaben*.
Departementschef */s. H. Zeuthen*.

Som sekretærer beskikkedes:

Kontorchef i statsministeriet *Ruth Bruun-Pedersen*.
Fuldmægtig i justitsministeriet *L. Nordskov Nielsen*.

Kommissoriet omfatter alene ministrenes *retlige* ansvar. Spørgsmålet om det politiske ansvars form og indhold har således ligget uden for kommissionens opgave. Det har imidlertid været nødvendigt som en forudsætning for en stillingtagen til problemerne vedrørende det retlige ansvar at foretage en almindelig vurdering af det *politiske* ansvars betydning (kap. VII, afsnit I, p. 63 ff).

Som grundlag for sine overvejelser har kommissionen foretaget en undersøgelse af

1) samtlige danske forfatningsbestemmelser vedrørende ministeransvarlighed og deres arbejder (kap. I),

2) nugældende og tidligere lovbestemmelser m. v. af betydning for bedømmelsen af ministrenes ansvar (kap. II),

3) samtlige danske rigsretssager og sager, hvori der har været spørgsmål om rigsretstale (kap. III),

4) de siden 1849 fremsatte forslag til lov om ministeransvarlighed og den parlamentariske behandling af disse forslag (kap. IV),

5) den statsretlige teoris stillingtagen til problemerne vedrørende ministres ansvarlighed (kap. V) og

6) fremmed rets stilling til disse problemer (kap. VI); kommissionen har fra en række lande med en forfatningsform svarende til den danske tilvejebragt oplysninger om gældende forfatnings- og lovbestemmelser vedrørende ministeransvarlighed og disses anvendelse i praksis samt om eventuelle reformovervejelser.

På grundlag af det således tilvejebragte materiale og de drøftelser, som med udgangspunkt heri har fundet sted i kommissionen, har *kommissionens flertal* (alle medlemmer med und-

tagelse af professor dr. jur. *Poul Meyer*) udarbejdet

7) en redegørelse for flertallets syn på problemerne vedrørende ministrenes retlige ansvarlighed (kap. VII); redegørelsen omfatter dels en forfatningspolitisk vurdering af dette ansvars funktion og betydning, dels en fremstilling af den gældende ordning vedrørende ministrenes retlige ansvar.

8) en redegørelse indeholdende flertallets argumentation vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres, og dets stillingtagen til dette spørgsmål.

Det ovenfor nævnte flertal af kommissionens medlemmer anser det for rigtigst, at en særlig ministeransvarlighedslov ikke søges gennemført. En sammenfatning af flertallets begrundelse for denne konklusion indeholdes i betænkningen, p. 79 f.

Professor dr. jur. *Poul Meyer*, der finder, at en særlig ministeransvarlighedslov bør søges gennemført, har afgivet en mindretalsudtalelse, der er gengivet p. 81 ff.

København i maj 1962.

Vilhelm Boas

Bent Christensen

Vald. Hornslet

Stephan **Hurwitz**

Jørgen Elkjær Larsen

A. Lorenzen
(formand)

Poul Meyer

Alvar Nelson

H. Olafsson

Alf Ross

Max Sørensen

Knud Waaben

J. H. Zeuthen

Ruth Bruun-Pedersen. L. Nordskov Nielsen.

Kapitel I.

FORFATNINGSBESTEMMELSER OM MINISTERANSVARLIGHED.

BESTEMMELSERNES HISTORISKE BAGGRUND

A. Hovedpunkter af de gældende regler.

1. Materielle ansvarsregler.

I grundloven af 1953 § 13 bestemmes, at »Kongen er ansvarsfri«, og at »Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse«. Ved siden af den sidstnævnte almindelige bestemmelse indeholder § 14, sidste pkt., en speciel regel om ministeransvar i forbindelse med kongelige beslutninger: »Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen«.

Disse regler er rammebestemmelser, der forudsætter udfyldende detailregier, som angiver de nærmere ansvarsbetingelser. Dette synspunkt har fundet udtryk i § 13, sidste led, hvor det efter den ovennævnte regel om ministrenes ansvar for regeringens førelse udtales, at »deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov«.

Det i § 13 indeholdte »løfte« om en særlig ministeransvarlighedslov er ikke blevet opfyldt; om de forskellige forsøg herpå, herunder den ikke-ikrafttrådte ministeransvarlighedslov af 1939, henvises til kap. IV. Ministeransvaret må derfor bedømmes på grundlag af almindelige strafferetlige og erstatningsretlige regler, jfr. nærmere herom i kap. II og VII.

2. Processuelle regler.

a. *Domsmyndigheden* vedrørende ministrenes embedsførelse tilkommer rigsretten, hvis sammensætning er fastlagt i grundlovens § 59. Herefter består rigsretten af »indtil 15 af de efter embedsalder ældste ordentlige medlemmer af rigets øverste domstol og et tilsvarende antal af folketinget efter forholdstal for 6 år valgte medlemmer ... Folketingets medlemmer kan ikke vælges til eller virke som medlemmer af rigsretten ...«

b. *Rigsrettens kompetence* bestemmes gennem reglerne i § 16, 2. pkt.: »Rigsretten påkender

de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager«, § 60, stk. 1: »Rigsretten påkender de af kongen eller folketinget mod ministrene anlagte sager« og § 60, stk. 2: »For rigsretten kan kongen med folketingets samtykke lade også andre tiltale for forbrydelser, som han finder særdeles farlige for staten.«

c. *Påtalemyndigheden* bestemmes i § 16, 1. pkt.: »Ministrene kan af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse«. Påtalemyndigheden med hensyn til andre end ministre, jfr. § 60, stk. 2, tilkommer kongen og folketinget i forening.

d. Med hensyn til *procesmåden* iøvrigt ved rigsretten bestemmer § 59, stk. 4, at »Nærmere regler om rigsretten fastsættes ved lov«. Den gældende rigsretslov er lov nr. 100 af 31. marts 1954.

e. Om *benådning* indeholder § 24, 2. pkt., den særrregel, at kongen kun med folketingets samtykke kan benåde ministrene for de dem af rigsretten idømte straffe.

B. Bestemmelsernes historiske baggrund.

Den ovenfor under A refererede ansvarsordning er i store træk i overensstemmelse med den ordning, der indførtes ved grundloven af 1849.

Nedenfor redegøres for forarbejderne til denne grundlovs regler om ministeransvar og for de - mindre - ændringer, som senere har fundet sted. Forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling er ikke alene af fortolkningsmæssig interesse, men indeholder også betydningsfulde synspunkter angående spørgsmålet om gennemførelse af en særlig ministeransvarlighedslov og vedrørende forholdet mellem politisk og retligt ministeransvar. Redegørelsen er derfor gjort forholdsvis indgående.

1. Materielle ansvarsregler.

a. *Enevælden*. Under enevælden påhvilede der alene kollegierne ansvar for »Indstillingens Behørighed og Udfærdigelsens Korrekthed«, jfr. *Matzen II*, p. 75. I kgl. resolution af 24. marts 1848 (*Departementstiden* - de 1848, p. 51, jfr. nedenfor) er anvendt en formulering, der synes at forudsætte et videregående ministeransvar, og i reskriptet af 28. marts 1848 om statsrådets oprettelse (Algreen-Ussings samling, p. 57 f.) udtales: »Da Vi allerede nu, forinden der ved den Vore Undersaatter tilsagte Forfatning kan blive truffet de nærmere fornødne Bestemmelser angaaende Omfanget og Beskaffenheden af Ministrenes Ansvarlighed ligeoverfor Kongen og for Folket, allernaadigst have fundet det hensigtsmæssigt at paalægge Vore Ministre Ansvar for de af dem kontrasignerede allerhøjeste Resolutioner, saavel som de af dem foretagne Regjeringshandling overhovedet . . .« Der henvises iøvrigt til *Matzen* a. st.

b. *Grundloven af 1849*. I *regeringens grundlovsforslag* af 1848, som forelagdes den grundlovgivende rigsforsamling (sp. 31 ff)*), bestemte § 17: »Kongen er ansvarsfri, hans Person er hellig og ukrænkelig.« Denne bestemmelse modsvarede ikke af nogen *almindelig* regel om ministeransvar. Derimod indeholdt § 18, der handlede om ministerkontrasignatur, den *specielle* ansvarsregel, at »Den Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen.« Efter § 19, 1. pkt., kunne »Ministrene . . . drages til Ansvar for de i deres Embede begaaede Forbrydelser og for Handlinger, som ere aabenbart skadelige for Staten.«

Rigsforsamlingens grundlovsudvalg (sp. i486) foreslog, at der til forslaget § 17 om kongens ansvarsfrihed føjedes en almindelig regel, hvorefter »Ministrene ere ansvarlige for Regjerings Førelse«.

Om forslaget bestemmelse om kontrasignaturansvar (§ 18) udtalte udvalget (sp. i486), »at den heelt vel hævder sin Plads ved Siden af det Tillæg, man har foreslaaet til § 17. Dette Tillæg udtaler den almindelige Grundregel om Ministrenes Ansvarlighed for deres hele politiske Færd; den sidste Sætning i § 18 viser, hvilken Minister eller (hvis Flere have underskrevet) hvilke Ministre man nærmest skal holde sig til for en enkelt Beslutning, hvorved det aldeles ikke er udelukket, at en nærmere Undersøgelse kan vise, at Ansaret kan falde paa flere«.

Med hensyn til § 19, 1. pkt., foreslog et *mindretal* i udvalget (*Dahl og fespersen*) formu-

leringen: »Ministrene kunne tiltales for Embedsforseelser«. Mindretallet fandt regeringsforslaget for snævert, og pegede på, at dets formulering måske ikke omfattede undladelser. Endvidere fandt man det »saa meget mere . . . rigtigt at bruge almindelige Udtryk, som Ministeransvarligheden i det Hele nærmere bør ordnes ved Lov, hvis Indhold ei bør være foregribet ved en saadan Bestemmelse som den i Udkastet«, jfr. om § 20 nedenfor. - Udvalgets *flertal* fandt det - selv om ansvarligheden nærmere skulle ordnes ved lov - passende, at grundlaget blev angivet i forfatningen, og fandt endvidere, at regeringsforslagets formulering var så omfattende, at folketinget ikke ville være udelukket fra at rejse tiltale »i alle de Tilfælde, hvor det maatte være tjenligt«.

I § 20 om statsrådet foreslog udvalget optaget en bestemmelse, hvorefter statsrådets ordning » . . . samt Ministeransvarligheden bestemmes ved Lov.«

Første behandling af disse bestemmelser er gengivet sp. 1642 ff.

Udvalgets *ordfører* (*Krieger*) redegjorde (sp. 1644) for sammenhængen mellem den *foreslåede almindelige ansvarsregel* i § 17 og kontrasignaturansvarsreglen i § 18: »Eet er den store constitutionelle Grundregel, at Ministrene ere ansvarlige, at Ministrene have den Ret og den Pligt, som følger med Ansvarligheden; et Andet er de nærmere Regler om Contrasignaturen for den eller de enkelte; Forholdsregler. Ministrene ere jo ingenlunde blot ansvarlige for den Beslutning, som de have underskrevet. Maaskee er det Ministrenes største Ansvar, at de Intet have gjort; . . .«. - *Ørsted* (sp. 1642 og 1644) fandt, at den almindelige ansvarsregel ikke havde sin rette plads i § 17, og at den burde forbindes med en foregående bestemmelse om, at kongen skal føre regeringen ved hjælp af ministre.

Regeringsforslagets § 19, hvorefter ministre kunne drages til ansvar for »Forbrydelser og for Handlinger, som ere aabenbart skadelige for Staten«, jfr. ovenfor, behandledes indgående af *Ørsted* (sp. 1648-49), der fandt, at forslaget var for begrænset, når det ikke omfattede sådanne krænkelse af »Loven og enkelt Mands Ret«, der ikke kunne betegnes som egentlige forbrydelser, og at det på den anden side var betænkeligt at lade ansaret omfatte handlinger, der — skønt lovlige — er »aabenbart skadelige for Staten; thi naar der ikke er begaaet nogen

*) Spaltehenvisningerne i dette afsnit refererer til »Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen« (1848-49).

særdeles Skjødesløshed, som, at de have for-
sømt at indhente de fornødne Oplysninger, men
Ministrene have bedømt et vist Forhold paa den
Maade, at de ere komne til et Resultat, som af
Andre findes at være skadeligt for Staten, da er
det Noget, hvorfor jeg ikke troer, at der kan
paalægges dem Ansvar, men det er vel en
Grund, hvorfor de kunne blive bortfjernede.
Den Indflydelse, som Rigsdagen naturligviis maa
have paa den hele Statsstyrelse, maa medføre, at
de Ministre, som ikke have viist den fornødne
Virksomhed eller Duelighed, maae blive at bort-
fjerne, men nogen speciel Ansvarlighed, som
skulde idømmes ved et Tribunal, kan der neppe
paalægges dem derfor.« Ørsted henviste til er-
faringerne fra Norge og påpegede, at en så vidt-
gående ansvarsregel som den foreslåede kunne
gøre ministrene tilbageholdende med at fore-
slå, hvad de ellers fandt gavnligt.

Udvalgsforslaget til § 20 vedrørende en løfte-
bestemmelse om gennemførelse af en minister-
ansvarlighedslov drøftedes overvejende i til-
knytning til § 19; i denne forbindelse berørtes
også forholdet mellem den retlige og politiske
ansvarlighed. Der kan herved først henvises til
Ørsteds ovenfor citerede udtalelse (sp. 1648-
49), der gav *ordføreren (Krieger)* anledning
til at udtale (sp. 1650), at »... Hovedsagen
mere er, at Loven gives, end det er at vente, at
den ofte vil blive benyttet; ja, man kan vel
endog sige, at Hovedsagen ikke saameget er det
juridiske Ansvar, der kun i extreme Tilfælde
vil blive bragt i Anvendelse, som det politiske
Ansvar, der gjør, at det ligger i Forholdets Na-
tur, at en Minister kan komme til at fratræde
paa Grund af sin hele politiske Færd. Det hør-
er imidlertid med til Systemets Afrundelse, at
der gives Bestemmelser, om Ansaret ogsaa har
de særegne Tilfælde, som man ikke venter eller
haaber skulle indtræde, men hvorpaa man dog
maa være beredt«. - Ørsted udtalte (sp. 1651)
på linie med ordføreren, at »det ikke er saa væ-
sentlig den juridiske Ansvarlighed, det kommer
an paa, som den politiske. . . . at de fleste Løf-
ter om Ministeransvarligheden i de constitu-
tionelle Stater ere blevene uopfyldte«.

Hage bemærkede (sp. 1652), at »det ikke
er saa let at give disse nye organiske Love, som
at bestemme, at de skulle gives. Der kan hen-
gaae lang Tid, inden disse Love kunne udkom-
me.«. - Ørsted fremhævede (sp. 1653)
det samme synspunkt endnu stærkere: »... det
er meget vanskeligt at skrive en saadan Lov,
og at den maaskee ikke vilde kunne komme

ud; men man har da at forholde sig efter Sa-
gens Natur, og jeg troer, at dette ogsaa vilde
være meget bedre. Jeg troer, at Frygten for
Straffeansvar ikke er det, der skal beherske Mi-
nisteriet, men derimod en levende Interesse for
Staten og Hensynet til den offentlige Mening
og den Følge, som det vil have, hvis det ikke
træffer det Rigtige, men ingenlunde det juridi-
ske Straffeansvar«. - David (sp. 1654-55) pe-
gede på vanskelighederne ved tilvejebringelse
af en ministeransvarlighedslov i Frankrig og
udtalte betænkelighed ved at »udstrække den
juridiske Ministeransvarlighed til underordne-
de Tilfælde« (»... hindre dem, naar de
idelig svævede i Frygt for den juridiske An-
svarlighed, fra at handle med den Kraft og
Raskhed i Beslutning, som deres høie Stilling
saa ofte fordrer«). I forbindelse hermed frem-
hævede David betydningen af »den moralske
Ansvarlighed, der har saa megen mere Betydning
for ham, som han maa vide, at, naar han har
mistet sin Støtte i den offentlige Mening, der
er det overveiende i enhver Stat, hvor det con-
stitutionelle Liv er udviklet, maa han falde.«
- Bar jod (sp. 1655) lagde »ikke nogen særdeles
stor Vægt paa den juridiske Ministeransvarlig-
hed«, og Winther (sp. 1655) udtalte, at »Mini-
steransvarligheden mere har en tilsyneladende
end en virkelig Betydning«.

Den endelige behandling af ansvarsreglerne
refereres sp. 2797 ff.

Med hensyn til spørgsmålet om gennemførel-
se af *en almindelig regel i % 17 om ministrenes*
ansvarlighed for regeringens førelse forelå, for-
uden regeringsforslaget og udvalgsflertallets for-
slag, bl.a. et forslag fra et *mindretal i udvalget*
{David m.fl.}, hvorefter sidste led i § 17 skulle
lyde således: »Han udøver sin kongelige Myn-
dighed gennem Ministre, der ere ansvarlige
for Regjeringens Førelse«. - Krieger udtalte
(sp. 2798) om udvalgsflertallets tidligere nævn-
te forslag: »Ved Siden af Kongens Ansvarsfri-
hed hører udentvivl en Udtalelse af det almin-
delige Ansvarlighedsprincip for Ministeriet i
§ 17; det er kun Principet, Grundtanken i det
hele constitutionelle Monarki, som udtales i
denne Paragraph; derimod udtaler § 18 den
særlige Regel om Nødvendigheden af ministe-
rielle Contrasignaturer; der kan nemlig meget
godt være Spørgsmaal om Ansvar, uagtet der
ingen Beslutning er udtalt af nogen Minister;
thi det kan netop være det, der lægges Ministre-
ne og Regjeringen til Last, at ingen Beslutning

er tagen«. - *Ørsted*, der ikke mente, at der i § 17 burde optages nogen regel om ministeransvarlighed, udtalte, at den foreslåede almindelige regel i § 17 ikke ville have nogen særlig betydning, »... siden den paafølgende § 18 indeholder Regelen for Ministeransvarligheden og indskrænker den til af dem foretagne positive Handlinger, naar man ikke skal lægge noget Andet ind i Udtrykket, end hvad deri indeholdes«; denne udtalelse synes at vise, at *Ørsted* ville fortolke § 18 som udtømmende med hensyn til ministeransvaret.

Udvalgsflertallets forslag vedtoges ved afstemningen.

Vedrørende § 18's regel om kontrasignaturansvar forelå, foruden regeringsforslaget, et forslag fra *Ørsted*: »Kongen haver at udøve sin kongelige Myndighed gennem Ministre, som han dertil udnævner, saa at Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regjeringen vedkommende Beslutninger altid, for at have Gyldighed bør være forsynede med en Ministers Underskrift«. - De materielle bestemmelser om ministeransvarligheden foreslog *Ørsted* samlet i en selvstændig paragraf — § 20, jfr. nedenfor.

Regeringsforslaget vedtoges ved afstemningen.

Med hensyn til §§ 19 og 20 forelå (sp. 2801) et forslag fra *Ørsted*, hvorefter § 19 skulle indeholde reglerne om statsrådet, medens § 20 skulle indeholde følgende ansvarsregel:

»Ministrene ere ikke blot ansvarlige for enhver mod Forfatningen eller Landets Love foretagen Handling, hvori de have deeltaget, og det uden at nogen dertil givet Befaling kan tjene dem til Retfærdiggjørelse, men og naar de have efterladt at modsætte sig Beslutninger af saadan Beskaffenhed, eller iøvrigt forsømt hvad der efter deres Stilling paaligger dem. I Særdeleshed vil den, der har forsynet en slig Beslutning med sin Underskrift, være ansvarlig, om han end iøvrigt har fraraadet samme.«

En udførligere fremstilling af *Ørsteds* synspunkt findes i *Ørsted*, *Prøvelse* (1849), p. 136 ff.

Ordføreren udtalte (sp. 2804) om *Ørsteds* forslag, at »det formeentlig siger Meget, som ikke behøver at siges, og tildeels siger Noget, der er saa almindeligt, at man ikke ret seer, hvad derved ville opnaaes ...«

Andræ genoptog det af udvalgsmindretallet stillede, men senere frafaldne forslag vedrørende § 19, jfr. ovenfor, dog således at »Embedsforseelser« ændres til »deres Embedsførelse«.

Andræ udtalte (sp. 2803-04) i forbindelse med sit forslag, at »Det, som man dog væsentligt vil udtrykke, er jo ogsaa ganske simpelt, at en vis Statsmagt har Ret til at anklage og en anden Ret til at dømme Ministrene, og det er dette, der er udtrykt i det Amendement, som jeg har foreslaaet, hvorved tillige er forbeholdt den lovgivende Magt en fuldkommen Frihed til stedse nærmere at kunne ordne Forholdet i Overensstemmelse med Tidens Fordringer«. Med den sidste udtalelse må sigtes til udvalgsflertallets forslag til § 20. *Andræs* forslag gik ud på at gøre § 19 til en rent processuel bestemmelse.

Ved afstemningen vedtoges *Andræs* forslag til § 19 og *udvalgsflertallets* forslag til § 20 (løftebestemmelsen om en ministeransvarlighedslov).

Junigrundloven kom herefter til i sin endelige affattelse at indeholde følgende materielle ansvarsregler: § 18, 2. pkt., hvorefter »Ministrene ere ansvarlige for Regjeringens Førelse«, og § 19, sidste pkt., om den kontrasignerende ministers ansvar (svarende til henholdsvis §§ 17 og 18 i det oprindelige forslag). Iøvrigt blev spørgsmålet om ansvarsgrundlaget henskudt til bestemmelse ved lov, jfr. § 21, stk. 2, 2. pkt., hvorefter statsrådets ordning »samt Ministeransvarligheden bestemmes ved Lov« (svarende til forslagens § 20 med ændringsforslag).

c. Fællesforfatningerne. Hverken *Januarkundgørelsen af 1852* eller *Forfatningsf or ordningen af 26. juli 1854* indeholder materielle ansvarsregler. Sådanne regler findes derimod i *Fællesforfatningen af 2. oktober 1855* §§ 10—12. § 10, 3. pkt., indeholder ligesom Junigrundlovens § 18 den almindelige bestemmelse om, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; reglen om ansvar for kontrasignerede kongelige beslutninger fik en ny formulering, idet det i § 11, stk. 3, blev bestemt, at »Enhver Minister, der har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen«. Det forbeholdes fortsat (§ 12, stk. 3) »ved Lov at give nærmere Forskrifter angaaende Ministrenes Ansvarlighed«. Den ændrede formulering af reglen om kontrasignaturansvar skyldtes umiddelbart ændringen af selve hovedreglen om kontrasignatur. Medens Junigrundlovens § 19 bestemte, at »Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regjeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en Ministers Underskrift«,

lød det tilsvarende led i Fællesforfatningens § 11 således: »... ledsaget af een eller flere Ministres Underskrift«. Denne ændring havde formentlig sammenhæng med forfatningens § 20 (afgørelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser), § 22 (afgørelse om, hvorvidt et spørgsmål var fællesanliggende) og § 54 (afholdelse af ubevilgede udgifter); ifølge disse bestemmelser skulle samtlige ministre, der var enige i beslutningen, kontrasignere denne; i § 54 tilføjedes, at ministrene »saaledes (over- tage) Ansaret for Samme«.

Ved *Novemberforfatningen af 1863* udgik løfteparagraffen om en ministeransvarlighedslov. Nogen begrundelse herfor synes ikke at fremgå af forarbejderne. Løvrigt indeholdtes i § 10, 3. pkt, og § 11, sidste pkt, de samme ansvarsregler som i forfatningen af 1855.

d. *Grundlovene af 1866, 1915 og 1953*. Disse 3 grundlove indeholder ligelydende materielle ansvarsbestemmelser, jfr. oplysningerne under A om grundloven af 1953. Løftebestemmelsen i grundloven af 1849 om en ministeransvarlighedslov opretholdtes således ved grundloven af 1866.

Uanset at grundloven af 1866 og de følgende grundlove ikke indeholder bestemmelser, hvorefter visse kongelige resolutioner skal underskrives af flere ministre, er reglen om kontrasignaturansvar ligesom i forfatningerne af 1855 og 1863 - men modsat grundloven af 1849 - formuleret således, at den klart forudsætter muligheden af flere ministres kontrasignatur. Dette spørgsmål ses kun berørt af *Lehmann* i rigsrådets lands- ting på 2. overordentlige samling 1864-65 (Rigsraads- tidende 1864-65. Lt. forh. sp. 379): »At man har tænkt sig, at Flere kunde underskrive den samme Lov og derved komme ind under den collective Ansvarlig- hed, er en Ting af mindre Vigtighed; det kan vel ikke kaldes nogen Forbedring, men der kan paa den anden Side heller ikke være noget Væsentligt at indvende herimod«.

2. Processuelle regler,

a. Domsmyndigheden.

Under *enerælden* tilkom det kongen at afgøre, om ansvar mod hans rådgivere skulle gøres gældende, og i bekræftende fald for hvilken domstol sagen skulle indbringes. Kongeloven indeholdt ikke nærmere regler herom. Griffenfeld og Struensee blev dømt ved særlige kommissionsdomstole. Ved kgl. resolution af 24. marts 1848 blev det bestemt, at »Ministre, naar de drages til Ansvar for Regeringshandling eller for de af dem parapherede allerhøieste Resolutioner, blive at tiltale for Højesteret, indtil Forfatningsloven herom har be- stemt det Fornødne«.

/ *det af regeringen i den grundlovgivende rigsforsamling fremsatte grundlovsforslag* (sp.

33) bestemtes i § 60 (sp. 36): »Rigsretten be- staar af 16 Medlemmer, der vælges paa 4 Aar, Halvdelen af Landstinget, Halvdelen af Lan- dets øverste Domstol, blandt disses egne Med- lemmer. Den vælger selv sin Formand af sin egen Midte.«

Rigsforsamlingens grundlovsudvalg foreslog (sp. 1525) en ændring i § 60. Herefter skulle rigsretten vælges med henblik på den enkelte sag; der skulle vælges 12 medlemmer af højesteret og 12 af lands- tinget; anklager og forsvarer skulle hver udskyde 2 dommere i hver af de to dommergrupper. Begrundel- sen for dette ændringsforslag var bl. a., at »Rigsretssa- ger ... neppe (kunne) antages at blive saa hyppige, at der er tilstrækkelig Grund til at danne en fast, ved- varende Domstol«.

Rigsforsamlingens første behandling af § 60 refe- reres sp. 2427 ff. *Justitsministeren*, Ørsted, og *Tscher- ning* fandt udvalgsforslaget til § 60 betænkeligt. I Ørsted, *Prøvelse* (1849) indeholdes p. 240 ff en ud- førlig fremstilling af Ørstedes synspunkter.

Ved den endelige behandling (sp. 3314) blev § 60 vedtaget i den skikkelse, bestemmelsen havde i regeringsudkastet med tilføjelsen: »En Lov ordner nærmere Forfølgningsmaaden«.

I *Januarkundgørelsen af 1832* bestemtes, at mi- nistrene for hertugdømmerne alene var ansvarlige over for kongen, og at de andre ministres ansvar- lighed over for den danske rigsdag skulle ind- skrænkes til den del af deres embedsførelse, som angik kongeriget Danmark. *Den oktrojerede fællesforfatning af 26. juli 1854* indeholdt ikke regler om minister- ansvar. Ved *grundlovsbestemmelsen af 29. august 1855* blev junigrundloven indskrænket til at gælde konge- riget Danmarks særlige anliggender. Med hensyn til monarkiets fællesanliggender bestemte den påfølgende *konstitutionelle fællesforfatning af 2. oktober 1855* i § 12, at »Ministre kunne af Kongen eller Rigsraadet sættes under Tiltale for deres Embedsførelse. De dø- mes af Monarchiets Rigsret.« Det bestemtes, at rigs- rettens organisation skulle ordnes ved lov; om rigs- rettens sammensætning, indtil denne lov blev gennem- ført, indeholdtes regler i forfatningslovens 2. midler- tidige bestemmelse.

Novemberforfatningen af 1863 bestemte i § 60, at rigsretten skulle bestå af hele landstinget og 9 af landsdelenes højeste dommere; efter forslaget til forfatningen (Rigsraadstidende 1863, Tillæg A, sp. 25) skulle der være ligevægt mellem rettens ju- ridiske og politiske element. Dette ændredes efter udvalgsbehandlingen (Tillæg B, sp. 75); udvalgets flertal udtalte, at »det findes naturligt, at medens Anklagemyndigheden tildeles det ene Thing, den politi- ske Domsmyndighed væsentlig tildeles det andet«.

Efter *den gennemsete grundlov af 28. juli 1866* § 68 skulle rigsretten bestå af de ordent- lige medlemmer af landets øverste domstol og et tilsvarende antal af landstinget, blandt dets egne medlemmer på 4 år valgte dommere.

Grundloven af 1915 opretholdt den ved grundloven af 1866 fastlagte rigsretsordning.

Der blev dog optaget en bestemmelse om, at grundlovens bestemmelse om rigsretten kunne ændres ved almindelig lov (jfr. R.T. 1913-14, Fkt. forh. sp. 4648).

Flertallet i *forfatningskommissionen af 1937* foreslog i betænkningen af 1938 forskellige ændringer vedrørende rigsretsordningen, der havde sammenhæng med forslaget om eetkammersystem. Rigsretten skulle bestå af de ordentlige medlemmer af landets øverste domstol og et tilsvarende antal dommere valgt af den forenede rigsdag efter hvert rigsdagsvalg blandt dens egne medlemmer. Dette forslag vedtoges af rigsdagen.

Forfatningskommissionen af 1946 foreslog i sin betænkning af 1953, der ligeledes byggede på eetkammersystemet, at rigsretten skulle bestå af præsidenten for rigets øverste domstol, der skulle være præsident for rigsretten, samt af de øvrige medlemmer af rigets øverste domstol og et til disse svarende antal dommere, valgt af rigsdagen blandt dennes medlemmer (§ 60). I bemærkningerne til bestemmelsen anføres: »Da det efter gennemførelsen af et eetkammersystem for så vidt tiltale rejses af rigsdagen . . . 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 rigsdagsvalgte rigsretsmedlemmer med een.«

Regeringens grundlovsforslag fra 1953 var i overensstemmelse hermed. Under udvalgsbehandlingen af forslaget i folketinget fandt man det imidlertid mindre heldigt, at rigsdagen, der skulle have tiltalemyndighed, af sin egen midte valgte medlemmer til rigsretten, og udvalget (R.T. 1952-53, Tillæg B, sp. 370 og 377) foreslog derfor den ordning, som blev gennemført i *grundloven af 1953* § 59, jfr. ovenfor under A.

b. Rigsrettens kompetence. Regeringsforslaget på den grundlovgivende rigsforsamling indeholdt tre kompetenceregler: § 19: »Ministrene kunne drages til Ansvar for de i deres Embede begaaede Forbrydelser og for Handlinger, som ere aabenbart skadelige for Staten. Folkethinget anklager, Rigsretten dømmer«, § 61, stk. 1: »Rigsretten paakjender de af Folkethinget mod Ministrene anlagte Sager«, og samme paragrafs 2. stk.: »For Rigsretten kan Kongen lade ogsaa Andre tiltale for Forbrydelser, som han finder

særdeles farlige for Staten, naar Folkethinget dertil giver sit Samtykke.«

Den førstnævnte af de tre bestemmelser (§ 19) var af både materielretlig og processuel karakter, men blev, som der er redegjort for ovenfor (p. 8 ff), ændret under behandlingen, således at den fik følgende rent processuelle udformning (§ 20): »Ministrene kunne tiltales for deres Embedsførelse. Folkethinget anklager, Rigsretten dømmer.«

§ 61 vedtoges uændret (som § 73), trods Ørstedes kritik, jfr. navnlig Ørsted, *Prøvelse* (1849), p. 248 ff.

De i 1849 indførte kompetenceregler er i realiteten opretholdt i *de senere forfatninger*, men der er anvendt forskellige sproglige udformninger, jfr. herved *Fællesforfatningen af 1855* § 12, stk. 1, og § 13, *Novemberforfatningen af 1863* § 61, stk. 1, og § 62, *grundlovene af 1866* § 14 og § 69, *1915* § 14 og § 67 og *1953* § 16 og § 60.

c. Påtalemyndigheden. Medens *Junigrundloven* i overensstemmelse med udenlandske forbil- leder kun gav folketinget påtalemyndighed, indførtes ved *Fællesforfatningen af 1855* § 12 en ordning, hvorefter såvel rigsrådet som kongen fik påtalemyndighed, og i samtlige *senere forfatninger* er en tilsvarende ordning (kongen og folketinget) opretholdt. Kun under forarbejderne til grundloven af 1866 var spørgsmålet genstand for nærmere drøftelse.

d. Procesmåden ved rigsretten. Under behandlingen i rigsforsamlingen af regeringsforslaget til grundloven blev der i § 60 optaget følgende tilføjelse til denne bestemmelse: »En Lov ordner nærmere Forfølgningsmaaden«. Denne lov gennemførtes som *lov om rigsretten af 3. marts 1852*. I forbindelse med grundlovsforslaget af 1939 gennemførtes en ny lov om rigsretten, nr. 115 af 15. marts 1939, der ligesom ministeransvarlighedsloven af samme dato aldrig kom til at træde i kraft. Loven af 1852 var derfor gældende, indtil den afløstes af den nuværende rigsretslov nr. 100 af 12. marts 1954.

e. Benådning. Den særlige regel, hvorefter benådning af ministre for straffe, der er idømt dem af rigsretten, kræver folketingets samtykke, har været gældende siden *Junigrundloven*.

Kapitel II.

LOVREGLER OM MINISTERANSVAR. HISTORISK BAGGRUND

1. I kap. I, afsnit A, er der i hovedpunkter redegjort for grundlovens regler om ministeransvaret. Det er herunder anført, at såvel den gældende grundlov som de tidligere forfatningers ansvarsregler alene er ramme-bestemmelser, der forudsætter udfyldende detailregier, som nærmere angiver ansvarsbetingelserne. Disse regler må gives ved almindelig lov eller udledes af almindelige retsgrundsætninger.

Det fremgår ligeledes af kap. I, at en særlig lov om ministeransvar ikke er eller tidligere har været gældende. I kap. IV redegøres for de forsøg på gennemførelse af en sådan lov, som har været gjort siden 1849, senest i 1938-39, da et forslag til lov om ministrenes ansvarlighed blev vedtaget af rigsdagen og stadfæstet af kongen; i lovens § 12 bestemtes imidlertid, at loven skulle træde i kraft »samtidig med Danmarks Riges Grundlov«, og hermed sigtedes til det grundlovsforslag, som faldt ved folkeafstemningen i 1939; ministeransvarlighedsloven af 1939 er derfor aldrig trådt i kraft.

Ministeransvaret har således hidtil måttet bedømmes på grundlag af almindelige ansvarsregler, d.v.s. lovregler og retsgrundsætninger gældende også for andre end ministre.

2. Under den *gældende retstilstand* må ministrenes *erstatningsansvar* bedømmes efter dansk rets almindelige erstatningsregel (culpareglen) og deres *strafansvar* efter borgerlig straffelov (strafansvar efter bestemmelser i særlovgivningen vil være uden nævneværdig praktisk betydning).

Borgerlig straffelovs almindelige del om de almindelige ansvarsbetingelser og strafansvarets indhold gælder i det hele for ministre. Det samme er principielt også tilfældet med straffelovens specielle del. Når alene embedsforbrydelser haves for øje, er det dog kun et ret begrænset udsnit af den specielle del, der frembyder interesse. Dette gælder navnlig dele af lovens kap. 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, statsforfatningen

og de øverste statsmyndigheder m.v., samt kap. 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, herunder de almindelige regler i §§ 155-157. Disse 3 paragraffer har følgende indhold:

»§ 155. Misbruger iøvrigt nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller hæfte. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes.

§ 156. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller hæfte. Udenfor foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

§ 157. Samme straf finder anvendelse, når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører. Bestemmelsen i § 156, 2det punktum, finder tilsvarende anvendelse.«

Med foranstående bemærkninger er alene tilsigtet at give en kortfattet orientering. En mere udførlig fremstilling af de gældende lovregler og retsgrundsætninger vedrørende ministeransvaret gives i kap. VII.

3. a. *Før gennemførelsen af almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866* fandtes ingen almindelig straffelov og heller ikke i anden lovgivning systematisk udformede regler om embedsforbrydelser. Dette var baggrunden for indholdet af anklagerens strafpåstand i rigsretssagen i 1855-56, se nærmere herom kap. III, p. 18 f.

b. *Straffeloven af 1866* indeholdt en systematisk opbygning svarende til den gældende straffelovs: 9. kap. omhandlede forbrydelser mod »Statens udvortes Sikkerhed og Selvstæn-

dighed», 10. kap. »Forbrydelser mod Statsforfatningen« og 13. kap. »Forbrydelser i Embedsforhold«. Det sidstnævnte kapitel indeholdt i §§ 141-143 regler, der i det væsentlige svarer til den gældende straffelovs §§ 155-157:

»§ 141. Misbruger en Embedsmand i andre Tilfælde end de ovenfor nævnte sin Embedsstilling til egen Fordel eller til at foretage Noget, hvorved Privates eller det Offentliges Rettigheder krænkes, straffes han, forsaavidt Gjærningen ikke efter sin øvrige Beskaffenhed medfører større Straf, med Bøder, simpelt Fængsel eller Embedsfortabelse.

§ 142. Den Embedsmand, som nægter eller forsætlig undlader at opfylde, hvad der er ham lovlig befale, straffes med Bøder, simpelt Fængsel eller Embedsfortabelse.

§ 143. Forsømmelse eller Skjodesløshed i Embedsførelse, hvorfor Straf ei særskilt i Lovgivningen er fastsat, straffes ligeledes, naar Nogen oftere deri gjør sig skyldig, eller naar grov Forsømmelse eller Skjodesløshed er udviist, med Bøder, simpelt Fængsel eller under skjærpende Omstændigheder med Embedsfortabelse.«

Reglerne var overensstemmende med §§ 138—140 i det straffelovsudkast, der udarbejdedes af den i 1859 nedsatte straffelovskommission.

I motiverne til dette udkasts §§ 138-139 (jfr. straffeloven af 1866 §§ 141-142) udtales (p. 168): »Man har anset det rettest i Straffeloven at optage disse almindelige Regler, hvis Anvendelse i det enkelte Tilfælde væsentlig maa overlades til Domstolenes skjonsomme Overveielse af alle de Forhold, som i den Henseende rettelig bør tages i Betragtning, for at der ikke skulde mangle Lovhjemmel for at straffe Embedsmisbrug eller Embedsforsøelser, der ikke kunne henføres under de særligt omhandlede, idet det efter Forholdets Beskaffenhed neppe lader sig gjøre, i detaillerede Bestemmelser udtømmende at fremstille alle de Former, hvorunder Embedspligten kan krænkes eller Embedsmyndigheden misbruges.« I forbindelse med uagtsomhedsreglen i § 140 (jfr. straffeloven af 1866 § 143) udtales, at ligesom man »ikke med den norske Straffelovs Kap. 24, § 28 har villet foreskrive Straf for »Uforstand« i Embedsførelsen — al den Stund saadan dog ikke kan tilregnes Embedsmanden selv —, saaledes synes det ogsaa, at der saa vist som det kan fordres af Embedsmanden at han skal gjøre sig Flid og vise Paapassenhed og Opmærksomhed for at røgte sit Embede saa godt som muligt, paa den anden Side maa tages et billigt Hensyn til, at det overhovedet er hans Pligt at tage Beslutning og at handle i mange Tilfælde, hvor Tvivl kan være naturlig og hvor han vel kunde ønske at have Tid og Leilighed til nærmere Overveielse. At straffe enhver Feil eller Mangel paa Konduite eller Skjønssomhed fra Embedsmandens Side vilde derfor være lige saa ubilligt som det vilde kunne virke skadeligt, forsaavidt som det let kunde lamme hans Mod og Handlelyst. Kun naar der udvises en grov Forsømmelse eller grov Skjodesløshed — der forøvrigt kan være baade af negativ og positiv Art —, eller naar han gjentagende, trods Advarsler og Paamindelser, gjør sig skyldig i Forsømmelse eller Uagtsomhed, bør der reises offentlig Sag imod ham til Strafs Lidelse, . . .«

c. *Borgerlig straffelov af 1930* bygger på en betænkning afgivet i 1912 af den i 1905 nedsatte straffelovskommission, på professor Carl Torps betænkning af 1917 og på betænkningen af 1923 fra straffelovskommissionen af 1917.

Ingen af disse betænkninger behandler specielt ministeransvarligheden.

Nedenfor skal alene redegøres for forarbejderne til de for denne ansvarlighed vigtigste bestemmelser, straffelovens §§ 155-157.

Kommissionsbetænkningen af 1912 foreslog i §§ 173—175 bestemmelser, der i det væsentlige svarede til straffeloven af 1866 §§ 141-143. - § 113 gør dog ansvaret for misbrug af embedsstilling m. v. betinget af, at misbruget er begået til krænkelse af privates eller det offentliges rettigheder; det er ikke tilstrækkeligt, at det er sket for at skaffe sig fordel (således også straffeloven af 1930 § 155). - I § 114 foreslås affattelsen »nægter eller forsætlig undlader at opfylde Pligt, som Tjenesten, Hvervet eller Paalæget medfører, eller at efterkomme Befaling« (jfr. til dels straffeloven af 1930 § 156). - Udkastet til § 115 svarer i det væsentlige til § 143 i straffeloven af 1866 (jfr. tildels straffeloven af 1930, § 157); det siges udtrykkeligt i motiverne p. 182-83, at bestemmelsen omfatter både forsætligt og uagtsomt forhold.

I *Torps betænkning af 1917* ioresloges lignende regler.

Betænkningen af 1923 foreslog regler (§§ 147-149), der i hovedsagen svarede til de bestemmelser, som nu indeholdes i straffeloven af 1930 §§ 155-157.

I betænkningens motiver til § 147 (jfr. straffeloven af 1930 § 155) udtaltes (sp. 257): »Bestemmelsen fremtræder iøvrigt nærmest som et Supplement til de foregaaende Bestemmelser om Tjenesteforsøelser, og det er overladt til Domstolenes Skøn at afgøre, om der i det enkelte Tilfælde kan stueres at foreligge Misbrug. I Overensstemmelse med, hvad der er anført i Straffelovens Motiver S. 168, har Kommissionen anset det for ønskeligt, at der haves en saadan almindelig Bestemmelse, for at der ikke skal savnes Hjemmel til at straffe Tjenesteforsøelser, der ikke kan henføres under de særskilt omhandlede Forbrydelser, og fordi det efter Forholdets Natur vanskeligt kan lade sig gøre at give specielle Regler for alle de Former, under hvilke Misbrug af offentlige Tjenester eller Hverv kan finde Sted.«

Om § 148 (jfr. straffeloven af 1930 § 156) siges (sp. 257-58), at den betegner en udvidelse af § 142 i straffeloven af 1866, for så vidt som ansvaret omfatter enhver forsætlig undladelse af at opfylde tjenestepligt.

Ifølge motiverne, sp. 258, tager § 149 (jfr. straffeloven af 1930 § 151) sigte på uagtsomme tjenesteforbrydelser. Der ligger dog næppe heri nogen afstandtagen fra den første straffelovskommissions opfattelse, hvorefter forsætlige forhold kan være omfattet af bestemmelsen.

Dette udkast af 1923 vedtoges stort set uændret. Under behandlingen på rigsdagen indsattes dog bestemmelsen i §§ 156 og 157, hvorefter disse paragraffer ikke gælder hverv, hvis udførelse beror på offentlige valg. Denne undtagelsesbestemmelse, der navnlig angår folketingsmedlemmer og medlemmer af kommunalbestyrelser, er uden betydning for ministeransvaret.

Kapitel III.

RIGSRETSSAGER. SAGER, I HVILKE DER HAR VÆRET SPØRGSMÅL OM RIGSRETSTILTALE

Der har i tiden efter gennemførelsen af grundloven af 5. juni 1849 været *anlagt 4 rigsretssager*, nemlig:

- 1) i 1855 mod ministeriet A. S. Ørsted i anledning af afholdelse af ubevilgede udgifter til rustninger under Krimkrigen;
- 2) i 1877 mod A. F. Krieger, Holstein-Holsteinborg og C. A. Fonnesbech i anledning af salget af Frederiks Kirkeplads (Marmor-kirkepladsen);
- 3) samme år mod C. C. Hall og J. J. A. Worsaae i anledning af overskridelse af bevilling til opførelsen af den ny bygning til Det kgl. Teater; og
- 4) i 1909 mod I. C. Christensen og Sigurd Berg vedrørende visse punkter i deres embedsførelse, der stod i forbindelse med forhenværende justitsminister Albertis forhold.

Disse 4 rigsretssager er indgående behandlet af *Troels G. Jørgensen* i T.f.R. 1926, p. 351 ff, samt i »Bidrag til Højesterets Historie« (1939), p. 108 ff, og »Højesteret fra Grundloven til Retsreformen« (1951), p. 74 ff, 138 ff og 193 ff, og af *Stig Luul*, p. 561 ff *). Under hensyn hertil har kommissionen indskrænket sig til en forholdsvis summarisk omtale af sagerne og til af Rigsretstidendes referat at fremdrage enkelte principielle synspunkter vedrørende ministeransvarligheden og punkter, som vedrører spørgsmålet om, hvilke straffebestemmelser der i mangel af en særlig ministeransvarlighedslov måtte bringes i anvendelse.

Udover de ovennævnte 4 sager har der været *spørgsmål om rigsretstiltale* i yderligere 5 tilfælde, nemlig:

- 1) i 1854-55 mod ministeriet A. S. Ørsted, navnlig i anledning af udstedelsen af Forfatningsforordningen (den oktrojerede fællesforfatning) af 26. juli 1854;
- 2) i 1865 mod ministerierne C. A. Bluhme og C. E. Krag-Juel-Vind-Frijs i anledning af disse ministeriers opretholdelse af gehejmestatsrådet og rigsrådet efter Wienerfreden;
- 3) i 1936 mod daværende landbrugsminister Kr. M. Bording for forhold i forbindelse med den såkaldte kødeksportsag;
- 4) efter den anden verdenskrig for forhold i forbindelse med og under den tyske besættelse af landet;
- 5) i 1959-60 mod fhv. minister for Grønland Johs. Kjærbo for forhold vedrørende besvarelsen af et spørgsmål i folketinget om vintersejlad på Grønland.

Disse sager er nedenfor inddraget i den kronologiske gennemgang af rigsretssagerne, men gøres kun til genstand for kortfattet omtale.

Principielle synspunkter om ministeransvarlighed er søgt fremdraget af folketingsforhandlingerne vedrørende samtlige ovennævnte 9 sager.

I. Spørgsmål om tiltale mod ministeriet A. S. Ørsted i 1854-55.

Den 4. oktober 1854 fremsatte folketingsmand *T. utein* forslag (R.T. 1854, 1. samling, Fkt. forh. sp. 44) om nedsættelse af en parlamentarisk kommission i henhold til grundlovens § 50 for at indhente oplysninger »som maatte ansees fornødne for at gjøre Forslag til Actionsordre mod Ministeriet, navnlig paa Grund af Forordningen af 26. Juli 1854«.

*) Om den første rigsretssag henvises endvidere til *N. Neergaard*, Under Junigrundloven I (1892), p. 946 ff, og *Albert Olsen*, Studier over den danske Finanslov 1850-1864 (1930), p. 108, 130 og 217. Rigsretssagerne er endvidere kort omtalt af *Georg Nørregaard* i Højesteret 1661-1961 I (1961), p. 439, 450 og 460.

Såvel dette forslag som tiltalen i den nedenfor under II nævnte sag må ses på baggrund af det almindelige politiske spændingsforhold mellem Ørsted og hans regering på den ene side og rigsdagen på den anden side, et spændingsforhold, som i første række beroede på regeringens opfattelse af Junigrundloven, navnlig dens betydning med henblik på løsningen af de forfatningspolitiske problemer vedrørende forholdet mellem kongeriget og hertugdømmerne.

Tuteins forslag blev underkastet en omfattende behandling i tinget (sp. 71 ff og 170 ff). *Indenrigsministeren* og *premierministeren* (Ørsted) hævdede, at en parlamentarisk kommission ikke forfatningsmæssigt kunne nedsættes i det foreslåede øjemed. Ved 2. behandling vedtoges et af Tutein fremsat ændringsforslag, hvorefter tinget nedsatte et udvalg, »som, efteråt have anstillet de dertil fornødne Undersøgelser, har at gjøre Forslag til en Actionsordre mod Ministeriet, paa Grund af Udstedelsen af Forordningen af 26. Juli 1854, samt paa Grund af Overskridelsen af Finantslovene«.

Udvalget bortfaldt ved folketingets opløsning, men de folketingsmænd, der havde været medlemmer af udvalget, fremsatte i januar 1855 - efter valget - forslag om tiltale mod det da afgåede ministerium for dets udstedelse af forordningen af 26. juli 1854. Derimod ville man lade spørgsmålet om tiltale for afholdelse af ubevilgede udgifter til forsvarsforanstaltninger under Krimkrigen bero på behandling af forslaget til tillægsbevillingslov. Under behandlingen af forslaget om tiltale (R.T. 1854-55, 2. samling, Fkt. forh. sp. 123ff), blev dette trukket tilbage af forslagsstillerne (sp. 171) den 19. januar 1855, og i stedet vedtoges s.d. en motiveret dagsorden (sp. 223), hvorefter spørgsmålet om tiltale i anledning af forordningen stilledes i bero under hensyn til regeringens erklæring om, at en tiltale ville vanskeliggøre gennemførelsen af en ny fællesforfatning.

II. Rigsretssagen mod ministeriet

A. S. Ørsted i 1855-56.

Den 17. marts 1855 anmeldte /. C. Larsen m.fl. forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod det afgåede ministerium Ørsted for afholdelse af ubevilgede udgifter til forsvarsforanstaltninger under Krimkrigen (R.T. 1854-55, 2. samling, Tillæg A, sp. 741 ff). Den konkrete baggrund var den omtrent samtidig afgivne betænkning fra folketingsudvalget ved-

rørende tillægsbevillingsloven for 1854-55 (Tillæg B, sp. 441, navnlig 452), hvori udgifts-afholdelsen blev betegnet som forfatningsbrud, og hvori det indstilledes, at efterbevilling blev nægtet. Om den mere almindelige politiske baggrund henvises til bemærkningerne ovenfor under I. Forslaget underkastedes 2 behandlinger (Fkt. forh. sp. 3046 ff og 3190 ff), hvor drøftelserne navnlig drejede sig om tiltalens omfang. Herunder berørtes flere gange spørgsmålet om, hvorvidt ministeriets erstatningsansvar var endeligt afgjort ved folketingets bevillingsnægtelse eller kunne efterprøves af rigsretten. *T schemeing* (sp. 3077), *Fleischer* (sp. 3079), *Tutein* (sp. 3200), *Monrad* (sp. 3204) og *Hage* (sp. 3229) forsvarede det førstnævnte synspunkt og blev ikke klart imødegået.

Tiltalebeslutningen vedtoges den 26. marts 1855 med 94 stemmer mod 1.

Anklagen rejstes dels mod alle 7 medlemmer af ministeriet, dels specielt imod krigsministeren, generaløjntant C. F. von Hansen, til straf, erstatning og andet ansvar i anledning af, at ministeriet i begyndelsen af året 1854, da det truede med europæisk krig, ekstraordinært havde udlagt vagtskibe og indkaldt mandskab samt afholdt udgifter til mundering af et nyt dragonregiment og fodfolkets reserve, uden at ministeriet havde rettet henvendelse til rigsdagen angående disse udgifters afholdelse. Ministeriet havde tværtimod den 3. marts 1854 erhvervet kongelig resolution for, at sagen ikke skulle forelægges den indeværende rigsdag.

Efter at rigsretten ved beslutning af 27. november 1855 havde forkastet en af de anklagede nedlagt påstand om sagens afvisning, blev der den 27. februar 1856 afsagt dom i sagen, hvorved alle de anklagede blev frifundet.

Dommen havde følgende indhold:

»Da de Tiltalte, Geheimeconferentsraad, Dr. juris Anders Sandø Ørsted, Geheimeconferentsraad Frederik Ferdinand v. Tillisch, Geheimeconferentsraad Christian Albrecht Bluhme og Kammerherre, Dr. juris Anton Wilhelm Scheel, ikke have contrasigneret de kongelige Beslutninger, som under nærværende Sag paatales, ville de allerede af den Grund, i Henhold til Grundloven af 5te Juni 1849 § 19, være at frifinde.

Forsaavidt Geheimeconferentsraad v. Tillisch har givet Odense Magistrat Indkvarteringsordre med Hensyn til den oprettede Deel af del: første Dragonregiment, bemærkes i Særdeleshed, at det maa antages, at han ikke har været beføiet til at modsætte sig Udførelsen af en underordnet Foranstaltning, som var en nødvendig Følge af en paa en anden Ministers Fore-

stilling af Hans Majestæt Kongen i lovlig Form af-given Resolution.

De øvrige Tiltalte, Generallieutenant Christian Frederik v. Hansen, Kammerherre, Grev Wilhelm Carl Eppingen Sponneck og Kammerherre, Contreadmiral Steen Andersen Bille, ere derimod vel, enhver for sit Vedkommende, ansvarlige for de ommeldte Beslutninger, hvis et Ansvar af dem kan opstaae. Den offentlige Anklager har yttret, at den Brøde, som han anseer begaaet, maatte betragtes som Høiforræderi; men denne Paastand er ganske ubeføiet, da ingen Handling er foretagen, som kan sættes ved Siden af dem, der i den 47de Paragraph af Grundloven betegnes som Høiforræderi. Hvad de paaklagede Rustninger angaaer, maa det efter de fremkomne Oplysninger antages at have været fornødent, at visse extraordinaire Rustninger foretoges til Ordens Overholdelse og som Forsigtighedsforanstaltning og Retten er ikke sat istand til at afgjøre, hvorvidt nogle af Rustningerne have været mindre nødvendige end andre. Det maa derhos antages, at Rustningerne ikke ere paatalte i og for sig, men kun forsaavidt de Tiltalte ikke strax angaaende samme have henvendt sig til Rigsdagen. Om det imidlertid end under andre Omstændigheder maatte ansees at have været rigtigst, at Forslag til Tillægsbevilling for de Omkostninger, som Rustningerne kunde formodes at ville foraarsage, var blevet forelagt den Rigsdag, der var samlet i Begyndelsen af Aaret 1854, medens de første Rustninger besluttedes, er der dog, forsaavidt dette ikke er skeet, og de Tiltalte have formeent, at ingen Pligt i saa Henseende har paaligget dem, ikke Grund til at antage Andet, end at de have handlet overensstemmende med deres Overbeviisning, og ligesom der ikke haves nogen Forskrift, der maatte medføre, at Tillægsbevillingsforslaget nødvendigviis allerede skulde forelægges ommeldte Rigsdag, idet den 54de § i Forfatningslov for Monarchiets Fællesanliggender af 2den October 1855 ikke er anvendelig i nærværende Sag, saaledes maa det ansees oplyst, at Forholdet til fremmede Magter kan have gjort det betænkeligt, allerede dengang at bringe Spørgsmaalet om Rustningerne til Forhandling paa Rigsdagen. Det skjønnes saaledes ikke, at noget Ansvar kan paabyrdes de Tiltalte, Generallieutenant v. Hansen, Kammerherre, Grev Sponneck og Kammerherre, Contreadmiral Bille, hvorfor ogsaa disse ville være at frifinde i denne Deel af Sagen.

Forsaavidt dernæst Generallieutenant v. Hansen særligen er tiltalt med Hensyn til nogle andre Udgifter, som have fundet Sted under Krigsministeriet og paastaaes ikke at have Hjemmel i de vedkommende Finantslove, da er intet retsstridigt Forhold oplyst, der kunde paadrage ham Ansvar.»

Af de i sagen behandlede spørgsmål skal følgende omtales nærmere:

1. Spørgsmålet om, hvorvidt rigsrettens kompetence omfatter afgåede ministre.

Forsvaret nedlagde påstand om sagens afvisning bl.a. med den begrundelse, at rigsrettens kompetence ikke omfattede sager mod afgåede ministre. Forsvarets synspunkter er anført p. 139

ff.*). Der blev navnlig lagt vægt på den sproglige fortolkning af grundlovens udtryk »ministre« og på, at rigsrettens kompetence med hensyn til afgåede ministre skulle være i strid med rigsretsprocedurens formål, som skulle være at skabe en modvægt fra folketingets side imod regeringens veto og opløsningsret, et tvangsmiddel til at fjerne en regering.

Anklageren (p. 161 ff) gjorde heroverfor navnlig gældende, at den særlige rigsretsinstitutionens hovedbegrundelse måtte være at opnå, at sagerne, under hensyn til deres særlige beskaffenhed, blev behandlet af en blandet politisk-juridisk domstol.

Yderligere kan henvises til p. 221 ff (forsvaret) og p. 265 f (anklageren).

Ved rigsrettens beslutning af 27. november 1855 (p. 291) bestemtes, at forsvarets afvisningspåstand ikke kunne tages til følge.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt ansvaret for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse omfatter andre end den kontrasignerende minister.

Dette spørgsmål behandledes først af anklageren (p. 375 ff), der til støtte for den opfattelse, at andre end den kontrasignerende var ansvarlig, kort henviste til dokumenterede udtalelser på den grundlovgivende rigsforsamling.

Forsvaret behandlede i sit indlæg (p. 648 ff) spørgsmålet mere indgående. Det antoges at følge af § 19's formulering (»Den Minister o.s.v.«), at paragraffen var udtømmende, og om den almindelige regel i § 18 om ministrenes ansvar for regeringens førelse udtaltes, at den alene havde »sin Betydning som Modsætning til den lige almindelige Sætning, at Kongen er ansvarsfri«; § 20 betragtedes som en rent processuel bestemmelse. Det blev fremhævet, at den nævnte fortolkning af § 19 gav en fast regel, og at den knyttede ansvaret til »rette Vedkommende, nemlig til den vedkommende Fagminister«; ansvar for medvirken på anden måde end ved kontrasignatur måtte forudsætte en detailleret forretningsorden for statsrådet, herunder regler om fiksering af det passerende. Forsvaret (p. 654 ff) ville ikke tillægge forhandlingerne i rigsforsamlingen afgørende betydning over for den fortolkning, der byggede på grundlovens eget indhold. Hertil kom, at disse forhandlinger efter forsvarets opfattelse havde en famlende og vaklende karakter. Forsvaret gik (p. 659)

*) Sidehenvisningerne i forbindelse med referat af rigsretsdømmene er til Rigsretstidende.

udførligt ind på forholdet mellem formuleringen af grundloven af 1849 § 19 (»Den Minister. . . .«) og Fællesforfatningen af 1855 § 11 (»Enhver Minister. . . .«) og mente ikke, at der ved formulingsændringen var sket nogen realitetsændring; efter begge bestemmelser var det kun den kontrasignerende minister, der var ansvarlig; i forbindelse hermed henvistes til 1855-forfatningens § 54, der anvendte formuleringen: »De Ministre, der ere enige i Beslutningen, kontrasignerer denne og overtage saaledes Ansvaret for samme«.

Anklageren imødegik forsvarers synspunkter i replikken (p. 855 ff) og fremhævede navnlig de konsekvenser, der burde drages af ministerens stilling som medlemmer af statsrådet, der medførte »en positiv Forpligtelse for dem til ikke at afvente den kongelige Opfordring til at tale, men til at ytre sig, naar Pligten, naar Ære og Samvittighed byder det«.

Forsvarets procedure var i væsentlig grad bygget på en skriftlig redegørelse fra Ørsted. Redegørelsen blev i uddrag oplæst i retten (p. 546 ff) og er gengivet in extenso i *Ørsted, Angrebene paa Højesteret* (1856), p. 7 ff.

Dommen er i overensstemmelse med forsvarers synspunkter.

3. Spørgsmålet om ansvar for udførelsen af en af en anden minister kontrasigneret kongelig beslutning.

Som det fremgår af anklageskriftet (p. 55) var et hovedpunkt i anklagen mod fhv. indenrigsminister Tillisch, at han ikke havde modsat sig udførelsen af en underordnet foranstaltning (indkvartering) til gennemførelse af en af krigsministeren kontrasigneret resolution om oprettelse af et dragonregiment. *Forsvarets* indlæg om dette spørgsmål er gengivet p. 669 ff; det udtaltes bl. a. (p. 675), at Tillisch »hverken i dette eller i andre Stykker kunde befatte sig med at gjøre Indsigelse, og nedlægge Protest, allerede af den Grund, at han slet ikke tiltroede sig Evne til at kritisere Foranstaltninger, der vare trufne eller bleve trufne af de vedkommende Fagministre; han vidste, at han ingen Sagkundskab havde dertil, og havde han indladt sig paa Sligt, som han ikke forstod, kunde han just have udsat sig for Ansvar, hvis der ellers paa en slig usikker Kritik var bleven reflecteret! - Hvis Ministeriet havde gjort sig skyldig i »vitterlig Ulovlighed«, havde det ganske vist været Geheimeraad Tillisch's Pligt, saasnart han

blev vidende derom, at udtræde; men den offentlige Anklager er endnu Beviset skyldig for, at der virkelig har været nogensomhelst vitterlig Ulovlighed.«

Også på dette punkt er dommen en tilslutning til forsvarers opfattelse.

4. Spørgsmålet om afholdelse af ubevilgede udgifter.

Anklageren anførte sit principielle synspunkt i begyndelsen af sit første foredrag (p. 363 ff). Han henviste til grundlovens § 52, hvorefter »Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven«. »Tillade Ministrene sig at tilsidesætte denne Regel, saa gjøre de sig skyldige i *Overtrædelse af Loven* og paadrage sig Brøde og Ansvar. — Deres Overbeviisning om kun at have handlet i Sta:ens Interesse fritager dem ikke; thi der gives udenfor dem en Overbeviisning, der skal gjøre sig gjældende, *en Stemme, der skal høres, det er Rigsdagens*.« — »Kun Eet frigjør dem for Ansvaret, det er det . . . at Ministeriet erhverver Rigsdagens »*efterfølgende Samtykke*«, at de ulovligt eller ulovhjemlet afholdte Udgifter erholde Lovhjemmel, at de legaliseres, at Brøden amnestieres. Men skeer dette ikke, saa maa den begaaede Overtrædelse af Loven paadrage det Ansvar, som Lovovertrædelsen altid kalder efter sig - *Straf og Erstatning*.«.

Forsvarets modsatte synspunkt fremsættes klarest p. 591 ff, hvor anklagerens amnestibetraktning imødegås — navnlig for så vidt angår strafansvaret (p. 615) - og hvor rigsrettens beføjelse til selvstændigt at prøve udgifternes nødvendighed og hensigtsmæssighed forsvarer, samtidig med at det gøres gjældende, at den normale konsekvens af, at efterbevilling nægtes, må være politisk, nemlig regeringens afgang.

Anklageren uddybede sine synspunkter i replikken (p. 748 ff).

Dommen indeholder næppe nogen stillingtagen til det omhandlede principielle bevillings-spørgsmål. Dens resultat på dette punkt må formentlig betragtes som strengt konkret begrundet (»Forholdet til fremmede Magter«).

5. Straffebestemmelser.

I anklageskriftet (p. 53) udtalte *anklageren*: »Som Love, paa hvis Anvendelse ved Straffens Bestemmelse jeg vil nedlægge Paastand, anfører jeg Grundlovens § 47, jfr. § 52, og Lovgivningens almindelige Bestemmelser for forsætligt Brud paa Embedspligt, derunder Kasseanord-

ningerne, in specie den almindelige Kasseanordning 8de Juli 1840 § 21».

Grundlovens § 52 indeholdt reglen om, at ingen udgift må afholdes, som ikke har hjemmel på finansloven, og § 47 reglen om, at »Rigsdagen er ukrænkelig. Hvo der antaster dens Sikkerhed og Frihed, hvo der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende Befaling, gjør sig skyldig i Høiforræderi.«

Forsvaret drøfter spørgsmålet om lovhjemlen for eventuelt strafansvar p. 472 ff, 618 ff og 646 ff og konkluderer, at de begåede forhold er straffri, allerede fordi der savnes en ministeransvarlighedslov eller andre straffelovsbestemmelser, der omfatter forholdene.

Anklageren imødegår dette synspunkt p. 792 f i sin replik. Han fastholder, at der foreligger overtrædelse af grundlovens § 52 om udgifters finanslovhjemmel, at forholdet er højforræderi efter grundlovens § 47 eller denne bestemmelses analogi, at § 47 viser, at sligt ikke kan hengå ustraffet, og at straffehjemlen må findes i »Rigets øvrige Love. det er ikke et enkelt skrevet Lovbud, men *hele Samlingen* af Retsregler, det er alle Lovbestemmelser, Analogier, Retspraxis m.m.« Han fremhæver - med støtte i Ørsteds værker — at sætningen »nulla poena sine lege« endnu ikke var trængt igennem som gældende ret her i landet. Endvidere anføres, at § 21 i grundloven (løfteparagraffen vedrørende en ministeransvarlighedslov) ikke betød, at ministre var ansvarsfri, indtil en sådan lov gennemførtes, men at deres ansvar skulle bestemmes efter de almindelige regler, der gjaldt for de øverste embedsmænd. Han udtalte, at man ikke i den grundlovgivende rigsforsamling gjorde sig »sangvinske Forhaabninger om, at det skulde lykkes i Danmark at tilveiebringe en Ministeransvarlighedslov!« (p. 801 f.n.). - »Man nærede paa den grundlovgivende Rigsdag ikke mindste Tro til, at en Ministeransvarlighedslov vilde udkomme« (p. 802). I forbindelse hermed citerer anklageren Ørsteds udtalelse herom i rigsforsamlingen (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, 1848-49, sp. 1654). Om *forsvarets* synspunkter heroverfor kan henvises til p. 918 ff og 962 ff.

III. Spørgsmål om rigsretstiltale mod ministerne C. A. Bluhme og C. E. Krag-Juel-Vind-Frijs i 1865.

Den 23. november 1865 anmeldte *T scheming* forslag til »en Anklageact mod det senest af-

gaaede og det nuværende Ministerium« (R.T. 1865-66, Tillæg A, sp. 569 ff) navnlig for at have rådet kongen til at opretholde geheimestatsrådet og rigsrådet efter Slesvigs og Holstens afståelse ved Wienerfreden i 1864. De to råd var hjemlet i Fællesf orfatningen af 18. november 1863, der efter Tschernings opfattelse måtte anses for bortfaldet med hertugdømmernes afståelse. Forslaget afvist umiddelbart efter Tschernings forelæggelsestale (sp. 188-227) med 55 stemmer mod 35 *).

IV. Sagen mod A. F. Krieger m. fl. i 1877.

Såvel denne sag som sagen mod Hall og Worsaae samme år må ses som et politisk motiveret forsøg fra folketingets side på at få fastslået folketingets centrale stilling med hensyn til finansielle spørgsmål og dermed den stilling, som for Venstre var et hovedargument for folketingsparlamentarismens anerkendelse.

Den 25. januar 1877 anmeldte C. C. *Alberti* m.fl. i folketinget forslag til folketingsbeslutning om tiltale mod de fhv. ministre A. F. Krieger, Holstein-Holsteinborg og Fonnesbech for kompetenceoverskridelse i forbindelse med salg af Marmorkirkepladsen til etatsråd C. F. Tietgen (R.T. 1876-77, Tillæg A, sp. 1893). Den konkrete baggrund for forslaget var den misbilligelse, som indeholdtes i betænkningen fra folketingets udvalg vedrørende statsregnskabet for finansåret 1874-75 (Tillæg B, sp. 543). Forslaget blev underkastet to behandlinger i tinget (Fkt. forh. sp. 2586 og 2744 ff), men kun under 1. behandling fandt debat sted. Alberti forelagde forslaget forholdsvis kortfattet, idet han henviste til de drøftelser, der havde fundet sted i forbindelse med behandlingen af statsregnskabet. Han udtalte, at han fandt ministrenes forhold omfattet af straffelovens § 141 eller i hvert fald § 143. Videre erklærede han, at han ventede sagen bedømt »fra et politisk Standpunkt. ikke efter privatretlige Betragtninger«.

Forslaget vedtoges den 5. februar 1877 med 52 stemmer mod 15.

Dommen, der blev afsagt den 13. juni 1877, havde følgende indhold:

»Ifølge Folkethingets Beslutning ere de forhenværende Ministre, extraordinær Høiesteretsassessor, Dr. jur. Krieger, Overkammerherre, Lehnsgreve Holstein-Holsteinborg og Kammerherre, Geheimkonferents-

*) Jfr. N. Neergaard, Under Junigrundloven II, 2 (1916), p. 1781. Endvidere kan henvises til Nils Nilsson-Sjærnqui.it, Tillkomsten af 1866års grundlov (Lund 1955).

raad Fønnesbech tiltalte for Rigsretten til Straf, Erstatning og andet Ansvar. Førstnævnte fordi han har antaget et fra Etatsraad Tietgen fremkommet Tilbud om Overtagelsen af Frederiks Kirkeplads med derpaa værende Ruiner, Materialier og Bygninger paa Vilkaar, ved hvis Indhold og Beskaffenhed han skal have overskredet sin Competence og tilsidesat Statskassens Tarv, og de to Sidstnævnte for at have fuldført den saaledes indledede Retshandel ved at underskrive henholdsvis Købekontrakten og Skjødet om den paa-gældende Eiendom.

Til at antage det af Etatsraad Tietgen gjorde Tilbud, der gik ud paa at overtage Frederiks Kirkeplads for en **Kjøbesum** af 200.000 Kr. med Forpligtelse for ham til blandt andet i passende Stil at fuldføre den paa Pladsen staaende Kirkebygning, som efter Fuldendelsen med dertil hørende Grund skulde vedblive at være Statens Eiendom, findes daværende Finantsminister Krieger imidlertid ikke at have savnet den fornødne Competence. Ligesom nemlig Frederiks Kirkeplads ikke var eller er bleven behandlet som en Domæne, til hvis Afhændelse der ifølge Grundlovens § 47 krævedes særlig Lovhjemmel, saaledes foreligger der ei heller iøvrigt Grunde, som kunde medføre, at Regjeringen skulde være uberettiget til uden Rigsdagens Samtykke at afhænde denne Eiendom helt eller delvis, og efter den særegne Karakter, som væsentligen **bestaaende af en** fra Fortiden overleveret ufuldendt Bygning, hvis Værd fornemlig bestod i dens anerkendte kunstneriske og historiske Betydning, var det derhos fuldt berettiget, ved Dispositioner over Eiendommen tillige at tage andre Hensyn end de rent **finansielle**, ligesom Regjeringen ogsaa maatte kunne lade Kirkebygningen fuldføre, naar dette kunde ske uden Tilskud af Statskassen. Vel blev nu »Frederiks Kirkeplads og den derpaa værende Ruin« i Finantslovene for 1869-70 og følgende Aar opført blandt de Eiendomme, ved hvis Salg der antoges at ville indkomme kontante Summer; men hverken af de brugte Udtryk, eller af de førte Forhandlinger kan det udledes, at Regjeringens Myndighed herefter skulde være indskrænket til Salg af Pladsen og Kirkebygningen under Eet med Ret for Køberen til at nedbryde denne sidste, og at Regjeringen derimod skulde være udelukket fra — saaledes som sket — at afhænde en Del af Pladsen for en Kjøbesum, der efter de foreliggende Oplysninger maa betragtes som i og for sig passende, samt med Forpligtelse for Køberen til uden Udgift for Statskassen at fuldføre den Staten forbeholdte Kirkebygning. Forsaavidt de fornævnte Finantslove kunde anses at indeholde en Opfordring til Regjeringen om i Forbindelse med Pladsen at sælge Kirkebygningen til Nedbrydelse, maa det endog, efter hvad der i saa Henseende foreligger, herved antages at være forudsat, at der ingen Udsigt var til Bygningens Fuldførelse som Kirke eller til anden passende Anvendelse.

Efter det gjorde Kjøbetilbuds hele Karakter i Forbindelse med samtlige øvrige tilstedeværende Omstændigheder mangler der endvidere al Føie til at antage, at forhenværende Minister Krieger ved den nærmere Fastsættelse af Vilkaarene for Afhændelsen eller paa anden Maade skulde have gjort sig skyldig i nogen Forsømmelse af at varetage Statens Interesser, ligesom der end ikke er paavist noget Tab for Statskassen, med Hensyn til hvilket der kunde blive Spørgsmaal om Ansvar. Han vil derfor være at frifinde for

den offentlige Anklagers Tiltale, og det vil allerede heraf være en Følge, at en lignende Frifindelse vil være at tillægge de to andre anklagede forhenværende Ministre.

I sit anklageskrift (p. 60) nævnte *anklageren* straffeloven af 1866 §§ 141 og 143 som »Love, der . . . ville være at tage i Betragtning«. I deres foredrag gik hverken anklageren eller forsvaren nærmere ind på disse straffebestemmelser. Proceduren koncentreredes om de underliggende statsretlige og budgetretlige spørgsmål vedrørende regeringens dispositionsbeføjelse over fast ejendom.

V. Sagen mod C. C. Hall og J. J. A. Worsaae i 1877.

C. C. Alberti m.fl. anmeldte den 25. januar 1877 forslag (R.T. 1876-77, Tillæg A, sp. 1895) til folketingsbeslutning om tiltale mod de fhv. ministre Hall og Worsaae for bevillingsoverskridelse ved afholdelse af udgifter ved opførelse af en ny bygning til Det kgl. Teater. Også for dette forslag var den konkrete baggrund den udvalgsbetænkning, som kort tid forinden var afgivet vedrørende statsregnskabet for 1874-75 (Tillæg B, sp. 573 ff). Forslaget behandles i fortsættelse af behandlingen, af forslaget om tiltale mod Krieger m.fl. (Fkt. forh. sp. 2603 ff og 2745). Debat fandt kun sted ved 1. behandling. I sin forelæggelsestale henviste Alberti til de straffelovsbestemmelser, som han havde påberåbt sig i sagen vedrørende Krieger m.fl. Han lagde vægt på, at ministrene ikke havde en tillid i folketinget, der kunne begrunde en forventning om efterbevilling, og udtalte i tilknytning hertil: » . . . det er Ministrenes politiske Forhold til Majoriteten i Folkethinget, som skal skaffe dem Godkendelse for Overskridelser, som skal skaffe dem bills of indemnity«. Der henvistes til *Hoicks* statsforfatningsret II, p. 170, hvor det udtales, at rigsretten ikke kan » . . . ansees for berettiget til at prøve Nødvendigheden eller Hensigtsmæssigheden af de uden Hjemmel i Finantsloven gjorde Udgifter eller Ministrenes Tilregnelighed med Hensyn til disses Foretagelse«. Alberti mente, at frifindelsen i rigsretssagen fra 1856 skyldtes »at de daværende europæiske Forhold kunde have afholdt Ministrene fra at gaa til Rigsdagen.«

Forslaget blev vedtaget den 5. februar 1877 med 48 stemmer mod 11.

Dommen af sagdes den 4. oktober 1877 og frifandt begge de tiltalte.

Fra sagen skal følgende to punkter fremdrages:

1. Spørgsmålet om ajholdelse af ubevilgede udgifter.

Anklagerens principielle synspunkt, der svarer til det, der gjordes gældende fra anklagerens side under 1856-sagen, fremhæves allerede i anklageskriftet (p. 29): »Ved ikke at henvende sig til Lovgivningsmagten har Ministeren krænkede Bevillingsmyndighedens Ret til at bestemme Statens Udgifter, til at skønne over deres Betimelighed og Hensigtsmæssighed og anvise Kilden til deres Dækning.« Anklageren giver dog udtryk for tvivl om dette synspunkts bæredygtighed for så vidt angår strafansvaret, når han (p. 199) anfører: »Med Hensyn til Straffespørgsmaalet behøver jeg ikke her at gaa ind paa en Undersøgelse af, om Afholdelsen af en ubevilget Udgift, der ikke efterbevilges, i og for sig er en strafbar Handling. . . . ; det er givet, at Sagen ikke foreligger saaledes ; men saaledes som Sagen her foreligger, har Ministeren gennem flere Aar tilsidesat Repræsentationens grundlovmæssige Stilling«. For så vidt angår erstatningsansvaret gennemføres udgangspunktet derimod helt konsekvent (p. 201): »Naar det er givet, at Ministeren ikke kan afholde Udgifter uden Bevillingsmyndighedens Samtykke, synes det at være en nødvendig Konsekvens heraf, at naar han desuagtet afholder Udgifter paa sin egen Kappe, maa han ogsaa selv bære dem, indtil Bevillingsmyndigheden løser ham derfra.«

Forsvarerens indgående modargumentation er anført p. 212 ff, hvor han, ligesom forsvaret i 1856-sagen, hævder rigsrettens selvstændige beføjelse til at prøve de afholdte udgifters forsvarlighed.

Synspunkterne uddybes i anklagerens replik p. 312 ff og forsvarerens duplik p. 344 ff.

Dommen underkendte anklagerens betragtning og hviler på det synspunkt, at udgifter kan afholdes på forventet efterbevilling, når ministeren har føje til at forvente, at sådan bevilling ikke vil blive ham nægtet.

2. Straffebestemmelser.

I anklageskriftet udtaltes (p. 30), at Hall »har misbrugt sin Embedsstilling til forsætlig at krænke det Offentliges Rettigheder og vil derfor ifalde Straf efter Straffelovens § 141«. Til samme bestemmelse henvises for Worsaaes vedkommende (p. 38).

I tilslutning hertil udtalte anklageren i sit første foredrag (p. 200), at »Saaledes som vor Lovgivning er paa dette Omraade, er det ikke ganske let ved slige konstitutionelle Spørgsmaal at paavise den bestemte Straffeparagraf, hvorunder Ministerens Ansvar skulde falde; thi vi have ikke nogen Ministeransvarlighedslov, som ordner dette særlige Ansvar. Naar jeg derfor nævner en saadan Paragraf i Straffeloven som § 141, er det mig meget klart, at denne Paragraf kun fra en enkelt Side og i ringe Omfang udtømmer det Ansvar, som Ministeren her har paadraget sig. Det er jo en Paragraf, der kommer til Anvendelse paa enhver Embedsmand, der i sin Embedsvirksomhed forser sig, uden at han derved kommer ind under nogen anden særlig Straffebestemmelse; men det er tydeligt, at en Minister, der staar i Spidsen for Landets Styrelse, over for Forpligtelsen til at hævde de konstitutionelle Love staar paa en ganske anden Maade end enhver som helst anden Embedsmand, der lader sig komme noget til Last i sin Embedsførelse. Saaledes som vor Lovgivning imidlertid er paa dette Omraade, har jeg ikke kunnet udpege nogen anden Paragraf end den almindelige, hvorunder Ministerens Ansvar skulde kunne henføres, uagtet jeg, som sagt, er meget klar paa, at det kun er en ringe Del af Ansvaret, der udtømmes ved denne Paragraf, og at den ingenlunde dækker det her vedkommende Forhold i dets inderste Væsen. Det er jo imidlertid saa, at min Paastand i saa Henseende ikke har nogen Betydning for Rettens Skjøn, idet det jo vil ligge til den høje Ret selv andetsteds at finde det Strafansvar, Ministeren maatte have forskyldt, saafremt der maatte være Regler i Lovgivningen derom, som det ikke har været mig muligt at blive opmærksom paa.«

I sit gensvar (p. 321 ff) udtaler anklageren videre: »Med Hensyn til Straffespørgsmaalet skal jeg erkjende, at det stiller sig noget tvivlsomt, saaledes som jeg allerede har antydnet. Det er altid en egen Sag med Forbrydelser, som man ikke kan finde Paragrafer til i Straffeloven. Jeg skal være den sidste til at anbefale, at Domstolene lave Straffebestemmelser, hvor Lovgivningen ikke er gaaet forud, og, hvis der derfor ikke her forelaa andet end en ren ubevilget Ljdgift, hvis der ikke var andre Omstændigheder tilstede, vilde jeg selv have været i Tvivl om, hvorvidt vi, saaledes som vor Lovgivning er paa dette Omraade, med Rette kunde kræve Straf. Men saaledes er Forholdet ikke. Det Forhold, som her er Gjenstand for Paatale, er et Forhold, som rent og klart gaar ud paa at omgaa Rigsdagen, gaar ud paa at unddrage sig Rigsdagens Indblanding, at optræde – som den ærede Defensor saa træffende kaldte det – som selvstændig Disponent, eller med andre Ord, at frigjøre Administrationen for dens forfatningsmæssige Afhængighed af Repræsentationen; men, naar det ligger klart for, tror jeg ikke, der er nogen Tvivl om, at derved ere det Offentliges Rettigheder krænkede.«

VI. Sagen mod I. C. Christensen og Sigurd Berg i 1909-10.

Den 15. februar 1909 vedtog folketinget (R.T. 1908-09, Tillæg A, sp. 3353 og Fkt. forh. sp. 3954) at nedsætte et udvalg til at modtage og gennemgå akterne vedrørende de i anledning

af fhv. justitsminister Albertis embedsgerning afholdte forhør. Udvalget afgav en betænkning den 6. maj 1909 (R.T. 1908-09, Tillæg B, sp. 2861). Betænkningen blev afgivet på et tidspunkt, hvor forhørene over Alberti endnu ikke var afsluttet, og *udvalgets flertal* indskrænkede sig til at indstille, at der ikke i den pågældende rigsdagssamling blev rejst rigsretstiltale mod Alberti, og udtalte, at det modtagne materiale ikke gav anledning til at foreslå tiltale mod andre. - Et *mindretal* foreslog tiltale mod Alberti, I. C. Christensen og Sigurd Berg; om Alberti udtalte mindretallet: »Men overhovedet bør efter vor Formening Alberti tiltales for Rigsretten, fordi hele hans Ministergerning har været een stor Statsforbrydelse, og for at der ved Offentlighed, Mundtlighed, Vidneafhøring og Krydsforhør kan tilvejebringes fuld Klarhed.« - Et *andet mindretal* indstillede tiltale mod Alberti og I. C. Christensen med hensyn til forholdet vedrørende landbrugslotteriet (jfr. nedenfor) og mod I. C. Christensen og Sigurd Berg for forholdet vedrørende statslånet på 1,5 mill. til Den sjællandske Bondestands Sparekasse (jfr. ligeledes nedenfor); iøvrigt fandt mindretallet, at indstillingen måtte afvæge yderligere oplysninger. Et *trede mindretal* udtalte vedrørende Alberti: »Jeg er imod, at Rigsretten sættes i Bevægelse overfor en Mand, der af de ordinære Domstole vil blive dømt som Falskner og Bedrager.«

Udvalgsbetænkningen nåede ikke at blive behandlet i samlingen 1908-09, og i begyndelsen af samlingen 1909-10 (den 19. november 1909) vedtoges det (Tillæg C, sp. 11) at nedsætte et nyt udvalg; i udvalgets kommissorium optoges en supplerende bestemmelse om, at det inden 14 dage skulle afgive indstilling om, hvorvidt der på grundlag af forhørmaterialet fandtes grund til at bringe grundlovens § 14 i anvendelse mod I. C. Christensen og Sigurd Berg. Forslaget om dette udvalgs nedsættelse blev underkastet en meget indgående behandling (Fkt. forh. sp. 1541 ff). Udvalget afgav indstilling vedrørende I. C. Christensen og Sigurd Berg den 1. december 1909 (Tillæg B, sp. 17 ff). Flertallet indstillede tiltale i overensstemmelse med en nærmere udformet tiltalebeslutning, medens to mindretal fandt, at der ikke var grundlag for tiltale. Udvalgets indstilling behandledes i folketinget den 7. december 1909 (Fkt. forh. sp. 2090ff), og efter en ret omfattende debat vedtoges flertalsindstillingen med 58 stemmer (ingen stemte imod). Under de to nævnte debat-

ter drøftedes jævnligt det principielle spørgsmål om, hvilket bevismæssigt grundlag en tiltale burde kræve; man drøftede navnlig, om det var berettiget ved tiltalespørgsmålets afgørelse at tage hensyn til ønsket om at bringe klarhed over sagen og til den offentlige menings formodede krav herpå. *Udvalgs ord j'øreren (Ke/ser-Nielsen)* udtalte således (sp. 2091): »Rent bortset fra Spørgsmaalet om, hvorvidt de anklagede ville blive dømt eller frikendte forekommer det Flertallet, at den Opskræmthed, som fremkaldtes i Befolkningen ved Alberti-Skandalen, Bankkrisen og de andre Ulykker, der fulgte omtrent samtidigt, er et fuldgyldigt Grundlag for et Krav paa, at der skaffes den bedst mulige Lejlighed til fuld og klar Oplysning«. Lignende synspunkter anførtes i flere andre indlæg. *Pedersen-Nyskov* og *Effersø* tog afstand fra denne betragtning; *Effersø* (sp. 2108) udtalte således: »Jeg kan ikke se, at det er rigtigt at medvirke til Iværksættelse af Tiltale, naar man ikke mener, der er Skyld til Stede, som bør føre til en Domfældelse.«

Udvalgets kommissorium omfattede som nævnt ikke alene den tidsbegrænsede opgave at afgive indstilling vedrørende I. C. Christensen og Sigurd Berg. Udvalget skulle i det hele »gennemgaa de Akter, som ere og maatte blive tilstillede Rigsdagen vedrørende de i Anledning af forhenværende Justitsminister Albertis Embedsgerning og øvrige Forhold afholdte Forhør.« Udvalget afsluttede sit arbejde med en betænkning af 2. april 1910 (Tillæg B, sp. 1679). I denne betænkning siges blot, at udvalget har gennemgået de tilstillede forhørsakter, og at intet af udvalgets, medlemmer derefter har fundet anledning til at fremsætte forslag til yderligere indstilling til tinget. Denne betænkning ses ikke at være behandlet i tinget. Alberti dømt ved Københavns Kriminal- og Politiret den 17. december 1910.

Folketingets *anklagebeslutning* af 7. december 1909 vedrørende I. C. Christensen og Sigurd Berg havde følgende indhold:

»Folketinget beslutter, at

forhenværende Konseilspræsident, Forsvars- og midlertidig Finansminister Jens Christian Christensen og forhenværende Indenrigsminister Sigurd Berg skulle tiltales for Rigsretten til Straf og andet Ansvar i Anledning af deres Embedsførelse i Aarene 1906-1908 i Forhold til den daværende Justitsminister, Arrestanten Peter Adler Alberti.

Tiltalen rettes mod:

a. Hr. J. C. Christensen,

1. fordi han som Konseilspræsident og Forsvarsminister, til Trods for, at de under Forhandlingerne om Bevillingen af Landbrugslotteriet fremkomne Oplysninger kunde og burde vække hans Mistanke, ikke har søgt at forhindre, at Alberti misbrugte sin Embedsstilling til egen eller Nærpaarørendes Fordel, men har medvirket til eller i alt Fald undladt at forhindre, at Bevillingen til Landbrugslotteriet blev given;

2. fordi han som Konseilspræsident, skønt der for ham forelaa Oplysninger og Omstændigheder, som kunde og burde have vakt hans Mistanke til Albertis Forhold som Formand for »Den sjællandske Bondestands Sparekasse«, har afholdt den daværende Indenrigsminister fra eller i alt Fald undladt at tilskynde ham til at gøre sin Embedspligt;

3. fordi han som Konseilspræsident, skønt der saavel paa Rigsdagen i Samlingen 1907-08 som i Pressen var fremsat meget graverende Beskyldninger mod Alberti, ikke alene har forsømt at lade anstille Undersøgelse, men endog bestemt modsat sig, at en saadan overhovedet fandt Sted, og til Trods for disse Sigtelser og de foreliggende mistænkelige Omstændigheder med Hensyn til Albertis Forhold som Formand for Sparekassen har opretholdt ham i hans Embedsstilling som Justitsminister indtil 24. Juli 1908;

4. fordi han som midlertidig Finansminister i Maj 1908 uden Hjemmel, og uagtet der forelaa Oplysninger og Omstændigheder, som kunde og maatte vække hans Mistanke til Alberti, har ydet »Den sjællandske Bondestands Sparekasse« et Laan af Statskassen, stort 1½ Million Kroner.

b. Hr. Sigurd Berg,

fordi han som Indenrigsminister, skønt der forelaa Oplysninger og Omstændigheder, som kunde og burde have vakt Mistanke hos ham med Hensyn til Albertis Forhold som Formand for »Den sjællandske Bondestands Sparekasse«, og skønt det maatte være ham klart, at der ved Sparekassens Regnskabsaflæggelse pr. 31. Marts 1906 forelaa en Overtrædelse af § 4 i Sparekasselov af 28. Maj 1880 og den i Henhold til nævnte Paragraf af Indenrigsministeriet under 31. Januar 1881 udstedte Bekendtgørelse om Regnskabsskema for Sparekasser, har forsømt at skride ind med denne Lovovertrædelse og at foretage andet fornødent Tilsyn, derunder at lade Sparekasseinspektøren undersøge Sparekassen«.

Dommen blev afsagt den 17. juni 1910 og havde følgende indhold:

»Selv om der gaas ud fra, at Alberti ved Udfærdigelsen af den i Anklageskriftet under Post a. 1. nærmere omtalte Lotteribelevning har misbrugt sin Embedsstilling til at skaffe sig en ublu Betaling for den paagældende Servitutbehæftelse paa Holmegaarden *), mangler der Føje til at anse Anklagede Folketingsmand Christensen som meddelagtig i denne Brøde eller paa anden Maade straffskyldig. Ifølge nævnte Anklagedes ved det i øvrigt oplyste bestyrkede Forklaring har han nemlig paa de afgørende Tidspunkter været uvidende om, at Alberti personlig eller pekuniært var interesseret i den trufne Ordning, og der er efter det foreliggende i det hele ikke Grund til at antage, at Anklagede Christensen ved sin Indgriben

i Sagen har forfulgt andre Formaal end Forsvarets Interesser.

Hvad angaar det i Anklageskriftet under Post a. 4. omtalte Laan paa 1½ Mill. Kr. kan man efter det foreliggende ikke forkaste Anklagede Christensens Forklaring om, at han har ydet Laanet til Sparekassen for at afværge et »run« paa denne og uden Kendskab til deri mislige Stilling, hvori Sparekassen ved Albertis Forbrydelser var bragt. Da der derhos for Laanet blev stillet Statskassen fuld Sikkerhed, og Laanet ifølge de for dette stipulerede Vilkaar ikke heller paa anden Maade, navnlig ved at blotte Statskassens Kassebeholdning for nødvendige disponible Midler, kunde medføre Ulemper af Betydning for Statskassen, bliver Spørgsmaalet alene, om Anklagede har savnet formel Kompetence til paa egen Haand at tilstaa et Laan af Statskassen som det omspurgte. Dette kan nu under de foreliggende Omstændigheder ikke antages, og Anklagede Christensen vil derfor ogsaa under denne Del af Sagen være at frifinde.

Hvad dernæst de i Anklageskriftet under Post a. 3. nævnte Sigtelser mod Anklagede Christensen angaar maa der gives Anklagen Medhold i, at der navnlig under Forhandlingerne paa Rigsdagen i Foraaret 1908 er fremkommet en Række Oplysninger, der bestemt pegede hen paa, at Alberti i sin Embedsførelse havde gjort sig skyldig i Misbrug og Vilkaarligheder. En nærmere Undersøgelse af disse Forhold var derfor paakrævet, og naar Anklagede har nægtet sin Bistand i saa Henseende under Paaberaabelse af, at der ikke forelaa Beviser mod Alberti, har han ikke handlet forsvarligt, men paa den anden Side foreligger der saadanne undskyldende Omstændigheder, at hans Forhold i saa Henseende ikke findes at kunne henføres under nogen af Straffelovens Bestemmelser, navnlig ikke dens § 143.

Hvad endelig angaar den i Anklageskriftet under Post b. mod Anklagede Berg rejste Sigelse for at have forsømt sin Tilsynspligt med Hensyn til »Den sjællandske Bondestands Sparekasse« burde Anklagede Berg, da Departementschef Krieger, saaledes som i Anklageskriftet nærmere udviklet, i Sommeren 1906 fra paalidelig Kilde meddelte ham, at der i Sparekassens Regnskab manglede en Debetpost paa 3 Mill. Kr., ufortøvet og uden Betænkning have draget Om-sorg for, at en saa væsentlig Fejl i Regnskabet ved Ministeriets egen Foranstaltning hurtigst muligt blev opklaret enten gennem Sparekasseinspektøren eller paa anden Maade. Ved at undlade at træffe saadan Foranstaltning og ved heller ikke i den følgende Tid at skride ind, uagtet der paa forskellig Maade blev givet ham yderligere Anledning dertil, har han gjort sig skyldig i en saadan Tilsidesættelse af sin Embedspligt, at den maa paadrage ham Ansvar efter Straffelovens § 143.

For saa vidt derimod angaar den under Anklageskriftet Post a. 2. nævnte Sigelse mod Anklagede Christensen findes det ikke oplyst, at han paa straf-bar Maade har afholdt Anklagede Berg fra eller undladt at tilskynde ham til at opfylde sin Embedspligt i ovennævnte Henseende.

Som følge af det anførte vil Anklagede Christensen i det hele være at frifinde, medens Anklagede Berg vil være at anse efter den foranførte Straffebestemmelse efter Omstændighederne med en Statskassen til-faldende Bøde af 1.000 Kr., subsidiært simpelt Fæng-sel i 60 Dage . . .«

*) Alberti var medejer af »Holmegaard« og opnåede en meget betydelig fortjeneste ved det servitutpålæg på denne ejendom, som var en forudsætning for lotteribelevningen.

Fra denne sag skal følgende to spørgsmål særlig fremdrages:

1. *Det principielle spørgsmål om konseils-
præsidentens tilsynspligt.*

Allerede i anklageskriftet hævder *anklageren* under behandlingen af forholdene a. 1.-3., at det påhviler konseilspræsidenten i denne hans egenskab »at have Tilsyn med de andre Ministre, og naar han bliver vidende om eller blot faar Formodning om, at disse vilde misbruge deres Embede, skride ind og hindre saadant.« (p. 29) - »at drage Omsorg for, at de andre Ministre efterkomme deres Embedspligt,« (p. 31) - »at føre Tilsyn med de andre Ministre og navnlig at skride ind, naar der opstaar Formodning eller Mistanke om, at nogen af de andre Ministre ere Forbrydere eller røgte deres Embede paa forargelig eller uværdig Maade, og at søge vedkommende Minister fjernet eller Undersøgelse anstillet« (p. 33-34). *Anklageren* gentager disse synspunkter i sit første foredrag (p. 597) og hævder, at disse statsministerens særlige pligter gælder uden særlig lovhjemmel - som en følge af, at han i en vis relation er de andre ministers overordnede.

Dommen bygger på forudsætningen om, at der påhviler statsministeren en særlig tilsynspligt i forhold til de øvrige ministre, men viser intet om denne tilsynspligts nærmere indhold.

2. *Straffebestemmelser.*

I anklageskriftet støttedes tiltalen til straf i forhold a. 1.

på straffelovens §§ 141 eller 117, jfr. § 51, subsidiært § 143 (p. 29).

I forhold a. 2.

på straffelovens § 142, jfr. § 47 eller § 48, subsidiært § 143 (p. 31).

I forhold a. 3.

på straffelovens § 142, subsidiært § 143 (p. 34).

I forhold a. 4.

på straffelovens § 141, subsidiært § 143 (p. 39).

I forhold b.

på straffelovens § 142, subsidiært § 143 (p. 41).

Anklageren redegjorde nærmere for disse straffebestemmelser anvendelse i sit første foredrag (p. 596 f). Han gik for så vidt angår mi-

nisteransvar ind for en bredere anvendelse af uagtsomhedsreglen i § 143 end den, der antages med hensyn til tjenestemænds ansvar.

Forsvareren imødegik anklagerens synspunkter i sit første foredrag (p. 711 f). Han fandt § 141 uanvendelig af konkrete grunde. § 142 fandtes derimod uanvendelig allerede ud fra et principielt synspunkt (p. 711), hvorefter paragraffen skulle være en ren insubordinationsbestemmelse, der således kun hai: tilfælde for øje, hvor en underordnet undlader at opfylde en lovlig befaling fra en overordnet (synspunktet er i overensstemmelse med Goos, Den danske Strafferets specielle Del III, p. 181). *Forsvareren* var derfor mest tilbøjelig til at mene, at § 142 i det hele måtte være uanvendelig på ministre. Med hensyn til § 143 vendte *forsvareren* sig bestemt imod anklagerens antagelse af, at bestemmelsen skulle indeholde et væsentligt strengere agtpågivenhedskrav til ministre end til tjenestemænd, og støttede sig herved til *Matzen* II, p. 123. - *Anklageren* imødegik *forsvareren* i sin replik (p. 744). Han tog afstand fra *forsvarerens* snævre fortolkning af § 142, der efter hans opfattelse indebar den urimelige konsekvens, at en ministers uagtsomme undladelse af at opfylde embedspligt var omfattet af § 143, medens tilsvarende forsætligt forhold var strafrit. *Forsvareren* fastholdt sin fortolkning af § 142 i sin duplik (p. 795) under henvisning til Goos' ovennævnte opfattelse.

VII. Spørgsmål om tiltale mod landbrugsminister Kr. M. Bording i 1936.

I oktober 1936 fremsatte Det frie Folkepartis medlemmer forslag (R.T. 1936-37, Tillæg A, sp. 2451 ff) til folketingsbeslutning om rigsrets-tiltale mod daværende landbrugsminister Kr. M. Bording for forhold i forbindelse med den såkaldte kødeksportsag, jfr. herved den i Juristens Domssamling 1936, p. 107 ff. refererede injuriersag mod et medlem af det nævnte parti.

Om forslagets behandling i folketinget henvises til R.T. 1936-37, Fkt. forh. sp. 1863 ff. Forslaget forkastedes med 75 stemmer mod 4, medens 45 medlemmer undlod at stemme. Under behandlingen rejstes (sp. 1392-93 og 1895) spørgsmål om, hvilke straffebestemmelser der efter forslagsstillernes opfattelse skulle være anvendelige, når ingen ministeransvarlighedslov var gennemført. Hertil svarede forslagsstillernes ordfører (sp. 1898), at »Vi vilde faa ham dømt

efter de Regler, der gælder for en almindelig Borger i dette Land, blot gennem Rigsretten«. Fra både Det konservative Folkepartis og Venstres side blev der givet udtryk for, at sagen ikke var af en sådan betydning, at den kunne begrunde en rigsretssag (sp. 1887 og 1902).

VIII. Spørgsmål om rigsretstiltale mod ministre og andre for forhold i forbindelse med og under den tyske besættelse.

Den 15. juni 1945 vedtog folketinget et forslag af samme dato fra repræsentanter for samtlige politiske partier om nedsættelse af en parlamentarisk undersøgelseskommission i henhold til den dagældende grundlovs § 45, stk. 1 (R. T. 1945, Tillæg A, sp. 197 f og Fkt. forh. sp. 435 ff). Ifølge folketingets beslutning skulle kommissionen bl. a. undersøge, om der i ministrenes forhold i forbindelse med den tyske besættelse den 9. april 1940 og deres embedsvirksomhed under besættelsen var grundlag for at drage dem til ansvar. Kommissionen skulle endvidere afgive en indstilling om, hvorvidt der efter resultatet af undersøgelserne af tinget burde rejses sag for rigsretten.

Efter valget i efteråret 1945 nedsattes en ny parlamentarisk kommission (R.T. 1945-46, Tillæg A, sp. 2883 f og Fkt. forh. sp. 1573 ff) med et lidt ændret kommissorium; således udgik det tidligere kommissoriums pålæg om afgivelse af indstilling vedrørende rigsretstiltale. Nye kommissioner nedsattes efter valgene i 1947 og 1950 med uændret kommissorium.

Da kommissionsarbejdet var afsluttet, vedtog folketinget den 9. april 1954 at nedsætte et folketingsudvalg »til at overveje, hvorvidt beretningerne fra de i årene 1945—53 virkende parlamentariske kommissioner giver grundlag for at rejse rigsretsanklage mod ministre eller andre særligt ansvarlige for deres forhold ved Danmarks besættelse den 9. april 1940 eller i besættelsestiden«. (F.T. 1953-54, Tillæg A, sp. 2645 f og forh. sp. 4847 f, 4876 f og 4887).

Udvalget afgav betænkning den 11. februar 1955 (F.T. 1954-55, Tillæg B, sp. 171 ff). Hele udvalget indstillede, at der ikke rejstes rigsretstiltale mod nogen. Løvrigt indeholder betænkningen en flertalsudtalelse (socialdemokrater og radikale) og tre mindretalsudtalelser fra hen-

holdsvis Venstres udvalgsmedlemmer (sp. 174), to af Det konservative Folkepartis medlemmer (Poul Møller og Tesdorph) og det tredje af samme partis udvalgsmedlemmer (Thestrup).

Flertalsudtalelsen indeholder en erklæring om det mulige straffegrundlag. I denne erklæring, der så vidt ses kan betragtes som tiltrådt **også af de tre mindretal**, udtales (sp. 172):

»... **at strafforfølgning** for rigsretten kun kan finde sted i overensstemmelse med strafferektens almindelige lovbestemmelser, altså kun for rent konkrete handlinger eller undladelser, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov. Straf hjemlen må altså søges enten i gældende straffelov eller i særlige love med straffende bestemmelser.

Man er dernæst enig i, at de bestemmelser, der i denne forbindelse vil kunne komme på tale, er straffelovens kap. 12 om landsforræderi og kap. 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, specielt § 156 og § 157 om tjenesteforsømmelser, samt straffelovstillægget af 1. juni 1945.«

Flertallet var af den opfattelse, at der ikke forelå noget grundlag for rigsretstiltale.

Mindretallene mente derimod ikke, at en rigsretstiltale for embedsforsømmelse med hensyn til forhold før den 9. april 1940 på forhånd kunne anses for uigennemførlig (navnlig tillægges der regeringens holdning til folketingets forsvarsudtalelse af 19. januar 1940 *) afgørende betydning), og der gives derfor en anden begrundelse end flertallets for at undlade tiltale.

Det andet mindretal {Poul Møller og Tesdorph} udtaler (sp. 178), at mindretallet »ikke (er) overbevist om, at tiltale for rigsretten for overtrædelse af borgerlig straffelovs §§ 156 og 157 vedrørende embedsforsømmelse ville være udelukket.«

Det tredje mindretal {Thestrup} anfører i sin begrundelse for at undlade tiltale bl. a. (sp. 184): »I mangel af en egentlig ministeransvarlighedslov er det ikke klart, hvor langt og i hvilken grad en erklæring fra folketinget som den nævnte af 19. januar 1940 var forpligtende i en situation som den foreliggende, eller hvilke strafferetlige følger en tilsidesættelse af den kunne medføre.

*) Udtalelsen (R.T. 1939-40, Tillæg C, sp. 189) havde følgende indhold:

»Folketinget beslutter at udtale, at man fra alle Sider i det danske Folk er enig om, at Landets Neutralitet skal opretholdes, og at de Midler, der raades over, om fornødent skal anvendes for at hævde og værne Rigets Fred og Uafhængighed, og tilsiger Ministeriet sin Støtte i Arbejdet herfor.«

De to lovbestemmelser, som der herefter alene kan være tale om at rejse tiltale efter - straffelovens §§ 156 og 157 - har ikke været tænkt anvendt på forhold af den heromhandlede art, og den straf, der efter disse bestemmelser kan idømmes - hæfte eller bøder - er så ubetydelig, at det vil virke urimeligt at søge et forhold som det heromhandlede: tilsidesættelse fra regeringens side af folketingets beslutning i et spørgsmål om landets eksistens som selvstændig stat, henført herunder . . .«

Udvalgets indstilling behandledes i folketinget den 17. og 18. februar 1955 (F.T. 1954-55, forh. sp. 2110 ff) og vedtoges med 153 stemmer mod 8.

IX. Spørgsmål om rigsretstiltale mod fhv. minister for Grønland Johs. Kjærbøl.

Den 20. oktober 1959 fremsatte *Aksel Larsen* forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod fhv. minister for Grønland Johs. Kjærbøl, »fordi han den 13. marts 1957 har givet folketinget vildledende oplysninger om forsvarelsen af vintersejlad på Grønland« (F.T. 1959-60, forh. sp. 73). Den 28. oktober s. å. fremsatte *Ninn-Hansen, Henry Christensen* m. fl. på Venstres og Det konservative Folkepartis vegne forslag til en mere specificeret tiltalebeslutning vedrørende samme og dermed sammenhængende forhold (forh. sp. 439).

Baggrunden for disse forslag var minister Kjærbøls besvarelse den 13. marts 1957 (F.T. 1956-57, forh. sp. 3083) af et spørgetidsspørgsmål fra folketingsmand Augo Lynge om vintersejlad på Grønland og de oplysninger vedrørende denne besvarelses baggrund, som fremkom i beretningerne fra det af justitsministeriet i 1959 nedsatte undersøgelsesudvalg vedrørende Grønlandsskibet »Hans Hedtoft« — herunder navnlig oplysningerne om den måde, hvorpå en erklæring af 11. marts 1957 fra Den kgl. grønlandske Handels kaptajner, som blev tillagt betydelig vægt ved den nævnte besvarelse, var tilvejebragt.

De to forslag blev underkastet to behandlinger i tinget (forh. sp. 1528, 1592 og 2430) og udvalgsbehandling (Tillæg B, sp. 213 og 215).

Behandlingen af Venstres og Det konservative Folkepartis forslag afsluttedes den 27. januar 1960 med vedtagelse af en dagsorden (sp. 2529), hvori tinget med 85 stemmer mod 73 af-

viste forslaget og med 90 stemmer mod 5 understregede »det beklagelige i, at fhv. minister Johannes Kjærbøl ikke i sit svar på Augo Lynges spørgsmål gav oplysning om sit kendskab til de vanskeligheder, der havde været forbundet med at fremskaffe kaptajnserklæringen af 11. marts 1957, og derved lod erklæringen indgå i besvarelsen med større vægt, end dens tilblivelseshistorie berettigede til, og opfordrer regeringen til at søge kommissionsarbejdet vedrørende en ministeransvarlighedslov fremmet mest muligt.«

Derefter forkastedes Aksel Larsens forslag med 84 stemmer mod 6 (sp. 2533).

Fra debatten i tinget skal følgende fremhæves:

1. Som i 1909 drøftedes spørgsmålet om, hvor sikker en tiltales gennemførlighed burde være. *Justitsministeren (Hans Hækkerup)* (sp. 1533) hævdede den opfattelse, at folketinget burde foretage en afvejning svarende til den, anklagemyndigheden foretager i ordinære straffesager, og henviste til princippet i retsplejelovens § 711. Denne opfattelse deltes ikke af *forslagsstillerne*, hvis synspunkt bl.a. begrundedes (sp. 1637) ved en henvisning til rigsretslovens § 20, hvorefter den af folketinget valgte anklager »tilvejebringer så vidt gørligt de fornødne bevisligheder, forbereder den bevisførelse, der skal finde sted under domsforhandlingen, og gør indstilling til rigsretten om de foreløbige undersøgelseshandlinger, han anser for nødvendige.«

2. I overensstemmelse med den praksis, der var fulgt ved de tidligere rigsretssager, indeholdt forslaget til tiltalebeslutning ingen angivelse af *straffebestemmelser*. Det var imidlertid den almindelige opfattelse, at spørgsmålet om strafansvar måtte bedømmes på grundlag af borgerlig straffelovs regler. *Justitsministeren* beskæftigede sig indgående med spørgsmålet under 1. behandling (sp. 1534) og konkluderede, at ingen af de i betragtning kommende straffelovsbestemmelser (§§ 150, 156, 157 og 163) kunne anses for anvendelige. Fra forslagsstillerens side behandledes spørgsmålet mest indgående af *Ninn-Hansen* under 2. behandling (sp. 2451). Under debatten om straffebestemmelserne drøftedes spørgsmålet om, hvorvidt disse måtte undergives en særlig fortolkning med henblik på ministeransvar. *Ninn-Hansen* udtalte (sp. 1546), at »det er også naturligt, hvis en speciel vurdering, hvor man tager hensyn til det forfatningsmæssige, til den parlamentariske virksom-

hed, er afgørende.« Til støtte for denne opfattelse påberåbte Ninn-Hansen sig *Ross* I, p. 382: »Det følger af det anførte at selvom det er udelukket at rigsretten arbitrært kan idømme straf ud fra en politisk vurdering af en ministers handlemåde som skadelig for landet så åbner dog straffelovens §§ 155—57 plads for et meget frit skøn med hensyn til om der foreligger pligtovertrædelse (misbrug af stilling) eller pligtforsømmelse, og dette skøn vil efter omstændighederne kunne antage politisk karakter.« Ninn-Hansen fandt (sp. 1547), at justitsministerens vurdering af straffelovens §§ 155-157 udelukkende hvilede på »de kriminalistiske hensyn« og ikke havde taget »det forfatningsmæssige i betragtning«. *Edel Saunte* (sp. 1564) pointerede, at den citerede

udtalelse af professor Ross kun var en uddybning af den hovedtese, at ministerens ansvar skal bedømmes efter straffeloven, medens *Henry Christensen* (sp. 1604) sluttede sig til Ninn-Hansens synspunkter. *Latinung* mente (sp. 1611), at Henry Christensen og Ninn-Hansen lagde »alt for meget ind i« professor Ross' udtalelse, og *justitsministeren* (sp. 1633) pegede på, at de tidligere rigsretssager var »afgjort ud fra en streng fortolkning af, hvad der stod i straffeloven«.

3. Spørgsmålet om gennemførelse af en *ministeransvarlighedslov* berørtes flere gange under debatten, jfr. således *Henry Christensen* (sp. 1601), *Niels Andersen* (sp. 1619 og 2465), *Aksel Larsen* (sp. 1640 og 2472) og *Lannung* (sp. 2461).

Kapitel IV.

DE I TIDEN SIDEN 1849 FREMSATTE FORSLAG TIL LOV OM MINISTRENE'S ANSVARLIGHED

Der er indenfor tidsrummet 1855-1939 fremsat ialt 14 forslag til lov om ministrenes ansvarlighed. Blandt disse kan fremhæves 5 hovedforslag, nemlig D. G. Monrads fra 1856-57, C. C. Albertis fra 1875-76, C. Krabbes fra 1895-96 og regeringsforslagene fra 1905-06 og 1938-39. De øvrige forslag er overvejende fremsat med henblik på en genoptagelse af behandlingen af tidligere fremsatte hovedforslag.

1. D. G. Monrads forslag 1856-57.

Den 3. december 1856 indbragte D. G. Monrad i folketinget »Forslag til Lov om Ministrenes Ansvarlighed med Hensyn til Overskridelser af Finantsloven« *) (R.T. 1856-57, Tillæg A sp. 131 og 725, Fkt. forh. sp. 43, 413, 2992 og 3211, Lt. forh. sp. 110, Tillæg B sp. 223).

Monrad henviste ved 1. behandling (Fkt. forh. sp. 413 ff) til den provisoriske lov af 12. maj 1853 (om forlængelse på 3 måneder af den tidligere vedtagne, foreløbige bevillingslov, der udløb 31. maj), hvormed folketinget - efter hans mening med urette - havde affundet sig, og til rigsrettens frifindelse i 1856 af medlemmerne af ministeriet Ørsted for afholdelse af betydelige ubevilgede udgifter til hævde af Danmarks neutralitet under Krimkrigen; ». . . det, der ligger aldeles inden for, hvad den lovgivende Magt bør gjøre, det er naar Domstolene følge Grundsætninger, som efter den lovgivende Magts Mening forvanske den bestaaende Retstilstand, da ved Lovgivningen at raade Bod herpaa, og gjøre de Bestemmelser tydelige og klare, som have ført vedkommende Domstol ind paa Afveje og til en urigtig Opfattelse«.

Forslaget omfattede alene ministres ansvar med hensyn til afholdelse af udgifter, hvortil finansloven ikke indeholdt hjemmel, og angik

kun kongeriget Danmarks særlige finanslov, men ikke de sagsområder, som efter Fællesforfatningen af 1855 henhørte under monarkiets fællesanliggender.

Forslaget gik iøvrigt i hovedtræk ud på følgende:

Overskridelse af udgiftsposter, der i finansloven er betegnet som kalkulatoriske, medfører ikke ansvar for den pågældende minister, medmindre han har ændret de bestemmelser, der lå til grund for kalkulen (§ 1). Overskridelse af ikke-kalkulatoriske udgiftsbevillinger kræver ifølge §§ 2 og 3 kongens og rigsdagens samtykke (ved tillægsbevillingslov, eller, såfremt rigsdagen ikke er samlet, ved foreløbig lov, som må forelægges den efterfølgende rigsdag til godkendelse); nægter rigsdagen at give samtykke, ifalder ministeren erstatnings- og strafansvar (§ 4); erstatningsansvaret omfatter tilbagebetaling af det beløb, hvormed udgiften har oversteget den bevilgede sum, og er ikke betinget af culpa, men udelukkende af rigsdagens nægtelse af samtykke; skønnes ministeren at have gjort sig skyldig i »letsindig Omgang med Landsdelenes Midler«, ifalder han tillige strafansvar (statsfængsel fra 3 måneder til 5 år); ved bedømmelsen af strafansvaret skal hensyn tages til tabets størrelse samt til, om ministeren måtte anse udgiften for påtrængende nødvendig; ministeren kan iøvrigt frigøre sig for strafansvar ved inden 4 uger efter rigsdagens afslag at indbetale det forbrugte, ubevilgede beløb (§ 5).

For underordnede overskridelse af finansloven bærer ministeren selv ansvaret, såfremt han ikke inden 4 uger efter, at overskridelsen er blevet ham bekendt, drager omsorg for, at den pågældende »dømmes til Straf og Erstatning« (§ 6); har ministeren selv ved efterladerhed i tilsynet været årsag til, at forseelsen ikke er blevet forhindret, er han pligtig at erstatte

*) Bilag 1.

statskassen det påførte tab, og han kan endvidere idømmes bøde fra 100-500 Rdl. (§ 8).

Forhandlingerne på rigsdagen drejede sig hovedsagelig om de to vigtigste træk i lovforslaget, nemlig bestemmelsen om, at erstatningsansvaret alene hviler på den objektive kendsgerning, at rigsdagen nægter samtykke til den afholdte udgift, samt i forbindelse hermed forholdet mellem rigsdagen og rigsretten som dømmende myndighed:

Vedrørende erstatningsansvaret fremhævede *Monrad* ved 1. behandling (Fkt. forh. sp. 419), at lovforslaget ikke tilsigtede at udelukke, at der afholdes udgifter uden for finansloven, men »for at der ikke skulde gaaes frem med altfor stor Letsindighed«, måtte det kræves, at dette kun kunne ske ved en provisorisk lov, og at ministeren, såfremt en sådan provisorisk lov ikke blev stadfæstet af rigsdagen, måtte bære ansvaret for, at han havde taget fejl.

Indenrigsministeren (*A. F. Krieger*) erklærede (sp. 425), at regeringen ikke på nogen måde kunne anerkende en absolut og ubetinget erstatningspligt, da en sådan dels ikke kunne udledes af grundloven, dels byggede på en »vilkaarlig og uklog og urigtig« opfattelse af forholdet vedrørende finanslovens anvendelse og regeringens stilling.

Forslaget henvistes til et *udvalg*, hvis medlemmer blandt andre talte *Ploug*, *Tscherning*, *I. A. Hansen* og *Monrad*. Udvalgets flertal indstillede forslaget til vedtagelse med visse ændringer, fortrinsvis af redaktionel karakter. Betænkningen (B. sp. 223) indledes således: »Udvalget er eenstemmigen af den Formening, at en Lov, der bestemmer Ministeransvarligheden i den omspurgte Retning, er baade ønskelig og betimelig. Spørgsmaalet er af indgribende Betydning, ikke blot med Hensyn til Landets Penge, der betroses Finansbestyrelsen, men ogsaa med Hensyn til Rigsdagens Prærogativer; thi Bevillingsmyndigheden bliver til Intet, naar man ikke tillige kan vaage over Overholdelsen og nøde Ministrene til at holde sig indenfor den bevilgede Kredit.«

I en til betænkningen knyttet mindretalsudtalelse (B. sp. 228) anfører *O. Müller*, at grundlovens § 52 ikke kan forstås bogstaveligt; der måtte forekomme uforudsete tilfælde, hvor en minister ikke blot var berettiget, men også forpligtet til at afholde udgifter, som ikke var hjemlet i finansloven. Forslagets ubetingede erstatningspligt stred »aldeles mod det almindelige Begreb om Skadeserstatning, saaledes som det nu efter en lang Aarrække maa anses fast begrundet i vort Retssystem.« Det var endvidere betænkeligt at pålægge en minister erstatningspligt, uden at der er konstateret noget tab. Hertil kom politiske betænkeligheder: den konstitutionelle ministers stilling som den ansvarlige mellem to uansvarlige statsmagter var i sig selv vanskelig, og et så vidtgående erstatningsansvar som lovforslagets måtte befrygtes at ville afholde mange fra at modtage en ministerudnævnelse; i tvivlstilfælde kunne en minister føle sig fristet til at undlade at handle for ikke at pådrage sig erstatningspligt, og det vidtgående ansvar kunne endelig opfordre ministrene til at ansætte uforholdsmæssigt mange poster på finansloven kalkulatorisk og i det hele søge større bevillinger end nødvendigt.

Udvalgets ordfører (*H. Hage*) udtalte under 2. behandling (Fkt. forh. sp. 3002), at en minister er stillet som en fuldmægtig og selv må bære ansvaret, »ifald han handler imod de i Fuldmagten givne Bestemmelser«, medens *O. Müller* (sp. 307) fandt, at forholdet nærmest måtte sammenlignes med uanmodet forretningsførelse (*negotiorum gestio*), og at der følgelig ikke kunne fordras erstatning, fordi man senere fandt, at ministeren ikke havde handlet således, som man nu bagefter indså havde været det rigtige.

Monrad (sp. 3030) pegede på, at det afgørende ikke var udgiftens hensigtsmæssighed og nødvendighed, men derimod ministerens formodning om rigsdagens samtykke. Det tilkom alene rigsdagen at afgøre, om denne formodning havde været rigtig. Regeringen kunne iøvrigt imødegå en ubillig afgørelse fra rigsdagens side ved at appellere til vælgerne.

J. C. H. Fischer (sp. 3039) erindrede om, at grundloven ikke udtaler, at ministrene er ansvarlige for finanslovens overholdelse, hvorimod det udtrykkeligt siges, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, d.v.s., at statsmaskineriet holdes igang, også i uforudseelige tilfælde, hvor finanslovens bevilling ikke dækker. Det måtte være rigsrettens opgave at tage stilling til, om regeringen kunne have været ført forvarligt med de allerede bevilgede midler.

Grundtvig (sp. 3045) fremhævede, at erstatningsansvaret ikke var det væsentlige; det ville formentlig sjældent være muligt for en minister at tilbagebetale de uberettiget afholdte udgifter. Det afgørende måtte være ansvaret over for rigsdagen, befolkningen og pressen.

J. N. Madvig (Lt. forh. sp. 1110-1111) anså det ikke for muligt at gennemføre forslagens bestemmelse om, at enhver overskridelse, der ikke tiltrædes af rigsdagen, skal medføre fuldstændig erstatningspligt efter privatretlige grundsætninger.

Om forholdet mellem rigsdagen og rigsretten bemærkede *Monrad* ved 1. behandling (Fkt. forh. sp. 421): »... Rigsdagens Myndighed er at faae de Penge tilbage i sin Kasse, der ere udgivne uden dens Samtykke, Rigsrettens at dømme om Handlingens Straf-skyld og Graden af denne...« »... Hovedsagen er for mig at trække en fast og bestemt Grændse mellem Rigsrettens og Rigsdagens Myndighed, det er det egentlige Hovedpunkt, det er denne vor Befæstning, som er bleven indtagen ved Rigsrettens Dom; denne Befæstning er bleven reven os ned, og den ville vi søge at opføre igjen...«

Folketingsudvalget udtaler i sin betænkning (B. sp. 224) om dette spørgsmål: »... skal Rigsretten af g j øre, om en Minister har havt tilstrækkelig Føie til at afholde en Udgift, hvortil den bevilgede Magt nægter sit Samtykke, kommer den i Virkeligheden til ved sin Dom at supplere Bevillingen; den bliver en overbevilgende Autoritet, og Rigsdagens Bevillingsmyndighed er altsaa forsaavidt tabt.«

I sin mindretalsudtalelse til betænkningen (B. sp. 230) anfører *O. Müller*, at såfremt rigsretten udelukkes fra at bedømme, hvorvidt en minister under de foreliggende omstændigheder har haft tilstrækkelig føje til at afholde den ubevilgede udgift, ville man muligvis komme i strid med grundlovens § 20, hvor efter folkettinget anklager, og rigsretten dømmer, og i hvert fald i strid med almindelige retsplejegrundsætninger, idet anklageren derved tillige blev dommer.

C. Tiemroth (Fkt. forh. sp. 3014) pegede på, at

en gennemførelse af forslaget ville medføre, at ingen minister turde afholde en udgift, uden at han forud havde sikret sig samtykke f. eks. hos finansudvalgets formand; »... Hvad blev da Finansudvalget? det blev en lille kongelig Magt for sig selv i Staten, som sagde, at naar de og Ministrene vare enige, kunde Sagerne gennemføres; men hvad blev Ministrene? de bleve de Underordnede ligeoverfor Finansudvalget, ikke alene i finansielle Sager, men ogsaa i alle andre Tilfælde...«

Indenrigsministeren (sp. 3038) fandt, at udskrivning af valg ikke ville være nogen løsning af en konflikt med rigsdagen om bevillingsspørgsmål; »... Det er netop Grundlovens Hovedtanke, at saadanne Spørgsmaal ikke nødvendigt skulle finde deres Afgjørelse ved en Opløsning af Thinget og en Appel til Vælgerne, men at Spørgsmaal om den retlige Afgrænsning mellem de forskellige Afdelinger af Statsmagterne kunne finde deres Afgjørelse ved Rigsretten.«

Lovforslaget vedtoges i folketinget ved 3. behandling med 63 stemmer mod 10, og i landstinget vedtoges dets overgang til 2. behandling enstemmigt den 19. februar 1857, men forslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet, inden rigsdagssamlingen sluttede den 23. februar. Forslaget bortfaldt således og blev ikke senere genfremsat.

2. C. C. Albertis lovforslag om ministrenes ansvarlighed 1875-76, 1878-79 og 1879-80.

a. 1875-76: Den 18. januar 1876 indbragte C. C. Alberti (Venstre) mil. i folketinget »Forslag til Lov om Ministrenes Ansvarlighed« *) (R.T. 1875-76, Tillæg A sp. 1755, Fkt. forh. sp. 844, 942, 1347, 1446, Lt. forh. sp. 853). Forslaget var udformet af C. Krabbe, der imidlertid som formand for folketinget ikke selv kunne deltage i indbringelsen af forslaget.

Fremsættelsen havde sin baggrund i Venstres kamp for gennemførelse af folketingsparlamentarismen, som forstærkedes, efter at Venstre ved valget den 20. september 1872 opnåede flertal i folketinget og i 1873 i en adresse til kongen rejste krav om en regering »... i Overensstemmelse med det af den almindelige Valgret udgaaede Ting...«

Ordføreren for forslagsstillerne, *Balthazar Christensen* anførte i sin forelæggelsestale (Fkt. forh. sp. 844): »Vi have nu troet, at de Forhold, hvorunder vi leve, særlig maatte indeholde Opfordring for os til at søge en saadan Ansvarlighedslov ført igjennem...« jfr. endvidere *Holstein-Ledreborg* (Venstre) (sp. 987): »Jeg siger altsaa, at den Regjering, der stillede sig velvilligt til denne Lov og modtog den i Principer, vilde med det Samme erklære: Vi anerkjende Nødvendigheden af Overensstemmelse med Folkethinget«.

*) Bilag 2.

og *Rimestad* (Højre) (Fkt. forh. 1378-79, sp. 1288): »... at der i Virkeligheden ikke i denne § 21 er Tale om at ordne Ministrenes Skadeserstatningsforpligtelse, men at Talen her er om at gjøre Forsøg paa at indføre ved denne Lov et parlamentarisk System derved, at den paagjældende Minister med Hensyn til hele sin Velfærd bliver fuldstændig afhængig af det Bifald, som han kan vinde i ethvert af Th:ngene og da navnlig i Folkethinget, som er det Thing, der anklager.«

Konseilspræsidenten (Estrup) (Fkt. forh. 1875-76, sp. 956) fandt ikke, at der forelå behov for en ministeransvarlighedslov, og gav iøvrigt udtryk for, at han måtte anse dens gennemførelse for umulig.

Lovforslaget er ikke som Monrads begrænset til spørgsmålet om ansvar for afholdelse af ubevilgede udgifter, men omfatter i princippet samtlige materielle spørgsmål vedrørende ministeransvar. Forslaget er opdelt i 4 afsnit: I. Hvem ansvaret påhviler. II. Ansvar til straf. III. Ansvar til erstatning og IV. Ansvarets forældelse.

I afsnit I (§§ 1-9) citeres indledningsvis grundlovens §§ 12 og 13; iflg. § 2 er ikke-kontrasignerende ministre kun ansvarlige for en kongelig beslutning, for så vidt den efter § 6 om statsrådsbehandling m.v. eller lovgivningens almindelige regler om meddelagtighed kan tilregnes dem. For manglende kontrasignatur er vedkommende ressourceminister samt enhver minister, der har tilrådet undladelsen, ansvarlig (§ 3); for den foranstaltning, som den ikke-kontrasignerede beslutning går ud på, er iflg. § 4 de ministre ansvarlige, som foranstaltningen efter § 6 eller lovgivningens almindelige regler om meddelagtighed kan tilregnes.

Om ministres ansvar for egne handlinger og undladelser bestemmer forslaget, at en minister er ansvarlig for enhver af ham underskrevne beslutning, for enhver af sine handlinger og for undladelse af handlinger, der ligger indenfor hans forretningsområde (§ 5).

For beslutninger i statsråd eller ministerråd er enhver minister, som har stemt for beslutningen eller senere tiltrådt den (§ 6), ansvarlig. Tiltrædelse formodes at foreligge, såfremt ministeren ikke straks eller senest 3 dage efter mødet, til protokollen eller »paa anden tjenstlig Vis« drager omsorg for at »konstatere sin afvigende Mening« eller, hvis foranstaltningen var af større betydning, har begæret sin afsked. For en ulovlig foranstaltning bliver han ligeledes ansvarlig, hvis han ikke inden 3 dage efter mødet har protesteret mod dens udførelse.

En minister er ansvarlig for andre ministres handlinger efter de almindelige regler om meddelagtighed (§ 7).

For underordnedes beslutninger ifalder ministeren ifølge §§ 8 og 9 ansvar, såfremt han har givet den underordnede en almindelig eller særlig bemyndigelse til at udfærdige beslutningen af det indhold, hvormed den er udfærdiget, eller ministeren vidende om, at beslutningen ville blive truffet, har undladt at skride ind for at hindre den. For underordnedes handlinger til udførelse af ministerbeslutninger er ministeren ansvarlig, såfremt han selv har instrueret om handlingens udførelse, eller den har været nødvendig eller dog naturlig til beslutningens udførelse. For andre handlinger er han ansvarlig efter de almindelige regler om meddelagtighed.

Afsnit II (§§ 10-18) omhandler strafansvaret. § 10 henviser til den almindelige straffelov, idet der dog pålægges ministeren en i forhold til straffelovens § 109 skærpet pligt til at anmelde og forhindre planlagte statsforbrydelser. Derudover fastsættes særligt strafansvar for: manglende kontrasignatur af kongelige beslutninger (§ 11), overtrædelse af grundlovens og valglovens bestemmelser om rigsdagens sammenkaldelse, samvær, udsættelse, opløsning og valg (§ 12), udstedelse af kongelige eller ministerielle anordninger af lovs indhold (§ 13), samt iøvrigt overtrædelse af enhver bestemmelse i grundloven eller den øvrige lovgivning, som pålægger ministrene embedspligter (§ 16); endvidere opkrævning af skatter, uden at der foreligger en af rigsdagen vedtagen finanslov (§ 15), samt udstedelse af foreløbige love (§ 14), uden at grundlovens betingelser herfor er opfyldt, eller af sådan beskaffenhed, at det ved udstedelsen måtte anses som overvejende sandsynligt, at rigsdagen ikke vil stadfæste loven.

Ifølge § 17 ifalder en minister strafansvar for en underordnetes handling, såfremt den underordnede begår en forbrydelse, der kan siges at være foranlediget eller begunstiget ved manglende tilsyn.

Straffene omfatter bøde fra 500-2.000 kr. og statsfængsel fra 1 måned til 2 år.

Det i afsnit III (§§ 19-21) omhandlede erstatningsansvar omfatter dels et ansvar for enhver skade, forvoldt ved strafbare handlinger (§ 19), dels et ansvar over for statskassen for tab forvoldt ved myndighedsoverskridelse, forsømmelse og skødesløshed eller ved afholdelse af ubetilgode udgifter (§§ 20 og 21). Såfremt det ikke kan konstateres, hvem ansvaret påhviler, anses samtlige fungerende ministre som ansvarlige. Rigsretten afgør, hvorvidt en udgift

har hjemmel i finansloven og tager i benægtende fald stilling til, hvem ansvaret påhviler.

Efter afsnit IV (§§ 22-24) bortfalder strafansvaret for forseelser, der ikke falder ind under straffeloven, og et eventuelt hertil knyttet erstatningsansvar, når hverken kongen eller folketinget inden 2 år efter at være kommet til kundskab om forseelsen har besluttet at rejse tiltale. For folketingets vedkommende kræves yderligere, at tinget i mindst 2 måneder har været i uafbrudt virksomhed (d.v.s. at samlingen ikke har været udsat eller tinget opløst). Erstatningsansvar, der ikke er knyttet til strafbart forhold, bortfalder iøvrigt, når rigsdagen uden forbehold har godkendt statsregnskabet for det pågældende år.

Debatten i folketinget drejede sig overvejende om forslagens §§ 14, 15 og 21 (vedrørende udstedelse af foreløbige love, opkrævning af skatter før finanslovens vedtagelse samt afholdelse af ubetilgode udgifter), og i forbindelse hermed spørgsmålet om, hvorvidt det burde tilkomme rigsretten at afgøre, om fornøden hjemmel til afholdelse af en udgift havde foreligget.

Alberti gav ved 1. behandling (Fkt. forh. sp.943 ff) en meget indgående redegørelse for forslagens indhold, herunder dets bestemmelser om ansvaret for kontrasignatur og manglende kontrasignatur. »Et Ministerium er jo ikke en Samling af enkelte Personligheder, en Samling af Delegerede eller et Kollegium af højstaaende, avancerede Statsemdsmænd, men et Ministerium er og bør være en politisk Enhed. Som saadant er Ministeriet dannet, og som saadant har det faaet sit Stempel allerede ved Grundloven. Derfor maa en Beslutning, tagen af Ministrene, blive en Beslutning for hver enkelt Minister, og naar en Minister vil gaa fra en saadan Beslutning, maa han altsaa gjøre det positivt.«

I tilslutning til forslagens § 14 fremhævede *Alberti*, at forslagsstillerne var af den opfattelse, at foreløbige finanslove ifølge grundloven er »utilstedelige«, men at grundloven selv opstiller tilstrækkelige garantier på dette punkt; forslaget tog derfor ikke udtrykkelig stilling til dette spørgsmål (henvisningen til grundlovens §§ 49, 52 og 53 udelukker dog i realiteten udstedelsen af foreløbige finanslove). Derimod havde man anset det for nødvendigt med en bestemmelse om strafansvar for udstedelsen af foreløbige love, som ikke stadfæstes af rigsdagen. »Al foreløbig Lovgivning sker jo i Tilid til den kommende Rigsdag; enhver foreløbig Lov trækkes som en Vexel paa den næste Rigsdag.«

Når embedsfortabelse ikke var nævnt i afsnittet om strafansvaret, skyldtes det, at det måtte anses for uænkkeligt, at et ministerium ville blive siddende efter at være blevet sat under tiltale af folketinget.

§ 20 omhandlede kun erstatningsansvaret i forhold til statskassen, medens private erstatningskrav måtte søges gennemført ved søgsmål mod ministeren ved de almindelige domstole. Erstatningsansvaret i § 21 kunne iflg. *Alberti* udledes deraf, »at Ministeren har en Forpligtelse til at gjenoprette den Retstilstand, som han

har forstyrret ved en retstridig Handling« eller ved forbrug af ubevilgede midler; derimod var det uden betydning, om han havde tilføjat statskassen skade.

J. H. Bagger (Højre) mente (sp. 957), at forslaget reducerede ministrene til en slags »Eksekutiv Kommission«, og for ensidigt understregede ministrenes forhold til og ansvar overfor rigsdagen, hvorved det kom i strid med hovedprincipperne i grundloven.

Grundlovens § 13 om ministerkontrasignaturen var udtømmende, og den kollektive ansvarlighed i forslaget § 21 fandt han hverken stemmende med grundlovens ord eller ånd eller forholdets natur; kontrasignaturen var netop indført for at sikre, at der altid er een, man kan holde sig til. »Man har just her villet give . . . udtømmende Regler om Ministeransvarligheden. De øvrige Bestemmelser i Grundloven maa derfor efter min Mening opfattes saaledes, at de medføre, at der kan blive i Tilfælde udenfor Kontrasignatur Tale om Ansvar for Ministre - for deres Embedsførelse, som der staar i § 14, for Regjeringens Førelse, som der staar i § 12, kort sagt, for deres hele øvrige Embedsvirksomhed.« Et ansvar for deltagelse i statsrådsforhandlinger var vanskelig gennemførligt og måtte forudsætte tilvejebringelsen af forskrifter for forhandlingerne i statsrådet. Hertil kom, at forhandlingerne var hemmelige, og at der næppe var nogen ret for anklagemyndigheden til at komme i besiddelse af statsrådsprotokollerne.

Bagger fandt, at § 14 og § 15 måtte betragtes som tillæg til eller ændringer i grundloven: § 14 opstillede en helt ny betingelse - udover de i grundlovens § 25 fastsatte — for en ministers adgang til at udstede foreløbige love, nemlig at det anses for overvejende sandsynligt, at rigsdagen vil godkende loven; en gennemførelse af disse bestemmelser kunne kun ske under iagttagelse af grundlovens § 95.

Reglerne om erstatningsansvaret var utilfredsstillende; de burde i alt væsentligt være »baserede paa den almindelige danske Lovgivnings Grundsætninger angaaende Erstatning, nemlig at der foreligger en retstridig Skadetilføjelse, som er fremkaldt ved en forudseelig Forbindelse mellem Vedkommendes Forhold og den skete Skade, hvorhos det vistnok ligeledes maa fordres, at den retstridige Beskadigelse er tilregnelig.«

Vedrørende spørgsmålet om afholdelse af ubevilgede udgifter fremhævede han, at finansloven jo kun er et overslag, og da der ikke findes nogen konto for uforudsete udgifter, ville hensynet til en forsvarlig regeringsførelse kunne gøre det til en pligt for ministeren at overskride visse poster på finansloven.

Efter *Holstein-Ledreborgs* opfattelse (sp. 983-84) var grundlovens bestemmelse om, at ingen udgifter må afholdes, som ikke har hjemmel i finansloven, ganske utvetydig, og han kunne derfor ikke anerkende, at ministrene som uanmodet forretningsførelse kan afholde ubevilgede udgifter. Heroverfor indvendte *Bagger* (sp. 989), at uanmodet forretningsførelse også måtte akcepteres i offentligretlige forhold, hvortil *Holstein-Ledreborg* (sp. 991) bemærkede, at dette ikke kunne være tilfældet, når der som i grundlovens § 48 var lovhjemmel for det modsatte.

Lovforslaget vedtoges uden udvalgsbehandling af folketinget med 54 stemmer mod 32, men blev uden forhandling i landstinget nægtet

overgang til 2. behandling med 32 stemmer mod 9.

b. 1878-79: Den 28. februar 1879 fremsatte *Alberti* påny forslaget for folketinget i samme skikkelse som i 1876 (R.T. 1878-79, Tillæg A sp. 2199, Fkt. forh. sp. 1030, 1252). Han anførte i forelæggelsestalen (sp. 1030): »Dernæst har der jo i de sidste tre Aar tildraget sig saadanne Begivenheder med Hensyn til Regjeringens Førelse af det nuværende Ministerium, at der er dobbelt og mer end dobbelt Opfordring til at høre, om Ministeriet endnu vil modsætte sig en Lov om Ansvar for de Handlinger, som blive misbilligede af Folkethinget.«

Albert i uddybede dette nærmere under 1. behandling (sp. 1252): »Jeg skal i den Henseende henvise til, at der i den Tid har været 2 Rigsretstiltaler, at den ærede Conseilspresident den 4de April 1877 bevirkede et allerhøieste Budskab til Rigsdagen om Rigsdagens Slutning, uden at der endelig var vedtaget nogen Finantslov, og at derefter en foreløbig Finantslov blev udgiven (12de April 1877), efter min Mening mod Grundloven og uden nogen Nødvendighed; at derefter Conseilspresidenten - eller om det mulig er det hele Ministerium - har **kjøbt** den østjydske Jernbane uden Rigsdagens Bevilling, og at Ministeriet har sluttet efter opløst Folkethinget for at iværksætte en Pengeudbetaling, som Folkethinget umiddelbart før havde negtet.«

Konseilspræsidenten (*Eslrup*) udtalte (sp. 1260): »Skjøndt jeg ikke anser Forholdene nu for gunstigere for Gjennemførelse af Lovforslaget, snarere det Modsatte, saa kan jeg dog ikke andet end erkjende, at en videre Forhandling deraf vil kunne have sin store Nytte, ikke alene fordi det vilde bidrage til at klare Begreberne om, hvad der overhovedet kan indføres i en Ministeransvarlighedslov, men ogsaa fordi jeg holder mig overbevist om, at en videre Forhandling af det foreliggende Lovforslag vil føre til et afgørende Bevis for Rigtigheden af Regjeringens Anskuelse om, at Menerne om Hovedpunkterne i Lovforslaget ere saa afvigende, ikke alene blandt Medlemmerne af dette Thing, men mellem begge Thing, at der ikke kan være Tale om nu for Tiden at opnaa en Overenskomst om nogen Ministeransvarlighedslov.«

Viggo Hørup (Venstre) fremdrog (sp. 1306) spørgsmålet om rigsrettens adgang til statsrådsprotokollerne; det måtte i hvert fald i medfør af rigsretsloven af 1852 være muligt for rigsretten at afsige et dekret om, at statsrådsprotokollerne skal fremlægges. *Hørup* fandt ikke, at § 14 begrænsede regeringens adgang til at give foreløbige love; grundlovens § 25 havde jo netop fastsat, at den foreløbige lov skal forelægges rigsdagen, d. v. s. forelægges til vedtagelse.

Forslaget vedtoges ved 1. behandling i folketinget med 55 stemmer mod 0 og henvistes til udvalgsbehandling. Udvalget nåede imidlertid ikke at afgive betænkning, ja der ytrede endog under forhandlingerne i 1879-80 tvivl om, hvorvidt det overhovedet havde nået at konstituere sig.

c. 1879-80: Den 13. november 1879 indbragte C. C. Alberti endnu en gang sit forslag for folketinget, i samme skikkelse som de foregående år. (R.T. 1879-80, Tillæg A sp. 2017, Fkt. forh. sp. 1129, 1606). Han henviste ved forelæggelsen til sine bemærkninger ved forelæggelsen i 1878-79.

Forslaget vedtoges ved 1. behandling med 67 stemmer mod 0 og henvistes derefter til udvalg; udvalget nåede dog ikke at afgive betænkning.

3. C. Krabbes lovforslag om ministeransvarlighed 1895-96 og 1904-05.

a. 1895-96: Den 10. oktober 1895 forelagde C. Krabbe (Venstre) for folketinget »Forslag til Lov om Ministrenes Ansvarlighed« *) og samtidig hermed forslag til en ændring af §§ 25, 32, 53 og 68 i grundloven af 1866 (R.T. 1895-96, Tillæg A sp. 2491, Fkt. forh. sp. 65, 1662, Tillæg B sp. 2097).

Forslaget var udformet under indtryk af erfaringerne fra provisorieårene; efter det politiske forlig i april 1894 anså man nu mulighederne for gennemførelse af en ministeransvarlighedslov for at være væsentligt bedret.

Medens Alberti var af den opfattelse, at grundloven i sig selv indeholdt tilstrækkelige garantier mod udstedelse af foreløbige finanslove, anså Krabbe det for påkrævet ved en grundlovsændring at gennemføre et forbud herimod; han fremhævede ved forelæggelsen (Fkt. forh. sp. 77-78) »at der selvfølgelig ikke kan være Tale om at faa indsat i en Ansvarlighedslov Straffe- eller Erstatningsfølger for Udstedelsen af en foreløbig Finanslov, naar det ikke først er fastsat i Grundloven, at en foreløbig Finanslov ikke maa udstedes.«

Krabbe foreslog derfor følgende tilføjelse til grundlovens § 25: »Finanslove, Tillægsbevillingslove, midlertidige Finanslove, Love om Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finansloven er given, og Love om Forlængelse af saadanne Love kunne ikke udstedes som foreløbige«. Forslaget til en ministeransvarlighedslov var et accessorium hertil, som skulle sikre overholdelsen af dette forbud. For at en uoverensstemmelse mellem rigsdagens to ting ikke skulle forhindre vedtagelsen af bevillingslove, foreslog Krabbe endvidere en tilføjelse til grundlovens § 53, hvorefter der ved forholdstalsvalg kan ned-

sættes et »rigsdagsnævn« på 30 medlemmer med kompetence til i tilfælde af uenighed endeligt at vedtage bevillingslove.

Forslaget til ministeransvarlighedsloven omfatter 3 afsnit: I. Tilsvar af ubevilgede udgifter. II. Om straf og erstatning og III. Almindelige bestemmelser.

Afsnit I (§§ 1-3): § 1 pålægger den minister, der bærer ansvaret for afholdelse af en ubevilget udgift, at tilbagebetale statskassen den afholdte udgift, medmindre den savnede hjemmel måtte blive givet, eller rigsdagen frafalder ansvar for udgiftens afholdelse (ved godkendelse af statsregnskabet, jfr. forslagens § 15, stk. 2). Såfremt det ikke findes oplyst, hvilken minister der bærer ansvaret for udgiftens afholdelse, hæfter samtlige på det pågældende tidspunkt fungerende ministre solidarisk (§ 2), jfr. § 21, stk. 3, i Albertis forslag.

I afsnit II (§§ 4—15) foreskrives følgende straffe: embedsfortabelse, fængsel fra 1 måned til 2 år, og bøder fra 500 kr. til 2.000 kr., for en række nærmere beskrevne handlinger: udstedelse af bevillingslove som foreløbige love (§ 4), opkrævning af skatter og afholdelse af udgifter uden hjemmel i en bevillingslov, såfremt ministeren har handlet med bevidsthed om, at bevilling ikke ville blive givet (§ 5), samt (§ 6) udstedelse af foreløbige love, uden at betingelserne i grundlovens § 25 er opfyldt, eller af en sådan beskaffenhed og under sådanne omstændigheder, at ministeren må have vidst eller dog har måttet anse det for overvejende sandsynligt, at loven ikke kunne ventes stadfæstet af rigsdagen. Dette svarer i det store og hele til reglerne i Albertis forslag.

Den derfor ansvarlige minister (jfr. afsnit II) straffes endvidere for udstedelse af kongelige eller ministerielle beslutninger af lovs indhold (§ 7), for overtrædelse af bestemmelser i grundloven eller den øvrige lovgivning, der pålægger ministeren embedspligt (§§ 8 og 9), samt for myndighedsmisbrug: »Begaar en Minister, uden at have overskredet sin Myndigheds Grænser, aabenbart Misbrug af sin Myndighed . . .« (§ 10). For mangel på tilstrækkeligt tilsyn med underordnede ifalder ministeren ansvar, når disse begår forbrydelser, hvis fremkomst må anses begunstiget ved det manglende tilsyn (§ 12); endelig gøres den almindelige lovgivnings regler om strafansvar for embedsforseelser anvendelige på ministre (§ 22).

Ifølge § 14 er en minister erstatningspligtig overfor enhver skadelidende, såfremt den an-

*) Bilag 3.

svarspådragende handling er strafbar enten efter straffeloven eller efter lovforslaget.

Såvel straf- som erstatningsansvaret bortfalder iflg. § 15, når hverken kongen eller folket inget inden 1 år efter opnået kundskab om handlingen har rejst tiltale, idet det dog forudsættes, at folket inget efter at være kommet til kundskab om handlingen skal have været i mindst 2 måneders uafbrudt virksomhed, at almindeligt nyvalg er afholdt, og at tinget derefter påny har været i 2 måneders uafbrudt virksomhed. Erstatningsansvaret bortfalder endvidere, når rigsdagen har godkendt statsregnskabets uden forbehold.

Afsnit III (§§ 16-22) fastsætter, hvem ansvaret påhviler: for beslutninger truffet i statsråd eller ministerråd er de deltagende ministre ansvarlige, såfremt de enten har anbefalet beslutningen eller dog har undladt at gøre indsigelse; en ikke-deltagende minister bliver ansvarlig ved senere at tiltræde en på mødet truffet beslutning eller ved »naar Beslutningens Genstand ligger indenfor hans Forretningsomraade, ikke at modsætte sig den efter at være bleven vidende om samme« (§ 16); en tilsvarende regel gælder med hensyn til en ministers ansvar for en ikke af ham kontrasigneret kongelig beslutning eller for en regeringshandling, der ikke fremtræder i skriftlig udfærdigelse (§§ 17 og 18). Ansvar for kongens undladelse af en regeringshandling påhviler enhver minister, der har bidraget til at hindre, at den pågældende regeringshandling foretoges, såvel som den minister, indenfor hvis forretningsområde den undladte regeringshandling ville ligge (§ 19).

Ifølge § 20 er ministeren ansvarlig for underordnede beslutninger, når han har givet den underordnede en almindelig eller særlig bemyndigelse til at udfærdige beslutningen med det indhold, den har fået, eller når han, vidende om, at beslutningen ville få dette indhold, har undladt at give fornøden befaling for at hindre dette. For underordnede udførelse af en beslutning, for hvilken ministeren bærer ansvaret, er han ansvarlig, hvis handlingen »har været: et af Ministeren selv betegnet eller et nødvendigt eller dog naturligt Middel til Beslutningens Gennemførelse.«

Under behandlingen på rigsdagen kom ændringsforslaget til grundlovens § 25 ud for stærk modstand:

Konseilspræsidenten (*Reedtz-T holt*) erklærede ved 1. behandling (sp. 1650): »Det forekommer mig, at

dette er en Bestemmelse, som gaar Thingenes Selvstændighed nærmere end noget som helst af de tidligere Forslag, som have været fremme i denne Sag. jeg vil være villig til at deltage i et Forsøg paa at finde en Løsning af denne Sag. . . . naar denne Løsning stiller sig fuldkommen upartisk lige over for de forskellige Faktorer og ikke tilfører nogen af de enkelte Faktorer nogen Magttilvækst.«

Justitsministeren (*Nellemann*) udtalte (sp. 1663), at en ministeransvarlighedslov naturligvis ikke kunne gives, uden at man først havde givet den grundlov, den kan slutte sig til.

Såvel ændringsforslaget til grundloven som forslaget til en ministeransvarlighedslov henvistes uden afstemning til et udvalg, hvis formand var *Sofus H øgs bro*. Udvalgets flertal foreslog at ændre grundlovsforslaget således, at bestemmelsen om, at bevillingslove ikke kan gives som foreløbige love, samt bestemmelsen om bevillingsnavnet bortfaldt, og at der indsattes en bestemmelse om, *i.t* skatterne, uanset at en finanslov ikke er vedtaget, (Jog kan opkræves, hvorimod udgifter kun kan afholdes i det omfang, de er nødvendige for regeringens førelse, og kun for så vidt de ikke overstiger de ved den sidst vedtagne finanslov eller tillægsbevillingslov hjemlede poster.

Udvalget slutter sin betænkning af 20. april 1896 (B sp. 2102) således: »Det andet til Udvalget henviste Forslag, det om Ministrenes Ansvarlighed, som navnlig sigter til ved almindelig Lov at sikre Overholdelsen af de Bevillingsregler, som ere foreslaaede indsatte i Grundloven, kunde Udvalget ikke med Nytte behandle, saalænge man ikke var naaet til Enighed om Grundlovsforslaget.«

I rigsdagssamlingen 1901-02 udtalte *konseilspræsident Deuntzer*, at et forslag til en lov om ministeransvarlighed var en af de ting, der lå ministeriet på sinde, og at et sådant forslag ville blive fremsat, når man var kommet nogenlunde igennem den række af lovforslag, der lå for.

b. 1904-05: Den 24. februar 1905 forelagde *C. Krabbe* m.fl. for folket inget et forslag (R.T. 1904-05, Tillæg A sp. 3267, Fkt. forh. sp. 3035), der kun frembød få forskelle fra lovforslaget fra 1895: forbudet mod udstedelse af bevillingslove som foreløbige love (det oprindelige forslags § 4) var gledet ud, og til bestemmelsen om straf for uhjemlet afholdelse af statsudgifter var føjet en bestemmelse om, at der ved strafudmålingen skal tages hensyn til, om »intet har været bevilget til den paagældende Udgift, eller om der kun er forbrugt mere end dertil bevilget.« (§ 4, stk. 2).

Krabbe udtalte ved forelæggelsen (Fkt. forh. sp. 3035), at efter regeringsskiftet 1901 »var

det naturligt, at Venstremænd ikke benyttede deres Initiativ, men ventede, at denne Sag vilde blive fremmet, naar Tid og Lejlighed gav sig dertil, af den Regering, hvoraf vi bleve førte. Nu have Forholdene forandret sig, og vi, der indbringe dette Forslag, se os ikke førte af den nuværende Regering. Det vil da findes naturligt, at vi benytte vort Initiativ til at indbringe dette Lovforslag.« Forslaget var »i Aand og Hensigt« det samme som forslagene fra halvfjerdserne.

Forslaget indeholder iøvrigt den overraskende lighed med 1895-forslaget, at det hjemler embedsfortabelse som straf for visse forseelser (ulovlig udstedelse af foreløbige love, uhjemlet skatteopkrævning og udgiftsaf holdelse), uanset at der nu var forløbet 3 år efter parlamentarismens gennemførelse.

Forslaget nåede ikke at komme til behandling i folketinget.

4. Justitsministerens lovforslag om ministrenes ansvarlighed 1905-06, 1906-07, 1907-08, 1908-09 og 1909-10.

a. 1905-06: Regeringen fremsatte den 3. oktober 1905 for folketinget »Forslag til Lov om Ministrenes Ansvarlighed«*) (R.T. 1905-06, Tillæg A, sp. 1861, Fkt. forh. sp. 40, 2391, 6051, 6084, 6260, Tillæg B sp. 1387).

Ved forelæggelsen fremhævede *justitsministeren* (P. A. Alberti) (sp. 40), at regeringen havde fundet det rigtigt nu at fremsætte forslaget til opfyldelse af grundlovens § 12 og det af regeringen (Deuntzer) i rigsdagssamlingen 1901-02 givne tilsagn. Lovforslaget var bygget op over tidligere, private lovforslag, »men dog med adskillige ingenlunde uvæsentlige Ændringer og Tilføjninger«.

Lovforslaget kan opdeles i 3 afsnit: §§ 1-6 angiver, hvilke handlinger en minister bærer ansvaret for, §§ 7-14 bestemmer, under hvilke betingelser en minister pådrager sig ansvar for en handling, og §§ 15-18 indeholder regler om ansvarets indhold (straf og erstatning) og om forældelse.

I §§ 1-6 fastslås indledningsvis, at straffelovens almindelige regler om ansvar for gerningsmand, forsøg og meddelagtighed finder tilsvarende anvendelse på ministre, og at straffelovens regler iøvrigt skal være gældende for ministres forbrydelser i embedsforhold, med-

mindre lovforslaget fastsætter strengere straf. Nye i forhold til tidligere forslag var § 1, stk. 2: »At Ministerens Handling eller Undladelse er paabudt ved Lov, endelig eller foreløbig, fritager ham ikke for Ansvar, selv om han ikke har medvirket til Lovens Tilblivelse, saafremt Loven efter sit Indhold eller sin Tilblivelsesmaade er stridende mod Grundloven« og § 1, stk. 3: »For Hensigtsmæssigheden af Handlinger eller Undladelser, der ere paabudte ved foreløbig Lov, staar den i Udførelsen eller Undladelsen deltagende Minister til Ansvar.«

De øvrige bestemmelser i dette afsnit er næsten enslydende med §§ 15-20 i Krabbes forslag fra 1904-05.

§§ 7-14 svarer nøje til § 4, §§ 1-3 og §§ 5-11 i Krabbes forslag, og §§ 15-18 svarer til §§ 14, 12, 13 og 21, stk. 2, i Krabbes forslag.

Forhandlingerne på rigsdagen drejede sig hovedsagelig om § 7 (opkrævning af skatter og afholdelse af udgifter uden den i grundlovens § 49 foreskrevne hjemmel på bevillingslov) § 8 (udstedelse af foreløbige love) og § 15 (ansvarets forældelse).

Andern Nielsen (Venstre-Reformpartiet) fremhævede under 1. behandling (Fkt. forh. sp. 2394-95), at kernen i forslaget »set fra Folketingets Standpunkt, set fra et Venstrestandpunkt« måtte være §§ 7 og 8; hvad enten man så på udstedelsen af provisoriske finanslove på den ene eller anden måde, ville der, når lovforslaget var gennemført, være sat en skranke, »saa stærk som menneskelig muligt fra Kongens og Rigsdagens Side mod en Gentagelse af det, som vi mindes fra Perioden 1885-94.«

Borgbjerg (Soc.) fandt (sp. 2398), at den subjektive formulering af forslagens § 8 var en forringelse i forhold til den klare og bestemte regel i § 15 i Albertis forslag fra 1875 (»Forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ej opkræves (Grundlovens § 49). Vedtagelsen sker paa den i Grundlovens §§ 52 og 53 herfor foreskrevne Maade«), der reelt forbød udstedelse af provisoriske finanslove. Overfor det tidligere fremførte synspunkt, at der heri lå en grundlovsændring, eller i hvert fald en »Grundlovsfortolkning i Venstres Aand«, erklærede Borgbjerg, at en ministeransvarlighedslov kun kunne være en fortolkning af grundloven i overensstemmelse med den ånd, der behersker tingets flertal i forfatningsmæssige spørgsmål. Det var derimod betænkeligt, at forslagens § 15 havde gentaget bestemmelsen fra 1875 om forældelse af ansvaret; dermed ville provisorie-ministrene blive gjort straffri, og folketinget ville være afskåret fra nogen sinde at rejse rigsretstiltale mod Estrup, Bohnson og andre »provisoriske ministre«.

Deuntzer (udenfor partierne; i valggruppe med Folketingets Venstre) bemærkede til Borgbjerg (sp. 2408), at § 8 »ikke lod det hele komme an paa et subjektivt Moment«, men at »det subjektive bedømmes efter de objektive Momenter«, og at det afgørende ville være, om ministeren havde haft nogen som helst grund til at tro, at loven ville blive statl-

*) Bilag 4.

fæstet. Han fandt iøvrigt ikke, at § 8 gav »nogen videre Skranke mod provisoriske Love, heller ikke mod provisoriske Finanslove«. Han var enig i forslaget stilling til spørgsmålet om ikke-kontrasignerende ministres ansvar; ganske vist havde rigsretten i praksis anerkendt, at kun de ministre, der har underskrevet, var ansvarlige, men dette kunne ikke udledes af grundloven, der alene siger, at enhver minister, der har underskrevet, er ansvarlig. Ansvar for deltagelse i ministerråd og statsråd burde udvides til også at omfatte ministermøder, hvor de fleste afgørelser træffes; det var dog muligt, at § 2 skulle forstås således, at den suppleres med straffelovens almindelige meddeleltighedsregler, således at også deltagelse i private møder som f. eks. ministermøder pådrager ansvar.

H. L. Møller (Højre) (sp. 2421) fandt, at man ved forslaget § 8 pålagde en minister et ansvar for udstedelse af foreløbige love, selvom betingelserne i grundlovens § 25 er iagttaget, og at man derved forsøgte at ændre grundloven ved en almindelig lov. § 7 tog ikke tilstrækkeligt hensyn til nødretten; betingelserne for indtrædelse af et ansvar for afholdelse af ubevilgede udgifter burde søges i selve udgiftens beskaffenhed, nemlig om den havde været absolut nødvendig for statsstyrelsens forsvarelige førelse; en sådan anerkendelse af nødretten forelå i rigsretsdommen fra 1877 over ministre Hall og Worsaae.

Justitsministeren indvendte (sp. 2425), at lovforslagets § 8 ikke tilsigtede at ændre grundloven, men alene var »en Udvikling og Opfyldelse« af grundlovens § 12. Ministeren måtte stå til ansvar for sin anvendelse af grundloven. § 7 var affattet med samme ordlyd som grundloven og kunne derfor ikke siges at tilsihte nogen ændring af denne.

Forslaget henvistes til et udvalg (formand: *Anders Nielsen*. Blandt medlemmerne var Borgbjerg, Deuntz og Krabbe). Udvalget afgav betænkning den 12. marts 1906 (B sp. 1387). *Flertallet* (udvalget undtagen H. L. Møller) kunne i det væsentlige tiltræde forslaget, men hele udvalget foreslog nogle mindre ændringer: Bestemmelsen i § 1, stk. 3 om ansvaret for hensigtsmæssigheden af handlinger eller undladelser, der er påbudt ved lov, slettes som unødvendig. I § 7 optages et forbehold om, at ministeren ikke skal erstatte beløb, ved hvis betaling staten er frigjort for et retmæssigt, forfaldent gældsskrav, og i § 9 sidestilles indgreb af en minister over for domstolene med indgreb på lovgivningsmagts område. Det foreslages endvidere, at grovere embedsforeelser foruden bøder eller fængsel tillige skal kunne medføre embedsfortabelse, og at det udtrykkeligt bestemmes, at en ministers ansvar over for andre end statskassen ikke bortfalder, fordi rigsdagen uden forbehold godkender statsregnskabet.

Alle de nævnte ændringsforslag vedtoges.

H. L. Møller fastholdt ved 2. behandling (Fkt. forh. sp. 6059 f.n.), at § 8 var grundlovstridig, idet den fastsætter ansvar også for foreløbige love, der udstedes inden for grænserne af grundlovens § 25. Med hensyn til § 7 fandt han det betænkeligt og i strid med almindeligt anerkendte retsplejprincipper, at en rigsretssag skulle dreje sig om en ministers mere eller mindre klare bevidsthed om, hvorvidt det pågældende skatte- eller udgiftsbeløb ville blive bevilget af kongen eller rigsdagen. Justitsministeren kunne fremdeles ikke indse, at der var tale om nogen ændring

i grundlovens § 25; den foreløbige lovs gyldighed berøres ikke ved forslaget.

Udvalgets ordfører (Sveistrup) (Fkt. forh. sp. 6085) understregede kraftigt, at folkettinget under hensyn til, at grundlovens § 25 tidligere var fortolket på en måde, der afgørende afveg fra folketingets opfattelse, var nødsaget til i ministeransvarlighedsloven at give udtryk for sin opfattelse af spørgsmålet om udstedelse af provisoriske finanslove; undlod man dette, ville deri kunne indlægges en stiltiende anerkendelse af provisorietiden. Der var ikke tale om nogen autentisk fortolkning, som domstolene var bundet af, men når den samlede lovgivningsmagt i en lov havde udtrykt sin opfattelse af grundloven i overensstemmelse med almindelige konstitutionelle grundsætninger, ville dog næppe nogen domstol underkende denne opfattelse.

Lovforslaget vedtoges enstemmigt med 71 stemmer og oversendtes derefter til landstinget, hvor det imidlertid ikke nåede at blive behandlet.

b. 1906-07: Justitsministeren (*Alberti*) genfremsatte den 3. oktober 1906 i landstinget forslaget i den af folkettinget vedtagne skikkelse: (R.T. 1906-07, Tillæg A sp. 3107, Lt. forh. sp. 53, 229, 1509, Tillæg B sp. 1675).

Matzen (Højre) udtalte under 1. behandling (Lt. forh. sp. 229 ff), at der i § 7 burde sondres mellem, om ministeren kunne og burde have erhvervet lov hjemmel for udgiftsafholdelsen, eller om behovet var opstået på et tidspunkt, hvor rigsdagen ikke var samlet; i sidstnævnte tilfælde måtte der siges at foreligge en nødsituation, og det var rigsrettens opgave at tage stilling til, om ministeren havde begået fejl. I § 8 måtte det afgørende være, om der forelå et påtrængende tilfælde, og om loven var i overensstemmelse med grundloven; disse spørgsmål måtte rigsretten og ikke folkettinget afgøre; den af folkettinget vedtagne formulering af § 8 betød reelt en indskrænkning i kongens grundlovsikrede adgang til at udstede foreløbige love.

Goos (Højre) fremhævede (sp. 237 ff), at en ministeransvarlighedslov i højere grad var nødvendig i 1849, da man ikke havde en almindelig kodificeret straffelov; på to punkter kunne der måske nok for tiden være behov for at supplere den almindelige straffelov, nemlig med hensyn til 1) spørgsmålet om, hvilke ministre der skal betragtes som gerningsmænd til en begået embedsforbrydelse, og med hensyn til »en større Specialisering af de enkelte strafbare Handlinger«; på det sidste punkt fandt Goos dog ikke behovet synderlig stort. Hovedreglen måtte være et strengere ansvar for ministre end for andre embedsmænd, jfr. lovforslagets § 1, men dette ville ikke altid blive tilfældet efter forslaget (eksempelvis krævede forslaget § 12 »aaabenbart Myndighedsmisbrug«, medens straffelovens § 141 kun krævede »Misbrug«). Bestemmelsen i § 7, stk. 4, om ministrenes solidariske ansvar for afholdte, ubevilgede udgifter fandt Goos urimelig hård og lidet stemmende med gældende synspunkter. § 1, stk. 2, om ansvar for handlinger, der er påbudt i en grundlovstridig lov, var for vidtgående under hensyn til, at domstolenes prøvelsesret over for lovs grundlovsmæssighed var stærkt omtvistet.

Justitsministeren indvendte (sp. 243), at Matzens

udlægning af § 7 forudsatte, at man helt så bort fra § 49 og stillede ministeren ganske frit, når rigsdagen ikke var inde. Til § 8 bemærkede han, at man selvfølgelig ikke ved en almindelig lov kunne ændre grundloven, men der var intet til hinder for, at en ministeransvarlighedslov begrænsede ministrenes ansvarsfrihed i henseende til anvendelsen af grundlovens bestemmelser. Grundloven foreskrev jo udtrykkelig, at nærmere regler for ministrenes ansvarlighed skal fastsættes ved lov.

Til Goos bemærkede Alberti, at ifølge lovforslaget ville adskillige forhold, som ikke kunne straffes efter straffeloven, blive gjort straffbare. Hensigten med § 1 var iøvrigt, at en handling, der både faldt ind under straffeloven og ministeransvarlighedsloven, skulle bedømmes efter den strengeste bestemmelse. § 1. stk. 2 var nødvendig, hvis man overhovedet ønskede grundloven overholdt.

Forslaget henvistes til et udvalg med Goos som formand. Udvalgets flertal (heriblandt Goos og Matzen) gik i betænkningen af 21. februar 1907 (B sp. 1675) ind for en række ændringsforslag. Af disse var følgende 3 af større betydning: I § 7, stk. 1, om afholdelse af ubevilgede udgifter sondres mellem »dadelværdig« uagtsomhed og svigshensigt og opstilles som yderligere betingelse, at der ikke har foreligget »en ved Statsstyrelsens forsvarlige Førelse fremkaldt Nødvendighed«; endvidere gøres strafansvar ligesom erstatningsansvaret betinget af, at der ikke efterfølgende tilvejebringes hjemmel for udgiften, eller at denne ikke godkendes (ved statsregnskabets forelæggelse for rigsdagen). I § 8 om udstedelse af foreløbige love udgår bestemmelsen om ansvar for ond tro med hensyn til rigsdagens stadfæstelse af loven og erstattes af et ansvar for sådanne foreløbige love, »hvorved iøvrigt Statens eller andre almene eller private Interesser retstridigt krænkes«. § 7, stk. 4 om det solidariske erstatningsansvar udgår.

Udvalget motiverer i sin betænkning (B sp. 1678 f) ændringsforslagene således: »De vigtigste af Flertallets Ændringsforslag til §§ 7 og 8 hvile paa den Betragtning, at en Lov om Ministeransvarligheden ikke bør eller med Nytte kan indeholde nogen Bestemmelse, der gaar ud paa at fastslaa en vis omtvistet Fortolkning af Grundlovsbestemmelser eller at inddrage under sine Bestemmelser visse omtvistede Følgesætninger af den grundlovmæssige Ordning.«

Udvalgets ordfører (Goos) uddybede dette ved 2. behandling (sp. 1512): »Under disse Omstændigheder finder altsaa Flertallet, at det i Ministeransvarlighedsloven gælder om at finde et neutralt Udtryk for, hvad der kan paadrage en Minister Ansvar. Et neutralt Udtryk vil jo sige et Udtryk, som ikke tager Parti hverken for den ene eller den anden politiske Opfattelse, men lader det blive Rigsrettens Sag at afgøre, hvad den finder er den forfatningsmæssige grundlovmæssigt foreskrevne Ordning af Forholdet mellem den udøvende Magt og Bevillingsmyndigheden.«

justitsministeren fandt (sp. 1520 ff), at flertallets ændringsforslag til §§ 7 og 8 gjorde indgreb i grundloven, idet § 7 gav en tilføjelse til grundlovens § 25, hvorved ministeren gøres ansvarsfri, såfremt der har været en ved statsstyrelsens forsvarlige førelse fremkaldt nødvendighed til stede; når det overlodes til rigsretten at afgøre dette spørgsmål, gav man rigsretten en efterbevilgende myndighed, som ikke har hjemmel i grundloven.

Flertallets ændringsforslag vedtoges med 28 stemmer mod 24, og overgangen til 3. behandling vedtoges uden afstemning. Forslaget nåede imidlertid ikke at blive underkastet 3. behandling.

c. 1907-08: Uanset de mange ændringer, lovforslaget gennemgik ved landstingets behandling i samlingen 1906-07, genfremsatte justitsministeren forslaget den 8. oktober 1907 i samme skikkelse som ved forelæggelsen i 1906. (R.T. 1907-08, Tillæg A sp. 2617, Lt. forh. sp. 21, 148, Tillæg B sp. 3959). Formentlig tildels af denne grund blev forslaget 1. og eneste behandling i landstinget ret summarisk, og forslaget henvistes til et udvalg med Goos som formand. Udvalget udarbejdede et ændringsforslag omfattende loven i dens helhed og anmodede den 19. december 1907 justitsministeren om samråd, men da ministeren ikke besvarede udvalgets henvendelse, kunne udvalget ikke afslutte sit arbejde.

Som de vigtigste, af udvalget foreslåede materielle ændringer af regeringsforslaget skal fremhæves følgende:

§ 1, stk. 1: Ministeransvarlighedslovens regler skal gælde, selv om straffeloven måtte foreskrive strengere straf for det pågældende forhold.

§ 1, stk. 2: Bestemmelsen udvides således, at også opfyldelse af en forskrift i en lovstridig anordning medfører ansvar.

§ 3: For beslutninger i statsråd eller ministerråd bliver enhver tilstedeværende minister ansvarlig, medmindre han »ved bestemt Indsigelse fralægger sig Deltagelse i Beslutningen«.

Til § 5 føjes en bestemmelse om, at ministeren bliver ansvarlig for en underordnet beslutning, når han undlader at tage skridt til forhindring af beslutningens iværksættelse, samt at andre ministre, såfremt beslutningen vedrører deres forretningsområde, ligeledes bliver ansvarlige ved ikke at modsætte sig dens udførelse.

§ 7: Spørgsmålet om grundlovstridighed hen skydes helt til rigsrettens afgørelse, erstatningsansvaret gøres betinget af, at der foreligger strafbar budgetoverskridelse, og reglen om ministrenes solidariske ansvar udgår.

§ 8: Som eneste strafbarhedsbetingelse anføres, at grundlovens § 25 om foreløbige love ikke er iagttaget.

§ 15 om forældelse og § 17, der omhandler erstatningsansvar over for skadelidende ved en strafbar handling, udgår.

d. 1908-09: *Justitsministeren (Svend Høgsbro)* fremsatte 21. oktober 1908 påny forslaget for landstinget i uændret skikkelse. (R.T. 1908-09, Tillæg A sp. 1903, Lt. forh. sp. 29, 54, 388, 531, Fkt. forh. sp. 5373, Tillæg B sp. 635). Efter 1. behandling gik forslaget i udvalg, hvor flertallet stillede et ændringsforslag identisk med det, flertallet fremsatte i foregående samling, medens et mindretal ville vedtage forslaget uændret.

Udvalgets ordfører (Goos) udtalte ved 2. behandling (sp. 389), at lovforslagets §§ 7 og 8 var vidtgående, idet de i opregningen af strafbare handlinger medtager handlinger »om hvilke der ikke blot har været ført en teoretisk Strid, men hvor der ogsaa i det praktiske Forfatningsliv er fremtraadt meget afvigende Anskuelse om, hvad der paa det Omraade var retstridigt, og hvad der var retmæssigt som hjemlet ved Grundloven«. Udvalgets flertal havde derfor besluttet »ganske at opgive den nærmere Opregning og Bestemmelse af, hvad der paa disse Omraader er retstridigt og strafbart, og udelukkende at holde sig til den almindelige Angivelse: Hvad der er i Strid med Grundloven, er retstridigt og strafbart i disse Forhold«. Man havde herved forsøgt at vise imødekommethed over for folketinget og at holde ligevægt mellem to modsatte anskuelse om, hvad der var forfatningsmæssigt.

Justitsministeren (Høgsbro) fandt (sp. 401), at der var betydelig forskel på, om man begrænsede eller udvidede grundlovsbestemmelser; medens han ville anse det for betænkeligt i en ministeransvarlighedslov at erklære for straffrit, hvad man måtte erkende var i strid med grundloven, fandt han det ikke betænkeligt at give bestemmelser, der udvider det strafbare udover, hvad grundloven har fastsat; en sådan udvidelse foretages jo netop på den allerstørste del af straffelovens område.

Ved 2. behandling blev flertallets ændringsforslag forkastet med 30 stemmer mod 30, men ved 3. behandling stilledes ændringsforslaget påny og vedtoges med 31 stemmer mod 27, medens regeringsforslaget blev forkastet enstemmigt med 39 stemmer. Forslaget oversendtes i den af landstinget ændrede skikkelse til folketinget.

Krabbe (Folketingets Venstre) fremhævede ved 1. behandling (Fkt. forh. sp. 5379 ff), at debatten i landstinget havde drejet sig om et spørgsmål, der slet ikke forelå til debat, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt det ved simpel lov kan forbydes at udstede provisoriske finanslove. Efter *Krabbes* opfattelse ville et sådant forbud ikke kunne gives ved simpel lov, og det var aldrig fra landstingets side forsøgt at hævde den modsatte anskuelse. Han erindrede om, at rigsdagen ved lov af 17. juli 1853 havde stadfæstet en provisorisk finanslov, og at folketinget i en vedtagelse den 16. februar 1857 udtrykkelig havde erklæret: »Til Udgifter, der ikke findes optagne i Finansloven, udføres Beslutning af Kongen. Er Rigsdagen ikke samlet, have Ministrene at bevirke Udgivelsen af en foreløbig Lov, som hjemler Udgifterne, og som bliver at forelægge den følgende Rigsdag.« Landstinget havde iøvrigt ved sin uddømming af § 8 erkendt, at en foreløbig lov kunne være strafbar, selvom de i grundlovens § 25 krævede betingelser er opfyldt.

Forslaget vedtoges ved 1. behandling uden afstemning og henvistes til udvalg, som dog ikke nåede at afgive betænkning.

5. Krabbes og justitsministerens forslag 1909-10.

I efteråret 1909 fremsattes for folketinget to forslag til ministeransvarlighedslov (R.T. 1909-10, Tillæg A sp. 1981, 2155, Fkt. forh. sp. 47, 111, 2423, 2428, 4775, 4778, 4813, Lt. forh. sp. 1036, Tillæg B sp. 723, 2119). Det ene fremsattes den 5. oktober af *C. Krabbe* (Radikale Venstre) m.fl.

Det er vanskeligt at finde en egentlig begrundelse for, at *Krabbes* forslag nu genfremsættes, idet forslaget ikke, bortset fra det redaktionelle, adskiller sig væsentligt fra det senere i samme måned fremsatte regeringsforslag. Begrundelsen kan muligvis have været, at folketinget ønskede at få regeringsforslaget forelagt; påny. Dette forslag blev fremsat den 21. oktober af *'justitsministeren (Svend Høgsbro)* i den af folketinget i samlingen 1905-06 vedtagne skikkelse.

De to forslag blev taget op til 1. behandling sammen, og debatten her, der var ret summarisk og præget af gentagelser, endte med, at begge forslag henvistes til samme udvalg med *N. Neergaard* (Forhandlende Venstre) som formand. Det synes at fremgå af debatten, at man ønskede, at udvalget skulle foreslå ændringer, som kunne gøre forslaget acceptabelt også for landstinget; dette lykkedes imidlertid ikke; udvalgets flertal støttede regeringsforslaget, medens et mindretal foreslog at optage landstingets forslag fra 1908-09. Ingen udtalte sig for *Krabbes* forslag.

Hverken ved 2. eller 3. behandling fandt nogen egentlig forhandling sted, og regeringsforslaget vedtoges enstemmigt med 65 stemmer.

Forslaget oversendtes derefter endnu en gang til landstinget, hvor det kom til 1. behandling den 30. marts 1910. Modstanden var ligesom i de foregående år meget kraftig.

Matzen (Højre) (Lt. forh. sp. 1037) erklærede, at det under hensyn til uoverensstemmelserne om forståelsen af grundlovens §§ 25 og 49 ikke ville være muligt for landstinget at tilslutte sig folketingets af fattelse. Han henviste til, at folketingsudvalget i sin betænkning udtrykkelig havde erklæret, at lovforslaget måtte affattes således, at det tydeligt fremgik, at dets bestemmelser var i overensstemmelse med folketingets grundlovsopfattelse.

Justitsministeren (Zahle), udnævnt 28. oktober 1909) udtalte (sp. 1042): »De statsretlige Spørgsmaal, som ligge bag ved det her foreliggende Lovforslag, ere jo ret udførlig blevne drøftede under tidligere Forhandlinger i begge Rigsdagens Ting, og jeg tror ikke, at der i Øjeblikket er Anledning til at tage denne Debat op.«

Forslaget sendtes i udvalg, men udvalget nåede ikke at afgive betænkning.

6. Valdemar Thomsens forslag 1936-37.

Den 18. december 1936 fremsatte Valdemar Thomsen på Det frie Folkepartis vegne i folketinget et forslag svarende til det, justitsministeren fremsatte i samlingen 1909-10 (R.T. 1936-37, Tillæg A sp. 3239, Fkt. forh. sp. 2193, 2652, Tillæg B sp. 3113).

Baggrunden for forslaget fremsættelse var forkastelsen af partiets forslag om rigsretstale mod landbrugsministeren (Bording) for forhold i forbindelse med den såkaldte kød-eksportsag, jfr. ovenfor pag. 00.

Justitsministeren (*S t e i n c k e*) erklærede ved 1. behandling (sp. 2652), at han fandt tidspunktet for forslaget fremsættelse lidt ejendommeligt under hensyn til, at man netop forberedte en grundlovsrevision.

Jens Thomsen (Det frie Folkeparti) udtalte (sp. 2654): »Regeringspartierne har jo den parlamentariske Magt her i Tinget, og denne benyttes til at beskytte Ministrenes Handlinger, selvom disse er baade moralsk og juridisk angribelige. Det er efter min Mening et Magtmisbrug, der undergraver Befolkningens Tillid til det parlamentariske Styre, og det er en kraftig Støtte i en farlig Tid til Parlamentarismens Modstandere, en Støtte som Regeringen ikke burde give.«

Ligesom justitsministeren gav andre udtryk for den opfattelse, at behandlingen af et forslag til en ministeransvarlighedslov måtte vente, indtil de påtænkte grundlovsændringer var gennemført.

Forslaget blev henvist til udvalg, som ikke nåede at afslutte sit arbejde.

7. Justitsministerens forslag 1938-39.

Justitsministeren (*Steincke*) fremsatte den 12. oktober 1938 for folketinget »Forslag til Lov om Ministres Ansvarlighed« (*), der i det væsentlige byggede på det af justitsminister Høgsbro i 1909-10 fremsatte forslag (jfr. ovenfor), i det følgende benævnt »folketingsforslaget«, men dog på en række punkter frembød forskelle fra dette; disse motiveredes med, at folketingsforslaget var stærkt præget af erfaringerne fra provisorietiden, og derfor tilsigtede at pålægge ministrene et meget omfattende straf- og erstatningsansvar, som nu måtte forekomme for vidtgående (R.T. 1938-39, Tillæg A sp. 2686, Fkt. forh. sp. 44, 1121, 5249, 5283, Lt. forh. sp. 1430, 1464, 1490, 1572, Tillæg B sp. 1659).

Forslagets § 1 angår forholdet mellem ministeransvarlighedsloven og ansvarsregler i den øvrige lovgivning. Iøvrigt kan forslaget opdeles i 3 afsnit: §§ 2-6 angiver, hvilke handlinger en minister bærer ansvaret for, §§ 7-9 bestemmer

de betingelser, hvorunder en minister pådrager sig ansvar for en handling, og §§ 10-12 indeholder regler om ansvarets indhold (straf og erstatning) og om forældelse.

Som de vigtigste forskelle mellem folketingsforslaget og regeringsforslaget skal nævnes:

Folketingsforslaget pålagde i § 1 ministeren ansvar også for handlinger eller undladelser, påbudt i grundlovstridige love; denne bestemmelse er udeladt, da det ansås for betænkeligt at pålægge en minister ansvar for handlinger m.v., foreskrevet i en af rigsdagen vedtaget lov, der er blevet til på formelt grundlovmæssig måde.

Medens folketingsforslaget gjorde den minister, der undlod at fremsætte indsigelse mod en beslutning i statsråd eller ministerråd, ansvarlig for beslutningen, pålægger regeringsforslaget kun ansvar, når ministeren ved forslag, råd eller stemme har medvirket til beslutningen. Som begrundelse herfor anføres, at en minister ikke kan forventes i enkeltheder at være således inde i alle de foreliggende, ofte meget specielle emner, at han med sikkerhed kan tage stilling til, om en beslutning er forsvarlig eller ikke. Heller ikke folketingsforslagets bestemmelse om ansvar for efterfølgende tiltrædelse af en beslutning, truffet i statsråd eller ministerråd, er medtaget i regeringsforslaget; beslutninger truffet i ministermøde er som følge af disse møders mindre formelle karakter ikke omfattet af forslagens § 3.

Regeringsforslagets § 5 om ansvar for underordnede beslutninger indeholder den forskel fra folketingsforslaget, at ministeren også bliver ansvarlig, når han efter at være blevet gjort bekendt med beslutningens udfærdigelse har undladt at hindre dens udførelse. § 6 om ansvar for underordnede udførelse af beslutninger, for hvilke ministeren er ansvarlig efter § 5, sidestiller udtrykkelig undladelser med handlinger, men er iøvrigt overensstemmende med folketingsforslaget.

Iflg. regeringsforslagets § 7 a pådrager en minister sig ansvar for opkrævning af statsskat eller afholdelse af udgifter uden hjemmel, såfremt han har haft til hensigt at unddrage kongen eller rigsdagen afgørelsen eller har vidst eller burdet vide, at han ikke kunne opnå fornøden godkendelse hos kongen eller rigsdagen. Bestemmelsen er ifølge bemærkningerne udformet under hensyntagen til den »umaadelige Stigning i Statsbudgettet, der har kendetegnet den senere

*) Bilag 5.

Tids Udvikling, og de mange Omraader, hvor Nutidens Statsstyrelse kræver eller dog rimelig-gør Afholdelse af ikke-bevilgede Udgifter paa forventet Efterbevilling«. Det udtales, at denne udvikling medfører, »at der maa overlades Ministeren en betydelig Handlefrihed paa dette Omraade, og gør det meget betænkeligt at gøre Ministeren ansvarlig i for vidt Omfang«. Det siges udtrykkeligt, at hvor ministeren har opnået finansudvalgets tilslutning til den pågældende handling, vil der næppe fra nogen side kunne blive rejst spørgsmål om ansvar; i andre tilfælde vil spørgsmålet om ansvar afhænge af vedkommende domstols skøn. Med henblik på at udelukke, at folketinget for at ramme en minister politisk senere nægter godkendelse af et nødvendigt udgiftsbeløb, som er afholdt uden hjemmel, bestemmes det i § 7 a, at en minister ikke pådrager sig ansvar, når det må antages, at udgiften »har været nødvendig af Hensyn til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse«.

§ 7 b omhandler udstedelsen af foreløbige love og svarer i det væsentlige til folketingsforslagets § 8, som landstingsflertallet ikke havde kunnet godkende. Efter at grundloven af 1915 havde udelukket udstedelsen af foreløbige finanslove, fandt regeringen, at hele spørgsmålet om ansvar for foreløbige love måtte siges at have tabt i betydning, men man mente dog alligevel ikke at burde indskrænke ansvaret til tilfælde, hvor grundlovens udtrykkelige forskrifter er overtrådt. Ligesom i folketingsforslaget fandt man det rimeligt at pålægge ansvar, hvor ministeren »har vidst eller dog maattet vide«, at de foreløbige love ikke kunne ventes stadfæstet af rigsdagen; ansvar pådrages dog ikke, såfremt »Loven ikke skønnes at have bevirket Krænkelse af Statens Interesser eller andre almene eller private Interesser«.

§ 7 c pålægger ansvar for udfærdigelse ved kongelige eller ministerielle beslutninger af rets-forskrifter angående forhold, som klart henhører under lovgivningsmagten eller domstolene. Bestemmelsen er indsnævret i forhold til folketingsforslagets § 9, idet det kræves, at forholdet klart skal henhøre under en af de øvrige statsmyndigheder.

Ifølge forslaget § 8 pådrager ministre sig ansvar for overtrædelse af grundlovsbestemmelser vedrørende rigsdagens og kongens funktion, samt grundlovsbestemmelser eller bestemmelser i den øvrige lovgivning som pålægger ministre tjenesteplichter. § 8 stemmer i det væsentlige overens med folketingsforslagets § 11.

Regeringsforslagets § 9 svarer til folketingsforslagets § 12 om myndighedsmisbrug. Ifølge bemærkningerne er en sådan bestemmelse næppe særlig påkrævet, men da der dog kunne tænkes at forekomme tilfælde af misbrug navnlig af mere politisk karakter, som ikke med sikkerhed kunne henføres under straffelovens § 155, medtog man alligevel bestemmelsen.

§ 10 fastsætter straffene: bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år, for uagtsomt forhold bøde eller under skærpede omstændigheder hæfte. Strafansvaret bortfalder ved forældelse (2 år), dog først, når nyt almindeligt valg til rigsdagen har været afholdt, og der er forløbet 3 måneder efter den nyvalgte rigsdags sammentræden. Ved udmåling af straffen for uhjemlet afholdelse af statsudgifter skal hensyn tages til, om der overhovedet ikke har været bevilget noget beløb til det pågældende formål, eller om der foreligger en efter omstændighederne forsvarlig overskridelse af et bevilget beløb.

§ 11 mildner i forhold til folketingsforslaget erstatningsansvaret over for statskassen ved at kræve forsæt eller grov tilsidesættelse af embedspligter. Erstatningsansvaret bortfalder med rigsdagens godkendelse af det årlige statsregnskab uden forbehold, jfr. folketingsforslagets § 15, stk. 2.

Ved forelæggelsen udtalte *justitsministeren* (Fkt. forh. sp. 44): »Naar man nu har taget dette spørgsmaal op igen, er der ingen Grund til at tage særligt Hensyn til de tidligere Stridspunkter, da disse i særlig Grad foranledigedes af Provisorietidens statsretlige Diskussioner, og Ministeriet har derfor i det hele set paa denne Sag med Nuticens Krav for Øje. Den saakaldte Parlamentarisme, der maa jo siges at være betydelig mere fæstnet nu end dengang, har saaledes medført, at Ministrenes parlamentariske Ansvar efterhaanden har faaet langt større Betydning end det retlige. Endvidere vil det Modsætningsforhold imellem Rigsdagens to Ting, som i mange Aar blev afgørende for Udformningen af en saadan Lovs Bestemmelser, formentlig fremtidig blive fjernet, saafremt de foreslaaede Ændringer i Grundloven gennemføres.«

O. C. Krag (Venstre) mente (sp. 1124 ff), at § 3 om beslutninger truffet i statsråd eller minister-råd også burde omfatte beslutninger truffet i minister-møde; sådanne beslutninger kunne jo få overordentlig stor rækkevidde, og det syntes ikke rimeligt at fritage ministre for ansvar for disse beslutninger. Også § 4 om ansvar for undladte regeringshandling fandt Krag for lempelig. § 5 om ansvaret for underordnede beslutninger burde indledningsvis fastslå ministerens ansvar for alle de af underordnede udfærdigede beslutninger, og derefter opregne de tilfælde, hvor ministeren fritages for sådant ansvar. I forbindelse med § 7 efterlyste Krag en bestemmelse om, at et mindretal på rigsdagen skulle have indflydelse på spørgsmålet om rigsretsanklage; § 9 om myndighedsmisbrug

burde udtrykkelig fastslå, at lovene skal administreres upartisk.

H. Hasle (kons.) citerede (sp. 1131 ff) den franske jurist Benjamin Constant, der om ministeransvarligheden har sagt: »Dens Virkninger viser sig i. at Ministrene ofte vil blive sigtet, undertiden anklaget, sjælden dømt og næsten ingen Sinde straffet.« Han savnede en bestemmelse, der udtrykkeligt fastslår, at også afgæde ministre er ansvarlige, og henviste til, at indsigelse mod dette synspunkt var rejst i rigsretssagen af 1855-56 af Ørsted, men blev forkastet ved rigsrettens kendelse af 27. november 1855.

Hasle fandt også rigsrettens stilling til spørgsmålet om ministerkontrasignaturens betydning (dommen af 27. februar 1856) tvivlsom og karakteriserede Hørups standpunkt i sagen mod Hall og Worsaae i 1877, hvorefter en ubevilget udgift er ulovlig og ansvarspådragende, som »blottet for al retlig Betragtning« og »et tilsøret Forsøg paa ved Misbrug af Grundlovens Bestemmelser om Anklagemyndigheden at indføre Folketingsparlamentarismen i Danmark.«

V. Piirschel (kons.), udtrådte 3 uger efter, d.v.s. 1. december 1938. af partiet kritiserede forslaget meget skarpt (sp. 1141 ff). Det var et spørgsmål, om en ministeransvarlighedslov overhovedet var nødvendig; udgangspunktet måtte ud fra et demokratisk synspunkt være, at ministre og andre borgere var undergivet samme ansvarsregler; kun hvis man kunne påpege, at det parlamentariske liv på enkelte punkter gjorde et strafferetligt ansvar, som man ikke kunne nå til efter den almindelige straffelov, ønskeligt, havde en særlig ministeransvarlighedslov sin berettigelse. De tidligere forslag havde tilsigtet at skærpe ministrenes ansvar i forhold til den almindelige lovgivning, hvorimod regeringsforslaget ville føre til, at »Ministre i visse Tilfælde slipper for Ansvar, hvor en almindelig Borger, hvis han handlede paa samme Maade, vilde blive straffet.« Piirschel mente, at der i realiteten ikke var vundet noget ved en gennemførelse af lovforslaget, da straffelovens § 23 om meddelagtighed ville bevirke, at man på alle punkter ville nå til samme resultat, hvadenten man havde en ministeransvarlighedslov eller ej.

Justitsministeren (sp. 1149) indvendte overfor Krag, at det i betragtning af ministermødernes karakter ikke kunne være rimeligt, at en minister, der »kom styrtende dér pludselig midt i en Forhandling, og som et Kvarter efter skulde deltage i en anden nødvendig Forhandling, skulde være ansvarlig for, hvad der var foregaaet.«

Hasle fandt (sp. 1157), at ministermøder var af samme karakter som t. eks. partimøder og således i det store og hele måtte placeres udenfor det statsretlige system.

Til Krag's forslag om, at et mindretal skulle kunne begære rigsretstilltale, indvendte han, at man intet steds i fremmede forfatninger ville finde, at en sådan ret var tillagt et mindretal, men tværtimod krævedes der adskillige steder en kvalificeret majoritet. Han fandt iøvrigt ikke forslaget gennemtænkt; der ville hovedsagelig være tale om ansvar i finansielle spørgsmål, og her ville flertallet meget ofte være i stand til at gøre ministrenes dispositioner lovlige; en ret for mindretallet til at rejse tiltale ville derfor være uden betydning.

I. Hassing-Jørgensen (Rad.) (sp. 1158) kunne tilslutte sig de af Hasle fremsatte betragtninger.

Udvalgets ordfører (Fr. Dalgaard) oplyste ved 2. behandling (sp. 5250), at Venstres medlemmer i udvalget »ikke havde kunnet medvirke paa samme basis som de øvrige Partier«, men hele udvalget havde dog været enig om en række sproglige ændringer, samt om, at §§ 5 og 6, der i forslaget var udformet negativt, burde udformes i positiv retning; man var imidlertid ikke enig om, på hvilken måde det skulle ske. Flertallet støttede et af justitsministeren fremsat ændringsforslag, hvorefter §§ 5 og 6 indledningsvis positivt fastslår ansvaret og derefter opregner undtagelserne. Der var heller ikke enighed om forældelsesbestemmelsen. Flertallet ønskede at fastslå, at begrebet »aaabenbart Misbrug« i § 9 naturligvis også må omfatte tilfælde, hvor en minister i sin embedsgering ikke har taget fornødne saglige hensyn. Udvalget foreslog endelig, at bestemmelsen om bortfald af erstatningsansvar over for statskassen ved statsregnskabets godkendelse ikke skal gælde, såfremt der senere fremkommer sådanne oplysninger, at det måtte anses for utvivlsomt, at der ville være taget forbehold ved godkendelsen, hvis disse oplysninger havde været kendt.

Krag (mindretallets ordfører) (sp. 5253) kunne ikke tilslutte sig justitsministerens ændringsforslag, hvorefter en minister er fritaget for ansvar, såfremt en underordnet har handlet på grundlag af hidtidig praksis eller efter en almindelig bemyndigelse, som efter forholdets natur er givet ham.

Justitsministeren (sp. 5256) betegnede dette som en underkendelse af, »hvor utrolig omfattende en Ministers Omraade efterhaanden er blevet.«

Forslaget med ændringsforslagene fra hele udvalget og dettes flertal blev vedtaget uden afstemning, medens mindretallets ændringsforslag forkastedes.

Ved 3. behandling vedtoges forslaget enstemmigt og uden forudgående forhandling med 9⁷ stemmer.

Forslaget blev derefter fremsat for landstinget den 10. marts 1939. Justitsministeren udtalte ved 1. behandling (sp. 1464): »Jeg tror dog, at som Forholdene har udviklet sig, vilde det være betænkeligt at gaa videre med en Ministeransvarlighedslov, end Flertallet i Folketinget har ment at kunne gaa.«

Overgangen til 2. behandling vedtoges uden afstemning; hverken ved 2. eller 3. behandling fandt der nogen forhandling sted, og forslaget vedtoges derfor enstemmigt med 73 stemmer.

Loven blev stadfæstet den 15. marts 1939 *), men trådte som tidligere nævnt aldrig i kraft.

8. Forfatningskommissionen af 1946.

Spørgsmålet om gennemførelse af en lov om ministrenes ansvarlighed behandledes i et underudvalg under forfatningskommissionen af 1946; i udvalgets indstilling af 14. november 1952 til kommissionens formand, statsminister Erik Eriksen, hedder det om dette spørgsmål:

»Et flertal af udvalgets medlemmer anser det for ønskeligt at gennemføre en lov om ministrenes ansvarlighed; udvalget har gennemgået det i 1938 af justitsministeriet udarbejdede udkast,

*) Bilag 6.

og man har vedtaget at rette henvendelse til statsministeriet om i samarbejde med justitsministeriet og eventuelt de 2 juridiske sagkyndige, som har været tilknyttet udvalget, at udarbejde udkast til en ministeransvarlighedslov på grundlag af 1938-udkastet og de under udvalgets drøftelser fremkomne synspunkter.«

Under de afsluttende forhandlinger i kommissionen var der imidlertid enighed om, at en del af begrundelsen for en særlig ministeransvarlighedslov ville falde bort, når man fik en

ombudsmandsordning, og at det derfor ikke kunne anses for påkrævet at søge en sådan lov gennemført. Man var dog betænkelig ved at lade sætningen: »deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov« udgå, da der muligt heri kunne indlægges en ændret realitetsindstilling til spørgsmålet om ministrenes ansvarlighed.

Under behandlingen i folketinget af forslaget til rigsretslov af 1954 blev der alene fra kommunistisk side rejst spørgsmål om gennemførelse af en ministeransvarlighedslov.

Kapitel V.

DEN STATSRETTLIGE TEORIS BEHANDLING AF PROBLEMER VEDRØRENDE MINISTRES ANSVARLIGHED

A. Materielle ansvarsspørgsmål.

I. Grundlovsbestemmelserne om minister ansvarlighed.

1. *Betydningen af den almindelige grundlovsbestemmelse (grundlov 1953 § 13), hvorefter ministrene er ansvarlige for regeringens førelse.* Det synes at være den overvejende opfattelse i teorien, at der ikke af denne sætning kan udledes enkeltregler om ministrenes ansvar, men at reglen blot må betragtes som et modstykke til kongens ansvarsfrihed, og iøvrigt må præciseres gennem andre regler, jfr. således udtrykkeligt Holck I, p. 179, Aschehoug, p. 461, og Poul Andersen, p. 200. Hertil kommer bestemmelsens indirekte betydning ved at kræve ministrenes samtykke til alle kongelige akter inden for regeringens førelse, herunder også akter, der ikke kræver kontrasignatur efter § 14, jfr. Poul Andersen, p. 172.

Matzen II, p. 137 f, og Berlin I, p. 327, synes at tillægge den omhandlede bestemmelse en noget videregående betydning. Disse forfattere finder således, at bestemmelsen er et afgørende argument for, at en minister er ansvarlig for udførelsen af en af en anden minister kontrasigneret, ulovlig kongelig beslutning, og Berlin anfører, at reglen indebærer, at ansvaret for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse påhviler andre end den kontrasignerende minister. Endvidere følger det efter Berlins opfattelse (p. 327) af den almindelige ansvarsregel, at »Ministrene bliver ansvarlige ikke blot for Beslutninger, der er imod Grundloven eller gældende Love, men ogsaa for saadanne, der, skønt formelt lovmæssige, er skadelige for Landet«, jfr. nærmere nedenfor.

2. *Betydningen af grundlovens § 14, sidste pkt., for spørgsmålet om ansvar for kongelige beslutninger.*

a. *Ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse.* Som tidligere nævnt inde-

holdt den tilsvarende bestemmelse i grundloven af 1849, § 19, sidste pkt., følgende regel: »Den Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen.« Fra og med 1855 har de tilsvarende forfatningsbestemmelser været formuleret således: »Enhver Minister, der . . .«, se herom p. 10 f. Det er endvidere nævnt, at rigsretsdømmen i 1856 frifandt 4 ministre, idet det i dommen udtaltes; »Da de Tiltalte . . . ikke have kontrasigneret de kongelige Beslutninger, som under nærværende Sag paatales, ville de allerede af den Grund i Henhold til Grundloven af 5te Juni 1849 § 19 være at frifinde.«

Det problem, som de nævnte formuleringer rejser, og som der er taget stilling til i rigsretsdømmen af 1856, kan formuleres således: Er den nævnte regel om kontrasignaturansvar udtømmende med hensyn til spørgsmålet om ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse, eller - med andre ord - udelukker bestemmelsen, at der i den almindelige lovgivning fastsættes bestemmelser eller af almindelige retsgrundsætninger udledes regler, hvorefter også andre end den kontrasignerende minister er ansvarlig?

Rigsretsdømmens resultat er forsvaret af Troels G. Jørgensen i T.f.R. 1926, p. 364 ff, Bidrag til Højesterets Historie (1930), p. 129 ff, og Juristen 1944, p. 110 ff. Troels G. Jørgensens opfattelse er navnlig begrundet med de bevismæssige vanskeligheder, der efter forfatterens opfattelse ville være forbundet med anvendelse af de almindelige regler om medvirkensansvar ved siden af grundlovens regel om kontrasigaaturansvar. I sin anmeldelse af Troels G. Jørgensens ovennævnte bog af 1939 i Historisk Tidsskrift 1943, p. 324 ff, har Poul Johs. Jørgensen tilsluttet sig Troels G. Jørgensens standpunkt, men har herved navnlig lagt vægt på den formulering, reglen om kontrasignaturansvar havde i grundloven af 1849, jfr. ovenfor.

En vis tilslutning til rigsretsdømmen er også givet af Goos og Hansen, p. 86 ff, og Asche-

hong, p. 462 f. Ingen af disse forfattere vil dog tillægge grundlovens kontrasignaturregel en sådan betydning, at den skulle afskære lovgivningsmagten fra at indføre bestemmelser om ansvar for andre end kontrasignanten, men forfatterne er af den opfattelse, at så længe udtrykkelige lovbestemmelser i den retning ikke er gennemført, må ansvaret for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse være begrænset til kontrasignanten. Forfatterne tillægger i denne forbindelse rigsretsdommen af 1856 en væsentlig betydning som præj udikat.

Det er imidlertid langt den mest udbredte opfattelse i den forfatningsretlige teori, at grundlovens bestemmelse om kontrasignatur ikke er udtømmende, og at den - også uden udtrykkelige lovbestemmelser herom - må suppleres med de almindelige straffe- og erstatningsretlige regler om medvirken, jfr. herved *Holck I*, p. 176 ff, *Matzen II*, p. 128 ff, *Berlin I*, p. 328 ff, *Poul Andersen*, p. 204 ff, *Ross I*, p. 278 ff, *Stig luul*, p. 375 f, og *fens Himmelst nip* i U.f.R. 1944, B p. 177 ff. Det er nogenlunde samme argumentation, der anvendes hos samtlige disse forfattere. Det fremhæves således, at ordlyden af grundlovens kontrasignaturregel ikke lægger op til en modsætningsslutning, og at forarbejderne, jfr. forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling, navnlig sp. i 186 og 1644, og bestemmelsens sandsynlige kilde, den belgiske forfatnings art. 64, taler for, at bestemmelsen ikke er udtømmende. Endvidere fremhæves, at rigsretsdommens resultat ud fra en real betragtning er utilfredsstillende og på afgørende måde stridende mod almindelige principper vedrørende medvirkensansvar. *Matzen* og *Berlin* har peget på, at rigsretsdommens resultat konsekvent fører til, at ministrenes ansvar i henhold til forfatningerne efter 1849 er mere begrænset end kollegiemedlemmernes ansvar under enevælden. Det er endvidere anført, at dommens resultat skulle indebære, at ingen var ansvarlig i de tilfælde, hvor kongens beslutning har karakter af en undladelse - er en såkaldt negativ beslutning.

b. *Spørgsmålet om ministres ansvar for udførelse af en af en anden (samtidig eller tidligere) minister kontrasigneret kongelig beslutning.*

Det er tidligere nævnt, at der under rigsretssagen i 1856 var rejst tiltale mod indenrigsminister Tillisch for at have draget omsorg for indkvartering af et dragonregiment, som var oprettet ved en af krigsministeren kontrasigneret

kongelig resolution, der efter anklagerens opfattelse var ulovlig. Dommen frifandt som nævnt Tillisch med den begrundelse, at en minister ikke er beføjet til at modsætte sig udførelsen af en underordnet foranstaltning, som er en nødvendig følge af en på en anden ministers forestilling af kongen i lovlig form afgivet, kontrasigneret resolution.

Det synes ret klart, at bestemmelsen i grundloven om kontrasignaturansvar efter sin placering alene kan vedrøre spørgsmålet om ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers *tilblivelse*. Under hensyn hertil og til den formulering, der anvendes i rigsretsdommens afgørelse vedrørende Tillisch, kan det næppe antages, at dommen bygger på en modsætningsslutning fra grundlovens regel om kontrasignaturansvar. Det er antagelig almindelige forvaltningsretlige synspunkter, der ligger til grund for afgørelsen, jfr. nedenfor p. 47. *Holck I*, p. 177, synes dog at gå ud fra, at dommen bygger på en modsætningsslutning fra § 19, 3. pkt, i grundloven af 1849.

løvrigt skal det ikke i den her omhandlede sammenhæng nærmere uddybes, hvad der af den almindelige lovgivning eller almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kan udledes om en ministers ansvar for udførelse af en af en anden minister kontrasigneret beslutning. Det, der her har interesse, er alene spørgsmålet om, hvad grundlovens bestemmelser fører til. Det skal her nævnes, at ingen af de forfattere, der har drøftet dommens rigtighed, har anset det for berettiget fra reglen om kontrasignaturansvar at drage en modsætningsslutning, hvorefter den minister, der udfører en af en anden minister kontrasigneret ulovlig beslutning, i alle tilfælde skulle være ansvarsfri.

Aschehoug, p. 462 f, *Matzen II*, p. 135 ff, og *Berlin I*, p. 329, synes at ville anvende grundlovens almindelige regel om, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, som et argument for, at der i almindelighed påhviler ministre ansvar for udførelse af en ulovlig beslutning, der er kontrasigneret af en anden minister. Samtlige øvrige forfattere, jfr. således *Holck I*, p. 177, *Goos og Hansen*, p. 88, *Poul Andersen*, p. 206 f, *Ross I*, p. 382, og *Troels G. Jørgensen* i T.f.R. 1926, p. 367, og *Bidrag til Højesterets Historie* (1939), p. 133 f, synes at mene, at dette problem ikke kan løses umiddelbart på basis af grundlovens regler, men må løses ud fra den almindelige lovgivning og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Når *Holck* hen-

viser til de almindelige regler om medvirken, må det ses på baggrund af, at straffeloven af 1866 indeholdt almindelige regler også om efterfølgende medvirken.

//. Den almindelige lovgivning m.v.

1. *Strafansvar*. Det er tidligere nævnt, at forfatningerne af 1849, 1855, 1866, 1915 og 1953 har indeholdt en løfteparagraf vedrørende en særlig ministeransvarlighedslov. Der er i den statsretlige teori almindelig enighed om, at konsekvensen af, at en sådan særlig lov ikke er gennemført, må være, at de almindeligt gældende regler om strafansvar finder anvendelse på ministre, jfr. således *Poul Andersen*, p. 209 ff, og *Ross I*, p. 380 ff.

Heri ligger først og fremmest, at reglerne i straffelovens almindelige del om de grundlæggende ansvarsbetingelser finder anvendelse.

Også med hensyn til ministres strafansvar er udgangspunktet således straffelovens § 1, hvorefter straf kun kan pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant. Det er tvivlsomt, hvor meget der ligger i udtalelserne hos *Matzen II*, p. 127, og *Berlin I*, p. 327, hvorefter ansvaret menes at kunne omfatte beslutninger, der ikke er imod grundloven eller gældende love, men som blot er skadelige for landet. Efter den sammenhæng, hvori de pågældende udtalelser er anført, ligger der dog næppe mere, end hvad der følger af de anvendelige straffelovsbestemmelser, f.eks. straffeloven af 1866 § 143 og straffeloven af 1930 § 157, der utvivlsomt kan anvendes ved tilsidesættelse af pligter, der ikke udtrykkelig er pålagt ved skrevne bestemmelser.

At de almindelige grundlæggende ansvarsbetingelser også iøvrigt er anvendelige med hensyn til ministre, betyder navnlig, at strafansvar er betinget af, 1) at den pågældende har begået en handling, der er omfattet af gerningsbeskrivelsen i en straffebestemmelse eller har gjort sig skyldig i forsøg herpå eller har medvirket hertil, og 2) at der foreligger tilregnelser, jfr. straffelovens § 19, hvorefter strafansvar i henhold til straffeloven kun kan pålægges for forsætligt forhold, medmindre der er særlig hjemmel for at straffe uagtsomhed, medens ansvar for overtrædelse af særlovgivningen i almindelighed kan pålægges, hvad enten forholdet er begået forsætligt eller uagtsomt. Der er i teorien endvidere utvivlsomt gået ud fra, at straffelovgivningens

almindelige regler om f.eks. tilregnelighed, objektive straffrihedsgrunde og strafophørsgrunde samt om strafansvarets indhold er anvendelige.

a. *Gerningsindhold*. Den udførligste omtale af de gerningsindhold, der kan komme på tale, findes hos *Ross I*, p. 381. Der peges her navnlig på overtrædelse af straffelovens kap. 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Endvidere anføres det, at der herudover kan blive spørgsmål om anvendelse af en række andre bestemmelser, der angår almindelige forbrydelser, f.eks. adskillige af de bestemmelser, der er indeholdt i straffelovens 12. og 13. kap. om forbrydelser mod stats selvstændighed og sikkerhed, samt mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Endvidere nævnes forbrydelser som falsk anklage, forbrydelse vedrørende bevismidler, legemsangreb, frihedsberøvelse, underslæb eller mandatsvig.

Ross påpeger, at bestemmelserne i straffelovens kap. 16 falder i to grupper, dels bestemmelser, der direkte beskriver det kriminaliserede forhold, dels regler, der forudsætter andetsteds givne regler om pligter, der påhviler de pågældende offentlige funktionærer. Som eksempel på den førstnævnte gruppe anføres reglerne i straffelovens §§ 144, 152 og 146-149. *Ross* anfører, at den største interesse knytter sig til den anden gruppe af bestemmelser, der har karakter af referencebestemmelser. Denne gruppe omfatter §§ 155-157, hvis indhold er givet ovenfor p. 13.

Om den nærmere fortolkning af de omhandlede bestemmelser i straffelovens kap. 16 kan navnlig henvises til *Krabbe*, p. 396 ff, og til *Stephan Hunvitz*: *Kriminalret*, Speciel del, p. 73 ff *). Som det fremgår af fremstillingen hos *Hunvitz a.st.* p. 79, og *Ross I*, p. 382, antages det, at bestemmelserne i straffelovens §§ 155-157 er anvendelige, selv om den pågældende ikke har gjort sig skyldig i overtrædelse af skrevne regler, der normerer hans tjenestepligt. Bestemmelserne er anvendelige i tilfælde, hvor der er tale om tilsidesættelse af pligter, der følger af stillingens beskaffenhed, jfr. navnlig *Hunvitz a.st.*, p. 79. *Ross* udtaler i tilknytning hertil, p. 382, at straffelovens §§ 155-157 åbner plads for et meget frit skøn med hensyn til, om der foreligger pligtovertrædelse eller pligtforsømmelse, og at dette skøn efter omstændighederne vil kunne antage en politisk karakter.

*) Om fortolkningen af §§ 141-143 i straffeloven af 1866 kan henvises til *C. Goas*, *Den danske Strafferets specielle del III*, p. 177 ff, og *C. Torp*, *Den danske Strafferets almindelige del*, p. -105 ff.

b. *Tilregnelsesspørgsmålet.* Som tidligere nævnt følger det af straffelovens § 19, at straf for overtrædelse af straffeloven, f.eks. dennes kap. 16, i almindelighed kun er anvendelig, såfremt forholdet er forsætligt. Uagtsomt forhold kan dog være strafbart i henhold til en speciel hjemmel i straffeloven. For så vidt angår ministre er der en særlig grund til at pege på bestemmelsen i straffelovens § 157, der kriminaliserer uagtsomt forhold under forudsætning af, at forholdet er groft eller oftere gentaget. Om fortolkningen af denne bestemmelse henvises navnlig til *Hurwitz a.st.*, p. 80.

Nedenfor gennemgås ansvarsproblemerne, således som de kan komme til at foreligge inden for de forskellige grene af ministrenes virksomhed.

1°. *Medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse.* Det synes at være den almindelige opfattelse i den statsretlige teori, at den kontraserende minister betragtes som gerningsmand og ikke som medvirker, jfr. således navnlig *Matzen* II, p. 132. Dette spørgsmål må imidlertid anses for at være betydningsløst efter den gældende straffelovs regler om medvirken, jfr. straffelovens § 23.

Det er tidligere nævnt, at det er den almindelige opfattelse i den statsretlige teori, at grundlovens regler om ansvar for den kontraserende minister ikke er udtømmende, men kan suppleres med straffelovens almindelige regler om medvirken. Herefter opstår spørgsmål om, i hvilket omfang disse regler fører til ansvar for andre ministre end den kontraserende. Dette spørgsmål er ikke behandlet særlig indgående i den statsretlige teori. Hos *Holck* I, p. 178, anføres således blot: »De almindelige Regler om Delagtighed i Forbrydelser . . . medføre nu aabenbart, at Ministeren maa være ansvarlig, naar han har deltaget i at fatte Beslutningen om den paagældende Handlings Foretagelse, selv om han ikke har deltaget i dens Udførelse . . .«. *Holck* stiller imidlertid i tilslutning hertil det spørgsmål, om ikke det må være en følge af de almindelige regler om ministres ansvarlighed for regeringens førelse, at en minister kan pådrage sig ansvar, selv om han hverken har deltaget i at fatte beslutningen eller kontraseret den (eller medvirket til dens udførelse), nemlig »blot fordi han ikke nedlægger sin Post«. *Holck* konkluderer dog i, at ministeren ikke blot på grund af sin passivitet kan drages til ansvar for de af andre ministre foretagne handlinger. »Der-

imod følger det . . . at Ministeren meget vel kan drages til Ansvar for Undladelser, forsaavidt han nemlig derved tilsidesætter sin egen Pligt til at handle; thi i saa Fald er det jo hans egen Embedsførelse, for hvilken han drages til Ansvar, . . . Som Følge heraf vil den Minister, hvem det nærmest paalaa at træffe en eller anden Foranstaltning, ikke kunne frie sig for Ansvar for Undladelsen heraf ved at lade sig overstemme af sine Kolleger, men kun ved at nedlægge sin Portefeuille.« Spørgsmålet behandles ikke nærmere hos *Goos og Hansen* eller hos *Aschehoug*. *Matzen* udtaler, II, p. 133, at ministrene er ansvarlige »paa enhver Maade, paa hvilken Ansvar efter almindelige Regler kan paadrages, altsaa navnlig ved at gøre Indstilling om Beslutninger eller positivt tilraade dem i Statsraadet, saavel som ved ikke at fraraade dem, men forholde sig tavs, naar de forhandles samme Steds.« *Ross* I, p. 379, anfører, at de almindelige regler om medvirken må føre til, at enhver minister, som positivt ved forslag eller råd har bidraget til, at en beslutning blev taget, må være ansvarlig for den, og tilføjer, at der efter sagens natur må påhvile ministeren pligt til efter evne at forhindre, at ulovlige beslutninger træffes, og at en minister derfor også må være ansvarlig i kraft af passivitet over for beslutninger, som han havde anledning til at søge forhindret. Der peges på, at en sådan anledning navnlig vil foreligge, når sagen forhandles i statsrådet. Det udtales i forbindelse hermed, at det vistnok må antages, at enhver minister, der har været til stede under mødet i statsrådet, er ansvarlig for enhver dér truffen beslutning, som han ikke har taget til orde imod — således at han ikke kan undskylde sig med på et forudgående ministermøde at have frarådet beslutningen.

2°. *Negative kongelige beslutninger.* Flere steder i den statsretlige teori er de såkaldte negative kongelige beslutninger, d.v.s. beslutninger fra kongens side om at undlade en vis foranstaltning, f.eks. undlade at indkalde rigsdagen eller udskrive valg, drøftet. Da sådanne beslutninger kan træffes uden ministeriel kontrasiatur, er der almindelig enighed om, at ansvaret for beslutningerne i det hele må bedømmes efter lovgivningens almindelige regler, jfr. *Goos og Hansen*, p. 88, *Matzen* II, p. 130 f, og *Poul Andersen*, p. 206.

3°. *Ansvar for udførelse af en af en anden minister kontraseret ulovlig beslutning.* Det

er tidligere anført, at der i teorien er almindelig enighed om, at dette ansvarsspørgsmål må bedømmes uafhængigt af reglen om kontrastnaturansvar. Derimod synes der at have været nogen usikkerhed om, hvad almindelige ansvarsregler skulle føre til med hensyn til dette ansvarsspørgsmål. *Holck I*, p. 178, anfører således, at de almindelige regler om delagtighed i forbrydelser må medføre, at en minister er ansvarlig, når han har deltaget i udførelsen af en af en anden minister kontrastneret ulovlig beslutning. Formentlig sigtes herved til de i straffeloven af 1866 § 55 indeholdte regler om ansvar for efterfølgende medvirken. Spørgsmålet er mere udførligt drøftet hos *Goos og Hansen*, p. 88, hvor det siges, at ministrene, når de efter grundlovens § 12 erklæres ansvarlige for regeringens førelse ganske i almindelighed, ikke vil kunne fritages for på eget ansvar at undersøge, om en i lovlig form foreliggende kongelig resolution også efter sit materielle indhold er lovlig og retmæssig. Det hævdes, at rigsretsdømmen af 1856, der angik udførelse af en *underordnet foranstaltning*, ikke kunne være noget afgørende præjudikat. *Aschehoug* er derimod, p. 462 f, tilbøjelig til at mene, at det er nødvendigt at tillægge rigsretsdømmen afgørende præjudikatvirkning. *Matzen II*, p. 135 f, lægger på linie med *Goos og Hansen* afgørende vægt på grundlovens almindelige regel om ministrenes ansvar for regeringens førelse og konkluderer (p. 138): »Ingen i formel Henseende nok saa fejlfri Retsnorm, ingen Lov eller Anordning kan fritage den Minister, som har handlet i Henhold til samme, for Ansvar, naar vedkommende Norm dog i Realiteten har været ugyldig, og Ministerens Handling altsaa retsstridig«. *Matzen* fremhæver, navnlig p. 135-36, at det ikke er berettiget at ligestille ministres prøvelsespligt med hensyn til en af en anden minister kontrastneret ulovlig beslutning med den prøvelsespligt, der antages at påhvile underordnede embedsmænd. Tilsvarende synspunkter gøres gældende af *Berlin I*, p. 329. Derimod har den løsning, som rigsretsdømmen af 1856 kom til, vundet tilslutning fra *Troels G. Jørgensen* i T.f.R. 1926, p. 367 f, og *Bidrag til Højesterets Historie* (1939), p. 133 f, *Poul Andersen*, p. 206 f, og *Ross I*, p. 382, hvor det udtales, at dommen må »anses for overensstemmende med anerkendte forvaltningsretlige grundsætninger hvorefter forvaltningsakter — under forudsætning af at der ikke foreligger åbenbar ugyldighed — er forbindende for andre forvalt-

ningsmyndigheder, både underordnede og sideordnede.«

4°. *Ministrenes ansvar for deres virksomhed som selvstændige forvaltningschefer*. Dette spørgsmål, der i de senere årtier har fået voksende praktisk betydning, har ikke været genstand for indgående overvejelse i teorien. Spørgsmålet nævnes hos *Goos og Hansen*, p. 85, der ikke finder, at det giver anledning til videre bemærkninger. Det særlige spørgsmål, der opstår, fordi afgørelserne i vidt omfang træffes af tjenestemænd på ministerens vegne, berøres ganske kort hos *Matzen II*, p. 138 f, hvor det siges, at ministeren er ansvarlig for de af ham selv udfærdigede positive og negative beslutninger, »saavel som i Kraft af den almindelige overordnede Myndighed og Tilsynspligt, han har at føre indenfor sit Embedsområde, for hans underordnedes Handlen og Undladen«. Hos *Poul Andersen*, p. 208, anføres, at ministeren ikke på rent objektivt grundlag er ansvarlig for de under ham hørende tjenestemænds fejl og forsømmelser, men at en minister kan blive ansvarlig for sine underordnede, hvis han har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelse, ved udnævnelser, instruktioner, tilsyn o.s.v. Hverken *Matzen* eller *Poul Andersen* foretager dog en nærmere fastlæggelse af ministrenes pligter i den her omhandlede henseende. *Ross I*, p. 380, udtaler sig på linie med *Poul Andersen* og tilføjer, at afgørelsen må bero på tjenesteforholdets nærmere karakter, herunder det mål af bemyndigelser, der efter hidtidig praksis eller sagens natur må anses for tilstået den underordnede til selvstændigt at handle på ministerens vegne.

5°. *Ministrenes ansvar vedrørende deres virksomhed over for folketinget*. Dette spørgsmål ses ikke nærmere behandlet i den statsretlige teori.

2. *Erstatningsansvar*. Med hensyn til dette spørgsmål indskrænker den forfatningsretlige teori sig til at henvise til dansk rets almindelige erstatningsregler, jfr. således *Holck I*, p. 180, *Goos og Hansen*, p. 88, *Aschehoug*, p. 470, *Matzen II*, p. 139 f, *Berlin I*, p. 329, *Poul Andersen*, p. 213, og *Ross I*, p. 383.

III. Særligt om ansvar for afholdelse af ubevilgede udgifter.

Spørgsmålet om ansvar for afholdelse af udgifter, der ikke har forudgående hjemmel på en bevillingslov, er formentlig det specielle mini-

steransvarlighedsproblem, der er mest indgående droftet i den statsretlige teori.

Spørgsmålet er behandlet hos *Holck k II*, p. 133 ff, med udgangspunkt i bestemmelsen i grundloven af 1866 § 49, 2. pkt, hvorefter ingen udgift må afholdes, som ikke har hjemmel i finansloven eller i tillægsbevillingsloven. Holck udtaler, at det efter denne bestemmelse kunne synes, som om afholdelse af ubevilgede udgifter er udelukket, men hævder, at dette åbenbart ikke kan være grundlovens mening, og at en sådan løsning heller aldrig har været anset for at være dens mening. Holck mener, at grundlovens opfattelse er, at udgifter, som ikke har hjemmel i finansloven eller tillægsbevillingsloven, kun kan afholdes undtagelsesvis under særegne betingelser, og at de, selv hvor disse betingelser er tilstede, ikke i sig selv er retsgyldige, men udkræver en efterfølgende hjemmel (p. 137). Holck opstiller en række betingelser for afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling: 1) Beslutningen skal træffes ved kongelig resolution, 2) udgifterne må kun afholdes i påtrængende tilfælde, 3) de forhold, der foranlediger udgiften, skal være uforudsete og navnlig ikke have foreligget for rigsdagen ved dennes votering om finansloven og 4) rigsdagen må ikke være samlet.

Men uanset om disse betingelser er opfyldt, hævder Holck - som nævnt ovenfor — dog den opfattelse, at udgifternes afholdelse uden forudgående hjemmel betegner en formel ulovlighed, som kun kan fjernes ved, at udgifterne efterbevilges af rigsdagen på en efterbevillingslov (tillægsbevillingslov). Alligevel udtaler Holck, p. 147, at rigsretten, hvis den omhandlede udgift ikke efterbevilges, og tiltale rejses, for så vidt angår strafansvar selvstændigt må påkende de foreliggende fakta. Det er tvivlsomt, hvad der ligger i denne udtalelse. Muligvis betyder den kun, at spørgsmålet må afgøres på grundlag af straffelovgivningens almindelige materielle ansvarsnormer. Med hensyn til erstatningsansvar antages derimod, p. 147, 2. afsnit ff, at rigsretten ikke selvstændigt kan påkende, om den omhandlede udgifts afholdelse har været nødvendig, jfr. også *Holck I*, p. 180.

Spørgsmålet er endvidere behandlet hos *Goos og Hansen*, p. 219 f, hvor det fremhæves, at der ved spørgsmålets behandling nødvendigvis må tages hensyn til, at der har dannet sig en fyrrårig praksis, under hvilken ministrene år ud og år ind, såvel når rigsdagen har været samlet, som når den ikke har været det, uden indsigelse fra nogen side har afholdt en mængde udgifter på forventet tillægsbevilling. Dette må medføre, at en nægtelse af tillægsbevilling ikke uden videre kan bevirke, at udgiftens afholdelse må anses som uretmæssig. Det må være rigsretten forbeholdt at afgøre, om udgiften, selv om den ikke er bevilget, må anses som fornuftig og forsvarlig, således at ministeren har været beføjet til at gå ud fra, at efterbevilling ikke ville blive ham nægtet. Goos og Hansen fremhæver, at denne opfattelse er i overensstemmelse med rigsretsdommen af 1856 samt rigsrettens dom fra 1877 i sagen vedrørende overskridelse af bevillingen til Det kgl. Teater.

Matzen synes at finde hjemlen for ministrenes adgang til at afholde ubevilgede udgifter i den almindelige nødretsgrundsætning og udtaler (*Matzen III*, p. 85), at spørgsmålet, om ministre ved at afholde ubevilgede udgifter har pådraget sig ansvar,

». . . maa afgjøres efter de samme Synspunkter, som bestemme Ministrenes Ansvar for nægtede Bevillingers Optagelse paa de foreløbige Bevillingslove, efter Hensyn til, om deres Afholdelse er nødvendig til Stats-husholdningens forsvarlige Førelse.»

De omhandlede spørgsmål er endvidere behandlet hos *Berlin II*, p. 136 ff. Det udtales, at ministeren kan afholde ubevilgede udgifter, når disse er påtrængende og uforudsete. Heri ligger, udtales det, at en udgift regelmæssigt ikke må afholdes, hvis den er nægtet af rigsdagen. Dette synspunkt fastholdes dog ikke helt. Drejer det sig om en helt ny udgift eller om en overskridelse af et bevilget beløb, som finansloven ikke giver hjemmel eller ikke sikker hjemmel til, må ministeren på eget ansvar afgøre, om han anser udgiften for så nødvendig og påtrængende, eller dog så oplagt nyttig for staten, at han kan påregne at få den efterbevilget af rigsdagen og derfor kan afholde den, skønt han ingen lov hjemmel har dertil og altså begår en formel ulovlighed ved at afholde den.

Det bemærkes, at Berlins fremstilling bygger på den samme konstruktion som Hoicks, nemlig at afholdelse af ubevilgede udgifter betegner en formel ulovlighed, der først fjernes ved den indemnit, der gives ved den efterfølgende bevillingslov.

Om ansvarlighedsspørgsmålet udtaler Berlin: Efterbevilges beløbet, er sagen bragt i fuld formel orden. Hvis efterbevilling nægtes, vil forholdet kunne give anledning til rigsretstilale. Berlin finder imidlertid dette upraktisk og udtaler i konsekvens heraf, at der næppe er grund til at fordybe sig meget i det tidligere omtvistede spørgsmål, om »Rigsretten, der naturligvis har selvstændigt at paakende Strafspørgsmaalet, hvad Erstatningsansvaret angaar, maa anses for bundet ved Rigsdagens Nægtelse af Efterbevillingen, saa at den i saa Fald ubetinget maa dømme Ministeren til Udreldelse af Skadeserstatning.«

Berlins udtalelse om, at rigsretten selvstændigt afgør strafspørgsmålet, er uklar, ligesom den tilsvarende udtalelse hos Holck, jfr. ovenfor.

I en artikel i *Nordisk administrativ Tidsskrift*. 1947, p. 24 ff, har daværende sekretær i finansministeriet *Chr. L. T. bumsen* givet udtryk for synspunkter, der afviger væsentligt fra de tidligere teoretiske fremstillinger, idet der lægges afgørende vægt på, om udgiftens afholdelse er tiltrådt af finansudvalget. Er dette tilfældet, mener Thomsen, at sædvaneretssynspunkter må føre til, at udgiftens afholdelse er fuldtud lovlig. Har sådan forelæggelse ikke fundet sted, må der lægges vægt på, om forelæggelsen har været praktisk mulig eller ikke. I sidstnævnte tilfælde antages det, at regeringen alene kan være ansvarsfri, såfremt visse nærmere krav har været opfyldt, og der henvises i forbindelse hermed til de i de statsretlige fremstillinger opstillede krav om, at udgiften skal være påtrængende og uforudset. Er udgiften afholdt på et tidspunkt, hvor forelæggelse var mulig, vil regeringens ansvarsfrihed efter Thomsens opfattelse være betinget af, at den har holdt sig in-

den for sædvanen på dette område. Det tilføjes, at det i tvivlstilfælde formentlig må antages at være sædvane, at en sag forelægges udvalget, og at ansvaret derfor må bedømmes forholdsvis strengt. Thomsen vender sig imod den opfattelse, der navnlig kendes fra Holck og Berlin, hvorefter afholdelse af ubevilgede udgifter betragtes som en formel ulovlighed, for hvilken der må gives indemnitet på en efterfølgende til lægsbevillingslov.

Poul Andersen, p. 386 ff, antager, at rigsretten under en eventuel sag vil lægge de milde ansvarsnormer, som har fundet udtryk i den ikke ikrafttrådte ministeransvarlighedslov af 1939, til grund, jfr. herved lovens § 7. Herefter vil ministeren kunne drages til ansvar, hvis han har haft til hensigt at unddrage kongen eller rigsdagen afgørelsen med hensyn til den pågældende udgiftsafholdelse eller har vidst eller burdet vide, at han ikke kunne få det pågældende udgiftsbeløb godkendt af kongen og rigsdagen. En minister pådrager sig dog efter den nævnte bestemmelse intet ansvar for afholdelse af en udgift, når denne har været nødvendig af hensyn til statsstyrelsens forvarlige førelse.

Om betydningen af, at udgiftens afholdelse er *tiltrådt af folketingets finansudvalg*, udtaler *Poul Andersen* (p. 389), at der i så fald »i Almindelighed ikke (vil) kunne paalægges Ministeren noget Ansvar, idet han her har kunnet regne med, at Udgiften vilde blive efterbevilget eller godkendt ved Rigsdagens Behandling af Statsregnskabet.« Forudsætningen må dog efter *Poul Andersen*s opfattelse være, at udvalgets tilslutning virkelig begrunder en sådan forventning om efterbevilling.

Hvis ministeren afholder en ubevilget udgift, som folketingets finansudvalg har *nægtet* at godkende, vil nægtelsen efter *Poul Andersen*s opfattelse i vidt omfang udelukke ansvarsfrihed, idet ministeren i dette tilfælde vanskeligt vil kunne regne med at få udgiften efterbevilget, når hans skøn med hensyn til udgiftens nødvendighed er blevet underkendt. Det kan tænkes, at forholdene efter sagens forelæggelse for finansudvalget ændres, men ministeren må da påny henvende sig til udvalget. En mulighed for, at ministeren under den nævnte forudsætning ansvarsfrit kan afholde udgifter, foreligger dog, hvis han er forhindret i at foretage en sådan fornyet henvendelse.

Med hensyn til spørgsmålet om afholdelse af udgifter *uden forelæggelse for finansudvalget* udtales, at ministeren uden at pådrage sig an-

svar kan afholde ubevilgede udgifter, hvis nødvendigheden har været så indlysende, og forventningen om, at den vil blive godkendt af folketinget, så utvivlsomt velbegrundet, at henvendelse måtte anses for overflødig.

Fremstillingen hos *Ross II*, p. 695 ff, adskiller sig ikke væsentligt fra *Poul Andersen*s. *Ross* konkluderer således (p. 700): »når bortses fra ekstraordinært presserende tilfælde og de småsager, der kan ordnes af ministeren på egen hånd, ifalder en minister ansvar for afholdelse af ubevilgede udgifter, dersom og kun dersom han ikke har erholdt finansudvalgets samtykke dertil.« Forfatteren pointerer, at der nu ikke blot består en *adgang* for en minister at søge finansudvalgets samtykke og derved gardere sig mod ansvar for udgiftsafholdelsen, men at der som hovedregel består en *pligt* dertil. Specielt vedrørende den situation, hvor finansudvalget har nægtet en udgifts afholdelse, antager forfatteren, modsat ministeransvarlighedsloven af 1939 § 7a, at ministeren er ubetinget ansvarlig, hvis han uanset nægtelsen afholder udgiften.

B, Processuelle spørgsmål vedrørende ministrenes ansvar.

1. *Rigsrettens kompetence, a. Personel kompetence.* Rigsrettens kendelse af 27. november 1855 statuerede, at dens kompetence ikke alene omfatter personer, der er ministre, men også *afgæede* ministre. Der henvises herom til *Holck I*, p. 174 f, *Matzen II*, p. 145, *Berlin I*, p. 331, *Poul Andersen*, p. 201 f, og *Ross I*, p. 383. I argumentationen for denne opfattelse er der henvist til, at det behov for politisk sagkundskab, som anses for en af grundelserne for den særlige domstol, også gør sig gældende i sager mod afgæede ministre. Det fremhæves endvidere hos *Ross* og *Poul Andersen*, at rigsretsproceduren i dag kun kan tænkes at få praktisk betydning i sager mod afgæede ministre.

Grundlovsbestemmelsen (grundlov 1953 § 60, stk. 2), hvorefter kongen med folketingets samtykke kan lade andre end ministre tiltale for rigsretten for forbrydelser, som han finder særdeles farlige for staten, er ikke nærmere drøftet i den statsretlige teori.

b. *Gerningstidspunktet.* I fremstillingerne er der gået ud fra — formentlig som en selvfølge — at rigsrettens kompetence omfatter enhver handling inden for embedsførelsen, der er be-

gået i tiden mellem udnævnelsen og afskedigelsen. Spørgsmålet er imidlertid uddybet nærmere hos *Poul Andersen*, p. 202, samt hos *Matzen II*, p. 85, og *Berlin I*, p. 297 f. Her drøftes bl.a. spørgsmålet, om ministrene er ansvarlige over for rigsretten for selve dette at lade sig udnævne.

c. *Saglig kompetence*. Med hensyn til dette spørgsmål, der var fremme i den i Ugeskrift for Retsvæsen, 1946, p. 902, refererede landsretskendelse, indskrænker de statsretlige fremstillinger sig i almindelighed til at påpege, at rigsrettens kompetence er begrænset til ministerens embedsførelse. Der gives ikke i teorien noget mere omfattende bidrag til løsning af det fortolkningsspørgsmål, som udtrykket »embedsførelse« frembyder. Mest udførligt findes spørgsmålet behandlet hos *Poul Andersen*, p. 209, og *Ross I*, p. 376 f.

d. *Sanktioner*. Det er i teorien navnlig drøftet, hvorvidt rigsrettens kompetence omhandler pådømmelse af erstatningssager. *Aschehoug*, p. 70 f, finder det tvivlsomt, om der kan rejses særskilt erstatningssag af kongen eller folkettinget ved rigsretten, og om private kan anlægge sådanne sager ved de almindelige domstole. Derimod mener *Aschehoug*, at rigsretten i forbindelse med idømmelse af straf kan tillægge såvel det offentlige som en privat skadelidt erstatning. *Goos og Hansen*, p. 88 f, tager heller ikke klar stilling til det omhandlede spørgsmål. *Berlin I*, p. 329 f, antager, at folkettinget eller kongen kan anlægge en ren erstatningssag ved rigsretten, og at den private borger har ret til ved de almindelige domstole at anlægge søgsmål mod ministrene til erstatning. Til denne opfattelse slutter sig *Poul Andersen*, p. 213 f, og *Ross I*, p. 385, der fremhæver, at rigsretslov nr. 100 af 31. marts 1954 forudsætter, at erstatningskrav kan fremsættes af det offentlige både i forbindelse med en tiltale til straf og således, at sagen rejses alene som et erstatningssøgsmål, jfr. lovens §§ 14, 30 og 66.

I forbindelse med det ovenfor behandlede spørgsmål om *rigsrettens kompetence* opstår spørgsmålet om, hvorvidt denne kompetence er *eksklusiv* i forhold til de almindelige domstole, eller — med andre ord — om kompetencen også er en *enekompetence*. *Matzen II*, p. 148, *Berlin I*, p. 325, og *Poul Andersen*, p. 212, går ud fra, at rigsrettens kompetence er eksklusiv. *Ross I*, p. 383 ff, anser denne opfattelse for urigtig.

Det fremhæves, at den traditionelle opfattelse ikke har støtte i ordlyden af grundlovens §§ 16 og 60, stk. 1, men vel i en historisk fortolkning, som *Ross* imidlertid ikke finder afgørende over for reale overvejelser, der efter forfatterens opfattelse taler for en fortolkning, hvorefter den ordinære anklagemyndighed med kongens og folketingets samtykke kan anlægge sag ved de almindelige domstole. Den reale betragtning, som *Ross* tillægger betydning, udtrykkes således (p. 384) »Hvis folkettinget - fordi sagen ikke frembyder forfatningsretlige eller politiske aspekter - ikke nærer noget ønske om at netop rigsretsprocedure skal bringes i anvendelse synes det urimeligt at insistere på at iscenesættelse af dette usædvanlige apparat dog er den eneste måde på hvilken ministeren kan blive draget til ansvar - da ganske særligt om den anklagede heller ikke selv nærer noget ønske om rigsretsbehandling Disse regler er ikke givet til beskyttelse af ministrenes interesser, men til værn for folkerepresentationens interesse i at kunne rejse og på kvalificeret måde få gennemført en anklage under forhold, hvor det måtte befyrgtes, at de sædvanlige procesformer ikke ville være fyldestgørende.«

Dette af *Ross* indtagne særstandpunkt er imødegået af *Max Sørensen* i *Juristen* 1959, p. 456.

2. *Andre processuelle spørgsmål*. De øvrige processuelle bestemmelser vedrørende ministeransvar rejser stort set ikke principielle fortolkningsproblemer af mere kompliceret karakter. Der henvises til fremstillingerne hos *Poul Andersen*, p. 214 ff, og *Ross I*, p. 385 ff. Der er dog anledning til at fremhæve et enkelt spørgsmål, som har givet anledning til nogen diskussion i teorien, nemlig spørgsmålet om *eftergivelse af rigsretsansvaret*. I grundloven (grundlov 1953 § 24, 2. pkt.) bestemmes, at ministrene kun med folketingets samtykke kan *benådes* (af kongen) for de dem af rigsretten idømte straffe. Det har i teorien været diskuteret, hvem der er kompetent til at meddele et bindende *tiltalefrafald*. *Goos og Hansen*, p. 90, antager, at såvel kongen som folkettinget hver for sit vedkommende kan meddele et sådant tiltalefrafald. Medens *Matzen* vil anerkende kongens ret hertil, er han af den opfattelse, *II*, p. 141 ff, at folketingets tiltalemyndighed mod en minister kun kan bringes til ophør ved en ny lov. Denne opfattelse synes *Berlin I*, p. 331, at dele for så vidt angår både kongens og folketingets

tiltalemyndighed. Såvel *Matzen* som *Berlin* gør dog undtagelse med hensyn til folketingets tiltalemyndighed i bevillingssager, idet ministrenes ansvarsfrihed med hensyn til sådanne forhold kan sikres ved, at rigsdagen giver décharge på statsregnskabet i medfør af grundlovens bestemmelse om statsregnskabets godkendelse (nu grundlovens § 47).

C. V. *Nyholm* antager i Gads danske Magasin, 1909-10, p. 29, at en af folketinget truffet beslutning om påtaleundladelse er bindende indtil nyvalg.

C. Vurderinger af rigsretsans vårets betydning. Retspolitiske vurderinger.

Synspunkter vedrørende disse spørgsmål indeholdes såvel i de almindelige statsretlige fremstillinger som i enkelte afhandling, der specielt vedrører ministeransvarlighed.

1. I *Hot her Hages* bog »Ministeransvarlighed, Tokammersystemet og Valgloven«, 1848, er p. 7-22 optrykt et foredrag »Ministeransvarlighed«, som Hage holdt i Studenterforeningen den 18. februar 1848. Det interessante i Hages synspunkter er navnlig hans tanke om, at det retlige ansvar i det væsentlige skal udøve de samme funktioner, som nu udøves af det parlamentariske ansvar, og hans opfattelse iøvrigt vedrørende forholdet mellem parlamentarisk og retligt ansvar.

Det udtales således (p. 14-15), at det retlige ansvar ikke alene skal omfatte egentlige forbrydelser, men at »ogsaa den slette eller ulovlige Benyttelse af Magten« begrunder ansvarlighed. »Dommen bliver til dels en politisk Dom. . . . Der vil i Bedømmelsen af Ansvarligheden nærmest være at see paa den almindelige Virksomhed paa Aanden i Styrelsen; der kan ikke udkræves strengt juridisk Bevis for en bestemt kriminel Handling.« Hage finder ikke en sådan ansvarsordning betænkelig, idet erfaringen efter hans opfattelse har godtgjort, at hvor »der . . . ikke er stærk Opfordring dertil, ville Kamrene foretrække at styrte et Ministerium fremfor at sætte det under Anklage. Imidlertid kan der dog tænkes Tilfælde, i hvilke Kamrene i det Hele have Tillid til et Ministerium og ønsker at beholde det, men troer sig foranlediget til at sætte en enkelt Minister under Tiltale; i andre Tilfælde kan, om der end ikke er nogen egentlig Forbrydelse begaaet, den politiske Forseelse være saa grov, at man, for at statuere et Eksempel, bør vælge Anklageformen og ei blot et Mistillidsvotum; endelig kan Anklage blive nødvendig, naar en Monark mou Kamrenes Villie holder paa et Ministerium der har tilsidesat Statens Interesse, og hvor Anklagen kan benyttes, for at fjerne det.« Hage fremhæver, at ansvarlighedens politiske karakter også får indflydelse på valget af sanktion. Hage anbefaler således en ordning

svarende til den amerikanske, således at den politiske domstol alene kan idømme afsættelse, medens spørgsmål om anvendelse af egentligt strafansvar henskydes til de almindelige domstole.

2. Hos *Hoick* I, p. 173, udtales, at det politiske ansvar er det »i praktisk Henseende vigtigste og virksomteste, for saa vidt (det) stadig og hurtigt kan gjøres gjældende uden nogen særlig Vanskelighed. . . .« Om den retlige ansvarlighed udtaler *Holck*, at den » . . . er i Principet af høj Betydning, men virker i Praxis mere ved sin blotte Existens end ved virkelig at gjøres gjældende, idet en Ministeranklage dels medtager længere Tid, dels er forbundet med forskj. eilige Vanskeligheder og Ulemper, der bevirke, at den kun sjeldnere vil blive iværksat.«

3. *Matzen* har ikke i sine statsretlige fremstillinger nærmere behandlet forholdet mellem det retlige og politiske ansvar eller iøvrigt fremsat principielle retspolitiske synspunkter vedrørende ministeransvarligheden.

4. Kort før parlamentarismens gennemførelse fremkom dansk retslitteraturens eneste mere omfattende monografiske fremstilling af ministeransvarlighedens problemer på retssammenlignende og retspolitisk grundlag, C. V. *Nyholms* afhandling i T.f.R. 1895, p. 325 ff. *Nyholm* behandler indgående *forholdet mellem det parlamentariske og det retlige ansvar*. Han udtaler herom, p. 333, at det parlamentariske ansvar vil træde desto stærkere i forgrunden, »jo fyldigere og kraftigere det konstitutionelle Forfatningsliv i det hele rører sig«, og peger på, hvorledes parlamentarismen i en række europæiske lande er gennemført, »saaledes, at den judicielle Ansvarlighed mere og mere træder i Skyggen«. — Og hertil føjes: »Maa det nu end erkendes, at Spiren til Parlamentarismen er tilstede i alt konstitutionelt Liv overhovedet. . . . saa er det dog ikke desmindre den førstnævnte (det retlige ansvar), der under alle Omstændigheder i det konstitutionelle Forfatningslivs første Udviklingsperiode og særlig efter de hos os herskende Tilstande, er den, som er af størst Betydning. . . .«.

Nyholms betragtninger vedrørende det retlige ansvar er i det hele præget af en synsmåde, hvorefter dette ansvar tillægges de funktioner, som efter nutidig opfattelse forbindes med det politiske ansvar.

Om ministeransvarlighedens *begrundelse* henviser *Nyholm* til A. *Samuely*, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionel-

len Monarchie (1869), p. 65 ff, hvis synspunkter refereres således (p. 345): ».... Folke-representationen har en dobbelt Opgave: dels selvstændig at deltage i Lovgivningsmagtens Udøvelse i Forbindelse med Suverænen, dels ved Siden heraf at skærme og varetage Statens Interesser i alle Retninger imod Regeringens eventuelle Overgreb. Men af denne sidste Del af Opgaven flyder atter dens Ret til at kontrollere Regeringen i dens hele samlede Virksomhed, Repræsentationen maa have Adgang til at fremkalde en retlig Dom over Regeringens Færd, og denne Adgang gives den gennem Retten til at rejse Ministeranklage«.

Efter at have uddybet dette hovedsynspunkt når Nyholm frem til den konklusion, at ministeransvarligheden kan og formentlig bør udstrækkes til også at omfatte ikke alene ulovlige forhold, men i det hele »Vanrøgt af Statens Interesser saa vel som Almenvellet og Folkesamfundet øjensynligt skadende Handlinger« (p. 355).

I afhandlingens 6. kap., p. 365 ff, behandles »de for Ministeransvarligheden ejendommelige Betingelser og Retsfølger«.

Nyholm drøftede her bl.a. spørgsmålet om, hvilken grad af *tilregnelser* der bør være betingelsen for ministeransvar. Han kritiserer det synspunkt, som er anlagt af *Matzen*, der i den heromhandlede henseende sidestiller ministre med embedsmænd og blot mener, at der bør pålægges dem ansvar for forsæt og i henhold til straffeloven af 1866 § 143 tillige for grov eller oftere gentagen uagtsomhed.

Nyholm opholder sig særlig ved *Matzens* udtalelse om, at der muligvis er grund til at behandle ministre mildere end embedsmænd »i Betragtning af, at de mangle retlig Adgang til at indhente Instrukser nogetsteds, saaledes som andre administrative Embedsmænd, men altid maa handle paa eget An- og Tilsvær.« Med hensyn til dette spørgsmål konkluderer Nyholm (p. 370), at statshensynet må drages frem i første række, og »da ingen mod sin Vilje kan tvinges til at indtræde eller forblive i Ministerstillingen, og da der er al Grund for enhver, hvem et slikt Hværv tilbydes, til, forinden han modtager det, nøje at prøve sig selv, sine Evner og sin Karakterfasthed, synes det mig tilstrækkelig retfærdiggjort ogsaa at lade Ansvar indtræde, naar ellers Vilkaarene derfor er tilstede, i Tilfælde af almindelig Forsømmelighed, selv om den ej er gentagen, i det mindste naar større Skade derved er forarsaget eller stillet i Udsigt, og under lignende Forudsætning, i Tilfælde af aabenbar for Dagen lagt Uduelighed.«

Nyholm drøfter endvidere spørgsmålet om en nærmere *fastlæggelse af de gerningsindhold*, der skal begrunde ministrenes ansvar. Han næv-

ner, p. 371, at det i almindelighed læres, at det er »den almindelige Straffelovbog i Forbindelse med, hvad selve Forfatningen herom maatte indeholde og de særlige for Embedsforholdene og Embedsmænd i Almindelighed givne Forskrifter, hvorpaa det maa komme an«. Efter Nyholms opfattelse vil en sådan angivelse af det strafbares område være klart utilstrækkelig. I tilknytning hertil kommer han ind på spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt i en særlig ministeransvarlighedslov på een gang tilstrækkeligt omfattende og specialiseret at angive, hvad der bør medføre strafansvar: »Jo nøjere man overhovedet tænker sig ind i Forholdet, desto mere vil man *gixe* Samuely Medholdet i, at det er umuligt at redigere en Lov om Ministeransvarlighed i den Grad udtømmende og detailleret, at den omfatter alle de Handlinger, hvorved en Minister kan skade Staten, men som netop derfor ikke bør gaa hen. uden Følger og Ansvar« (p. 372). I forbindelse hermed henviser Nyholm til, hvorledes den norske og den svenske ministeransvarlighedslov har set sig nødsaget til at angive det strafbares område med generalklausuler. Nyholm rejser derfor det spørgsmål (p. 374 f), »om det ikke - fremfor at brydes med langsommelige og oftest frugtesløse Forsøg eller Lovarbejder, som, naar de enkelte Steder omsider tilendebringes, dog vise sig ufyldstgørende og mangelfulde - om det ikke fremfor alt dette vilde være at foretrække at optage det System, som ligger til Grund for Anvendelsen af »impeachment«.

Nyholm sigtede hermed til det amerikanske impeachment-system, hvorefter alle »high crimes and misdemeanors« er ansvarsbegrundende, men således at den kriminalretlige reaktion på den anden side er begrænset til afsættelse.

Nyholm er vel klar over, at der mod dette forslag kan rejses den indvending, at det betegner et brud på princippet »nulla poena sine lege«, men gør heroverfor gældende, »at Retsfølgen, Fjernelse fra Embedet eller Udelukkelse fra Statstjenesten i det hele, vistnok i sig selv er et Onde for den, hvem det rammer, men noget af Føleligheden bortfalder dog, naar det staar klart for Almenbevidstheden, at det ikke er som nogen Kriminalstraf, ikke en Gang som nogen Disciplinærrevselse, at denne Følge indtræder, men at det kun er som en statsretlig Virkning af et Staten alene vedkommende Tjenesteforhold og tilmed en Virkning, der i hvert Fald i dens mildere Form i de Lande, hvor »Parlamentarismen« med dens Konsekvenser er

trængt igennem, kan indtræde saa ofte Ministrene ved en vigtig Afstemning faar Repræsentanternes Flertal imod sig og i de ikke parlamentariske Lande kan foranlediges ved en Henvendelse fra lovgivende Forsamlinger til Fyrsten, ledsaget af Begæring om deres Afskedigelse.«

Nyholms principielle syn på ministeransvarlighedsproblemet kommer frem, når han p. 377 rejser det spørgsmål, om ikke hans forslag bør forkastes ud fra det synspunkt, at det indeholder »maskeret parlamentarisme« eller i det mindste et godt tilløb hertil. Nyholm udtaler herom, at indvendingen »... for saa vidt (kan) være beføjet, som den retlige Ministeransvarlighed overhovedet i dens Anvendelse lidt efter lidt kan bane Vejen for »Parlamentarismen«, saaledes som t.Eks. netop Tilfældet har været i England; men en slig Følge vil i Tidens Længde kunne indtræde uden Hensyn til de Fordringer, der stilles til Tiltalebeslutningens Affattelsesform, og Indvendingen kan derfor ikke særlig rettes mod den amerikanske Fremgangsmaade, men maa ramme selve det retlige Ansvar som saadant.«

Det tilføjes, at Nyholm i afhandlingens 11. kap., p. 420 ff, i resuméform angiver sine retspolitiske synspunkter vedrørende udformningen af en ministeransvarlighedsordning. Hovedpunkterne heraf har Nyholm gentaget i to artikler i Gads danske Magasin, 1909-10, p. 23 ff og 270 ff, der var inspireret af debatten omkring rigsretssagen mod I. C. Christensen og Sigurd Berg.

5. Behandlingen af og dommen i denne sag var også baggrunden for *Berlins* afhandling i Gads danske Magasin, s. å., p. 573 ff.

Berlin drøfter her spørgsmålet, om rigsretssagen skal betragtes som »et enestaaende Undtagelsestilfælde« eller et »Brud paa den parlamentariske Udvikling, Danmark ogsaa nu siden 1901 øjensynlig er inde paa, hvorefter Tyngdepunktet med Hensyn til Ministrenes Embedsansvar ligger hos den offentlige Mening og Rigsdagen og ikke hos Rigsretten«. Berlin antager det første, men rejser det yderligere spørgsmål, om man ved en eventuel grundlovsrevision bør bevare rigsretsinstitutionen — omend kun som »en Nødtilflugt i overordentlige Tilfælde« — eller »tage Skridtet helt ud og overlade Ministrenes politiske Ansvar alene til de politiske Myndigheder, medens til Gengæld det rent strafferetlige Ansvar for egentlige Embedsforbrydelser henlægges til de almindelige Domstole eller den almindelige øverste Domstol i

Landet.« Til støtte for den sidste løsning anføres de erfaringsmæssige vanskeligheder, der findes forbundet med tilvejebringelse af en hensigtsmæssig sammensætning af rigsretten, faren for rigsretsinstitutionens anvendelse til politisk hævnaktion - og den ulempe, det fra et demokratisk synspunkt er, at afgørelsen i vigtige politiske spørgsmål vil kunne blive flyttet fra de egentlige politiske myndigheder, rigsdagen og vælgerne, til et mere eller mindre bureaukratisk kollegium*). I anden sammenhæng, p. 578, taler Berlin om den ganske uløselige opgave, det ville være i en ministeransvarlighedslov at opregne alle de delikter, en minister kunne gøre sig skyldig i.

Et noget ændret syn på det retlige ministeransvars betydning synes *Berlin* dog at anlægge i sin senere, almindelige statsretlige fremstilling, *Berlin* I, p. 323 ff. Det fremhæves vel her, at det parlamentariske ansvar i konstitutionelle lande og særligt dér, hvor parlamentarisk styre i praksis er indført, er af langt større betydning end det konstitutionelle strafansvar for rigsretten**). *Berlin* tillægger imidlertid klart det retlige ansvar en væsentlig betydning. Det udtales, at ministrenes særlige strafansvar over for rigsretten formelt stadig er »en Hovedhjørnen i de fleste gældende skrevne Forfatninger, saaledes ogsaa i den danske, og det selv i de allernyste parlamentariske, og selv hvor den ikke i lang Tid praktisk har spillet nogen Rolle ... vil den under ekstraordinære Forhold naar som helst igen kunne vaagne til Virksomhed. Derhos maa den ogsaa ved sin blotte Existens som en omend fjærm Mulighed stadig siges at bevare Betydning som forfatningsmæssig Ga-

*) I forbindelse hermed tilslutter Berlin sig *Tschernings* udtalelse i Nørrejysk Tidende for 1873, nr. 90: »Naar Rigsret og Retsforfølgelse drages i Forgrunden, gøres den juridiske Ansvarlighed til den vigtigste paa den parlamentariske Bekostning. Magten tages fra den folkelige Side af det repræsentative Regeringsmaskineri og gives til den bureaukratiske. Folkeindflydelser, svækkes, de lovlærde Korporationer forøges.« Ud fra disse synspunkter fandt *Tscherning* det - efter *Berlins* opfattelse med rette - ikke blot unødvendigt, men endog uheldigt at tilvejebringe en særlig ministeransvarlighedslov, »hvad man da ogsaa i de fleste Lande forlængst har opgivet trods det obligate Bud i Forfatningerne om en saadan Lovs Udstedelse« (p. 582).

**) Med henblik på ordningen i England udtales: »Thi da her Ministrene gaar af, saasnt de rammes af et Mistillids-votum i Underhuset, vilde en strafferetlig Forfølgning mod afgaaede Ministre som Regel være uden fornuftigt Formaal og let faa Karakteren af politisk Hævn. Anklage mod Ministrene for Rigsretten har derfor i nyere Tid sædvanligt kun spillet nogen Rolle i ikke parlamentariske styrede Lande, mens den overalt trænges tilbage eller faktisk gaar helt ud af Brug, naar Ministrenes parlamentariske Ansvar og deres politiske Afhængighed af Parlamentets Flertal fastnes, hvorfor det ikke blot er i Danmark, men ogsaa i adskillige andre Lande, at man ikke har følt nogen praktisk Trang til at tilvejebringe den Ministeransvarlighedslov, som Forfatningen ligesom vor Grl. § 12 kræver skulde gives.«

ranti mod Misbrug af Magten fra Ministrenes Side«. Med hensyn til ordningen i Danmark fremhæves, at rigsretsanklage mod ministre »ikke blot har fundet Sted flere Gange tidligere, men endnu saa sent som i 1909, og paa den anden Side det parlamentariske Styre endnu er af forholdsvis ny Datum«.

Stig luul, p. 592, anfører, at man kunne rejse spørgsmålet, om rigsretten overhovedet har nogen opgave under den nuværende forfatning, eller om den blot er et rudiment fra den ældre retsorden, og udtaler, at spørgsmålet for så vidt er berettiget, som en rigsretsanklage under det parlamentariske system hører til de store sjældenheder, idet det konstitutionelle ansvar i reglen vil være fuldt tilstrækkeligt. På den anden side kan man - efter Luuls opfattelse - ikke udelukke muligheden af, at der i et givet tilfælde kan være trang til at drage en minister til juridisk ansvar for hans embedsførelse, samtidig med, at man gør de politiske konsekvenser af hans handlemåde gældende over for ham. I tilknytning hertil diskuteres spørgsmålet om, hvorvidt der bør gennemføres en ministeransvarlighedslov. Luul finder, at det må beklages, at loven af 1939 aldrig kom til at træde i kraft: »Der tiltrænges utvivlsomt i høj grad regler om ministrenes ansvar i betragtning af, at straffelovens regler om forbrydelse i offentlig tjeneste og hverv er udformet uden særlig hensyntagen til ministrenes pligtforhold. ... i alle de sager, rigsretten hidtil har haft lejlighed til at tage stilling til, har det været følt som et alvorligt savn, at der ikke i dansk ret fandtes regler om, i hvilke tilfælde ministre kunne drages til ansvar for deres embedsførelse, og om hvilke krav man i øvrigt kunne stille til denne. Forhåbentlig vil rigsretssager også i fremtiden blive meget sjældne; men efter at princippet om, at ingen kan straffes for et forhold, som ikke i lovgivningen er betegnet som strafbart, eller som ganske kan sidestilles med et sådant, er gennemført i sin videste udstrækning i dansk ret, er det ligefrem en nødvendighed at tilvejebringe en særlig ministeransvarlighedslov til supplerung af

straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.«

Ross er den forfatter, der synes at tillægge det retlige ansvar mindst praktisk-politisk betydning. Det udtales således, Ross I, p. 375, at den »politiske udvikling her i landet (har) berøvet rigsretsanklagen sin mening som et politisk våben i folketingets hånd. Ganske særligt efter at parlamentarismen er blevet grundlovsfæstet er enhver politisk begrundelse for en specifik politisk påtale- og domsmyndighed for ministre bortfaldet. For så vidt ordningen stadig oprettholdes, kan den — ud over traditionen — kun begrundes i en teknisk betragtning: at ministrenes virke frembyder sådanne politiske træk at særlig politisk indsigt er fornøden hos påtale- og domsmyndighed . . .« Hvad specielt angår spørgsmålet om gennemførelse af en ministeransvarlighedslov, udtaler Ross I, p. 38C: »Efter at straffeloven af 1866 blev givet er det første motiv til en særlig lov om ministres ansvar bortfaldet idet der dermed, og nu ved straffeloven af 1930, er indført almindelige regler om straf for embedsmisbrug og embedsforsøelser der kan anvendes også på ministre. Og udviklingen til parlamentarisme har som nævnt: medført at rigsretsanklage er blevet overflødig som et politisk tvangsmiddel i folketingets hånd således at hjemmel for straf som udtryk for en dom over ministrenes politik nu er uden interesse og mening. Disse forhold i forbindelse med vanskeligheden ved at lovgive herom og spørgsmålets ringe praktiske betydning forklarer at man aldrig har fået gennemført en oinisteransvarlighedslov og næppe heller påtænker at gøre det«. Om straffebestemmelserne i borgerlig straffelov, navnlig dennes kap. 16, udtales det, at disse bestemmelser ». . . vistnok (vil) være i stand til at dække de allerfleste tilfælde i hvilke en minister har krænket sine pligter efter grundloven eller lovgivningen, især hvis det noget uklare udtryk »at krænke det offentliges ret« i § 155 ikke fortolkes så snævert at det kræves at handlingen skal have medført materiel skade for det offentlige.«

Kapitel VI.

FREMMEDE RET

Fra en række lande med en forfatningsform svarende til den danske er der tilvejebragt nærmere oplysninger om ordningen med hensyn til det retlige ministeransvar. Oplysningerne vedrører ikke alene gældende forfatnings- og lovbestemmelser, men også spørgsmålet om, i hvilket omfang de er anvendt i praksis, og spørgsmålet om reformovervejelser vedrørende retligt ministeransvar.

De tilvejebragte oplysninger kan resumeres således:

Et retligt ministeransvar er principielt anerkendt i landenes forfatninger.

Særlige ministeransvarlighedslove kendes i Norge, Sverige, Finland, Island og Holland. Som en summarisk karakteristik af disse love kan det siges, at de ikke har medført nogen væsentlig præcisering af ansvarsgrundlaget, og at de gennemgående nu virker forældede.

Rigsretssager er i alle de pågældende lande en sjældenhed: Norge har haft 8 sager - og kun een (1926—27) efter parlamentarismens indførelse i 1884, Sverige 5 sager, men ingen siden 1854, England ingen siden 1805, Holland ingen efter loven af 1855 og Belgien een sag (1848). Bortset fra Finland har intet af landene haft rigsretssager i de senere år; Finland har haft 3 sager i henholdsvis 1933, 1952 og 1961.

Kun i Sverige og Island er spørgsmålet om reformer vedrørende retligt ministeransvar aktuelt. I Sverige er det sammen med problemer vedrørende det politiske ansvar taget op som et led i en almindelig forfatningsreform, og i Island vil spørgsmålet om en revision af ministeransvarlighedsloven af 1904 blive overvejet i det udvalg, der er nedsat med henblik på ændring af grundloven.

Norge.

1. I *den norske grundlovs* *) § 5 indeholdes en *generel ansvarsregel* svarende til den danske

grundlovs § 13; det bestemmes, at kongen ikke kan »lastes, eller anklages«, og at »Ansvarligheden paaligger hans Raad«.

En vis nærmere udformning af denne almindelige ansvarsregel findes i § 30 om statsråd og § 31 om kontrasignatur.

§ 30, stk. 2, bestemmer, at »Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pligtig til med Frimodighed at sige sin Mening, hvilken Kongen er for bunden at høre«; reglen uddybes i stk. 3: »Finder noget Medlem af Statsraadet, at Kongens Beslutning er stridende mod Statsformen eller Rigets Love, eller øiensynligen er skadelig for Riget, er det Pligt at gjøre kraftige Forestillinger derimod samt at tilføie sin Mening til Protokollen. Den der ikke saaledes har protesteret, ansees at have været enig med Kongen, og er ansvarlig derfor, saaledes som siden bestemmes, og kan af Odelstinget sættes under Tiltale for Rigsretten.«

Ansaret har en vis politisk karakter, for så vidt som det ikke er begrænset til retsbrud, men herudover omfatter handlinger, der »øiensynligen er skadelige for Riget.«

Kontrasignaturreglen i § 31 udtaler sig ikke direkte om ansvarsspørgsmålet, men fortolkes således, at kontrasignatur er ansvarspådragende.

§§ 86-87 indeholder i det væsentlige procesuelle regler, jfr. nedenfor. Når det i § 86, stk. 2, 1. pkt., siges, at »De nærmere Regler om Odelstingets Paatale efter denne Paragraf lastsættes ved Lov« sigtes dog til en særlig materiel ministeransvarlighedslov. § 86, stk. 2, 2. pkt., indeholder begrænsninger med hensyn til de forældelsesregler, som kan fastsættes i ministeransvarlighedsloven.

De nærmere regler om ministeransvaret er fastsat i *lov nr. 1 af 5. februar 1932 »om straff for handlinger som påtales ved Riksstett«* *). Denne lov bygger på ministeransvarlighedsloven af 1828, men ændrer denne på visse punkter. Loven er opdelt i tre kapitler, hvoraf kap. 3 ale-

*) Bilag 7.

*) Bilag 7.

ne omhandler strafansvaret for medlemmer af højesteret og rigsret. Af de to andre kapitler omhandler kap. 1 (§§ 1-7) »Almindelige bestemmelser« og kap. 2 »Særlige bestemmelser om straffansvar for medlemmer af Statsrådet og Stortinget«.

For så vidt angår *erstatningsansvaret* indeholder loven kun en bestemmelse om, at erstatningsansvar kan - og alene kan - pålægges i forbindelse med idømmelse af straf (§ 7).

Med hensyn til *strafansvaret* indeholder ministeransvarlighedsloven ikke nogen udtømmende angivelse af ansvarsgrundlaget. Borgerlig straffelovs to specielle dele (om henholdsvis forbrydelser og forseelser) finder i det hele anvendelse ved siden af ministeransvarlighedsloven (§ 1, stk. 2); undertiden vil forhold fra ministres side altså være strafbare både efter borgerlig straffelov og efter ministeransvarlighedsloven. Dernæst finder borgerlig straffelovs almindelige del anvendelse for så vidt ikke andet følger af ministeransvarlighedsloven (§ 2). Dennes afvigelser fra borgerlig straffelov indeholdes i §§ 3-6. Blandt disse skal særligt nævnes § 4, hvorefter uagtsomt forhold er strafbart, medmindre det modsatte udtrykkeligt er bestemt.

I ministeransvarlighedslovens specielle del (kap. 2) angår § 8 navnlig visse alvorlige undladelsesforbrydelser. §§ 9-10 indeholder regler, der korresponderer med de tidligere omtalte ansvarsregler i grundlovens § 30 (og § 31), men som dog naturligvis også omfatter positiv medvirken til ulovlige eller skadelige kongelige beslutninger; bestemmelserne er ganske generelt af fattede. § 10 har navnlig betydning med hensyn til ministrenes ansvar for deres virksomhed som selvstændige forvaltningschefer — et spørgsmål, der ikke er omtalt i grundloven; heller ikke her er ansvarsgrundlaget nærmere præciseret; ministeren er ansvarlig, når han »viser uforstand eller forsømmelighed i sin virksomhed«.

2. De *processuelle regler* indeholdes i grundlovens §§ 86 og 87 samt § 20 om benådning og i lov nr. 2 af 5. februar 1932 »om rettergangsmåten i riksretssaker«. *Anklagemyndigheden* tilkommer alene odelstinget, *domsmyndigheden* rigsretten, der består af hele lagtinget og hele højesteret; der gælder særlige regler dels om udskydning af rigsretsmedlemmer, dels om yderligere reduktion - i den enkelte sag - af rigsretten, således at denne ved domsafsigelsen består af 5 højesteretsmedlemmer og 10 lagtingsmedlemmer.

Efter § 20, stk. 2, gælder kongens benådningsret kun i tilfælde, hvor der er idømt livsstraf.

3. Der har i Norge været rejst ialt 8 rigsrets-sager, heraf 6 i årene 1814—45, d.v.s. før parlamentarismens indførelse; med den 7. sag mod ministeriet Selmer i 1884 gennemførtes parlamentarismen, og derefter har der kun været rejst een sag, nemlig mod ministeriet Berge i 1926-27.

Siden 1932 har der ikke været spørgsmål om principielle ændringer vedrørende ministeransvarligheden. Ændringerne fra 1932 bygger på en indstilling af 1929 fra »Komiteen til revision af grunnlov, ansvarlighedslov og riksretsreglement«.

Sverige.

1. Den centrale *materielle ansvarsregel* i *regeringsformen* *) indeholdes i dennes § 9, stk. 2: »Statsrådets tillstådesvarande ledamöter böra, under ansvarighet för rådslagen, till den påföljd, varom i 106 och 107 §§ vidare stadgas, ovillkorligen till protokollet sina meningar yttra och förklara; konungen dock förbehållet att allena besluta. Skulle någonsin den oförmodade händelse inträffa, att konungens beslut vore uppenbarligen stridande mot rikets grundlag eller allmän lag, åligge det då statsrådets ledamöter att kraftiga föreställningar däremot göra. Den, som ej särskild mening till protokollet anfört, vare för beslutet ansvarig, såsom hade han styrkt konungen att det beslut fatta.«

Denne bestemmelse angår vel kun ministrenes ansvar for deres virksomhed som medlem af statsrådet; det må imidlertid herved erindres, at alle regeringssager efter regeringsformens § 7, jfr. § 15, skal foredrages og afgøres i statsrådet.

Det bemærkes, at ansvarsreglen i § 9 kun angår kongelige beslutninger, som er stridende mod grundlovene eller »allmän lag«, hvorved alene sigtes til love vedtaget af rigsdagen og stadfæstet af kongen.

Om et begrænset ansvar for kontrasignatur handler § 38. Herefter er den kontrasignerende (d.v.s. den foredragende) minister ansvarlig for, at den udfærdigede beslutning er identisk med den, der blev fattet i statsrådet, og for, at den ikke er stridende mod regeringsformen.

Til de ovennævnte to bestemmelser slutter sig §§ 106 og 107 om henholdsvis det retlige og det såkaldte politiske ansvar.

*) Bilag 8.

§ 106 fastlægger de tilfælde, i hvilke rigsdagens konstitutionsudskott skal beslutte tiltale ved rigsretten. Det drejer sig om de tilfælde, hvor utskottet ved den i § 105 omhandlede granskning af statsrådsprotokollerne finder, »att någon statsrådets ledamot, eller någon för tillfället förordnad föredragande, uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § av denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation å ett konungens beslut vägra.«

Når § 106 udtaler, at ministrene skal dømmes efter »allmän lag«, sigtes herved til en særlig ministeransvarlighedslov, jfr. »ansvarighetslag för statsrådets ledamöter, föredragande och konungens rådgivare i kommandomål« *); denne lov af 10. februar 1810 gælder i det væsentlige uændret og er nu stærkt forældet.

Ministeransvarlighedsloven omhandler i §§ 1-5 og 7-8 en række forbrydelser mod forfatningen og indeholder i § 6 en generel regel, hvorefter det med hensyn til forhold fra ministrenes side, som ikke er specielt opregnet i loven, beror på rigsdagen, om den vil gøre »anmälan« til kongen i overensstemmelse med regeringsformens § 107. Det bemærkes, at ministeransvarlighedsloven gennem dette system indebærer en — i forhold til udformningen af regeringsformens § 106 — meget snæver angivelse af det retlige ansvars område, og at den efter den overvejende statsretlige opfattelse ikke antages at kunne suppleres med almindelige strafferetlige regler. Grove forfatningsbrud er herefter straffri, og uden for loven falder forhold, der, hvis de blev begået af andre, ville være grove embedsforbrydelser.

Regeringsformens § 107, der er subsidier i forhold til § 106, bestemmer i stk. 1: »Skulle konstitutionsudskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos konungen skriftligen anmäla sin

önskan, att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord.«

Det i § 107 omhandlede ansvar betegnes sædvanligvis som et politisk ansvar, men karakteristiken er ikke ganske dækkende; dels omfatter § 107 tilfælde af retsbrud, nemlig sådanne, der ikke er omfattet af § 106 sammenholdt med ministeransvarlighedsloven, dels angiver den ikke formen for det egentlige politiske (parlamentariske) ansvar, som har udviklet sig uden for rammene af §§ 106 og 107. § 107 har ført til udviklingen af et specielt kontrolsystem, dechargeinstituttet, der er overtaget af finsk og norsk forfatningsret, men hvortil parallel næppe findes i andre lande.

2. Beslutning om *tiltale* træffes af konstitutionsudskottet, og justitieombudsmannen virker som anklager.

Domsmyndigheden tilkommer rigsretten, der efter regeringsformens § 102, jfr. § 106, i sager mod ministre består af præsidenten for Svea hovrätt, »presidenterna **uti** alla rikets kollegier«, fire justitieråd, hærchefen og flådechefen i hovedstaden, »tvenne de äldsta råd i Svea hovrätt« og »det äldsta råd i varje av rikets kollegier«. På grund af den siden regeringsformens gennemførelse skete omorganisation af centralforvaltningen hersker der nogen uklarhed om rigsrettens sammensætning.

3. Der har i Sverige været rejst ialt 5 rigsretssager: 1817-18, 1823, 1834-35, 1840-41 og 1853-54.

Den svenske ministeransvarsordning har flere gange været genstand for drøftelse i den svenske rigsdag.

Efter en motion i rigsdagen afgav konstitutionsudskottet den 8. maj 1952 en betænkning (nr. 24), hvori utskottet foreslog, at rigsdagen henstillede til regeringen at »föranstalta om en förutsättningslös utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet och för rigsdagen framlägga de förslag vartill utredningen kan föranleda.« Dette forslag vedtoges.

Denne henstilling forelagde regeringen for den svenske strafferetskomité, hvis betænkning af 1953 (SOU 1953:14) indeholder nogle bemærkninger af almindelig interesse om ministeransvaret (p. 341). Komiteen finder, at lovovertrædelser, der begås af ministre i deres embede, i princippet bør bedømmes på samme måde som embedsforbrydelser begået af embedsmænd, og at straffelovens almindelige be-

*) Bilag 8.

stemmelser om embedsforbrydelser derfor principielt bør gøres anvendelige også med hensyn til ministre; det findes upåkrævet i straffeloven at optage specielle bestemmelser vedrørende ministeransvar. Komiteen anser det dog for klart, at en vis begrænsning af det retlige ministeransvar er påkrævet (»samtliga fall av tjänstefel. . . böra sålunda icke beivras i straffrättslig ordning«), men finder, at denne begrænsning bør foretages gennem særlige påtaleregler. Komiteen fremhæver, at udformningen af disse regler beror på, hvorledes grænsedragningen mellem det retlige og det politiske ministeransvar bør foretages - et spørgsmål som efter komiteens mening må løses på grundlag af en overvejelse af ansvarsordningen i dens helhed.

Dette spørgsmål er omfattet af kommissoriet for den i 1954 nedsatte förfatningsutredning.

I statsrådsprotokollens bemærkninger vedrørende forfatningskomiteens nedsættelse gås der ikke nærmere ind på spørgsmålet om det retlige ministeransvar; der peges blot på uklarheden vedrørende rigsrettens sammensætning og på, at ministeransvarlighedsloven nu er forældet. Derimod gøres det politiske ansvarsspørgsmål, herunder forholdet mellem dechargeinstituttet og en eventuel grundlovsbestemmelse om det parlamentariske ansvar, til genstand for mere indgående drøftelser.

Finland.

1. Bestemmelser om ministrenes retlige ansvar findes i regeringsformens §§ 47 og 59 *) og i riksdagsordningen § 46, jfr. nedenfor, samt i to love, der har grundlovskarakter, nemlig *lov nr. 273 af 25. november 1922 om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder* *) og *lov nr. 274 af samme dato om riksätten*. Ifølge førstnævnte lovs § 7 er ministren ansvarlig,

»om han i utövningen av sitt ämbete till uppenbar olaglighet bidragit eller sådan befordrat;

om han till uppenbar skada för landet uppsåtligen missbrukat sin tjänsteställning, vilket förfarande är att betrakta såsom tjänsteförbrytelse; eller

om han eljest vidtagit tydligen lagstridig ämbetsåtgärd.«

En nærmere præcisering af disse handlinger findes ikke i loven, og denne fastsætter ikke,

hvilke foranstaltninger der kan træffes over for ministre, som ved rigsretten anses skyldige i handlinger af den nævnte karakter.

2. Beslutning om *tiltalerejsning* kan træffes af præsidenten (regeringsformens § 47) og af rigsdagen (rigsdagsordningens § 46). Indstilling om tiltalerejsning afgives af justitiekansleren og (til rigsdagen) af rigsdagens forfatningsudvalg. Justitiekansleren optræder som anklager på præsidentens vegne, justitieombudsmanden på rigsdagens.

Domsmyndigheden tilkommer rigsretten, der består af præsidenten i højsta domstolen (formand), samtlige hovrätters præsidenter, en juridisk professor samt seks medlemmer, valgt af rigsdagen.

3. I tiden siden 1922 har rigsretten 3 gange behandlet sager mod ministre for lovstridige embedshandlinger, jfr. justitiekanslerens beretning for 1933, p. 86-87, og rigsdagens justitieombudsmands beretning for 1952, p. 27-43. Den 8. november 1960 vedtog den finske rigsdag at rejse rigsretssag mod 3 tidligere ministre for angribelige finansielle transaktioner ved opførelsen af et jordemoderinstitut. Ved rigsrettens dom af 14. december 1961 blev to af de tiltalte idømt bøder svarende til henholdsvis 8000 og 1700 kr., medens den tredje frifandtes.

Der foreligger ikke oplysning om overvejelser vedrørende revision af ansvarlighedsloven.

Island.

1. Ifølge § 14 i *den islandske grundlov* af 17. juni 144 er ministrene ansvarlige for regeringens førelse, og deres ansvarlighed fastsættes ved lov. Efter at Island i 1903 havde fået sin egen minister med bopæl i Reykjavik, gennemførtes loven af 4. marts 1904 om den islandske ministers ansvarlighed*); denne lov gælder stadig og antages at omfatte samtlige ministre.

Ifølge lovens § 1 er en minister ansvarlig for enhver embedsforsømmelse, hvorved han forsætligt eller groft uagtsomt »er kommet i mod sætning til landets grundlov eller andre love, eller på anden måde har sat offentlighedens eller den enkeltes velfærd på spil.« I loven opregnes en række eksempler på sådanne overtrædelser, som alle kan straffes med embedsfortabelse eller under formildende omstændigheder med bøder indtil 5.000 kr. Har ministeren tillige overtrådt den almindelige straffe-

*) Bilag 9.

*) Bilag 10.

lov, lægges straffen efter denne lov til straffen efter ministeransvarlighedsloven.

Erstatningsansvar ifaldes efter § 7 for tab forvoldt offentligheden eller enkeltperson ved forsømmelighed eller ved strafbare handlinger og pådømmes efter de almindelige erstatningsregler.

2. Altinget kan ifølge § 14 i grundloven rejse *tiltale* mod ministrene for rigsretten, hvorom nærmere regler er fastsat i lov af 20. oktober 1905. *Rigsretten* består af 6 jurister, nemlig de 3 dommere i landsoverretten, såfremt de ikke er altingsmedlemmer, og derudover så mange af de ældste jurister i landet, som ikke er medlem af regering eller Alting, at det nævnte antal af 6 jurister opnas, samt 24 mænd valgt af sysler og byråd. Tiltalerejsning kræver vedtagelse i det forenede Alting, der desuden udpeger en anklager.

3. Der har ikke været rejst rigsretstiltale mod ministre efter loven af 1904.

Spørgsmålet om en revision af loven af 1904 og eventuelt samtidig af loven af 1905 om rigsretten vil blive overvejet i det udvalg, der er nedsat til revision af Islands grundlov.

Storbritannien.

1. Der gælder *ingen særlig ministeransvarlighedslov*. Ministrene anses for både erstatnings- og strafferetligt ansvarlige for deres embedsførelse.

Et ansvar, der gøres gældende i impeachment-systemets form, jfr. nedenfor, antages ikke at være begrænset til forhold, som efter almindelige regler er ansvarsbegrundende; efter det nævnte system kan straf idømmes for handlinger, der er lovlige, men som efter en friere målestok findes skadelige for staten, og straffen kan fastsættes arbitrært.

Med hensyn til erstatningsansvar hæfter staten efter »The Crown Proceedings Act« af 1948 for sine organer, herunder ministrene.

2. Ansvar mod ministre kan gøres gældende i *ordinær procesform* ved de almindelige domstole.

Det anses for tvivlsomt, om *impeachment* sættes i værk, hvorefter underhuset optræder som anklager og overhuset som dommer, og som anvendtes sidste gang i 1805 (mod Lord Melville), fortsat er gældende, men det synes at være den overvejende opfattelse, at det stadig er anvendeligt.

Efter dette system, der er udviklet i praksis

og aldrig reguleret ved skrevne regler, afgør overhuset først skyldspørgsmålet. Selv om dette besvares bekræftende, fastsætter overhuset kun straf, såfremt underhuset fremsætter begæring herom.

3. Impeachment har som nævnt ikke været anvendt siden 1805.

Spørgsmålet om den juridiske ministeransvarlighed har ikke været genstand for reformovervejelser i nyere tid. I den statsretlige litteratur betragtes dette ansvar som ganske sekundært i forhold til det politiske ansvar.

U.S.A.

1. Der gælder *ingen særlig ministeransvarlighedslov*. I forfatningens art. II, sect. 4, bestemmes: »The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.« Bestemmelsen hjemler ikke andre sanktioner end afsættelse.

Det anses for tvivlsomt, om afsættelse i impeachment-form kun kan ske, hvis det påtalte forhold er strafbart efter almindelige regler, eller også kan finde sted, blot forholdet findes skadeligt for staten, smig. ovenfor om den engelske impeachment-ordning.

2. Efter impeachment-systemet har repræsentanternes hus anklagemyndighed og senatet domsmyndighed.

3. Impeachment har kun været anvendt overfor en minister een gang, i 1876.

Spørgsmålet om reformer vedrørende den retlige ministeransvarlighed har ikke været aktuelt i nyere tid.

Canada.

1. Der gælder *ingen særlig ministeransvarlighedslov*. Ministrene anses for erstatnings- og strafferetligt ansvarlige på samme måde som andre statsmyndigheder.

2. Der foreligger ikke oplysninger om den processuelle ordning.

3. »Trials of Impeachment« har aldrig fundet sted i Canada.

Spørgsmålet om ministeransvarlighed er ikke genstand for reformovervejelser.

Holland.

1. Ved ændringen i 1840 af den nederlandske forfatning af 29. marts 1814 indførtes ministerkontrasignatur med et hertil knyttet retligt

ansvar. I overensstemmelse hermed gennemførtes den 22. april 1835 en lov om *ministrenes ansvarlighed* *), indeholdende regler om ansvar til straf og erstatning for forskellige forhold, hvorved ministre handler i strid med grundloven eller andre retskrifter. Straffene er landsforvisning fra 3-10 år eller fængsel fra 3 måneder til 3 år samt embeds- og rettighedsforbød. Sager vedrørende erstatningsansvar henvises til de almindelige domstole.

2. Adgangen til at *rejse tiltale* tilkommer ifølge grundloven og loven af 1855 kongen eller andetkammeret, og sagen *på dømme* s af Det Høje Råd (højesteret). 10 af rådets medlemmer deltager i påkendelse af sagen. Såfremt andetkammeret har vedtaget ikke at rejse tiltale, er kongen bundet heraf.

3. Der har ikke været rejst tiltale mod nogen minister efter loven af 1855.

Efter de foreliggende oplysninger har der ikke været reformovervejelser vedrørende reglerne om ministeransvar.

Belgien.

1. Ifølge § 90, stk. 2, i den belgiske forfatning af 1831 **) skal »ved lov bestemmes de tilfælde, hvori ansvar pådrages og den straf, ministre skal idømmes, samt proceduren, der skal anvendes...«. Endvidere udtales det i § 139, »at det hurtigst muligt ved særskilte love er påkrævet at ordne følgende forhold: ... 5) ministrenes og andre af statsmagtens embedsmænds ansvarlighed«. Der er imidlertid aldrig gennemført nogen *ministeransvarlighedslov*.

2. Ifølge forfatningens § 90 har repræsentanternes kammer ret til at anklage ministre og indstævne dem for kassationsretten (højesteret). Kongen har ingen adgang til at rejse tiltale.

Erstatningssager mod ministre, der anlægges i tilslutning til en straffesag for kassationsretten, er underkastet samme kompetence- og procedureregler som straffesagen. Andre erstatningssøgsmål henhører under de almindelige domstole.

3. Der har efter det oplyste kun i eet tilfælde (i 1848) været rejst tiltale mod en minister ved kassationsretten. Sagen angik spørgsmålet om ansvar for underordnede handlinger.

Spørgsmålet om gennemførelse af en mini-

*) Bilag 11.

**) Bilag 12.

steransvarlighedslov har ikke været taget op til kommissionsbehandling eller til drøftelse i parlamentet.

Frankrig.

1. De franske ministre er principielt undergivet et strafferetligt og civilretligt ansvar for deres embedsførelse. Der gælder *ingen særlig ministeransvarlighedslov*.

Med hensyn til straf er ifølge forfatningen af 4. oktober 1958 præsidenten kun ansvarlig for højforræderi, medens regeringsmedlemmerne er ansvarlige for, hvad der efter de på gernings-tidspunktet gældende love er »crimes« eller »délits«.

For så vidt angår civilretligt ansvar over for staten gælder principielt, at en minister er økonomisk ansvarlig for afholdelse af ubevilgede udgifter, men et sådant ansvar er praktisk taget aldrig gjort gældende.

Efter retspraksis anses ministre ikke for erstatningsansvarlige over for borgerne for ikke-strafbare, skadegørende handlinger.

2. Forfatningen af 1958 opretholder en rigsretsordning svarende til den, der indførtes ved forfatningen af 1946.

Beslutning om *tiltale* skal træffes i begge parlamentariske forsamlinger.

Domsmyndigheden tilkommer en rigsret »la Haute Cour de Justice«, bestående af 24 dommere, hvoraf nationalforsamlingen og senatet vælger hver 12 blandt deres medlemmer. Om denne domstol gælder en særlig lov af 2. januar 1959.

Denne lov bestemmer, at civile søgsmål ikke kan anlægges for domstolen; erstatningssager efter søgsmål, der har været anlagt for rigsretten som følge af »crimes« eller »délits«, kan kun indbringes for de civile domstole.

3. Hverken under forfatningen af 1946 eller den nugældende forfatning har rigsretten været i funktion. Også det civilretlige ansvar er efter det oplyste uden nævneværdig praktisk betydning.

Der foreligger ingen oplysninger om reformovervejelser vedrørende ministeransvarlighed.

Italien.

1. Der gælder *ingen særlig ministeransvarlighedslov*. Ministrene er undergivet de almindelige civilretlige og strafferetlige ansvarsregler.

Med hensyn til strafansvar bestemmer art. 15

i forfatningslov nr. 1 af 11. marts 1953: »De bestemmelser, der indeholdes i straffelovgivningen vedrørende tilstedeværelsen af en forbrydelse, strafbarheden og muligheden for strafforfølgning, kan finde anvendelse i processer mod konseilspræsidenten og ministrene, men retten kan forøge straffen med indtil en trediedel, selv udover den fastsatte strafferamme, i tilfælde hvor omstændighederne viser en særlig graverende forbrydelse. Retten kan ligeledes pålægge sådanne forfatningsmæssige og administrative straffe, som står i forhold til gerningen.«

2. Efter forfatningens art. 96 tilkommer *anklagemyndigheden* det samlede parlament. Efter art. 134 er *domsmyndigheden* hos forfatningsdomstolen, der har flere andre kompetencer, og som ved behandlingen af sager mod ministre suppleres med 16 medlemmer, der vælges af parlamentet, og som skal opfylde betingelserne for valgbarhed til senatet.

3. Der er intet oplyst om ministeransvarlighedens praktiske betydning eller om reformovervejelser.

Den tyske Forbundsrepublik.

1. Efter *forbundsforfatningens* *) art. 61 kan såvel forbundsdagen som forbundsrådet – med kvalificeret majoritet – anklage *forbundspræsidenten* ved forbundsforfatningsdomstolen for forsætlig overtrædelse af forbundsforfatningen eller andre forbundslove. Domstolen kan træffe bestemmelse om embedsfortabelse, men ikke idømme straf eller erstatning.

Forbundskansleren fastlægger efter art. 65 retningslinierne for regeringens politik og er ansvarlig herfor. Herved sigtes imidlertid ikke til et retligt ansvar, men til det politiske ansvar i henhold til art. 67, hvorefter forbundsdagen kan give forbundskansleren et mistillidsvotum i den form, at den ansøger forbundspræsidenten om at afskedige kansleren og vælger en ny kansler; præsidenten er da pligtig at efterkomme afskedsansøgningen og godkende valget af den nye kansler.

I art. 65 bestemmes, at hver *forbundsminister* inden for de af kansleren fastsatte retningslinier leder sit forretningsområde på sit eget ansvar. Hermed sigtes imidlertid kun til ansva-

ret over for forbundskansleren. Den enkelte minister er ikke politisk ansvarlig over for forbundsdagen eller forbundsrådet, og han kan – lige så lidt som kansleren – anklages af forbundsdagen eller forbundsrådet for forfatningsdomstolen.

Efter § 8 i lov af 17. juni 1953 om den retlige stilling for forbundsregeringens medlemmer kan der ikke gennemføres disciplinærsager mod ministre.

2. Der har ikke siden forbundsforfatningens gennemførelse (23. maj 1949) været spørgsmål om at ændre reglerne om ministeransvarlighed.

Østrig.

1. Der gadder *ingen særlig ministeransvarlighedslov*, men *forbundsforfatningen* indeholder visse materielle regler om ministrenes ansvar.

Efter art. 76 er forbundsregeringens medlemmer ansvarlige over for nationalrådet i henhold til art. 142, der i stk. 1 bestemmer, at forfatningsdomstolen afgør sager vedrørende forbunds- og landsorganers forfatningsmæssige ansvarlighed for de ved deres embedsvirksomhed skete retskrænkelser. Denne bestemmelse vedrører ikke straffbare retskrænkelser. Sanktionerne er efter artiklens 4. stk. embedsfortabelse og under skærpende omstændigheder tillige tidsbegrænset fortabelse af de politiske rettigheder.

Efter art. 143 omfatter forfatningsdomstolens kompetence imidlertid også straffbare forhold, som står i forbindelse med embedsvirksomhed. I disse tilfælde kan domstolen ved siden af de i art. 142, stk. 4, nævnte sanktioner anvende straffelovens bestemmelser.

2. *Anklagemyndigheden* tilkommer nationalrådet: (art. 72) og *domsmyndigheden* — som nævnt — forfatningsdomstolen, der desuden har flere andre kompetencer. Forfatningsdomstolen består af en præsident, en vicepræsident og 12 medlemmer. Forbundspræsidenten udnævner samtlige dommere, heraf 3 efter indstilling af nationalrådet og 3 efter indstilling af forbundsrådet (de øvrige efter forbundsregeringens indstilling).

3. Der har aldrig ved forfatningsdomstolen været ført sager mod ministre.

Spørgsmålet om ministeransvarlighed har ikke været genstand for overvejelse i de seneste år.

*) Bilag 13.

Schweiz.

1. Den 14. marts 1958 gennemførtes »*Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten*«.

Med hensyn til *erstatningsansvar* indeholder loven ret indgående regler i art. 3-12. Forbundet er ansvarligt, uanset om der foreligger skyld hos vedkommende myndighedsperson, og har kun regreskrav over for denne, hvis han har gjort sig skyldig i forsægtigt eller groft uagtsomt forhold.

Derimod indeholder loven ingen materielle *straffere gier*. I art. 13 bestemmes således: »For den strafferetlige forfølgning af embedsmænd

på grund af forbrydelser og forseelser, som de har forøvet i deres embedsstilling, gælder de særlige forbundsretlige forskrifter.« Denne bestemmelse gælder også ministre, jfr. art. 2, stk. 1.

2. *Påtalen* er efter art. 14 betinget af en bemyndigelse fra de to rådsforsamlinger (nationalråd og stænderråd), der forbereder sagen ved nedsættelse af en undersøgelseskommission.

Påtalen kan finde sted ved *forbundsdomstolen*, og den forenede forbundsforsamling udpeger da en overordentlig forbundsadvokat til at føre sagen.

3. Der foreligger ingen retsafgørelser efter loven af 1958.

Kapitel VII.

KOMMISSIONSFLERTALLET'S REDEGØRELSE FOR PROBLEMERNE I FORBINDELSE MED MINISTRENE'S ANSVAR FOR REGERINGENS FØRELSE

I det kommissorium, som er fastsat for kommissionen, er det pålagt denne at give en redegørelse for problemerne vedrørende ministrenes ansvar, herunder deres ansvar som selvstændige forvaltningschefer.

Kommissionen går ud fra, at der hermed sigtes dels til en forfatningspolitisk vurdering af det retlige ministeransvars funktion og betydning under de nuværende forfatningsforhold, dels til en fremstilling af problemerne vedrørende ministrenes retlige ansvar efter gældende ret. I sidstnævnte henseende går man endvidere ud fra, at kommissoriet ikke fordrer en stillingtagen i enkeltheder til samtlige ansvarsproblemer. Kommissionen indskrænker sig derfor til at pege på de mere væsentlige problemer og angive hovedsynspunkter for deres løsning.

Et *mindretal* i kommissionen {Poul Meyer} kan ikke tiltræde de i dette kapitel indeholdte hovedbetragtninger.

I. Forfatningspolitisk vurdering af det retlige ministeransvars funktion og betydning.

1. Ansvarsbegrebet.

Det retlige ansvar udgør alene et udsnit af ministeransvaret, og bedømmelsen af dets funktion og betydning bliver derfor i første række en vurdering af, hvilken plads det udfylder i den samlede ansvarsordning. Under hensyn hertil vil det være påkrævet indledningsvis at gøre nogle bemærkninger om ministeransvarets og de forskellige ansvarsformers begreb.

Ordet *ministeransvar* anvendes i to principielt forskellige betydninger. Undertiden - og vel oftest — anvendes det som en fællesbetegnelse for de misbilligende reaktioner (straf m. v.), der kan iværksættes over for ministre i anled-

ning af deres embedsførelse. Men med en sprogbrug som f. eks.: »Finansministeren har ansvaret for beslutningen« tilkendes blot en personel afgrænsning af, mod hvem et *eventuelt* ansvar (i den førstnævnte betydning — d. v. s. en reaktion) må gøres gældende. Nedenfor benyttes udtrykket ansvar som et sanktionsbegreb.

Traditionelt sondres mellem et *retligt* og et *politisk ministeransvar*. Sondringen er ikke helt fast. Betegnelsen *parlamentarisk ansvar* anvendes i forskellige betydninger, jfr. nedenfor.

Flertallet finder det mest hensigtsmæssigt at anvende begreberne retligt og politisk ansvar i følgende betydninger:

a) *Det retlige ansvar* er det ansvar til straf, erstatning eller andre reaktioner af traditionel retlig type, som gøres gældende i den i grundloven foreskrevne judicielle form, hvorefter kongen eller folketinget påtaler, og rigsretten dømmer.

b) *Det politiske ansvar* omfatter samtlige andre misbilligende reaktioner, som anvendes over for en minister i anledning af hans embedsførelse.

Der kan inden for det politiske ansvar sondres mellem ansvaret over for folkerepræsentationen og ansvaret over for andre. Ansvaret over for folkerepræsentationen (*det parlamentariske ansvar i vidforstand*) omfatter en række forskellige reaktioner, således angreb i taler i tinget under behandlingen af forslag eller i forbindelse med spørgsmål eller forespørgsler, kritik under samråd i folketingsudvalg eller særlige kontrollerende udvalg eller kommissioner, kritiske udtalelser i udvalgsbetænkninger, dagsordensvedtagelser med deres forskellige formuleringsvariationer, og den kulmination af det politiske ansvar, som repræsenteres af mistillidsvota, hvis virkning er ministerens eller regerin-

gens afgang, jfr. grundlovens § 15 (*det parlamentariske ansvar i snæver forstand*).

Regeringens politiske ansvar over for andre end folkerepræsentationen omfatter navnlig kritik i pressen og på offentlige møder samt i henvendelser til regeringen fra forskellige organisationers side.

2. Ministeransvarets funktion.

Forholdet mellem det retlige og det politiske ansvar.

Ansvarsordningen har to principielt forskellige funktioner, en retlig og en politisk. Den virker i retning af at sikre legaliteten i ministrenes embedsførelse, og den giver folkerepræsentationen, befolkningen og dennes forskellige - ideologisk bestemte eller interessebestemte — grupper en indflydelse på regeringens sammensætning og dens politik.

Fordelingen af disse funktioner på de to ansvarsformer, det retlige og det politiske ansvar, beror i første række på, om parlamentarismen er anerkendt som system for regeringsdannelsen, men også i betydelig grad på den almindelige sociale, økonomiske og kulturelle udvikling i samfundet, jfr. nedenfor p. 65.

Under en forfatningsordning, der ikke anerkender parlamentarismen som princip for regeringsdannelsen, men bygger på magtfordelingslæren i dens klassiske form, vil det retlige ansvar kunne spille en central *politisk* rolle. Rigsretstiltale og finansiel bevillingsmyndighed er her magtmidler, der skal sikre folkerepræsentationens politiske stilling over for regeringen og være modstykker til dennes forfatningsmæssige magtbeføjelser (opløsningsret og vetoet i lovgivningsspørgsmål *). Der kan til illustration heraf peges på den betydning, rigsretsinstitutionen fik i Norge, hvor rigsretssagen i 1884 mod ministeriet Selmer banede vejen for parlamentarismens anerkendelse. Når den danske rigsretsinstitution ikke fik en tilsvarende betydning under de politiske kampe i slutningen af forrige århundrede, må det navnlig ses i sammenhæng med 1866-grundlovens regler om rigsrettens og landstingets sammensætning.

Med parlamentarismens anerkendelse og dette systems konsekvenser for det almindelige politiske forhold mellem folkerepræsentation og regering udspiller rigsretsinstitutionen sin rolle som

magtpolitisk instrument; denne rolle overtages af mistillidsvotum og andre politiske reaktioner, som folkerepræsentationen kan bringe i anvendelse over for regeringen.

Der er grund til at fremhæve, at den parlamentariske ansvarsordnings betydning ikke alene ligger deri, at en effektiv reaktion - regeringens afgang — kan iværksættes uden anvendelse af rigsretsproceduren. Muligheden for denne reaktions anvendelse har en væsentlig præventiv betydning, der medfører, at det politiske ansvar, som folkerepræsentationen kan gøre gældende over for ministrene uden ligefrem at fremtvinge deres afgang, får en øget slagkraft. Det politiske ansvar som helhed — over for folkerepræsentationen - bliver således effektiviseret. Men endnu vigtigere er det parlamentariske systems indirekte betydning for det almindelige politiske magtforhold mellem regering og folkerepræsentation. Regeringen må — for at bevare sin stilling - føre en politik, *c.æ.* i sine hovedlinier kan støttes af flertallet i folkerepræsentationen, og denne vil på sin side søge at kontrollere, at en sådan politik føres. Dette er den selvfølgelig baggrund for udviklingen af de parlamentariske kontrolfunktioner, der har været karakteristiske for forfatningsudviklingen efter parlamentarismens anerkendelse, og som der næppe er tilstrækkelig grund til her at fremstille i enkeltheder.

Det følger af det her anførte, at flertallet er uenig i den af *mindretallet* (Poul Meyer), p. 81 f., anlagte vurdering af det politiske ansvar. Mindretallet hævder, at det parlamentariske ansvar i snæver forstand (grundlovens § 15) for så vidt angår den enkelte minister blot er en fiktion, og at det samme stort set gælder andre former for parlamentarisk ansvar. Mindretallets hovedbetragtning er, at regeringen som helhed, når der er spørgsmål om parlamentarisk ansvar mod en enkelt minister, vil stille sig solidarisk med denne, og at situationen derfor vil få karakter af en rent partipolitisk kamp mellem regering og opposition. Mindretallet synes her at bortse fra den præventive virkning, der er knyttet til de forskellige reaktionsmåder, som det parlamentariske ansvar (i vid forstand) omfatter. Det er vel rigtigt, at en regering ved at stille sig solidarisk med en kritiseret minister kan afværge et mistillidsvotum til denne. Men det må herved fremhæves, dels at en regering ikke på tilsvarende måde vil kunne afværge de andre reaktioner, som det politiske ansvar omfatter, f. eks. angreb i taler i tinget, kritik under

*) Det er konsekvent i forhold til dette synspunkt, når retligt ansvar efter ældre fremmede forfatninger (Belgien, England, Norge) kan gøres gældende i anledning af skadelige handlinger eller undladelser, selv om disse ikke er retsstridige.

samråd i udvalg, kritiske udtalelser i betænkninger samt dagsordensvedtagelser, dels af afværgelsen af mistillidsvotum ikke betyder, at vedkommende minister unddrages politisk ansvar; rent bortset fra det politiske ansvar, der ligger i den forudgående kritik, som ministeren har været udsat for, kan den iværksatte aktion (forslag om mistillidsvotum), selv om den ikke fører til ministerens (øjeblikkelige) afgang, dog påvirke hans politiske stilling, herunder hans stilling i regeringen.

Til de ovenfor anførte betragtninger vedrørende det politiske ansvar over for folkerepræsentationen må føjes, at den udvikling i samfundet, som i tid falder sammen med parlamentarismen, har styrket ministrenes politiske ansvar i dette begrebs videste betydning. Kommissionens flertal skal indskrænke sig til at pege på følgende: Der er i den omhandlede periode sket en omfattende foreningsdannelse, herunder dannelse af såkaldte interesseorganisationer, der langt fra altid følger partipolitiske linier. Der er gennem udviklingen af presse, radio m. v. skabt øgede praktiske muligheder for, at befolkningens, dens organisationers og andre gruppers synspunkter kan komme til orde og blive vægtige led i den offentlige debat. Befolkningen viser en større årvågenhed over for samfundsspørgsmål og en mindre tilbøjelighed til ukritisk at acceptere autoriteternes stillingtagen til disse spørgsmål. Alt dette betyder, at muligheden for ved ikke-retlige midler at øve indflydelse på eller reagere imod den enkelte ministers eller regeringens politik er stærkt forøget. Sådanne reaktioners effektivitet beror naturligvis i første række på deres evne til at påvirke de partipolitiske magtforhold. De kan påvirke offentlighedens bedømmelse af partier og politikere og dermed partiernes valgresultater. Også med hensyn til denne ansvarsform gælder, at dens betydning ikke alene ligger i, at den indebærer effektive reaktioner, men også i den præventive virkning, som muligheden for disse reaktioners anvendelse medfører.

Det kan herefter fastslås, at det, der i dette afsnits indledning blev betegnet som ansvarsordningens politiske funktion, gennem den udvikling, som er sket i det sidste halve århundrede, er flyttet fra det retlige til det politiske ansvars område, og at der samtidig er sket en meget væsentlig effektivisering af denne ansvarsfunktion.

Den stedfundne udvikling indebærer endvidere en væsentlig begrænsning af mulighederne

for, at der overhovedet opstår politiske situationer, som kan give anledning til rigsretstiltale. Man skal herved kun pege på, at de tre første af de fire danske rigsretssager var af født af politiske forhold, som ikke kunne forekomme under parlamentarisk styre, og at de spørgsmål, der var centrale i forrige århundredes debat om grundlag for rigsretstiltale, er bortfaldet eller i det væsentlige har mistet praktisk betydning; ved grundloven af 1915 er det fastslået, at bevillingslove ikke kan gives som foreløbige love, og gennem finansudvalgets virksomhed er adgangen til afholdelse af udgifter, der ikke har forudgående hjemmel på bevillingslov, lagt i forholdsvis faste rammer.

Det følger af det ovenfor anførte, at en vurdering af det retlige ansvars betydning i dag må foretages ud fra helt andre betragtninger end de politiske magtbalance-synspunkter, som kunne gøres gældende før parlamentarismens anerkendelse. Vurderingen må ske på et mere neutralt, retligt plan ud fra synspunkter, der er beslægtet med synspunkterne omkring tjenestemandsansvaret. Udviklingen har omplaceret rigsretsansvaret. Det har mistet sin plads i den politiske magtkamp mellem parlament og regering og er reduceret til et retligt embedsansvar i en snævrere betydning; dets funktion er begrænset til det, der ovenfor er betegnet som den *retlige* funktion: at medvirke til sikring af legaliteten i ministrenes embedsførelse.

Men heller ikke denne funktion er upåvirket af den politiske ansvarsordning, som har udviklet sig. Ved den nærmere overvejelse af spørgsmålet om, hvorvidt der i praksis bliver plads for et retligt ansvar ved siden af ministrenes politiske ansvar, navnlig deres politiske ansvar over for folkerepræsentationen, kan man tage udgangspunkt i de to ansvarsformers grundlag. Grundlaget for det politiske ansvar over for folkerepræsentationen er en handlings eller undladelses politiske uforsvarlighed efter folkerepræsentationens dom; om handlingen eller undladelsen er retmæssig eller retsstridig er principielt uden betydning. Det retlige ansvars grundlag er derimod efter gældende ret alene retsstridige forhold (og om en ændring på dette punkt kan der næppe blive spørgsmål). For så vidt angår retsstridige forhold er der således mulighed for anvendelse af såvel retligt som politisk ansvar. Det er uden videre klart, at den eksisterende mulighed for anvendelse af et effektivt politisk ansvar reducerer behovet for

anvendelse af retligt ansvar. På den anden side vil det politiske ansvar ikke fuldstændigt kunne overflødigsgøre det retlige: 1) i visse tilfælde vil det politiske ansvar være en utilstrækkelig reaktion, der bør suppleres med et retligt ansvar, 2) i andre tilfælde vil et retsstridigt forhold fra en ministers side ikke medføre noget politisk ansvar; grunden hertil kan være, at forholdet først opdages efter ministerens afgang, eller at først et nyt folketingsflertal, der er udgået af et nyvalg, som har medført regeringsskifte, finder, at der er grund til tiltale-rejsning. Hertil må føjes, at selve eksistensen af regler om retligt ansvar som supplement til den politiske ansvarsordning vel må påregnes at kunne have nogen præventiv værdi og for så vidt betyde en vis betryggelse af legaliteten i ministrenes embedsførelse. Det er dog vanskeligt at skønne over, i hvilket omfang reglerne om retligt ansvar styrker den præventive effekt, som allerede er knyttet til det politiske ansvar.

Den ovenfor anlagte vurdering af rigsrets-ansvaret, hvorefter dets praktiske betydning i væsentlig grad er begrænset gennem den styrkelse af det politiske ansvar, som har fundet sted efter parlamentarismens indførelse, bekræftes af erfaringen. I de 112 år, der er forløbet siden junigrundlovens gennemførelse, er der rejst ialt fire rigsretssager, og om de tre sager, som gennemførtes i forrige århundrede, gælder - som nævnt ovenfor - at de var produkter af politiske konfliktsituationer, der ikke kan forekomme under parlamentarisk styreform. I de 60 år efter parlamentarismens anerkendelse er der kun rejst een rigsretssag.

Det materiale, som kommissionen har tilvejebragt fra andre lande med tilsvarende forfatningsforhold, viser — som det fremgår af kap. VI - et ganske lignende billede. Bortset fra Finland har intet af de pågældende lande efter de foreliggende oplysninger haft rigsretssager i nyere tid. Kun i Island og Sverige er der spørgsmål om lovgivningsmæssige reformer vedrørende det retlige ministeransvar, og der er grund til at pege på, at der i disse lande ikke er tale om en speciel reform af reglerne om rigsretsansvar, men om en almindelig forfatningsrevision, hvori spørgsmålet om ministeransvar, herunder navnlig det politiske ansvar, er et led.

3. Ministeransvar og ombudsmandskontrol.

Efter ombudsmandsloven af 1954 § 4 omfatter ombudsmandens virksomhed også mini-

strene. Ombudsmanden kan altså i overensstemmelse med lovens regler gennemføre undersøgelser af ministrenes embedsførelse. Han kan imidlertid ikke pålægge ministrene ansvar, og han kan ej heller bestemme, at der skal rejses rigsretssag imod en minister, jfr. herved lovens § 9, stk. 1. Derimod kan ombudsmanden efter § 9, stk. 3, »altid over for den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen«, og efter § 9, stk. 1, i instruksen for ombudsmanden, jfr. bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962, kan han over for folketingets ombudsmands-udvalg afgive indstilling om, at en minister drages civilretligt eller strafferetligt til ansvar for sin embedsførelse.

Efter flertallets opfattelse betyder ombudsmandsinstitutionens indførelse en yderligere begrænsning af rigsretsansvarets betydning. Dette beror navnlig på to forhold. For det første betyder ombudsmandens undersøgelser tilvejebringelse af et fastere grundlag for det politiske ansvar og for så vidt en styrkelse af dette ansvar. For det andet er der med ombudsmandsinstitutionen i en vis forstand mstitueret en tredje ansvarsform - ved siden af det retlige ansvar og det politiske ansvar i traditionel forstand. De udtalelser om en sags behandling eller afgørelse, som ombudsmanden kan fremsætte efter den ovenfor nævnte bestemmelse i lovens § 9, stk. 3, vil typisk reelt virke som »i rettesættelser«, og der er næppe tvivl om, at den foreliggende mulighed for ombudsmandsundersøgelser m. v. har en præventiv virkning, som ikke er mindre end rigsretsansvarets. På den anden side kan heller ikke ombudsmandskontrollen ganske overflødigsgøre det retlige ansvar. Ombudsmandens udtalelse om en sag og det politiske ansvar, denne udtalelse eventuelt danner grundlag for, vil ikke altid være en tilstrækkelig reaktion. Processuelle hensyn kan tilsi-ge, at rigsretsproceduren foretrækkes fremfor ombudsmandens behandling af sagen. Hertil kommer, at visse sager efter deres beskaffenhed kan være mindre egnet til behandling af ombudsmanden. Specielt vedrørende sager, hvori der er spørgsmål om en ministers tilsidesættelse af sine pligter i forhold til folketinget, rejser der sig spørgsmål såvel om ombudsmandens kompetence som om, hvorvidt det er forfatningspolitisk hensigtsmæssigt, at de behandles af ombudsmanden. Om dette; spørgsmål har folketingets ombudsmand afgivet den som bilag 14 gengivne redegørelse til kommissionen (jfr. p. 124).

II. Problemer vedrørende ministrenes retlige ansvar efter gældende ret.

Kommissionens flertal skal indledningsvis pege på følgende to principielt forskellige sæt af problemer:

1) Under hvilke betingelser kan en handling eller undladelse *henregnes* til en minister, således at han bærer ansvaret for handlingen eller undladelsen? - Problemet er her navnlig, i hvilket omfang en minister bærer ansvaret for handlinger, til hvilke han ikke selv er den umiddelbare ophavsmand (navnlig handlinger foretaget af andre ministre eller af underordnede); spørgsmålet kan således rubriceres under den straffe- og erstatningsretlige lære om medvirken.

2) Under hvilke betingelser er en handling eller undladelse ansvarsbegrundende?

A. Under hvilke betingelser kan en handling eller undladelse henregnes til en minister, således at han bærer ansvaret for handlingen eller undladelsen?

1. Ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse.

Det følger af grundlovens § 14, at enhver minister, der har kontrasigneret en kongelig beslutning, bærer ansvaret (som »gerningsmand«) for beslutningen. Flertallet er - på linie med den almindelige opfattelse i den statsretlige teori - af den mening, at § 14 ikke på udtømmende måde gør op med ansvaret for kongelige beslutninger. Hvorvidt andre ministre end den kontrasignerende er ansvarlige, må bero på de erstatningsretlige og strafferetlige regler om medvirken — for strafansvarets vedkommende på straffelovens § 23, hvorefter »Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen«. Det er klart, at denne bestemmelse vil omfatte den minister, der har foreslået, tilskyndet til eller tilrådet en beslutning. I overensstemmelse med den almindelige strafferetlige teori og praksis må det imidlertid antages, at passivt forhold efter omstændighederne kan ligestilles med den aktive medvirken, straffelovens § 23 har for øje. Spørgsmålet herom vil navnlig foreligge, hvis sagen er behandlet i statsråd (ministerråd) eller ministermøde*). Den minister, der har und-

ladt at protestere mod en beslutning, vil antagelig kunne blive ansvarlig for beslutningen, hvis denne er et væsentligt led i regeringens principielle politik. Og det samme tør formentlig antages, hvis beslutningen, uanset at den falder uden for den pågældende ministers forretningsområde, dog berører dette; der sigtes herved til tilfælde, hvor nærbeslægtede sagsområder hører under forskellige ministerier. Denne opfattelse er videregående end bestemmelsen i § 3 i ministeransvarlighedsloven af 1939 (»forslag, råd eller stemme«), men på den anden side mindre vidtgående end tidligere forslag til ministeransvarlighedslov, der generelt gjorde den minister, som i statsråd havde undladt at gøre indsigelse mod en beslutning, ansvarlig for denne. Er sagen ikke behandlet i statsråd eller ministermøde, kan en minister, der hverken har foreslået eller kontrasigneret den kongelige beslutning, formentlig kun blive ansvarlig, hvis han var bekendt med forberedelsen af beslutningen, og denne vedrørte hans forretningsområde, jfr. ovenfor.

2. Ansvar for udførelsen af en af en anden minister kontrasigneret kongelig beslutning.

Til dette spørgsmål er der ikke taget stilling ved grundlovens § 14. Heller ikke den almindelige strafferetlige medvirkensregel i straffelovens § 23 er anvendelig, idet denne bestemmelse alene omfatter forudgående og samtidig medvirken. Den udførende ministers forhold er således kun ansvarsbegrundende som selvstændigt delikt. Med hensyn til spørgsmålet, om forholdet som sådant kan være ansvarsbegrundende, mener kommissionens flertal at kunne tilslutte sig de hos *Poul Andersen*, p. 206 f, og *Ross I*, p. 382, anførte synspunkter.

3. Ansvar for andre ministres beslutninger.

Med hensyn til beslutninger, der træffes af ministre (uden kongelig resolution), finder behandling i statsråd ikke sted. Med den forskel, der følger heraf, kan der henvises til det under pkt. 1 anførte, herunder bemærkningerne vedrørende den ansvarsmæssige betydning af behandling i ministermøde.

tes mindre formelle karakter ikke var omfattet af denne paragraf, men at de almindelige regler i straffeloven ville kunne bringes i anvendelse med hensyn til sådan medvirken, jfr. p. 102.

*) Smig. herved **motiverte** til § 3 i forslaget til ministeransvarlighedsloven af 1939. Det udtaltes her, at medvirken til beslutninger, der var truffet i ministermøde, som følge af det-

4. *Ansvar for udførelse af en af en anden minister truffet beslutning.*

Der kan herom henvises til bemærkningerne under pkt. 2.

5. *Ministres ansvar for underordnedes handlinger og undladelser.*

Efter ministeransvarlighedsloven af 1939 § 5 er en minister »ansvarlig for de paa hans Vegne af en underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger, medmindre de paagældende Beslutninger enten er truffet af den underordnede i Henhold til en denne i Medfør af hidtidig Praksis eller Forholdets Natur given Bemyndigelse eller den underordnede har forsømt: at forelægge Sagen for Ministeren«. Denne bestemmelse, der reelt betyder, at ministeren som alt overvejende hovedregel vil være ansvarsfri, suppleres imidlertid af følgende to regler: »Ministeren bliver dog ogsaa ansvarlig for saadanne Beslutninger, saafremt han har undladt at skride ind, skønt han var vidende om, at den paagældende Beslutning vilde blive truffet. Det samme gælder, hvis han efter at være blevet bekendt med Udfærdigelsen har undladt at skride ind«.

Positivt kan ministerens ansvar efter 1939-lovens § 5 angives således: Ministeren er ansvarlig, hvis

den underordnede har handlet efter en speciel bemyndigelse fra ministeren, eller ministeren var bekendt med, at beslutningen ville blive truffet, og undlod at skride ind, eller

ministeren efter beslutningens udfærdigelse er blevet bekendt med denne og har undladt at skride ind (for at hindre dens gennemførelse).

Disse resultater må antages i alt væsentligt at være stemmende med, hvad almindelige medvirkensregler vil føre til. Det er vel muligt - som fremhævet i den statsretlige teori - at en minister herudover kan blive medansvarlig under hensyn til, at han har ladet det skorte på instruktioner, tilsyn eller anden kontrol. Men om et sådant ansvar kan der efter flertallets opfattelse kun blive spørgsmål i mere ekstreme tilfælde. I betragtning af det omfang, centraladministrationen har i dag, og denne administrations struktur, er det urealistisk at postulere en pligt for ministrene til mere intensiv medvirken i ministeriernes behandling af sager uden

mere principiel politisk betydning. Sker der en omorganisation af centraladministrationen, hvorefter departementerne - gennem oprettelse af fagdirektorater - væsentligt formindskes, vil ministerens muligheder for at føre tilsyn med og instruere departementets tjenestemænd blive større; dermed vil de almindelige medvirkensregler kunne føre til et videregående ansvar for ministeren med hensyn til embedsforseelser, begået af disse tjenestemænd.

B. *Under hvilke betingelser er en handling eller undladelse ansvarsbegrundende?*

A. *Erstatningsansvar.*

Ministres personlige erstatningsansvar må bedømmes efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Ministrene vil således kunne pålægges erstatningsansvar for uagtsomt forhold, selv om uagtsomheden ikke er grov, sammenlign herved ministeransvarlighedsloven af 1939 § 11, hvorefter erstatningsansvaret er betinget af forsættigt forhold eller »grov tilsidesættelse af embedspligter«.

B. *Strafansvar.*

Spørgsmålet om, hvorvidt en minister i sit embede har gjort sig skyldig i strafbart forhold, må som alt overvejende hovedregel bedømmes på grundlag af borgerlig straffelov. Medens denne lovs almindelige del, herunder reglement tilregnelser (§ 19, jfr. ovenfor p. 45) og om strafansvarets indhold, i sin helhed er anvendelig på ministre, er det naturligvis kun en mindre gruppe af lovens specielle delsregler, der kan have praktisk betydning med hensyn til ministres embedsforhold. Dette gælder navnlig lovens kap. 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, men også andre regler er dog af betydning for bedømmelsen af ministeransvaret. Har en minister i sin embedsførelse begået en berigelsesforbrydelse, finder straffelovens kap. 28 anvendelse; for så vidt angår underslæb og mandatsvig gælder straf-forhøjelsesreglen i § 154. Med hensyn til forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed eller mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder gælder reglerne i kap. 12 og 13.

I straffelovens kap. 16 beskriver §§ 144-153 forskellige mere specielle strafbare forhold, medens §§ 155-157 indeholder generelle regler om straf for tilsidesættelse af embedspligter,

der ikke er beskrevet i paragrafferne, men forudsættes fastlagt i andre regler.

Inden for den første gruppe af bestemmelser (§§ 144-153) er der alene grund til at pege på §§ 150-152. - § 150 fastsætter straf for den, der misbruger sin stilling til at tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget. § 151 angår den, der tilskynder eller medvirker til, at nogen ham i offentlig tjeneste eller hverv underordnet forbryder sig i denne tjeneste. Endelig fastsætter § 152 straf for brud på tavshedspligt.

Størst betydning for bedømmelsen af ministrenes ansvar har som tidligere anført reglerne i §§ 155-157, hvis indhold og forarbejder er refereret i kap. II, p. 13 f.

Disse bestemmelsers rækkevidde er ikke nærmere fastlagt af den strafferetlige teori eller retspraksis. Da netop disse regler er af central betydning for bedømmelsen af ministrenes ansvar efter gældende ret, finder kommissionens flertal at burde fremhæve nogle hovedpunkter vedrørende bestemmelseernes fortolkning:

1. Om alle tre bestemmelser gælder, at de - i hovedsagen - er *referencebestemmelser* i den forstand, at de fastsætter straf for tilsidesættelse af embedspligter, hvis indhold ikke er fastlagt i bestemmelse, men forudsættes indeholdt i et andet regelsæt. Det drejer sig her ikke alene om sådanne embedspligter, som er pålagt i forskellige grundlovsbestemmelser, bestemmelser i den almindelige lovgivning og administrative forskrifter, men også om pligter, som efter forholdets natur må anses forbundet med den pågældende stilling, jfr. herved navnlig §§ 156 og 157, der anvender formuleringen »pligt, som tjenesten eller hvervet medfører«.

2. Om *bestemmelseernes forhold til andre straffebestemmelser* kan følgende bemærkes: Det følger af formuleringen af § 155, at denne regel kun kommer til anvendelse i tilfælde, hvor de foranstående regler i straffelovens kap. 16, herunder § 154 om forhøjet straf for visse forbrydelser, bl. a. underslæb og mandatsvig, er uanvendelige. Det samme må efter sammenhængen antages at gælde §§ 156 og 157. Er der derimod begået et forhold, som er omfattet af en straffebestemmelse uden for kap. 16 og uden for den i § 154 nævnte gruppe af lovovertrædelser, vil §§ 155-157 kunne anvendes sammen med denne straffebestemmelse.

3. Med hensyn til de *subjektive strafbarhedsbetingelser* følger det af straffelovens § 19, at anvendelsen af §§ 155 og 156 forudsætter for-

sætligt forhold. § 157 er formuleret med henblik på og tager ifølge kommissionsbetænkningen af 1923 sigte på uagtsomt forhold; om bestemmelseens anvendelighed på forsætlige forhold henvises til p. 14 og 70.

4. Fastlæggelsen af området for straffelovens § 155 beror på en fortolkning af udtrykket: »Misbruger. . . . sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret«.

a. Ifølge Goos, Den danske Strafferets specielle Del III, p. 189, der vedrører fortolkningen af den tilsvarende bestemmelse i straffeloven af 1866 § 141, foreligger *misbrug af stilling* kun, såfremt den pågældende har handlet »embedsmæssigt uden for Embedets Grænser«.

Med udtrykket »embedsmæssigt« fremhæves formentlig, at den pågældende ved handlingens foretagelse skal have handlet som *embedsmand m. v.*

Udtrykket »uden for Embedets Grænser« kan omfatte enhver krænkelse af embedspligter, men kan også forstås snævrere som alene sigtende til *overskridelse af den pågældendes personelle kompetence samt afgørelser og handlinger, der materielt ulovlige*. Muligvis har Goos haft en sådan snævrere fortolkning for øje. Andre ulovlige forhold lader sig vanskeligt betegne som misbrug.

Hurwitz, Kriminalret, Speciel del, p. 78, antager, at ordet »misbrug« indebærer en begrænsning til forhold af »*ret alvorlig karakter*«.

Endelig er det en betingelse for bestemmelseens anvendelse, at det begåede forhold betegner en *udnyttelse* af den adgang (legitimation) til at handle på det offentliges vegne, som stillingen indebærer *).

Sammenfattende kan det formentlig siges, at forsætligt misbrug af stilling foreligger, når den pågældende

- 1) ved forholdets begåelse optræder som indehaver af offentlig tjeneste eller hverv og
- 2) bevidst udnytter denne stilling ved at
- 3) overskride sin personelle kompetence, handle materielt ulovligt - eller gøre sig skyldig i visse former for magtfordrejning, der kan ligestilles med materiel ulovlighed, og
- 4) forholdet er af en ret alvorlig karakter.

Den sidstnævnte begrænsning bør dog næppe tillægges stor betydning; dels hjemler § 155 anvendelse af bødestraf, dels kan en rimelig be-

*) Smig, *Beckman m. fl.*, Brott mot staten och allmänheten (1957), p. 566, om *fortolkning af den tilsvarende bestemmelse* (2^a. Kap., 1. § 1 i den svenske straffelov.

grænsning af strafansvaret i almindelighed opnås gennem de øvrige strafbetingelser.

b. Med udtrykket »til at krænke *privates eller det offentliges ret*« sigtes formentlig alene - som antaget af Hurwitz - til krænkelser af materiel karakter. Kun hvis en fortolkning i denne retning antages, får den nævnte begrænsning selvstændig betydning. Kriteriet giver imidlertid ikke nogen skarp afgrænsning af bestemmelsen; det er ikke muligt at drage en klar grænse mellem materielle og formelle retskrænkelser *).

5. Rækkevidden af § 156 er noget tvivlsom. Strafansvar er betinget af, at den pågældende »nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører« (reglen om straf for nægtelse eller undladelse af at efterkomme lovlig tjenstlig befaling er uden betydning for ministre). Det må efter bestemmelsens formulering og forarbejder muligvis antages, at den ikke omfatter ethvert retsstridigt forhold begået i forbindelse med udøvelse af embedsvirksomhed, men kun krænkelser af visse særlige pligter, som embedet medfører (pligt til at træffe visse afgørelser, tilsynspligt, oplysningspligt m. v.) — pligter, hvis krænkelse typisk vil foreligge som passivt forhold**).

Antages denne snævre fortolkning, må andre retsstridige forhold i forbindelse med udøvelse af embedsvirksomhed — hvis ikke specielle regler eller bestemmelsen i § 155 om misbrug er anvendelig — bedømmes efter § 157, jfr. nedenfor under pkt. 6. Der er således grund til at understrege, at det omhandlede tvivsspørgsmål vdr. rækkevidden af § 156 ikke er af nævneværdig

dig betydning for det afgørende spørgsmål om det strafbares område, men er et overvejende teoretisk spørgsmål om afgrænsningen mellem § 156 og § 157.

§ 156 kan kun anses for anvendelig, hvis embedsforseelsen er af en ikke helt ubetydelig karakter. Bestemmelsen er navnlig udformet med henblik på tjenestemænd, og det må derfor være forudsat, at visse forseelser er af en så relativt ringe betydning, at de ikke medfører egentligt strafansvar, men — for tjenestemænds vedkommende - alene disciplinære reaktioner.

6. § 157 er den bredest formulerede af de heromhandlede bestemmelser. Den omfatter »grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører«.

Bestemmelsen er ikke begrænset til krænkelser af embedspligt i den snævrere betydning, som er omtalt ovenfor i forbindelse med § 156.

Det er tidligere (p. 14 og 69) omtalt, at § 157 efter de i kommissionsbetænkningen af 1923 indeholdte motiver sigter til uagtsomt forhold, men at der næppe heri kan indlægges en bindende forudsætning om, at der ikke skulle kunne blive spørgsmål om at anvende bestemmelsen på forsætligt forhold. Tværtimod må det anses for utvivlsomt, at grov eller oftere gentagen forsætlig »forsømmelse i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører«, er omfattet af § 157, for så vidt ikke allerede § 155 eller § 156 er anvendelige med hensyn til disse forhold, jfr. bemærkningerne til disse paragraffer ovenfor under pkt. 4 og 5.

7. De omhandlede bestemmelser er udformet med henblik på tjenestemandsansvaret. Det er en følge heraf, at de for ministres vedkommende får deres naturligste anvendelsesområde for så vidt angår ministrenes virksomhed som selvstændige forvaltningschefer og som medvirkende ved kongelige beslutningers tilblivelse. På den anden side er det utvivlsomt, at reglerne også er anvendelige med hensyn til ministres tilsidesættelse af deres pligter over for folket, jfr. herved navnlig grundlovens § 15 (indgivelse af demissionsbegæring efter mistillidsvotum), § 19 (tingets samtykke til udenrigspolitiske dispositioner), § 23 (forelæggelse af foreløbige love), § 32, stk. 3 (udskrivning af nyvalg), § 38 (statsministerens årlige rede-gørelse), § 42 (folkeafstemning), § 45 (frem-sættelse af finanslovforslag), § 46 (udgiftsaf-

*) Uanset formuleringen »til at krænke« er strafansvar næppe betinget af hensigt til retskrænkelser. Almindeligt forsæt her til er antagelig tilstrækkeligt, smig. Knud Waaben, Det kriminelle forsæt (1957), p. 100 (om straffelovens § 171).

**) Det er nærliggende at antage, at udformningen af §§ 155-157 bygger på Goos' doktrin, jfr. Den danske Strafferets specielle Del III (1896), p. 177 ff og 189 f. Goos betegner her ikke-opfyldelse af embedspligt som det forhold, at »enten . . . slet intet er gjort til dens Opfyldelse, eller det, der er gjort, er udført ufyldestgjørende«, og udtaler, at »Misbrug af Embede« ikke med »Nødvendighed (indeholder) nogen Ikke-Opfyldelse af Embedspligt«. Disse formuleringer tyder på en vis snævrere forståelse af begrebet ikke-opfyldelse af embedspligt, men hverken Goos' fremstilling eller straffelovens forarbejder giver noget grundlag for den nærmere bestemmelse af dette begreb, og en sådan begrænsning lader sig næppe heller foretage på rationel måde. Begrænsningen er ganske ubestemt - og inkonsekvent i forhold til det vide begreb om embedspligt, der fastslås i tjenestemandslovens § 3, stk. 1 og 2. En sådan begrænsning synes heller ikke lagt til grund ved udformningen af de tilsvarende regler i norsk og svensk ret eller anvendt i norsk eller svensk doktrin, cfr. dog måske P. Kjer-schow, Straffeloven (1930), p. 779, hvor tjenesteplikt bestemmes som »de gjøremål (udhævet her), som det ifølge vedkommendes offentlige tjenestestilling påligger ham at varetage; for svensk rets vedkommende fremgår det klart af SOU 1944: 69, p. 404 f., at »åsidossättande av tjänsteplikt« betragtes som et fælles grunddelikt ved »tjänstemissbruk« (25 kap., 1. §) og »tjänstefel« (25 kap., 4. §), og begrebet »tjänsteplikt« må da være anvendt i en vid betydning.

holdelse m. v.), § 47 (fremlæggelse af statsregnskab), § 51 (meddelelse af oplysninger til parlamentariske kommissioner) og § 53 (besvarelse af tingets interpellationer).

Ofte vil tinget eller et eller flere af tingets medlemmer afkræve en minister nærmere oplysninger om en sag. Dette — som under parlamentarismen betegner en væsentlig side af folkerepræsentationens virksomhed - kan ske gennem en interpellation (§ 53) eller nedsættelse af en parlamentarisk kommission (§ 51), men oftere sker det under den almindelige debat i tinget, gennem de af tinget nedsatte udvalg eller ved de i forretningsordenen omhandlede spørgetime-spørgsmål. Medens ministeren i de i §§ 51 og 53 omhandlede tilfælde er pligtig

at besvare spørgsmålene, gælder dette formelt-juridisk ikke i de andre nævnte tilfælde. Men i alle tilfælde må det - hvis ministeren svarer - være hans pligt at give en korrekt besvarelse. Afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger (og hermed må efter omstændighederne ligestilles fortielser) vil kunne begrunde ansvar efter § 156 eller § 157 under de dér angivne betingelser. Da besvarelsen af forespørgsler efter grundlovens § 53 (modsat spørgsmål i spørgetimerne) er pligtmæssig, vil urigtigheder i besvarelsen måske efter omstændighederne være strafbare efter straffelovens § 162. Ligeledes vil muligvis urigtig skriftlig besvarelse af spørgetime-spørgsmål eller spørgsmål fra folketingsudvalg kunne straffes efter § 163.

Kapitel VIII.

SPØRGSMålet OM, HVORVIDT EN SÆRLIG MINISTERANSVARLIGHEDSLOV BØR GENNEMFØRES

Med hensyn til dette spørgsmål skal *kommis- sionens flertal (samtlige medlemmer med und- tagelse af Poul Meyer)* udtale følgende:

I. Grundlovens § 13.

Ved overvejelserne af spørgsmålet om, hvor- vidt en særlig ministeransvarlighedslov bør sø- ges gennemført, må der indledningsvis tages stilling til, om *grundloven* kræver gennemførel- sen af en sådan lov.

Dette spørgsmål, hvis besvarelse beror på grundlovens § 13, sidste passus, hvorefter mi- nistrenes ansvarlighed »bestemmes nærmere ved lov«, kan opdeles i to: Indebærer § 13 en rets- pligt for lovgivningsmagten til at gennemføre en særlig ministeransvarlighedslov? — og i be- nægtende fald — indeholder paragraffen, hvad der kunne betegnes som et »politisk forplig- tende« direktiv for lovgivningsmagten?

1. Efter flertallets opfattelse er det utvivl- somt, at en *retspligt* som den ovenfor nævnte ikke eksisterer. Grundlovens løfteparagraffer må i overensstemmelse med den almindelige op- fattelse i den statsretlige teori betragtes ikke som egentlige retsregler, men som politiske udtalel- ser af programmatisk karakter. Der er da også flere andre løfteparagraffer i grundloven end § 13, som (endnu) ikke har foranlediget lov- givning.

2. Også spørgsmålet om, hvorvidt § 13 inde- bærer en »*politisk forpligtelse*« til gennemfø- relse af en ministeransvarlighedslov, må efter flertallets opfattelse besvares benægtende.

a. Det er allerede tvivlsomt, om man ved be- stemmelsens gennemførelse har lagt afgørende vægt på dens opfyldelse. Som det er omtalt i kap. I, blev bestemmelsen optaget i grundloven af 1849 på forslag fra rigsforsamlingens grund- lovsudvalg (forhandlingerne sp. 1485). Udtal- lelserne i udvalgsbetænkningen synes blot at

være udtryk for det helt selvfølgelige synspunkt, at reglerne om ministeransvar ikke udtømmende kan angives i grundloven, men må indeholdes i en supplerende lovgivning. Der gives ingen vejledende udtalelser om, hvorledes indholdet af en sådan lovgivning bør være, og der er intet, der tyder på, at man har lagt vægt på, at reglerne blev optaget i en *speciel* ministeransvar- lighedslov. At det er en sådan lovgivning, man har haft for øje, er på den anden side utvivl- somt, men må ses i sammenhæng med, at der ikke i den dagældende lovgivning fandtes al- mindelige regler vedrørende embedsforbrydel- ser, om hvis anvendelse på ministre der kunne blive spørgsmål.

De i kap. I, p. 9, refererede udtalelser af *Hage, Ørsted* og *David* viser tydeligt, at disse medlemmer af rigsforsamlingen - som var be- kendt med de vanskeligheder, der i andre lande- havde været forbundet med gennemførelsen af særlige ministeransvarlighedslove — stillede sig meget skeptisk til mulighederne for og betyd- ningen af gennemførelsen af en særlig minister- ansvarlighedslov. I forbindelse hermed kan og- så henvises til de i kap. III, p. 19, anførte ud- talelser af anklageren under den første rigsrets- sag.

b. Selv om man - uanset det ovenfor an- førte — måtte mene, at vedtagelsen af den om- handlede grundlovsbestemmelse var udtryk for en bestemt beslutning - og for så vidt et poli- tisk direktiv - om, at en særlig ministeransvar- lighedslov burde gennemføres, kan dette direk- tiv dog ikke tillægges nogen forpligtende virk- ning for lovgivningsmagten i dag.

Bestemmelsen blev udformet under retlige og politiske forhold, der var væsentligt forskellige fra de nuværende, og som gjorde det naturligt at stille krav om gennemførelse af en minister- ansvarlighedslov. Der savnedes i 1849 systema- tiske strafferetlige regler om embedsforbrydel-

ser, der som den gældende straffelovs kap. 16 og de tilsvarende regler i 13. kap. i straffeloven af 1866 kunne anvendes på ministre. Endvidere var parlamentarismen endnu ikke anerkendt, men kun forudsat som en politisk udviklingsmulighed; på denne baggrund måtte det retlige ansvar forudsættes at kunne få betydning i en politisk magtkamp mellem rigsdag og regering, og der var for så vidt god grund til, at dette ansvar blev normeret nærmere gennem lovgivning.

Den senere stedfundne udvikling, herunder navnlig gennemførelsen af straffelovsbestemmelser om embedsforbrydelser, der er anvendelige også med hensyn til ministre, parlamentarismens anerkendelse i 1901 og grundlovfæstelse i 1953 og endelig gennemførelsen af ombudsmandskontrol med forvaltningen, herunder ministrene, har i så høj grad forrykket grundlaget for løftebestemmelsen i grundlovens § 13, at denne ikke med rette kan påberåbes som grundlag for en påstand om, at der i dag skulle påhvile lovgivningsmagten en forpligtelse til at gennemføre en særlig ministeransvarlighedslov.

Denne opfattelse må opretholdes, uanset at bestemmelsen blev gentaget i grundloven af 1953, der grundlovfæstede parlamentarismen og instituerede ombudsmandskontrol. Der er efter de for kommissionen foreliggende oplysninger intet grundlag for den antagelse, at bestemmelsens gentagelse i denne grundlov skulle være udtryk for et positivt ønske om, at der netop i tilslutning hertil blev gennemført en ministeransvarlighedslov. Hertil kommer, at bestemmelsens opretholdelse ud fra et politisk synspunkt var velbegundet, idet dens ophævelse måtte forventes i den politiske debat at blive udlagt som en principiel omvurdering af spørgsmålet om ministrenes ansvarlighed.

Konklusionen af det ovenfor anførte er, at spørgsmålet om, hvorvidt en ministeransvarlighedslov bør gennemføres, kan og bør afgøres alene på grundlag af overvejelser vedrørende det praktiske behov for en sådan lovgivning og dennes hensigtsmæssighed iøvrigt.

II. Behovet for gennemførelse af en særlig ministeransvarlighedslov. Vurdering af de gældende regler om det retlige ministeransvar.

I kap. VII, afsnit I (p. 63 ff) er det påvist, at betydningen af det retlige ansvar, navnlig som følge af den styrkelse af det politiske an-

svar, der har fundet sted i tiden efter parlamentarismens anerkendelse, er blevet væsentligt begrænset. Det er imidlertid samtidig (p. 65 f) fremhævet, at det politiske ansvar ikke ganske har overflødiggjort det retlige ansvar, men at dette ansvar må antages stadig at kunne udøve en vis funktion som garanti for legalitet i ministrenes embedsførelse.

Det er derfor påkrævet at foretage en vurdering af, om de gældende ansvarsregler er hensigtsmæssige med hensyn til ansvarsgrundlagets omfang og deres tekniske udformning og med hensyn til ansvarets indhold, navnlig de strafferetlige reaktioner. I benægtende fald må det dernæst overvejes, om de nødvendige ændringer bør gennemføres i form af en særlig ministeransvarlighedslov eller mere hensigtsmæssigt kan foretages på anden måde.

A. Spørgsmålet om, hvilke handlinger og undladelser en minister bærer ansvaret for (medvirkensproblemerne).

I kap. VII, p. 67 ff, har flertallet skitseret, hvilke resultater de almindelige medvirkensregler, som i mangel af en særlig ministeransvarlighedslov finder anvendelse, efter flertallets opfattelse må føre til. I forbindelse hermed er foretaget sammenligninger med ministeransvarlighedsloven af 1939, der på visse punkter er mindre vidtgående end de almindelige medvirkensregler. Efter flertallets opfattelse ville det være betænkeligt i en særlig ministeransvarlighedslov at fastsætte regler om medvirken, der er videregående end de almindelige regler herom. På den anden side er flertallet tilbøjeligt til at mene, at disse regler bør foretrækkes fremfor dem, der er indeholdt i loven af 1939, som nok på enkelte punkter fastsatte for snævre grænser for ansvaret, jfr. navnlig bemærkningerne p. 67 vedrørende lovens § 3.

Spørgsmålet om, for hvilke handlinger en minister bærer ansvaret, vil efter flertallets opfattelse kunne løses på en hensigtsmæssig måde på grundlag af de almindelige medvirkensregler, der ikke lægger ansvarsordningen i altfor stive rammer. Også principielle grunde kan tale for at bygge på disse regler fremfor på en særordning for ministre.

Det er flertallets opfattelse, at det også under en organisationsform, hvorefter departementerne — gennem oprettelse af fagdirektorater — væsentligt formindskes, vil være rigtigst, at ministre-

nes medvirkensansvar bedømmes efter de almindelige medvirkensregler.

Som nævnt ovenfor lægger flertallet vægt på, at anvendelsen af de almindelige medvirkensregler ikke lægger ansvarsordningen i for stive rammer. Der er grund til at understrege betydningen heraf, dels med henblik på fremtidige ændringer af den nuværende organisationsform, som flertallet går ud fra kun vil kunne gennemføres successivt over et noget længere åremål, dels under hensyn til de betydelige forskelle mellem fagministeriernes organisationsform og omfang, der består under det nuværende administrationssystem, og som utvivlsomt også vil foreligge, selv om der foretages en omorganisation af centraladministrationen.

B. Spørgsmålet om, hvilke handlinger og undladelser der er ansvarsgrundende.

1. *Erstatningsansvar.* Med hensyn til dette ansvar gælder som tidligere anført dansk rets almindelige erstatningsregler. Kommissionens flertal er i det væsentlige enig i de synspunkter, som anføres i bemærkningerne til § 11 i forslaget til ministeransvarlighedsloven af 1939, hvor man går ind for en begrænsning af erstatningsansvaret til forsætlige og groft uagtsomme forhold. Ministres personlige erstatningsansvar er imidlertid af så ringe praktisk betydning, at der ikke er anledning til at søge en lovændring gennemført med henblik på denne ansvarsbegrænsning. Iøvrigt er spørgsmålet omfattet af den i 1959 afgivne betænkning om statens og kommunernes erstatningsansvar, der dog alene omfatter tilfælde, hvor andre end staten eller kommunen er den direkte skadelidte. I betænkningens lovudkast §§ 1 og 4 bestemmes, at staten og kommunerne er ansvarlige for skade voldt ved fejl eller forsømmelse af tjenestemænd eller andre, herunder ministre (jfr. betænkningen, p. 15), i statens eller kommunernes virksomhed, at den skadelidte ikke har noget krav mod skadevolderen (men alene mod staten eller kommunen), og at statens (eller kommunens) regreskrav mod skadevolderen »kan ned-sættes eller bortfalde, når det må anses for rimeligt under hensyn til ringe skyld, skadens størrelse og omstændighederne iøvrigt«. Der henvises iøvrigt til betænkningen, p. 12 ff., hvor der bl. a. anføres synspunkter, der er på linie med de ovenfor nævnte bemærkninger til § 11 i ministeransvarlighedsloven af 1939.

2. *Strajansvar.* Spørgsmålet er her i første

række, om bestemmelserne i straffeloven er *tilstrækkeligt vidtgående*. Dette spørgsmål mener flertallet at måtte besvare bekræftende. Efter kommissionens opfattelse er straffelovens §§ 155-157 så smidigt udformede og så omfattende, at det er muligt herunder at henføre enhver embedsforsømmelse, der ikke er omfattet af andre straffebestemmelser, og som er af en sådan betydning, at der kan antages at være et virkeligt behov for at sanktionere den med straf. Man skal herved henvise til den redegørelse vedrørende indholdet af §§ 155-157, som flertallet har givet ovenfor (p. 68 ff.).

I subjektiv henseende omfatter ministeransvaret i betydeligt omfang uagtsomt forhold, jfr. straffelovens § 157 (»grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed«). Ministeransvarlighedsloven af 1939 var videregående, idet dens straffebestemmelser i det hele omfattede uagtsomt forhold, jfr. lovens § 10, stk. 1, og 2. pkt, om nedsat straf ved uagtsomhed, og *mindretallet* {Poul Meyer} foreslår, p. 83, en tilsvarende udvidelse af ministeransvarets subjektive grundlag. En sådan ordning, der pålægger ministrene et videregående ansvar end andre personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, herunder centraladministrationens højeste tjenestemænd, er efter flertallets opfattelse for vidtgående. Dette er særlig klart under det nuværende administrative system, der pålægger den enkelte minister meget omfattende og forskelligartede arbejdsopgaver, men vil efter flertallets opfattelse også gælde, selv om centraladministrationen omorganiseres. De synspunkter, som anføres i motiverne til straffeloven af 1866 § 143, jfr. ovenfor i kap. II, p. 14, har også gyldighed for ministeransvaret. Kommissionens flertal finder, at straffelovens regler giver en tilfredsstillende fastlæggelse af de subjektive ansvarsbetingelser for ministre*).

Medens det således er flertallets opfattelse, at straffelovens regler, navnlig §§ 155—157, i både objektiv og subjektiv henseende giver et tilstrækkeligt omfattende ansvarsgrundlag, finder man spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af *reglernes tekniske udformning* mere tvivlsomt. Bestemmelserne er i deres hovedindhold blevet til for ca. 100 år siden og repræsenterer en traditionel opstilling, som ikke senere har været genstand for mere indgående overvejelser

*) Når Nyholm, jfr. ovenfor p. 52, gik ind for et videregående subjektivt ansvarsgrundlag for ministre, må det ses på baggrund af, at forfatteren tillagde det retlige ansvar funktioner, som i dag er knyttet til det politiske ansvar.

ud fra stats- og forvaltningsretlige synspunkter. Som det fremgår af kap. VII, frembyder §§ 155-157 nogen tvivl for så vidt angår disse paragraffers indbyrdes forhold. Da bestemmelse-nes mulige tekniske mangler imidlertid ikke efter flertallets opfattelse giver anledning til reelle betænkeligheder med hensyn til deres anvendelse på ministre, jfr. navnlig p. 70, og da den tekniske udformning i første række må ske med henblik på bestemmelse-nes praktiske anvendelsesområde, d.v.s. tjenestemandsansvaret, finder flertallet ikke at burde tage stilling til spørgsmålet.

Hvad endelig angår *de fastsatte strafferammer* finder flertallet disse tilfredsstillende. Man skal herved pege på, at §§ 155-157 hjemler anvendelse af frihedsstraf. Flertallet er opmærksom på, at det kan være tvivlsomt, om den i straffelovens § 79 indeholdte regel om frakendelse af ret til at udøve virksomhed omfatter ministre*). Under parlamentarismen har dette spørgsmål imidlertid ikke praktisk betydning, og kommissionens flertal finder derfor ikke anledning til at gå nærmere ind herpå.

III. Fordele og ulemper ved gennemførelse af en særlig ministeransvarlighedslov.

Det følger af det ovenfor under II anførte, at der efter flertallets skøn ikke er behov for gennemførelse af en særlig ministeransvarlighedslov; flertallet finder, at allerede de gældende regler, hvorefter ministrenes ansvar nu må bedømmes, giver et i alt væsentligt tilfredsstillende ansvarsgrundlag.

I dette afsnit skal undersøges, om der dog kunne opnås visse fordele ved gennemførelsen af en ministeransvarlighedslov, og på den anden side, om der ville være forbundet ulemper hermed.

1. Det er flertallets indtryk af den senere tids offentlige debat om ministeransvar, at der fra nogle sider ønskes en *udvidelse* af ministrenes retlige ansvar.

Skulle en sådan udvidelse foretages, særligt med henblik på ministre, ville det formentlig være rigtigst, at den skete ved en særlig ministeransvarlighedslov — og ikke ved en ændring af reglerne i borgerlig straffelov, der er af almindelig karakter.

*) Jfr. herved *foul Andersen*, Dansk Statsforfatningsret (1954), p. 159 f og 212, hvor det udtales, at straffelovens § 79 i den ved lov nr. 286 af 18. juni 1951 § 1 givne affatelse ikke omfatter ministre.

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan ansvarsudvidelse ville være rigtig. Dette spørgsmål må efter flertallets mening besvares benægtende.

Som anført p. 74 har de straffelovsbestemmelser, om hvis anvendelse på ministre der kan blive spørgsmål, efter flertallets opfattelse en sådan rækkevidde, at de omfatter enhver embedsforsøelse fra en ministers side, der er af en sådan betydning, at der kan antages at være et virkeligt behov for at sanktionere den med straf. Specielt med hensyn til de subjektive ansvarsbetingelser fremgår det af det p. 74 anførte, at det hverken ville være rimeligt eller hensigtsmæssigt at pålægge ministrene videregående ansvar for uagtsomhed, end det er hjemlet i de gældende bestemmelser.

Hertil kommer, at en udvidelse af ministrenes retlige ansvar ikke ville være konsekvent i forhold til den iøvrigt stedfundne forfatningsmæssige og politiske udvikling. Som tidligere omtalt har udviklingen med hensyn til det politiske ansvar, det parlamentariske system, de dermed forbundne parlamentariske kontrolfunktioner og ombudsmandsinstitutionen formindsket behovet for et retligt ministeransvar.

Endelig ønsker flertallet at fremhæve, at rigsretsinstitutionen efter sin struktur kun er et egnet forum for behandling af sager angående forhold af en vis mere betydelig karakter. Flertallet kan ikke være enig med *mindretallet* (*Poul Meyer*), p. 83, når dette mener, at en retlig prøvelse af ministrenes embedsførsel i rigsretsprocedurens form bør indgå som et »mere normalt led i den demokratiske teknik«. Rigsretsproceduren er - som det illustreres af de fire tidligere rigsretssagers behandling - meget kompliceret og tidkrævende. Den er institueret med henblik på og må nødvendigvis reserveres sager af en vis større betydning. Hertil kommer, at den i overensstemmelse med sit historiske formål, jfr. kap. VII, p. 64 ff, ikke er en rent retlig, men en politisk-retlig procedure; her skal kun peges på, at tiltalebeslutningerne træffes af folketetinget, og at det er urealistisk at gå ud fra, at de altid vil fremtræde som resultat af strengt retlige overvejelser - frigjort for partipolitiske synspunkter. Også dette forhold gør rigsretsprocessen mindre egnet som et »normalt« middel til retlig prøvelse af ministres embedsførsel.

Mindretallet (*Poul Meyer*) er af den opfattelse (jfr. nedenfor p. 81), at der er behov for en effektivisering af ansvarsordningen, idet den-

nes effektivitet ikke er vokset i takt med den forøgelse af ministrenes og deres tjenestemænds funktioner, der har fundet sted siden 1849 og navnlig efter første verdenskrig, og som har skabt et behov for en større mulighed for retlig prøvelse af ministrenes embedsførelse. Over for denne betragtning må flertallet understrege, at det kommissorium, der er givet kommissionen, alene vedrører spørgsmålet om gennemførelse af en særlig ministeransvarlighedslov, medens problemer vedrørende det politiske ansvars form og indhold, ombudsmandsinstitutionens virksomhed samt det retlige ansvars procesretlige side falder uden for kommissoriet. For kommissionen er spørgsmålet om en effektivisering af det retlige ansvar derfor i det væsentlige begrænset til spørgsmålet om en udvidelse af ansvarsgrundlaget for ministre. Under hensyn til indholdet af de gældende regler i borgerlig straffelovs §§ 155-157 ville en udvidelse af betydning alene kunne ske ved — som mindretallet også foreslår - at ophæve den i straffelovens § 157 indeholdte begrænsning af uagtsomhedsansvaret («grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed») og generelt gøre uagtsomme embedsforsøelser strafbare. Men en sådan udvidelse kunne i hvert fald ikke begrundes i en forøgelse af ministrenes arbejdsopgaver, der tværtimod tvinger til en vis tilbageholdenhed med hensyn til at knytte strafansvar til forøelser, der er begået ved ringe uagtsomhed (jfr. herved bemærkningerne p. 74). Mindretallets udtalelse om, at der praktisk taget aldrig gøres personligt ansvar gældende mod en minister, er naturligvis rigtig, for så vidt der herved alene sigtes til det retlige ansvar. Der kan imidlertid ikke heri hentes noget argument for en udvidelse af dette ansvar, medmindre der kan påvises sager, i hvilke tiltale burde være rejst, men er undladt på grund af ansvarsreglernes utilstrækkelighed.

I forbindelse hermed skal flertallet henlede opmærksomheden på de synspunkter, som er gjort gældende i den svenske strafferetskomité's betænkning af 1953, jfr. ovenfor i kap. VI, p. 57 ff. Komiteen går ind for, at den svenske straffelovs almindelige regler om embedsforsøelser, hvis hovedbestemmelser i det væsentlige er i overensstemmelse med den danske straffelovs §§ 156 og 157, principielt gøres anvendelige på ministre, men finder det på den anden side klart, at en vis begrænsning af ministrenes retlige ansvar er påkrævet. Det foreslås, at denne begrænsning foretages gennem særlige på-

taleregler, hvorved mindre alvorlige - men dog efter straffeloven strafbare - forhold så at sige reserveres det politiske ansvar.

2. De ønsker om en ministeransvarlighedslov, som har været fremsat, synes at bygge på den opfattelse, at det nuværende grundlag for ministeransvaret er uklart, og at gennemførelsen af en særlig lov vil betyde en *præcisering* af ansvarsgrundlaget. Man synes herved navnlig at have haft strafansvaret for øje.

Det er uden videre klart, at en sådan præcisering ville indebære visse fordele. Principielle strafferetlige retssikkerhedssynspunkter tilsiger, at strafbare gerningsindhold formuleres så eksakt, som det er muligt. Også for anklagemyndigheden - og det vil for ministeransvarets vedkommende i praksis sige folketinget — er klare ansvarsregler for så vidt en fordel, som de giver et bedre grundlag for at forudberegne resultatet af en eventuel tiltalerejsning.

Kommissionen har derfor overvejet, hvorvidt en sådan præcisering er mulig, og om den kan gennemføres uden at medføre væsentlige ulemper.

a. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det er *muligt* at præcisere ansvarsgrundlaget, skal flertallet udtale følgende:

De forsøg herpå, som er gjort ved udarbejdelsen af de tidligere forslag til en ministeransvarlighedslov, er ikke lykkedes. Der er vel udformet visse forholdsvis klare regler, men disses indhold har normalt været af en helt selvfølgelig karakter. Løvrigt har man måttet knytte strafansvaret til generelt formulerede gerningsindhold. Helhedsindtrykket er, at disse forslag ikke i nævneværdig grad ville have klargjort det grundlag for ministeransvaret, som allerede findes — for strafansvarets vedkommende — i borgerlig straffelov.

Det anførte gælder også ministeransvarlighedsloven af 1939.

Denne lov behandler i §§ 2-6 forskellige spørgsmål om, hvilken minister der er ansvarlig ved forskellige typer af handlinger og undladelser, altså navnlig spørgsmål under den strafferetlige (og erstatningsretlige) medvirkenlære. §§ 2-4, der vel på en nogenlunde klar måde behandler ministrenes ansvar for kongens handlinger samt ansvarsforholdet mellem ministre, afviger ikke væsentligt fra, hvad almindelige medvirkenregler ville føre til. §§ 5 og 6 angår spørgsmålet om ansvar for underordnede handlinger og undladelser. Bestemmelserne

yder kun ringe vejledning, jfr. herved navnlig bestemmelsen i § 5, hvorefter en minister »er ansvarlig for de paa hans Vegne af en underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger, medmindre de paagældende Beslutninger . . . er truffet af den underordnede i Henhold til en denne i Medfør af hidtidig Praksis eller Forholdets Natur given Bemyndigelse . . .«.

Lovens §§ 7-9 beskriver handlinger, der er ansvarsbegrundende. Bestemmelserne kan stort set opdeles i to grupper:

1) regler, der fastslår, at overtrædelse af nærmere angivne grundlovsbestemmelser medfører ansvar, og

2) ganske ubestemt formulerede bestemmelser i § 8, litra b, i slutningen, om ansvar for overtrædelse af »nogen anden Bestemmelse i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, som paalægger Ministrene Tjenesteplichter« — og i § 9, hvorefter en minister pådrager sig ansvar, »hvis han, selv om han ikke har overskredet sin Myndigheds Grænser, begaar aabenbart Misbrug af sin Myndighed«.

I alt væsentligt kan det siges, at §§ 7—9 er overensstemmende med, hvad der isølge af borgerlig straffelovs regler, navnlig §§ 155—157. §§ 7 og 8 indeholder vel overvejende klare regler. Denne klarhed, som er opstået ved henvisninger til bestemte grundlovsbestemmelser, er imidlertid af begrænset værdi, idet de forhold, der er omfattet af reglerne, typisk er sådanne, som også klart er omfattet af straffeloven. Og de to regler i § 8, litra b, i slutningen, og i § 9 er ikke mere præcise end straffelovens §§ 155—157.

Heller ikke efter flertallets opfattelse er det muligt at formulere regler, der mere eksakt fastlægger området for ministrenes ansvar. Man kan vel — og det skete som nævnt også ved loven af 1939 - udforme visse forholdsvis præcise enkeltregler, men disse vil da blot angå forhold, der utvivlsomt er omfattet af de nugældende straffelovsbestemmelseres generelle gerningsindhold, og hermed vil enkeltreglernes udformning blive uden væsentlig betydning. Når ansvarsgrundlaget efter flertallets opfattelse ikke udtømmende kan angives i klare enkeltregler, beror det navnlig på to forhold: 1) Det er ikke muligt i en ministeransvarlighedslov udtømmende at fastlægge ministrenes embedspligter, idet disse beror - ikke alene på en flerhed af grundlovsbestemmelser - men herudover på et omfattende sæt af lovregler, på sædvaner og på forholdets natur; derfor må en

ministeransvarlighedslov nødvendigvis indeholde en bred ansvarsregel svarende til straffelovens §§ 156-157 og til 1939-lovens § 8, litra b, i slutningen, der generelt fastsætter straf for tilsidesættelse af samtlige ikke særskilt angivne embedspligter. 2) Det vil være påkrævet — på lignende måde som i straffelovens § 155 og i § 9 i loven af 1939 - i en ministeransvarlighedslov at fastsætte straf for forholdet »misbrug af myndighed«, som ikke lader sig fastlægge præcist i en lovtekst.

Kommissionens flertal skal pege på, at disse lovgivningsmæssige vanskeligheder var forudset allerede på den grundlovgivende rigsforsamling, jfr. de i kap. I, p. 9, refererede udtalelser af *Hage, David* og *Ørsted*, og at de senere er fremhævet i den statsretlige litteratur, navnlig af *Nyholm* og *Berlin* (foran p. 52). Vanskelighederne er i øvrigt ikke specielle for ministeransvaret, men gør sig i det hele gældende ved udformning af regler om embedsansvar, jfr. herved de p. 14 refererede udtalelser fra forarbejderne til straffeloven af 1866 §§ 141-143 og straffeloven af 1930 §§ 155-157.

Heller ikke i fremmed ret har man kunnet overvinde disse vanskeligheder. Som det fremgår af kap. VI, indeholder ingen af de udenlandske ministeransvarlighedslove, som kommissionen har gjort sig bekendt med, tilsyneladende større klarlæggelse af ministeransvarets grundlag end den danske borgerlige straffelov.

Mindretallet (Poul Meyer) er af den opfattelse, at det er muligt at præcisere gerningsindholdet i en ministeransvarlighedslov noget, uden at det er nødvendigt at gå så vidt, at der bliver grundlag for den af flertallet nedenfor anførte betænkelighed ved en fiksering af retsudviklingen. Til illustration heraf anfører mindretallet (p. 83) en skitse, hvorefter der skal påhvile en minister ansvar, »såfremt han forsætligt eller uagtsomt træffer beslutninger eller gennemfører foranstaltninger, der er i strid med gældende statsret, lovgivningen eller en af folketinget i henhold til grundloven truffet beslutning, eller han undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i medfør heraf, eller som følger af hans embedsforretningers karakter.« Flertallet kan ikke heri se nogen præcisering af ansvarsgrundlaget. Udformningen forekommer mere summarisk end affattelsen af borgerlig straffelovs §§ 155-157.

b. Det er ovenfor under a påvist, at det ikke er muligt i en ministeransvarlighedslov at fore-

tage en udtømmende angivelse af ansvarsgrundlaget for ministre på præcis måde, men at der vel lader sig opstille visse præcise enkeltregler.

Det er imidlertid flertallets opfattelse, at udformningen af sådanne enkeltregler ikke alene - som nævnt ovenfor - vil være af ringe værdi, men også kan indebære *betydelige ulemper*.

Reglerne vil, for så vidt de ikke indskrænker sig til at fastsætte ansvar for tilsidesættelse af i forvejen gældende bestemmelser for ministrenes embedsførelse, få karakter af selvstændig forfatningsretlig lovgivning om spørgsmål, der iøvrigt må løses konkret inden for de rammer, der er afstukket gennem grundlovens bestemmelser.

aa. En lovgivning af denne art kan frembyde betænkeligheder, idet den kan rejse problemer vedrørende lovgivningsmagtens kompetence i forhold til grundloven. Problemstillingen kan illustreres gennem et eksempel fra loven af 1939. Efter dennes § 7, litra b, er en minister ansvarlig for udstedelsen af en foreløbig lov, hvis denne »er af en saadan Beskaffenhed eller udstedt under saadanne Omstændigheder, at den eller de Ministre, der bærer Ansaret for dens Udstedelse, har vidst eller dog maattet vide, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen«. — Herved fjøede ministeransvarlighedsloven i virkeligheden en ny betingelse til de i grundloven udtrykkeligt angivne betingelser for udstedelse af foreløbige love. Spørgsmålet om grundlovsmæssigheden af en sådan bestemmelse, hvortil der ikke her skal tages stilling, var diskutabelt.

bb. Nu er det naturligvis muligt i ministeransvarlighedsloven at indskrænke sig til udformning af forfatningsretlige lovregler, hvis grundlovsmæssighed er utvivlsom. Men også hertil knytter der sig forfatningspolitiske betænkeligheder af principiel karakter. Modstykket til en sådan lovgivning er — som nævnt — at de pågældende forfatningsspørgsmål finder deres afgørelse gennem de retsanvendende myndigheders mere eller mindre skønsmæssige beslutninger inden for de rammer, der fastlægges gennem fortolkning af de relevante grundlovsbestemmelser. Principielle forfatningspolitiske hensyn kan meget vel tale for denne sidstnævnte løsning. Og i hvert fald finder flertallet det urigtigt, om en sådan forfatningsretlig lovgivning alene finder sted for at imødekomme et eventuelt ønske om en fiksering af ministeransvarets grundlag og uden selvstændige overvejelser af dens hensigtsmæssighed iøvrigt.

cc. Ud over disse principielle betænkeligheder ønsker flertallet at pege på de praktiske ulemper, en sådan lovgivning kan medføre, navnlig på længere sigt. Afgørelser af forfatningsretlige spørgsmål, der under det nuværende system - inden for de grænser, grundloven fastlægger — kan træffes efter en friere vurdering under hensyntagen til den til enhver tid gældende retsopfattelse, vil blive bundet gennem en sådan lovgivning. Herved kan retsudviklingen blive fikseret på uheldig måde. Kun gennem lovændring vil forfatningssystemet kunne tilpasses nye retsopfattelser, forfatningspolitiske principper og praktiske behov. Også med hensyn til dette spørgsmål er loven af 1939 illustrerende. I lovens § 7, litra a, bestemmes, at en minister pådrager sig ansvar ved at afholde udgifter uden hjemmel på bevillingslov, såfremt han »dermed har haft til Hensigt at unddrage Kongen eller Rigsdagen Afgørelsen med Hensyn til den paagældende . . . Udgifts Afholdelse eller har vidst eller burdet vide, at han ikke kunde faa det paagældende . . . Udgiftsbeløb godkendt af Kongen eller Rigsdagen«; og hertil føjes: »en Minister paadrager sig dog ikke Ansvar for Afholdelsen af en Udgift, naar denne har været nødvendig af Hensyn til Statsstyreisens forsvarlige Førelse«. Disse regler er formentlig hverken stemmende med folketingets eller administrationens retsopfattelse i dag*), og det ville for så vidt have været uheldigt, om reglerne var trådt i kraft og dermed havde hindret den udvikling af retsopfattelsen på dette område, som senere har fundet sted.

De væsentlige ulemper, som efter det ovenfor anførte ville være forbundet med gennemførelsen af en særlig ministeransvarlighedslov med mere præcise regler, må efter flertallets opfattelse tillægges en særlig vægt på den baggrund, der er redegjort for i kap. VII, afsnit I, og hvorefter det retlige ansvar i det hele er af meget begrænset praktisk betydning.

c. Flertallet er opmærksom på, at det enkelte steder i den retshistoriske litteratur er gjort gældende, at man under de rigsretssager, som har været rejst, har savnet en særlig ministeransvarlighedslov.

I en artikel i Historisk Tidsskrift 1943, p.

*) Jfr. herved Ross II, p. 697 f, og ovenfor kap. V, p. 47 ff.

328 ff, udtaler *Poul fobs. Jørgensen* således, at det under de 3 første sager var en vanskelighed, at man trods grundlovens pålæg om tilvejebringelse af en ministeransvarlighedslov aldrig havde fået en sådan, »som - foruden at afgøre, om Ansvar kunde paadrages paa andre Maader end ved Medunderskrift - i det enkelte Tilfælde angav, hvilke Handlinger der skulde straffes, og hvilken Straf der skulde idømmes.«

Stig Iuul (p. 595) udtaler, at det »i alle de sager, rigsretten hidtil har haft lejlighed til at tage stilling til, har . . . været følt som et alvorligt savn, at der ikke i dansk ret fandtes regler om, i hvilke tilfælde ministre kunne drages til ansvar for deres embedsførelse, og om hvilke krav man i øvrigt kunne stille til denne.«

Kommissionens flertal finder, at disse udtalelser er udtryk for en overvurdering af mulighederne for en præcisering af ansvarsgrundlaget for ministre, jfr. ovenfor p. 76 f, og kan ikke tiltræde udtalelsernes bedømmelse af de tidligere rigsretssager med hensyn til betydningen af, at en særlig ministeransvarlighedslov havde været gældende.

Det er vel utvivlsomt, at behandlingen af rigsretssagen i 1855—56 prægedes af, at der savnedes materielle ansvarsregler, men dette må ses på baggrund af, at der dengang overhovedet ikke - i en straffelov eller anden lovgivning - fandtes systematiske regler om embedsforbrydelser. Om den første af sagerne fra 1877 (sagen om Marmorkirken) gælder, at den angik en forholdsvis speciel problemstilling vedrørende regeringens dispositionsret over fast ejendom, som der ikke kunne forventes taget klar stilling til i en ministeransvarlighedslov. Problemerne i den anden rigsretssag fra 1877 ville vel have været væsentligt forenkledede, hvis man havde haft en ministeransvarlighedslov, der ligesom de forskellige forslag hertil havde indeholdt en lovregulering af regeringens adgang til afholdelse af ubevilgede udgifter, jfr. også anklagerens udtalelser, refereret ovenfor p. 21. Efter flertallets opfattelse ville det imidlertid ikke være hensigtsmæssigt, om dette spørgsmål havde været - eller blev - lovreguleret, jfr. bemærkningerne ovenfor p. 78. For så vidt angår den sidste rigsretssag (1909-10) er der intet, som tyder på, at der her savnedes en særlig ministeransvarlighedslov.

I kap. III er omtalt nogle sager, i hvilke der har været spørgsmål om rigsretstiltale, men hvor tiltale er undladt. I ingen af disse sager synes påtaleundladelsens begrundelse at have været en

opfattelse af de gældende ansvarsreglers utilstrækkelighed.

3. Et *mindretal* (*Poul Mejer*) finder, at en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres — allerede fordi en udtrykkelig beslutning om ikke at gennemføre en sådan lov »vil blive opfattet som en endelig afskrivning af muligheden for at benytte sig af rigsretstiltale«. Kommissionens flertal er ikke enig i denne opfattelse. Afgørende for, hvorledes en beslutning fra regeringens eller folketingsflertallets side om ikke at gennemføre en ministeransvarlighedslov vil blive opfattet fra anden politisk side, af pressen og af offentligheden iøvrigt, vil være, hvilken begrundelse der gives for beslutningen. Træffes denne på grundlag af de synspunkter, der er anlagt af kommissionens flertal, som har understreget det retlige ansvars fortsatte betydning, er der ingen grund til at antage, at den skulle blive opfattet som en »endelig afskrivning« af rigsretsinstitutets anvendelse.

IV. Sammenfatning og konklusion.

Flertallets ovenfor anførte synspunkter kan sammenfattes således:

Der kan ikke af grundlovens § 13 udledes nogen pligt for lovgivningsmagten til at gennemføre en særlig ministeransvarlighedslov.

Om en sådan lov bør gennemføres, må derfor afgøres alene på grundlag af forfatningspolitiske overvejelser over dens hensigtsmæssighed.

Med hensyn til dette spørgsmål er det flertallets opfattelse, at der ikke er behov for en særlig lov, og at ulemperne ved gennemførelsen af en sådan er betydeligere end fordelene.

Hovedlinierne i de betragtninger, der ligger til grund for denne vurdering, er følgende:

Det eksisterende ansvarsgrundlag, navnlig borgerlig straffelovs kap. 16, er så omfattende, at ethvert forhold fra en ministers side i hans embedsførelse, som er af en sådan betydning, at det bør medføre rigsretsansvar, er omfattet af dette ansvarsgrundlag. Også iøvrigt finder flertallet de gældende ansvarsregler tilfredsstillende.

Det vil ikke være muligt i en særlig ministeransvarlighedslov at angive ansvarsgrundlaget for ministre på udtømmende måde i præcise regler. Det vil kun være muligt at udforme visse præcise enkeltregler, der angår forhold, som allerede efter de gældende regler klart er ansvarsbegrundende.

Udformningen af sådanne regler indebærer visse, ikke ubetydelige betænkeligheder. Der kan opstå vanskelige grænsespørgsmål vedrørende lovgivningsmagts kompetence over for grundloven, og der kan også bortset herfra være principielle betænkeligheder ved en sådan lovgivning, som desuden på længere sigt kan virke praktisk uheldigt ved at fiksere retsudviklingen

og således hindre en tilpasning af forfatningslivet til skiftende retsopfattelser. Disse betænkeligheder har efter flertallets opfattelse en særlig vægt på baggrund af det retlige ansvars meget begrænsede praktiske betydning.

Flertallets konklusion af disse betragtninger er, at det må anses for rigtigst ikke at søge en særlig minister an svarlighed sl o v gennemført.

MINDRETALSUDTALELSE FRA PROFESSOR DR. JUR. POUL MEYER

Et mindretal (*Poul Meyer*) kan ikke tiltræde flertallets konklusion og de hovedbetragtninger i kapitlerne VII og VIII, hvorpå denne er baseret, men anser det for rigtigst, at der søges en særlig ministeransvarlighedslov gennemført.

I tilslutning hertil har *Poul Meyer* ønsket at fremsætte følgende udtalelse:

Jeg er enig med flertallet i, at grundlovens § 13 ikke medfører nogen forpligtelse til at søge en ministeransvarlighedslov gennemført, og at kommissionens opgave derfor alene er at undersøge, om den siden 1849 stedfundne udvikling giver grundlag for at antage, at der nu er behov for en særlig lov om ministrenes ansvarlighed. Jeg er endvidere enig med flertallet i, at gentagelsen af den omtalte bestemmelse i grundloven af 1953 ikke har skabt eller genoplivet nogen sådan pligt, og jeg er enig i, at bestemmelsens udeladelse ville være blevet udlagt som en principiel omvurdering af spørgsmålet om ministrenes ansvarlighed. Ganske tilsvarende anser jeg det imidlertid for overvejende sandsynligt, at en udtrykkelig beslutning om, at der ikke skal gennemføres en ministeransvarlighedslov, vil blive opfattet som en endelig afskrivning af muligheden for at benytte sig af rigsretstiltale, og allerede af den grund finder jeg flertallets konklusion urigtig.

En besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for en særlig ministeransvarlighedslov, er efter min opfattelse afhængig af forholdet imellem på den ene side udviklingen af ministrenes funktioner og på den anden side udviklingen af den samlede ansvarsordning. Jo større omfang de ministerielle funktioner antager, desto større behov vil der være for en effektiv ansvarsordning, og et øget behov kan altså skyldes, at ansvarsordningens effektivitet ikke er vokset i takt med funktionernes samfundsmæssige betydning. Det er efter min opfattelse det, der har været tilfældet.

Den politiske udvikling siden 1849, og da især i perioden efter den første verdenskrig, har medført en enorm udvidelse af ministrenes

funktioner. Borgernes retsstilling bestemmes i større og større omfang af beslutninger, der træffes af ministrene, eller af tjenestemænd, der handler på deres vegne; og folketingets udøvelse af de besluttende og kontrollerende funktioner, der påhviler tinget efter gældende statset og forfatningsskik, er i voksende omfang blevet afhængig af, at ministrene loyalt opfylder de pligter, der påhviler dem i forhold til folketinget. Der er derved skabt et behov for en større mulighed for retlig prøvelse af ministrenes embedsførelse.

I forhold til borgerne har udviklingen af domstolsprøvelsen af forvaltningsakters gyldighed i nogen grad imødekommet dette behov, og ombudsmandsinstitutionen har skabt yderligere kontrolmuligheder. I forhold til folketinget har en tilsvarende udvikling imidlertid ikke fundet sted.

Det er ubestridt og ubestrideligt, at der praktisk taget aldrig gøres et personligt ansvar gældende overfor ministre eller tjenestemænd, der handler på deres vegne. Følgen heraf er - i forbindelse med den foran antydede politiske udvikling - at det er en udbredt opfattelse i offentligheden, at ministrene og deres embedsmænd ikke er personligt ansvarlige for deres embedsførelse, hvilket strider imod den opfattelse af den demokratiske retsstat, der er almindelig her i landet. Flertallets konklusion hviler tildels på den antagelse, at det politiske ansvar, således som det er defineret i kap. VII, er styrket i en sådan grad, at det retlige ansvars betydning er blevet tilsvarende formindsket i forhold til den samlede ansvarsordning. Heri kan jeg ikke være enig.

Hvad angår det parlamentariske ansvar i snæver forstand (grundlovens § 15), er dette for så vidt angår dets anvendelse overfor en enkelt ministers embedsførelse blot en fiktion. Dette gælder stort set også andre former for parlamentarisk ansvar. Et angreb i folketinget på en ministers embedsførelse vil nemlig praktisk taget altid medføre, at regeringens medlemmer erklærer sig solidarisk ansvarlige for

den kritiserede adfærd, idet jeg i så henseende ser bort fra en ministers groft kriminelle forhold, der ikke frembyder særlige problemer i henseende til ansvarsordningen. En afstemning i folketinget om en misbilligende udtalelse vil derfor få karakteren af en almindelig stillingtagen for og imod regeringen som sådan, d. v. s. den vil være bestemt af en partipolitisk vurdering af den foreliggende parlamentariske situation. Da det politiske ansvar i det hele taget er aldeles ubundet af retlige hensyn, er der betydelige principielle betænkeligheder ved overhovedet at indlade sig på et skøn over dets betydning for den samlede ansvarsordning, hvorfor det retlige ansvar er en del.

Dertil kommer, at parlamentariske aktioner ifølge sagens natur ikke kan rettes imod forhenværende ministre, og de har altså ingen betydning for overvejelserne vedrørende disses ansvar. Da den eneste rigsretssag her i landet efter parlamentarismens anerkendelse, så vel som den politiske debat, der gav anledning til nedsættelse af denne kommission, angik forhenværende ministre, forekommer det mig ejendommeligt, at en væsentlig del af den af flertallet anførte argumentation netop ikke kan finde anvendelse på forhenværende ministre.

Hvad dernæst angår det politiske ansvar iøvrigt, er dette af en så ubestemmelig karakter, at dets eneste begribelige indhold må være forventningen om, at vælgerne ved et kommende folketingsvalg vil formindske tilslutningen til vedkommende minister og hans parti. Reaktionen af denne karakter ligger efter min opfattelse helt uden for det område, som kommissionen skal tage i betragtning ved en bedømmelse af ansvarsordningens effektivitet, og flertallet har heller ikke godtgjort, at offentlighedens reaktioner, eller muligheden for en offentlig debat af embedsførelsen, er af en sådan karakter, at den derved opnåede præventive virkning kan erstatte den virkning, der i så henseende er knyttet til et effektivt retligt ansvar.

Konklusionen af mine foranstående bemærkninger er, at den samlede ansvarsordnings effektivitet er forringet i tiden efter 1849, og at der derfor er behov for en styrkelse af det retlige ansvar ved gennemførelse af en særlig lov om ministrenes ansvarlighed.

For så vidt angår fordele og ulemper ved en sådan lov, skal jeg indskrænke mig til omtalen af to vigtigere spørgsmål, nemlig dels forholdet imellem en ministers og hans tjenestemænds retlige ansvar, dels spørgsmålet om hvilke hand-

linger og undladelser, der kan begrunde ansvar til straf.

1. Flertallet peger på, at forvaltningens nuværende opbygning og meget betydelige omfang peger i retning af et forholdsvis begrænset ansvar. Med denne henvisning acquiescerer man ved det forhold, at centraladministrationens hidtidige organisatoriske udvikling har bevirket, at der praktisk taget ikke eksisterer noget personligt ansvar, hverken for ministre eller tjenestemænd. Det er formentlig rigtigt, at ansvarsproblemerne kun kan løses tilfredsstillende i forbindelse med en forvaltningsreform, der begrænser de ministerielle departementer på en sådan måde, at der med rimelighed kan pålægges ministrene en pligt til et effektivt tilsyn, og i forbindelse med en nærmere udformning af tjenestemandsansvaret, der må være en naturlig konsekvens af, at udviklingen ikke længere tillader opretholdelse af fiktionen om centraladministrationens tjenestemænd som ministrenes anonyme medhjælpere uden selvstændigt ansvar. Det af statsministeren nedsatte administrationsudvalg har i sin første betænkning taget stilling til de organisatoriske principper for centraladministrationens fremtidige udvikling, og det vil være en naturlig følge af antagelsen af disse principper, at der søges gennemført en særlig ministeransvarlighedslov med bestemmelser om forholdet mellem ministrenes og tjenestemændenes ansvar. Omvendt vil en præcisering af dette ansvars grænser og indhold kunne fremskynde administrative reformer, der gør det muligt at afgrænse ministrenes og tjenestemændenes arbejdsområder. Der kan ikke være tvivl om, at den nuværende arbejds- og ansvarsfordeling er yderst utilfredsstillende, og at de to problemer må betragtes under eet. Jeg finder det derfor uheldigt, at flertallet for så vidt angår ansvarsspørgsmålet blot henviser til de nuværende utilfredsstillende forhold som begrundelse for en opretholdelse af *status quo*.

I modsætning hertil finder jeg i de eksisterende organisatoriske forhold en vægtig begrundelse for, at ministeransvaret begrænses i forhold til tjenestemænd, der handler på eget ansvar, naturligvis under forudsætning af, at dette ansvar indebærer retlige realiteter. Det er en selvfølge, at en minister er ansvarlig for de beslutninger, han selv træffer, og for de foranstaltninger, der er et nødvendigt eller dog som naturligt forudsat middel til beslutningens udførelse. For så vidt en minister ifølge gældende ret er afskåret fra at gribe ind i sagens

behandling ved underordnede administrative instanser, er han heller ikke ansvarlig for denne behandling, derimod omfatter ministeransvaret arbejdsordninger, instrukser og andre generelle forskrifter, hvorved administrativ kompetence delegeres til de tjenestemænd eller institutioner, der er underordnet ministeren.

For enkeltbeslutninger, som træffes af tjenestemænd inden for rammerne af den dem givne bemyndigelse, bør ministeren derimod kun være retligt ansvarlig, dersom han har undladt at gribe ind, uanset at han vidste eller burde vide, at den pågældende beslutning ville blive truffet, eller han, efter at beslutningen er truffet, og han er blevet opmærksom herpå, har undladt at gribe ind.

2. Idet bemærkes, at ministrene efter min opfattelse også fortsat bør være ansvarlige efter den almindelige erstatningsregel, bl. a. fordi man ellers vil begrænse mulighederne for en retlig prøvelse i form af en erstatningssag, skal jeg for så vidt angår strafansvaret, indledningsvis pege på, at jeg alene finder det nødvendigt, at de i straffelovens §§ 155-157 indeholdte bestemmelser erstattes med særlige bestemmelser i en ministeransvarlighedslov, der i øvrigt kan indskrænke sig til en henvisning til straffelovens bestemmelser.

Den mest iøjnefaldende mangel ved straffelovens §§ 155-157 er, at disse bestemmelser hovedsagelig er udformet med tjenstemandsansvaret for øje, og selv i denne henseende er de ineffektive, hvilket bl. a. skyldes, at de stort set hviler på det straffelovsudkast, som udarbejdedes af den i 1859 nedsatte straffelovskommission. Allerede ordenshensyn taler derfor for, at reglerne udformes med særligt henblik på ministrenes embedsførelse, og i så fald bør dette under hensyn til grundlovens § 13 ske i en særlig ministeransvarlighedslov.

Flertallets argumentation imod gennemførelsen af særlige bestemmelser om ministres strafferetlige ansvar er i hovedsagen bygget på den opfattelse, at sådanne regler enten måtte blive indholdsløse referencebestemmelser, der fastsatte straf for overtrædelse af visse normer, som ikke indeholdes i bestemmelserne, men forudsættes indeholdt i et andet regelsæt, eller så specielle at de på uheldig måde fikserede retsudviklingen og hindrede en tilpasning af forfatningslivet til skiftende retsopfattelser.

Jeg er enig i den af flertallet fremsatte kritik af, at ministeransvarlighedsloven af 1939 både indeholdt specialbestemmelser med sigte på nær-

mere beskrevne situationer og generalklausuler, hvis nærmere indhold kun kunne fastslås af retspraksis. Som anført foran er bestemmelsen i § 157 netop en sådan generalklausul eller referencebestemmelse, idet begrebet »tjenesteplichter« ikke nærmere er bestemt. Erfaringer fra andre områder af retslivet viser imidlertid, at generelle — indtil indholdsløse — beskrivelser af den adfærd, som retsnormerne omfatter, ikke behøver at få nogen uheldig indflydelse på retsudviklingen, idet som bekendt betydelige dele af den domstolsskabte ret er udformet som retsregler af denne karakter. Flertallet aquiescerer da også ved den på §§ 155-157 grundede retstilstand, og såfremt man vil gøre dette, er problemet alene, om sådanne referencebestemmelser skal stå i straffeloven eller i en særlig ministeransvarlighedslov. Jeg har foran taget stilling til dette problem.

Efter min opfattelse er det imidlertid muligt at præcisere gerningsindholdet i en ministeransvarlighedslov noget, uden at det er nødvendigt at gå så vidt, at der bliver grundlag for den af flertallet med rette anførte betænkelighed ved en fiksering af retsudviklingen.

Der bør efter min opfattelse pålægges en minister ansvar efter en ministeransvarlighedslov, såfremt han forsætligt eller uagtsomt træffer beslutninger eller gennemfører foranstaltninger, der er i strid med gældende statsret, lovgivningen eller en af folketinget i henhold til grundloven truffet beslutning, eller han undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i medfør heraf, eller som følger af hans embedsforretningers karakter. Hertil bør føjes en til 1939-lovens § 9 svarende bestemmelse.

Det meget udbredte ønske om, at det retlige ansvar for ministre aktiviseres, skyldes efter mit skøn ikke noget krav om videregående anvendelse af de retlige sanktioner i form af straf og erstatning, men erstatnings- eller straffesagen er under de givne konstitutionelle forhold den eneste form, hvori en retlig prøvelse kan finde sted. Som en konsekvens heraf finder jeg det rimeligt, at der gennemføres en regel, hvorefter erstatningen i det konkrete tilfælde helt eller delvist kan bortfalde, når omstændighederne taler derfor, samt en adgang til strafnedsættelse og strafbortfald i videre omfang end hjemlet i straffeloven. Der vil derved kunne skabes mulighed for, at en ministeransvarlighedslov kan medvirke til, at en retlig prøvelse af ministrenes embedsførelse kan indgå som et mere normalt led i den demokratiske teknik end hidtil.

BILAG

De vigtigste i tiden siden 1849 fremsatte forslag til lov om ministrenes ansvarlighed:

1. D. G. Monrads lovforslag fra 1856-57.
2. C. C. Albertis lovforslag fra 1875-76.
3. C. Krabbes lovforslag fra 1895-96.
4. Justitsminister P. A. Albertis lovforslag fra 1905-06.
5. Justitsminister K. K. Steinckes lovforslag fra 1938-39.
6. Lov nr. 92 af 15. marts 1939 om ministrenes ansvarlighed.

De i en række andre lande gældende ministeransvarlighedslove samt forfatningsbestemmelser vedrørende ministeransvarlighed:

7. Norge: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Lov af 5. februar 1932 om straff for handlinger som påtales ved Riksrett.
8. Sverige: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Ansvarighetslag av 10. februar 1810.
9. Finland: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed. Lag av 25. november 1922 angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmernas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder.
10. Island: Lov af 4. marts 1904 om den islandske ministers ansvarlighed.
11. Holland: Lov af 22. april 1855 om ministrenes ansvarlighed.
12. Belgien: Forfatningsbestemmelser om ministeransvarlighed.
13. Den tyske Forbundsrepublik: Forfatningsbestemmelser vedrørende forbundskanslerens ansvarlighed etc.
14. Redegørelse fra folketingets ombudsmand for nogle problemer vedrørende ombudsmandens kompetence med hensyn til ministre.

BILAG 1.

FORSLAG TIL LOV OM MINISTRENE'S ANSVARLIGHED MED HENSYN TIL OVERSKRIDELSER AF FINANTSLOVEN

(Indbragt i folketinget af *D. G. Monrad* den 3. december 1856).

Er en Udgiftspost i selve Finantsloven betegnet som calculatorisk, da medfører Overskridelsen af den for saadan Udgiftspost opførte Pengesum ikke noget Ansvar for vedkommende Minister, medmindre der af ham er gjort Forandringer i de Bestemmelser, som ligge til Grund for Calculen. Med Hensyn til saadanne Forandringer gjælde, forsaavidt de maatte medføre forøgede Udgifter, de i de følgende §§ trufne Bestemmelser.

§ 2.

Til Overskridelsen af alle Udgiftsposter, der ikke i selve Finantsloven ere betegnede som calculatoriske, udfordres Kongens Samtykke, inden Ministeren kan beslutte Overskridelsen; gjør han sig i saa Henseende skyldig i nogen Forsømmelse, er han pligtig til at erlægge til Kongerigets Finantser en ligesaa stor Sum som den, hvortil Overskridelsen beløber sig, selv om den lovgivende Magt senere maatte give sit Samtykke til den gjorte Udgift. Nægter derimod den lovgivende Magt saadant Samtykke, saa er Ministeren desforuden undergivet det i § 4 bestemte Erstatnings- og Straffeansvar.

§ 3.

Giver Kongen sit Samtykke til Overskridelsen, og er Rigsdagen samlet, da er Ministeren dog ei bemyndiget til i den Anledning at lade foretage nogen Udbetaling, forinden den fornødne Tillægsbevilling har været Rigsdagen forelagt og faaet sammes Samtykke. Er Rigsdagen

ikke samlet, og giver Kongen sit Samtykke til Overskridelsen, da maa dette skee under Form af en provisorisk Lov, for at fritage Ministeren for det i den foregaaende § bestemte Straffeansvar.

§ 4.

Bifalder Rigsdagen ikke den provisoriske Lov, da er vedkommende Minister pligtig til at tilbagebetale Kongerigets Finantser de Summer, der under hans Ansvar ere udbetalte uden Rigsdagens Samtykke, og skal han derhos, dersom han maatte skjønnes at have gjort sig skyldig i letsindig Omgang med Landsdelenes Midler, idømmes en Straf, der efter Beskaffenheden af hans Brøde fastsættes fra 3 Maaneders til 5 Aars Statsfængsel.

Ved Bedømmelse af det i den foregaaende § bestemte Straffeansvar er at tage Hensyn til det Kongerigets Finantser paaførte Tabs Størrelse og til, hvorvidt vedkommende Minister maatte kunne have anseet Udgiften for paatrængende nødvendig, samt til Forholdet mellem Udgiften Størrelse og Omkostningerne ved Indkaldelsen af Rigsdagen til et overordentligt Møde af 1 Maanedes Varighed.

Ministeren er fri for alt Straffeansvar, dersom han indbetaler den Sum, hvormed den bevilgede Udgiftspost er overskreden, inden 4 Uger, efteråt den provisoriske Lov er forkastet, eller efteråt Rigsdagen har nægtet sit Samtykke til ulovhjemlede Udgifter, der ere udredede, uden at Bestemmelserne i §§ 6 og 7 ere iagttagne, hvad enten denne Nægtelse maatte være

skeet ved Rigsdagens Beslutninger med Hensyn til Regnskabet eller ved Sags Anlæggelse af Folkethinget mod Ministeren.

§ 6.

Hvis Overskridelser have fundet Sted paa Grund af Foranstaltninger, der ere truffene uden Ministerens Samtykke, men af de ham undergivne Embedsmænd, og han finder, at de ved dette deres Forhold have overtraadt deres Pligt, da har han uopholdelig, efteråt Overskridelsen er bleven ham bekendt, at drage Omsorg for, at den, ved hvis Forseelse Overskridelsen har fundet Sted, dømmes til Straf og Erstatning. Undlader han dette i 4 Uger, efteråt Overskridelsen er bleven ham bekendt, da skal han selv bære Ansaret for Overskridelsen og vil være at ansee som den, der uden Kongens Samtykke har besluttet en ulovhjemlet Udgift.

Finder Ministeren, at Vedkommende ikke have gjort sig skyldige i nogen Forseelse ved uden hans Samtykke at overskride den bevilgede Udgiftspost, da har han at gaae frem paa den i §§ 2 og 3 fastsatte Maade. Men dersom Tillægsbevillingsloven eller den provisoriske Lov ikke vinder Rigsdagens Samtykke, da er den, ved hvem Overskridelsen er bleven bevirket, forpligtet til at erstatte Statskassen den Sum, hvortil Overskridelsen beløber sig, og kan desuden idømmes passende Straf efter Domstolenes

Skjøn. Undlader Ministeren at træffe de fornødne Foranstaltninger hertil i 4 Uger, efteråt Rigsdagen har nægtet sit Samtykke til Overskridelsen, da bærer han selv Ansaret for den, ganske som om han selv havde besluttet den.

o.

Har Ministeren ved Efterladenhed i Tilsynet været Aarsag i, at den begaaede Overskridelse, hvortil Rigsdagen nægter sit Samtykke, eller som han selv finder at have været pligtstridig, ikke enten heelt eller deelviis er bleven forhindret, da er han forpligtet til at erstatte Kongerigets Finantser det Tab, som han maatte have paaført dem, og kan derhos efter Forseelsens Beskaffenhed idømmes en Mulct fra 100 Rd. til 500 Rd.

§ 9.

For Udbetalingen af de Summer, hvormed de af Rigsraadet bevilgede Bidrag fra Kongeriget til Monarchiet maatte overskride de af Rigsdagen i saa Henseende bevilgede Beløb, kan Ministeriet ikke drages til Ansvar.

§ 10.

Dersom en Lov, der indeholder Bestemmelser om Udgifter, tillige fastsætter, at disse med Hensyn til det indeværende eller kommende Finantsaar kunne udbetales, da har saadan Fastsættelse samme Betydning, som om den var optagen i selve Finantsloven for vedkommende Aar.

BILAG 2.

FORSLAG TIL LOV OM MINISTRENES ANSVARLIGHED

(Indbragt i folketinget den 18. januar 1876 af C. C. Alberti m. fl.).

I. Hvem Ansaret paahviler.

Ministrene ere ansvarlige for Regjeringens Førelse (Grl. § 12).

v 2.

Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regjeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en eller flere Ministres Underskrift. Enhver Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen (Grl. § 13). De Ministre, som ikke have underskrevet, ere kun ansvarlige for Beslutningen, for saa vidt denne efter nedenstaaende § 6 eller efter Lovgivningens almindelige Regler om Meddelagtighed kan tilregnes dem.

§ 3.

Det paahviler Ministrene at sørge for, at enhver Lovgivning eller Regjeringen vedkommende Beslutning af Kongen har ministeriel Medunderskrift; mangler denne, er den, da Beslutningen fattedes, fungerende Minister, indenfor hvis Forretningsomraade den Sag, som Beslutningen angaar, ligger, saa vel som enhver Minister, der har tilraadet Undladelsen, ansvarlig for Manglen af Medunderskrift.

§ 4.

For den Foranstaltning, hvorpaa en saadan, ministeriel Medunderskrift manglende Beslutning af Kongen gaar ud, ere Ministrene ansvarlige, forsaavidt den efter denne Lovs § 6 eller efter Lovgivningens almindelige Regler om Meddelagtighed kan tilregnes dem.

§ 5.

En Minister er ansvarlig for enhver af ham underskreven ministeriel Beslutning saa vel som

for enhver anden af ham foretagen Handling og for Undladelsen af Handlinger, hvis Foretagelse vilde ligge indenfor hans Forretningsomraade.

§ 6.

For Beslutninger, fattede i Statsraad eller i Ministerraad, er enhver Minister ansvarlig, der enten har stemt for Beslutningen eller senere har tiltraadt den. Han antages at have tiltraadt den, naar han har undladt, efter Omstændighederne strax eller inden Forløbet af en Betænkningstid af høist tre Dage, til Protokollen eller, ifald han har været fraværende, paa anden tjenstlig Vis at konstatere sin afvigende Mening, hvis Foranstaltningen kun er af mindre Betydning, eller at indgive Begjering om Afsked, hvis Foranstaltningen er af større Betydning.

Har en Minister været sig bevidst, at en i Statsraad eller Ministerraad foreslaaet eller til Udførelse bebudet Foranstaltning var lovstridig, bliver han endvidere ansvarlig for den, naar han ikke, hvis han har været tilstede i Raadet, og Protokoltilførsel ikke er bleven gjort ham umulig, strax til Protokollen og ellers snarest muligt paa anden tjenstlig Maade eller offentlig nedlægger Indsigelse mod Foranstaltningens Udførelse.

Hvorvidt en Minister har noget Ansvar for de af andre Ministre underskrevne ministerielle Beslutninger eller for de af dem udenfor Statsraad eller Ministerraad fattede Beslutninger eller for andre af dem foretagne Handlinger, afgøres efter Lovgivningens almindelige Regler om Meddelagtighed.

o.

For de paa en Ministers Vegne af en Underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger

er Ministeren ansvarlig, for saa vidt han har givet den Underordnede almindelig eller særlig Bemyndigelse til at udfærdige Beslutningen af det Indhold, hvormed den er udfærdiget, eller han, vidende om, at Beslutningen, naar han ikke hindrede det, vilde blive udfærdiget af dette Indhold, har undladt at give fornøden Befaling for at hindre det.

§ 9.

For Handlinger, der foretages af Underordnede ved Udførelsen af en Beslutning, for hvilken Ministeren efter det foregaaende bærer Ansvar, er han ansvarlig, for saa vidt som deres Foretagelse har været et af Ministeren selv betegnet eller et nødvendigt eller dog naturligt Middel til Beslutningens Gjennemførelse.

For andre Handlinger af Underordnede er en Minister ansvarlig, for saa vidt som de efter Lovgivningens almindelige Regler om Meddelelighed kunne tilregnes ham.

II. Ansvar til Straf.

§ 10.

For saa vidt det Forhold, hvorfor en Minister er tiltalt, falder ind under almindelig borgerlig Straffelov (jfr. navnlig dennes §§ 71-73, 79, 80, 81, 85-87, 95, 96, 112, 113, 115 1ste Stykke, 117, 118, 124, 128, 139, 140, 141 og 143), bestemmes hans Straf efter denne. For saa vidt dette ikke er Tilfældet, bestemmes den efter de i det Følgende givne Regler.

I Stedet for den Andre under Straf efter almindelig borgerlig Straffelov § 109 paahvilende Pligt til under de der nævnte Forudsætninger at underrette Øvrigheden om de i samme Lovs §§ 71, 72, 74 og 85 omhandlede Forbrydelser imod Kongen, Fædrelandet eller Statsforfatningen har enhver Minister en Forpligtelse under samme Straf til, naar han har erholdt Kundskab om eller har Grund til at antage, at en af de i hine Paragrafer eller i samme Lovs §§ 86, 95 og 96 omhandlede Forbrydelser er besluttet, eller at dens Udførelse forberedes, at bruge al sin Embedsmyndighed og iøvrigt at gjøre, hvad han formaar, for at forhindre Forbrydelsen. Har han ikke kunnet opfylde denne Pligt uden Fare for sit eget og sine Nærmestes Liv eller Velvære, vil Straffen for dens Tilslidesættelse dog kunne gaa ned til de i nærværende Lov hjemlede lavere Grader af Statsfængsel.

§ 11.

Hvis en Lovgivning eller Regjeringen vedkommende Beslutning af Kongen mangler ministeriel Medunderskrift, er enhver derfor ansvarlig Minister (jfr. § 3) ifalden en Bøde af 200 Kroner.

Er det mod bedre Vidende, at den paagjældende Minister har undladt at medunderskrive eller tilraadet den skete Undladelse af Medunderskrift, straffes han med højere Bøde eller Fængsel.

§ 12.

Overtrædelse af Bestemmelserne i Grundlovens §§ 19, 21 og 22, Lov om Regjeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse af Ilte Februar 1871 § 1, 2 og 4 og Lov om Valgene til Rigsdagen § 90 angaaende Rigsdagens Sammenkaldelse, Samvære, Udsættelse, Opløsning og Valg, straffes efter Forseelsens Beskaffenhed med Fængsel eller, hvis Forseelsen er begaaet af Uagtsomhed, med Bøder.

§ 13.

Udstedes en kongelig eller ministeriel Beslutning af Lovsindhold uden at være vedtagen af Rigsdagen og uden at fremtræde som foreløbig Lov, vil enhver Minister, som i Henhold til Reglerne i det foregaaende Afsnit bærer Ansvar derfor, være ifalden Straf af Bøder, hvis Forseelsen kun hidrører fra feilagtig Opfattelse, og ellers af Fængsel.

§ 14.

Udstedes en foreløbig Lov, uden at de i Grundlovens § 25 foreskrevne Betingelser ere tilstede, eller af saadan Beskaffenhed, at det ved Udstedelsen maatte kunne forudses som overveiende sandsynligt, at Rigsdagens Stadfæstelse vilde blive negtet i et af eller begge Tilfælde, er enhver Minister, paa hvem Ansvar i Henhold til denne Lovs 1ste Afsnit falder, samme Straf undergiven.

I Statsforfatningsforhold, som Grundloven har ordnet tildels eller foreløbig og iøvrigt henvist til Ordning ved Lov (Gr. l. §§ 7, 8, 12, 19, 32, 40, 50, 58 samt 68 og 69 jfr. 70), og som derefter ere blevne ordnede ved Love, der vedvarende bestaa, kunne kun saadanne Tilfælde anses som særdeles paatrængende, hvor der mod Anvendelsen af visse Regler i den bestaaende

Lov frembyder sig faktiske Hindringer (saaledes som i det Tilfælde, der foranledigede den foreløbige Lov af Ilte December 1849), medens der er særdeles Trang til Anvendelse af Lovregler angaaende de Forhold, de omhandle.

§ 15.

Forinden Finantsloven er vedtagen, maa Skatterne ei opkræves (Grl. § 49). Vedtagelsen sker paa den i Grundlovens §§ 52 og 53 herfor foreskrevne Maade. Opkræves Skatter til Staten, forinden Finantsloven for det Finantsaar, hvori de opkræves, eller en midlertidig Finantslov, der bemyndiger til deres Opkrævelse, saaledes er vedtagen af Rigsdagen, vil enhver Minister, som foretager noget dertil sigtende Skridt, eller som, naar Opkrævningen af den paagældende Skat hører under hans Forretningsomraade, undlader, skjøndt vidende om Opkrævningen, at foretage Skridt til at hindre den, eller som iøvrigt i Henhold til Bestemmelserne i denne Lovs 1ste Afsnit bærer Ansvar for, at Opkrævningen sker, være ifalden Straf af Fængsel, hvad enten den opkrævede Skat hører til de direkte eller til de indirekte Afgifter.

§ 16.

Overtrædelse af Grundlovens § 48 om Finantslovsforlags Forelæggelse, strax efter at den ordentlige Rigsdag er sat, - af Grundlovens §§ 46 og 50 om Forpligtelsen til at give de af Thingene nedsatte Kommissioner og Statsrevisorerne Oplysninger, - af Grundlovens § 16 om Loves og vigtige Regjeringsforanstaltningers Forhandling i Statsraad eller Ministerraad, - af Grundlovens § 27 om Begrænsningen af Regjerings Bevillingsmyndighed, — af Grundlovens §§ 17 og 39 samt den øvrige Lovgivning om de personlige Betingelser for Beskikkelser og Udnævnelser — saa vel som af enhver anden Bestemmelse i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, som paalægger Ministrene Embedspligter, straffes, for saa vidt Forseelsen kun hidrører fra feilagtig Opfattelse eller Uagtsomhed, med Bøder og ellers med Bøder eller Fængsel.

§ 17.

Mangel paa tilstrækkeligt Tilsyn med Underordnede eller Mangel paa tilbørlig Myndigheds Haandhævelse vil, naar der af en Underordnet begaas en Forbrydelse, hvis Fremkomst kan siges at være foranlediget eller begunstiget derved, være at anse med Bøder eller under meget skærpende Omstændigheder med Fængsel.

§ 18.

De i denne Lov omhandlede Bøder ere, for saa vidt Beløbet ikke i den enkelte Straffebestemmelse er angivet, paa 500-2000 Kroner. Ved Fængsel forstaas Statsfængsel paa et Tidrum af 1 Maaned til 2 Aar.

III. Ansvar til Erstatning.

§ 19.

Ligesom almindelig borgerlig Straffelov medfører, at Enhver, der efter denne har gjort sig skyldig i en Forbrydelse, er pligtig at tilsvare den Skadelidende Erstatning, saaledes skal samme Regel ogsaa gjælde, naar en Minister har gjort sig skyldig i en Forseelse, der kun er strafbar efter nærværende Lov.

§ 20.

Endvidere vil en Minister, naar han i Embedsførelse har gjort sig skyldig i en Myndighedsoverskridelse, Forsømmelse eller Skjødesløshed, der vel hverken efter almindelig borgerlig Straffelov eller efter nærværende Lov er strafbar, men hvorved Skade er forvoldt Statskassen, have at erstatte den foraarsagede Skade.

§ 21.

Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finantsloven eller i en Tillægsbevillingslov (Grl. § 49). Afholdes saadan Udgift, er den eller de Ministre, som i Henhold til Reglerne i denne Lovs 1ste Afsnit bære Ansvar for Afholdelsen, pligtige at tilsvare Statskassen Beløbet af den afholdte Udgift.

Spørgsmaalet om, hvorvidt en Udgift har Hjemmel i Finantsloven, og i benegtende Fald paa hvem samt i hvilket Forhold Ansvar falder, afgjøres af Rigsgretten.

Findes en Udgift at mangle Hjemmel, men det ikke findes oplyst, hvem der efter foran nævnte Regler bærer Ansvar for Afholdelsen, ville alle de paa den Tid, da Udgiften afholdtes, fungerende Ministre, være at anse som ansvarlige.

For saa vidt der for et Beløb, som skal tilsvares, er anskaffet Gjenstande, som uden anden Virkning end Afsavnet kunne udleveres af Staten, ville de, naar Beløbet er tilsvaret, være at udlevere den, der har tilsvaret det.

IV. Answarets Forældelse.

§ 22.

Ansvar til Straf for Forseelser, der ikke falde ind under almindelig borgerlig Straffelov, bortfalder, naar hverken Kongen eller Folkethinget inden 2 Aar efter at have faaet Leilighed til at iværksætte Tiltale har besluttet saadan. Leilighed til at iværksætte Tiltale antages given ved opnaaet Kundskab om det paagjældende Forhold, for Folkethingets Vedkommende i Forbindelse med, at Thinget derefter har været i mindst 2 Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed.

§ 23.

Det til Forseelsen knyttede Erstatningsansvar bortfalder med Strafansvaret.

§ 24.

Ansvar til Erstatning, som ikke er grundet i en Forseelse, der medfører Straf, bortfalder, naar Rigsdagen ved sin Beslutning i Henhold til Grundlovens § 50 har godkjendt det aarlige Statsregnskab uden at tage noget Forbehold **med** Hensyn til det Beløb, om hvis Erstatning der er **Spørgsmaal**.

FORSLAG TIL LOV OM MINISTRENES ANSVARLIGHED

(Indbragt i folketinget den 10. oktober 1895 af C. Krabbe).

I. Tilsvær af ubevilgede Udgifter.

§ 1.

Afholdes en Statsudgift, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en midlertidig Finanslov eller i en Lov om Indtægts- eller Udgiftsbevilling, indtil Finansloven er given, eller i en Lov om Forlængelse af en saadan Lov eller i en Tillægsbevillingslov, er den eller de Ministre, som i Henhold til Reglerne i denne Lovs 3dje Afsnit bære Ansvar for Udgiftens Afholdelse, pligtige, medmindre og indtil den savnede Hjemmel i en saadan Bevillingslov maatte blive meddelt, eller Rigsdagen maatte frafalde Ansvar for Udgiftens Afholdelse, at tilsvare Statskassen Beløbet af den afholdte Udgift.

§ 2.

Findes en Udgift at mangle Hjemmel i Finansloven eller en dermed i foregaaende Paragraf ligestillet Lov, men det ikke findes oplyst, hvem der efter Reglerne i denne Lovs 3dje Afsnit bærer Ansvar for Udgiftens Afholdelse, **vil** Pligten til at tilsvare Udgiftens Beløb paa hvile de paa den Tid, da Udgiften afholdtes, fungerende Ministre en for alle og alle for en.

§ 3.

For saa vidt der for det Beløb, som skal tilsvares, er anskaffet Genstande, som uden anden Virkning end Afsavnet kunne udleveres af Staten, ville de, naar Beløbet er tilsvaret, og der ikke i øvrigt paa hviler vedkommende noget ufyldstgjort Krav over for Staten, være at udlevere den, der har tilsvaret Beløbet.

II. Om Straf og Erstatning.

§ 4.

Bliver en Finanslov eller en midlertidig Finanslov eller en Lov om Indtægts- eller Udgifts-

bevilling, indtil Finansloven er given, eller en Lov om Forlængelse af en saadan Lov eller en Tillægsbevillingslov udstedt som foreløbig Lov, straffes enhver derfor ansvarlig Minister (jfr. nærværende Lovs 3dje Afsnit) med Embedsfortabelse og efter Omstændighederne tillige med Fængsel eller Bøde.

Opkræves Statsskat eller afholdes Statsudgift, som ikke er hjemlet ved nogen for det paagældende Aar vedtagen Finanslov eller anden dermed i forrige Paragraf ligestillet Lov, bliver enhver derfor ansvarlig Minister, naar han dermed har forbundet den Hensigt at unddrage den paagældende Skatteopkrævning eller Udgiftsafholdelse fra Rigsdagens Beslutning eller har handlet med Bevidsthed om, at han ikke vilde kunne faa det paagældende Skatte- eller Udgiftsbeløb bevilget af Rigsdagen, at straffe paa lige Maade.

§ 6.

Udstedes en foreløbig Lov, uden at de i Grundlovens § 25 foreskrevne Betingelser ere til Stede, eller af saadan Beskaffenhed og under saadanne Omstændigheder, at de Ministre, som bære Ansvar for dens Udstedelse, ved Foretagelsen af de Handlinger, hvorved de paadrog sig Ansvar, have vidst eller dog have maattet anse det for overvejende sandsynligt, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen, er enhver af disse Ministre ifalden Straf af Bøde eller Fængsel, efter Omstændighederne tillige Embedsfortabelse.

Udstedes en kongelig eller ministeriel Beslutning af Lovsindhold uden at være hjemlet ved Lov, **vil** enhver derfor ansvarlig Minister være ifalden Straf af Bøde eller Fængsel.

§ 8.

Sker Overtrædelse af nogen af Bestemmelserne om Rigsdagens Sammenkaldelse, Samvær, Udsættelse, Opløsning og Valg i Grundlovens §§ 19, 21 og 22, Lov om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse af Ilte Februar 1871 §§ 1, 2 og 4 og Lov om Valgene til Rigsdagen § 90, er enhver derfor ansvarlig Minister ifalden lige Straf.

§ 9.

Sker Overtrædelse af Grundlovens § 48 om Finanslovsforslags Forelæggelse straks efter, at den ordentlige Rigsdag er sat, - af Grundlovens § 46 eller § 50 om Forpligtelsen til at give de af Tingene nedsatte Kommissioner og Statsrevisorerne Oplysninger, — af Grundlovens § 16 om Loves og vigtige Regeringsforanstaltningers Forhandling i Statsraad eller Ministerraad, - af Grundlovens § 27 om Begrænsningen af Regeringens Bevillingsmyndighed, -- af Grundlovens § 17 eller § 39 eller af den øvrige Lovgivning om de personlige Betingelser for Beskikkelser og Udnævnelser — eller af nogen anden Bestemmelse i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, som paalægger Ministrene Embedspligter, vil enhver derfor ansvarlig Minister være at straffe med Bøde eller Fængsel.

§ 10.

Begaar en Minister, uden at have overskredet sin Myndigheds Grænser, aabenbart Misbrug af sin Myndighed til Skade for Landet eller til Hinder for Rigsdagens Virksomhed eller til Forulempelse af Enkeltmand, er han ifalden lige Straf.

§ 11.

Hvis en Lovgivningen eller Regeringen vedkommende Beslutning af Kongen mangler ministeriel Medunderskrift, er enhver derfor ansvarlig Minister ifalden Straf af Bøde.

§ 12.

Viser en Minister Mangel paa tilstrækkeligt Tilsyn med underordnede eller Mangel paa tilbørlig Myndigheds Haandhævelse, vil han, naar der af en underordnet begaas en Forbrydelse, hvis Fremkomst kan siges at være foranlediget eller begunstiget derved, være at anse med Bøde.

§ 13.

De i denne Lov fastsatte Bøder ere paa 500-2,000 Kr. og tilfalde Statskassen. De blive i Mangel af Betaling at inddrive ved Udpantning. Ved Fængsel forstaas Statsfængsel paa et Tidsrum af 1 Maaned til 2 Aar.

§ 14.

Ligesom almindelig borgerlig Straffelov medfører, at en Minister, der har begaaet en efter denne strafbar Handling, er pligtig at tilsvare den skadelidende Erstatning, saaledes skal samme Regel ogsaa gælde, naar en Minister har gjort sig skyldig i et Forhold, der kun er strafbart efter nærværende Lov.

§ 15.

En Ministers Ansvar for hans Embedsførelse, saa vel til Straf som til Erstatning, bortfalder, naar hverken Kongen eller Folketinget inden et Aar efter at have faaet Lejlighed til at iværksætte Tiltale har besluttet saadan. Lejlighed til at iværksætte Tiltale anses given ved opnaaet Kundskab om det paagældende Forhold, for Folketingets Vedkommende i Forbindelse med, at Tinget derefter har været i mindst 2 Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed, at der siden da er sket nyt almindeligt Valg til Tinget, og at Tinget derefter igen har været i mindst 2 Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed.

Ansvar til Erstatning bortfalder desuden, naar Rigsdagen ved sin Beslutning i Henhold til Grundlovens § 50 har godkendt det aarlige Statsregnskab uden at tage noget Forbehold med Hensyn til det Beløb, om hvis Erstatning der er Spørgsmaal.

III. Almindelige Bestemmelser.

§ 16.

For Beslutninger, fattede i Statsraad eller i Ministerraad, er enhver i det paagældende Møde af Statsraadet eller Ministerraadet deltagende Minister ansvarlig, naar han ved Forslag, Raad eller Stemme har deltaget i Beslutningens Tilblivelse eller har ladet Beslutningen blive fattet uden at nedlægge Indsigelse derimod.

En Minister, der ikke har deltaget i det paagældende Møde af Statsraadet eller Ministerraadet, bliver ansvarlig for Beslutningen ved senere at tiltræde den eller ved at deltage i dens

Udførelse eller ved, naar Beslutningens Genstand ligger inden for hans Forretningsomraade, ikke at modsætte sig den efter at være bleven vidende om samme.

§ 17.

For skriftligt udfærdigede, Lovgivningen eller Regeringen vedkommende Beslutninger, der ere underskrevne af Kongen, er enhver Minister, der har medunderskrevet Beslutningen, ansvarlig.

En Minister, der ikke har medunderskrevet en saadan kongelig Akt, bliver, hvad enten denne er forsynet med nogen ministeriel Medunderskrift eller ganske mangler saadan, ansvarlig for Beslutningen, naar han enten har tilraadet den eller deltaget i dens Udførelse eller, for saa vidt Beslutningens Genstand ligger inden for hans Forretningsomraade, har undladt at indgive Modforestilling efter at være bleven vidende om den.

§ 18.

For Regeringshandling af Kongen, der ikke fremtræde i skriftlig Udfærdigelse, er en Minister ansvarlig under de samme Betingelser som i forrige Paragrafs Stk. 2 angivet.

§ 19.

For Kongens Undladelse af en Regeringshandling, hvis Udførelse er foreskrevet i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, vil Ansvaret, ifald der om Undladelsen er udfærdiget en kongelig Beslutning, falde efter Reglen i § 17. Er ingen kongelig Beslutning udfærdiget om Undladelsen, er enhver Minister, der har bidraget til at hindre, at den paagældende Regeringshand-

ling foretoges, saa vel som den Minister, inden for hvis Forretningsomraade den undladte Regeringshandling vilde ligge, ansvarlig for den skete Undladelse.

§ 20.

For de paa en Ministers Vegne af en underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger er Ministeren ansvarlig, for saa vidt han har givet den underordnede almindelig eller særlig Bemyndigelse til at udfærdige Beslutningen af det Indhold, hvormed den er udfærdiget, eller han, vidende om, at Beslutningen, naar han ikke hindrede det, vilde blive udfærdiget af dette Indhold, har undladt at give fornøden Befaling for at hindre det.

§ 21.

For Handlinger, der foretages af underordnede ved Udførelsen af en Beslutning, for hvilken Ministeren efter det foregaaende bærer Ansvaret, er han ansvarlig, for saa vidt som deres Foretagelse har været et af Ministeren selv betegnet eller et nødvendigt eller dog naturligt Middel til Beslutningens Gennemførelse.

§ 22.

Med de i foregaaende Paragrafer indeholdte Afvigelser skulle de i den almindelige Lovgivning liggende Regler angaaende en Embedsmands Ansvar for hans Embedshandlinger (jfr. navnlig almindelig borgerlig Straffelovs Kapitel XIII om Forbrydelser i Embedsforhold og Kapitel III, IV og V om Tilregnelighed, Forsøg og Meddelagtighed m.m.) ogsaa gælde i Henseende til Ministres Ansvar for deres Embedsførelse.

FORSLAG TIL LOV OM MINISTRENE'S ANSVARLIGHED

(Fremsat i Folketinget den 3. oktober 1905 af justitsminister P. A. Alberti).

§ 3.

En Minister paadrager sig Ansvar for sine Handlinger og Undladelser i Embedsforhold paa samme Maade, hvorpaa en Embedsmand efter almindelig borgerlig Straffelov paadrager sig Ansvar som Gerningsmand eller for Forsøg og Meddelagtighed. Almindelig borgerlig Straffelovs Bestemmelser ere anvendelige ogsaa for Ministres Forbrydelser i Embedsforhold, for saa vidt der ikke i denne Lov er foreskrevet strengere Straf.

At Ministerens Handling eller Undladelse er paabudt ved Lov, endelig eller foreløbig, fritager ham ikke for Ansvar, selv om han ikke har medvirket til Lovens Tilblivelse, saafremt Loven efter sit Indhold eller sin Tilblivelsesmaade er stridende mod Grundloven.

For Hensigtsmæssigheden af Handlinger eller Undladelser, der ere paabudte ved foreløbig Lov, staar den i Udførelsen eller Undladelsen deltagende Minister til Ansvar.

Fremdeles gælder om Paadragelsen af ministerielt Ansvar de i det følgende indeholdte Regler.

For Beslutninger, fattede i Statsraad eller i Ministerraad, er enhver i det paagældende Møde af Statsraadet eller Ministerraadet deltagende Minister ansvarlig, naar han ved Forslag, Raad eller Stemme har deltaget i Beslutningens Tilblivelse eller har ladet Beslutningen blive fattet uden at nedlægge Indsigelse derimod.

En Minister, der ikke har deltaget i det paagældende Møde af Statsraadet eller Ministerraadet, bliver ansvarlig for Beslutningen ved senere at tiltræde den eller ved at deltage i dens Udførelse eller ved, naar Beslutningens Genstand ligger indenfor hans Forretningsomraade, ikke at modsætte sig den efter at være bleven vidende om samme.

For skriftligt udfærdigede, Lovgivningen eller Regeringen vedkommende Beslutninger, der ere underskrevne af Kongen, er enhver Minister, der har medunderskrevet Beslutningen, ansvarlig.

En Minister, der ikke har medunderskrevet en saadan kongelig Akt, bliver, hvad enten denne er forsynet med nogen ministeriel Medunderskrift eller ganske mangler saadan, ansvarlig for Beslutningen, naar han enten har tilraadet den eller deltaget i dens Udførelse eller, for saa vidt Beslutningens Genstand ligger indenfor hans Forretningsomraade, har undladt at indgive Modforestilling efter at være bleven vidende om den.

For Regeringshandling af Kongen, der ikke fremtræde i skriftlig Udfærdigelse, er en Minister ansvarlig under de samme Betingelser som i forrige Stykke angivet.

§ 4.

For Undladelse af en Regeringshandling, hvis Udførelse i Henhold til Grundloven eller den øvrige Lovgivning paahviler Kongemagten, vil Ansvar, i Fald der om Undladelsen er udfærdiget en kongelig Beslutning, falde paa Ministre efter Reglen i § 3, 1ste og 2det Stk. Er ingen kongelig Beslutning udfærdiget om Undladelsen, er enhver Minister, der har bidraget til at hindre, at den paagældende Regeringshandling foretoges, saavel som den Minister, indenfor hvis Forretningsomraade den undladte Regeringshandling vilde ligge, ansvarlig for den skete Undladelse.

For de paa en Ministers Vegne af en underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger er Ministeren ansvarlig, for saa vidt han har givet

den underordnede almindelig eller særlig Bemyndigelse til at udfærdige Beslutningen af det Indhold, hvormed den er udfærdiget, eller han, vidende om, at Beslutningen, naar han ikke hindrede det, vilde blive udfærdiget af dette Indhold, har undladt at give fornøden Befaling for at hindre det.

§ 6.

For Handlinger, der foretages af underordnede ved Udførelsen af en Beslutning, for hvilken Ministeren efter det foregaaende bærer Ansvar, er han ansvarlig, for saa vidt som deres Foretagelse har været et af Ministeren selv betegnet eller et nødvendigt eller dog som naturligt forudsat Middel til Beslutningens Gennemførelse.

Opkræves Statsskat eller afholdes Statsudgift, der ikke har saadan Hjemmel, som Grundlovens § 49 kræver, bliver enhver derfor efter Reglerne i denne Lov ansvarlig Minister, naar han dermed har forbundet den Hensigt at unddrage den paagældende Skatteopkrævning eller Udgiftsafholdelse fra Kongens eller Rigsdagens Beslutning, eller har handlet med Bevidsthed om, at han ikke vilde kunne faa det paagældende Skatte- eller Udgiftsbeløb bevilget af Kongen og Rigsdagen, at straffe med Embedsfortabelse og efter Omstændighederne tillige med Fængsel eller Bøde. Naar han paa den Tid, Dommen afsiges, ikke er i Embede, bliver han at straffe med Fængsel eller Bøde.

Der bliver ved Udmaalingen af Straffen for uhjemlet Afholdelse af Statsudgift at tage Hensyn til, om intet har været bevilget til den paagældende Udgift, eller om der kun er forbrugt mere end dertil bevilget.

Afholdes en Statsudgift, der ikke har saadan Hjemmel, som Grundlovens § 49 kræver, er den eller de Ministre, som i Henhold til Reglerne i denne Lov bære Ansvar for Udgiftens Afholdelse, pligtige, medmindre den savnede Hjemmel i en Finanslov eller Tillægsbevillingslov maatte blive meddelt, eller Kongen og Rigsdagen maatte frafalde Ansvar for Udgiftens Afholdelse, at tilsvare Statskassen Beløbet af den afholdte Udgift.

Findes en Udgift at mangle saadan Hjemmel, men det ikke findes oplyst, hvem der efter Reglerne i denne Lov bærer Ansvar for Udgiftens Afholdelse, vil Pligten til at tilsvare Udgiftens Beløb paahvile de paa den Tid, da Udgiften

afholdtes, fungerende Ministre en for alle og alle for en.

For saa vidt der for det Beløb, som skal tilsvares, er anskaffet Genstande, som uden anden Virkning end Afsavnet kunne udleveres af Staten, ville de, naar Beløbet er tilsvaret, og der ikke i øvrigt paahviler vedkommende nogen ufyldestgjort Forpligtelse overfor Staten, være at udlevere den, der har tilsvaret Beløbet.

§ 8.

Udstedes en foreløbig Lov, uden at Tilfældet er særdeles paatrængende, eller paa en Tid, da Rigsdagen er samlet, eller af saadant Indhold, at det strider mod Grundloven (jfr. Grundlovens § 25), eller af saadan Beskaffenhed og under saadanne Omstændigheder, at de Ministre, som bære Ansvar for dens Udstedelse, ved Foretagelsen af de Handlinger, hvorved de paadrog sig Ansvar, have vidst eller dog have maattet anse det for overvejende sandsynligt, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen, eller — hvis den foreløbige Lov efter sin Natur ikke krævede Stadfæstelse - at dens Udstedelse ikke kunde ventes billiget af Ejgsdagen, er enhver af disse Ministre ifalden Straf af Bøde eller Fængsel, efter Omstændighederne tillige Embedsfortabelse.

§ 9.

Udfærdiges ved kongelig eller ministeriel Beslutning en Retsforskrift angaaende et Forhold, der ifølge Grundloven eller en særlig Lovbestemmelse eller ifølge hidtil fulgte Lovgivningsregler eller Sagens Natur henhører under Lovgivningsmagtens Omraade, vil enhver derfor ansvarlig Minister være ifalden Straf af Bøde eller Fængsel.

§ 10.

Sker Overtrædelse af nogen af Bestemmelserne om Rigsdagens Sammenkaldelse, Samvær, Udsættelse, Opløsning og Valg i Grundlovens §§ 19, 21 og 22, Lov om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse af 11. Februar 1871 §§ 1, 2 og 4 og Lov om Valgene til Rigsdagen af 7. Februar 1901 § 90, er enhver derfor ansvarlig Minister ifalden lige Straf.

§ 11.

Sker Overtrædelse af Grundlovens § 25 om en foreløbig Lovs Forelæggelse for den følgende Rigsdag, — af Grundlovens § 48 om Finans-

lovforslags Forelæggelse til de der fastsatte Tider, - af Grundlovens § 46 eller § 50 om Forpligtelsen til at give de af Tingene nedsatte Kommissioner og Statsrevisorerne Oplysninger, — af Grundlovens § 16 om Loves og vigtige Regeringsforanstaltningers Forhandling i Statsraad eller Ministerraad, - af Grundlovens § 27 om Begrænsningen af Regeringens Bevillingsmyndighed, — af Grundlovens § 17 eller § 39 eller af den øvrige Lovgivning om de personlige Betingelser for Beskikkelser og Udnævnelser — eller af nogen anden Bestemmelse i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, som paalægger Ministrene Embedspligter, vil enhver derfor ansvarlig Minister være at straffe med Bøde eller Fængsel.

§ 12.

Begaar en Minister, uden at have overskredet sin Myndigheds Grænser, aabenbart Misbrug af sin Myndighed til Skade for Landet eller til Hinder for Kongens eller Rigsdagens Udøvelse af deres forfatningsmæssige Virksomhed eller til Forulempelse af Enkeltmand, er han ifalden lige Straf.

§ 13.

Hvis en Lovgivningen eller Regeringen vedkommende Beslutning af Kongen mangler ministeriel Medunderskrift, er enhver derfor ansvarlig Minister ifalden Straf af Bøde.

§ 14.

Viser en Minister Mangel paa tilstrækkelig Tilsyn med underordnede eller Mangel paa tilbørlig Myndigheds Haandhævelse, vil han, naar der af en underordnet begaas en Forbrydelse, hvis Fremkomst kan siges at være foranlediget eller begunstiget derved, være at anse med Bøde.

§ 15.

En Ministers Ansvar for hans Embedsførelse, saavel til Straf som til Erstatning, bortfalder, naar hverken Kongen eller Folketinget inden et Aar efter at have faaet Lejlighed til at iværksætte Tiltale har besluttet saadan. Lejlighed til at iværksætte Tiltale anses given ved opnaaet Kundskab om det paagældende Forhold, for Folketingets Vedkommende i Forbindelse med, at Tinget derefter har været i mindst 2 Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed, at der siden da er sket nyt almindeligt Valg til Tinget, og at Tinget der-

efter igen har været i mindst 2 Maaneders ikke ved Udsættelse eller Opløsning afbrudt Virksomhed.

Ansvar til Erstatning bortfalder desuden, naar Rigsdagen ved sin Beslutning i Henhold til Grundlovens § 50 har godkendt det aarlige Statsregnskab uden at tage noget Forbehold med Hensyn til det Beløb, om hvis Erstatning der er Spørgsmaal.

§ 16.

De i denne Lov fastsatte Bøder ere paa 500-5,000 Kr. og tilfalde Statskassen. De blive i Mangel af Betaling at inddrive ved Udpantning; hvis Dækning ej heller fremkommer ved Udpantning, blive de eller deres resterende Del at afsone efter Reglerne om Afsoning af Bøder, idømte i Henhold til almindelig borgerlig Straffelov. Ved Fængsel forstaas Statsfængsel paa et Tidsrum af 1 Maaned til 2 Aar.

§ 17.

Ligesom almindelig borgerlig Straffelov medfører, at en Minister, der har begaaet en efter denne strafbar Handling, ogsaa udenfor det i § 7 ommeldte Tilfælde er pligtig at tilsvare den skadelidende Erstatning, saaledes skal samme Regel ogsaa gælde, naar en Minister har gjort sig skyldig i et Forhold, der kun er strafbart efter nærværende Lov.

§ 18.

De i almindelig borgerlig Straffelov indeholdte almindelige Regler om Straffe og om Forbrydelser (navnlig Kapitel II—III og VI—VII) ere, for saa vidt ikke anderledes i nærværende Lov bestemmes, ogsaa anvendelige i de her omhandlede Forhold.

Bemærkninger til foranstaaende Lovforslag.

Til Opfyldelse af Grundlovens § 12 og i Overensstemmelse med det fra Regeringens Side i Rigsdagssamlingen 1901—02 afgivne Tilsgagn er det fundet rigtigt nu at fremsætte Forslag til Lov om Ministrenes Ansvarlighed. Idet man finder det uforment at komme nærmere ind paa denne Sags Historie paa Rigsdagen, skal man blot bemærke, at nærværende Forslags Indhold i væsentlige Henseender stemmer med tidligere foreliggende Forslag, men at der dog er foretaget adskillige nødvendige Tilføjninger og en formentlig hensigtsmæssig Omordning af Stoffet.

FORSLAG TIL LOV OM MINISTRENS ANSVARLIGHED

(Fremsat i Folketinget den 12. oktober 1938 af justitsminister K.K. Steincke.)

v 1 •

Stk. 1. Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse efter de i Grundloven eller i denne Lov fastsatte Regler. Hvor denne Lov intet andet bestemmer, er de endvidere ansvarlige efter de i den almindelige Lovgivning om Tjenestemænds Lovovertrædelser indeholdte Bestemmelser.

Stk. 2. Borgerlig Straffelovs Kapitler 1-7 og 9-11 finder, for saa vidt ikke andet er bestemt, Anvendelse paa Ministrenes Ansvar.

§ 2.

For skriftlig udfærdigede Beslutninger, der er underskrevet af Kongen, og som vedrører Lovgivningen eller Regeringen, er den Minister, der har medunderskrevet Beslutningen, ansvarlig. I øvrigt bliver en Minister ansvarlig for en Regeringshandling, der er foretaget af Kongen, naar Ministeren enten har tilraadet den eller deltaget i dens Udførelse, eller han, for saa vidt Beslutningen vedrører et Forhold, der henhører under hans Forretningsomraade, har været vidende om den og ikke modsat sig dens Udførelse.

For Beslutninger, der er truffet i Statsraad eller i Ministerraad, jfr. Grundlovens § 16, er enhver Minister, der har været til Stede i det paagældende Møde, ansvarlig, naar han ved Forslag, Raad eller Stemme har medvirket til Beslutningen.

§ 4.

Er en Regeringshandling, hvis Udførelse i Henhold til Grundloven eller den øvrige Lovgivning paahviler Kongen, ikke blevet foretaget, og er der om Undladelsen udfærdiget en kongelig Beslutning, har vedkommende Mini-

ster Ansaret i Overensstemmelse med Reglerne i §§ 2 og 3. Er ingen kongelig Beslutning udfærdiget om Undladelsen, er enhver Minister, der har bidraget til at hindre, at den paagældende Regeringshandling foretoges, saavel som den Minister, under hvis Forretningsomraade Forholdet henhører, ansvarlig for den skete Undladelse.

For de paa en Ministers Vegne i Medfør af hidtidig Praksis eller Forholdets Natur af en underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger er Ministeren kun ansvarlig, saafremt han har givet den underordnede særlig Bemyndigelse til at træffe en Beslutning af det Indhold, hvormed den er udfærdiget, eller saafremt han har undladt at skride ind, skønt han var vidende om, at den paagældende Beslutning vilde blive truffet. Det samme gælder, hvis han efter at være blevet bekendt med Udfærdigelsen har undladt at hindre Beslutningens Udførelse, saafremt dette endnu var muligt.

§ 6.

For Handlinger eller Undladelser, der begaas af underordnede ved Udførelsen af en Beslutning, for hvilken Ministeren efter det foregaaende bærer Ansaret, er han ansvarlig, saafremt Handlingen eller Undladelsen har været beordret af Ministeren selv eller har været et nødvendigt eller dog som naturligt forudsat Midde til Beslutningens Gennemførelse.

§ 7.

I Overensstemmelse med de foranstaaende Regler paadrager en Minister sig Ansvar:

- a. hvis der opkræves Statsskat eller afholdes Statsudgifter, der ikke har saadan Hjemmel, som Grundlovens § 41 kræver, og vedkom-

mende Minister dermed har haft til Hensigt at unddrage Kongen eller Rigsdagen Afgørelsen med Hensyn til den paagældende Skatteopkrævning eller Udgiftsafholdelse eller har vidst eller burdet vide, at han ikke kunde faa det paagældende Skatte- eller Udgiftsbeløb godkendt af Kongen og Rigsdagen; en Minister paadrager sig dog ikke Ansvar for Afholdelsen af en Udgift, naar denne har været nødvendig af Hensyn til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse.

- b. hvis der er udstedt en foreløbig Lov, uden at Tilfældet er særdeles paatrængende, eller paa en Tid, da Rigsdagen er samlet, eller af et saadant Indhold, at det strider mod Grundloven. Det samme gælder, hvis Loven er af en saadan Beskaffenhed eller udstedt under saadanne Omstændigheder, at den eller de Ministre, der bærer Ansvar for dens Udstedelse, har vidst eller dog maattet vide, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen, eller - hvis den foreløbige Lov efter sin Beskaffenhed ikke krævede Stadfæstelse -- at den, Udstedelse ikke kunde ventes billigt af Rigsdagen. Ansvar paadrages dog efter Omstændighederne ikke, saafremt Loven ikke skønnes at have bevirket Krænkelser af Statens Interesser eller andre almene eller private Interesser.
- c. hvis der ved kongelig eller ministeriel Beslutning udfærdiges en Retsforskrift angaaende et Forhold, der i Henhold til Grundloven, en særlig Lovbestemmelse eller hidtil fulgte Lovgivningsregler klart henhører under Lovgivningsmagtens eller Domstolenes Omraade.

§ 3.

Endvidere paadrager en Minister sig Ansvar efter denne Lov:

- a. saafremt der begaas Overtrædelse af nogen af Bestemmelserne om Rigsdagens Sammenkaldelse, Møder, Udsættelse, Opløsning og Valg i Grundlovens §§ 19, 21 og 22, af Lov om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse af 11. Februar 1871 SS 1, 2 og 4 eller af Loven om Valg til Rigsdagen.
- b. saafremt der finder Overtrædelse Sted af Grundlovens § 25 om en foreløbig Lavs Forelæggelse for den følgende Rigsdag, - af Grundlovens § 40 om Finanslovforslags Forelæggelse til de her fastsatte Tider, - af

Grundlovens § 39 eller § 42 om Forpligtelsen til at give de af Tingene nedsatte Kommissioner og Statsrevisorerne Oplysninger, - af Grundlovens § 16 om Loves og vigtige Regeringsforanstaltningers Forhandling i Statsraad eller Ministerraad, - af Grundlovens § 27 om Begrænsningen af Regeringens Myndighed til at meddele Bevillinger og Undtagelser fra Lovene - af Grundlovens § 17 eller af den øvrige Lovgivning om de personlige Betingelser for Beskikkelser og Udnævnelser - eller af nogen anden Bestemmelse i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, som paalægger Ministrene Tjenestepligter.

§ 9.

Endelig paadrager en Minister sig Ansvar efter denne Lov, hvis han, selvom han ikke har overskredet sin Myndigheds Grænser, begaar aabenbart Misbrug af sin Myndighed.

§ 10.

Stk. 1. Overtrædelse af Bestemmelserne i denne Lov straffes med Bøde, Hæfte eller Fængsel indtil 2 Aar. Foreligger der kun uagtsomt Forhold, er Straffen Bøde eller under skærpende Omstændigheder Hæfte.

Stk. 2. Ved Udmaalingen af Straffen for uhjemlet Afholdelse af Statsudgifter skal der tages Hensyn til, om der overhovedet ikke har været bevilget noget Beløb til det paagældende Formaal, eller om der foreligger en Overskridelse af et bevilget Beløb, som under de foreliggende Omstændigheder maa anses for uforsvarlig.

Stk. 3. Bøder, der idømmes efter denne Lov, tilfalder Statskassen.

Stk. 4. Strafansvar efter denne Lov bortfalder ved Forældelse. Forældelsesfristen er 2 Aar; Forældelse indtræder dog ikke, før nyt almindeligt Valg til Rigsdagen har været afholdt, og der er forløbet 3 Maaneder efter den nyvalgte Rigsdags Sammentræden. Med Hensyn til Fristens Beregning finder Reglerne i Straffelovens § 94 Anvendelse.

§ 11.

Stk. 1. For Handlinger, der er foretaget i Embeds Medfør, ifalder en Minister Erstatningsansvar overfor Statskassen, saafremt han

har handlet med Forsæt eller har gjort sig skyldig i grov Tilsidesættelse af sine Embedspligter.

Stk. 2. En Ministers Erstatningsansvar overfor Statskassen bortfalder, naar den forenede Rigsdag ved sin Beslutning i Henhold til Grundlovens § 42 har godkendt det aarlige Statsregn-

skab uden at tage noget Forbehold med Hensyn til det Beløb, hvis Erstatning der er Spørgsmaal om.

§ 12.

Denne Lov træder i Kraft samtidig med Danmarks Riges Grundlov.

Bemærkninger til foranstaaende Lovforslag.

Samtidig med, at Forslaget til Ændringer i Danmarks Riges Grundlov fremsættes for Rigsdagen, har Justitsministeriet anset det for rigtigt at fremsætte Forslag om en særlig Ministeransvarlighedslov. En saadan Lov blev bebudet allerede i Grundloven af 5. Juni 1849, og den nugældende Grundlovs § 12, der ikke paatænkes ændret, udtaler fremdeles, at Ministrenes Ansvarlighed »bestemmes nærmere ved Lov«. I Overensstemmelse med Grundlovens Paabud har der adskillige Gange været gjort Forsøg paa at gennemføre en Ministeransvarlighedslov, men disse Forsøg er alle strandet.

Det nu fremsatte Forslag er udarbejdet paa Grundlag af det allerede i Rigsdagssamlingen 1905-06 af Regeringen fremsatte Forslag (Rigsdagstidende 1905-06, Tillæg A Sp. 1861 ff), hvilket Forslag atter i det væsentlige var i Overensstemmelse med de tidligere, privat indbragte, Forslag, om hvis nærmere Skæbne der i det hele henvises til den af Folketingets Udvalg den 12. Marts 1906 afgivne Betænkning (Rigsdagstidende 1905-06, Tillæg B Sp. 1387 ff).

Det i Rigsdagssamlingen 1905-06 fremsatte Regeringsforslag blev med enkelte Ændringer vedtaget af Folketinget, men naaede ikke til Behandling i Landstinget. I Rigsdagssamlingen 1906-07 fremsattes Forslaget i Landstinget i den af Folketinget vedtagne Skikkelse (Rigsdagstidende 1906-07, Tillæg A Sp. 3107 ff). Forslaget blev sendt i Udvalg, hvis Flertal fremsatte en Række Ændringsforslag, af hvilke navnlig Ændringerne til Forslagets §§ 7 og 8 om Ansaret for finansielle Overskridelser og Udstedelse af provisoriske Love i væsentlig Grad tog Afstand fra den i Regeringsforslaget udtrykte Opfattelse af Grundlovens Indhold. (Udvalgets Betænkning findes aftrykt i Rigsdagstidende 1906-07, Tillæg B Sp. 1675 ff). Med disse Ændringer blev Forslaget vedtaget i Landstinget efter 2den Behandling, men naaede ikke at komme til 3die Behandling.

I Rigsdagssamlingen 1907-08 fremsattes Forslaget paa ny i den oprindelige af Folketinget vedtagne Affattelse (Rigsdagstidende, Tillæg A Sp. 2617 ff). Forslaget blev atter sendt i Udvalg, men dette naaede ikke at afslutte sit Arbejde.

I Rigsdagssamlingen 1908-09, hvor Forslaget paa ny var fremsat for Landstinget i den af Folketinget vedtagne Skikkelse (Rigsdagstidende, Tillæg A Sp. 1903 ff), afgav det af Landstinget nedsatte Udvalg Betænkning, i hvilken Flertallet som en Kompromisløsning foreslog en mere neutral Affattelse af Forslagets §§ 7 og 8, se herom nærmere Bemærkningerne nedenfor til nærværende Forslags § 7a og b (Udvalgets Betænkning findes aftrykt i Rigsdagstidende, 1908-09, Tillæg B Sp. 635 ff). I denne Skikkelse blev Forslaget vedtaget af Landstinget (Rigsdagstidende, Tillæg C. Sp. 653 ff), men Folketinget modsatte sig ogsaa den senest af Landstinget vedtagne Affattelse af de omstridte §§ 7 og 8, der i den nye Affattelse formentes at lægge den konstitutionelle Forstaaelse paa det heromhandlede Omraade udelukkende i Rigsrettens Haand. Det Udvalg, til hvilket Folketinget henviste Forslaget, naaede ikke at afgive Betænkning.

I Rigsdagssamlingen 1909-10 fremsattes dels et privat indbragt Forslag af lignende Indhold som de tidligere indbragte private Forslag (Rigsdagstidende 1909-10, Tillæg A Sp. 1981 ff) dels af Regeringen paa det ny oprindelige af Folketinget vedtagne Forslag (Rigsdagstidende 1909-10, Tillæg A Sp. 2155 ff). Regeringens Forslag vedtoges uforandret i Folketinget. I Landstinget henvistes Sagen til Udvalg, der ikke naaede at afgive Betænkning.

Sagen hvilede deretter, indtil der i Rigsdagssamlingen 1936-37 af 5 Medlemmer af Folketinget fremsattes et Forslag (Rigsdagstidende 1936-37, Tillæg A Sp. 3239 ff), der var ligelydende med de tidligere af Folketinget ved-

tagne Forslag med de Ændringer, som de senere Grundlovs- og Valglovsændringer havde nødvendiggjort. Sagen stilledes imidlertid i Bero paa Spørgsmaalet om Ændring af den gældende Forfatning.

De samme Grunde, som i Tidens Løb har givet Anledning til Kravene om Opfyldelse af Løftet i Grundlovens § 12, kan med større eller mindre Vægt endnu siges at foreligge. Det maa dog herved bemærkes, at den saakaldte parlamentariske Praksis, hvorefter Kongen for at opnaa et regeringsdygtigt Ministerium er henvist til at udvælge Ministrene blandt Mænd, der tilhører det politiske Parti eller de politiske Partier, der har den direkte folkevalgte Forsamlings Flertal eller dog kan ventes varigt støttet af et saadant (jfr. *Berlin*. Statsforfatningsret I, pag. 290), nu maa siges at være betydeligt mere fæstnet end Tilfældet var, da det tidligere Regeringsforslag blev behandlet paa Rigsdagen, saaledes at en Ministers parlamentariske Ansvar maa antages at faa en langt større Betydning end det retlige. Endvidere vil det Modsætningsforhold mellem Rigsdagens to Ting, som blev afgørende for den nærmere Udformning af enkelte af de tidligere Forslags Bestemmelser jo fremtidig blive fjernet, saafremt de foreslaaede Ændringer af Grundloven gennemføres.

Det nu foreliggende Forslag er som allerede nævnt udarbejdet paa Grundlag af det af Folketinget i 1910 vedtagne Lovforslag (i det følgende kaldet »Folketingsforslaget« i Modsætning til »Landstingsforslaget«). Folketingsforslaget er imidlertid stærkt præget af de Tilstande, der havde bestaaet i Provisorietiden, og dets Tendens er derfor i det hele at paalægge Ministrene et saa omfattende Straf- og Erstatningsansvar som muligt; paa flere Punkter foreskriver det et Ansvar, som under de nuværende Forhold maa forekomme urimeligt strengt. Man har derfor paa en Række væsentlige Punkter lempet det Ansvar, som Lovforslaget vilde paalægge Ministrene; for disse Ændringer og Tilføjelser vil der i det følgende nærmere blive gjort Rede. Endvidere har den nye Straffelov medført, at forskellige Ændringer har maattet foretages hvorhos man har foretaget forskellige Ændringer, der enten skyldes Grundlovsændringen i 1915 eller vil blive nødvendiggjort ved den forestaaende Grundlovsændring.

Forslagets §§ 1-6 omhandler de almindelige Betingelser for Indtrædelse af en Ministers Strafansvar. §§ 7-9 opregner de Forhold, for

hvilke Ansvar ifølge Loven paalægges Ministrene. Endelig giver §§ 10 og 11 Forskrifter om Ministrenes Straf- og Erstatningsansvar.

Til § 1.

Bestemmelsen svarer i det væsentlige til Folketingsforslagets § 1. I Stk. 1 fastslaas det, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse efter de i Loven fastsatte Regler. Endvidere bestemmes det, hvad der i og for sig er selvfølgeligt, at Ministrene tillige, hvor dette ikke er i Strid med denne Lov, er ansvarlige efter de i den almindelige Lovgivning om Tjenestemænds Lovovertrædelser, derunder navnlig Straffeloven, indeholdte Bestemmelser.

Stk. 2 indeholder en til Folketingsforslagets § 18 svarende samlet Henvisning til Borgerlig Straffelovs almindelige Del, herunder altsaa ogsaa dennes Bestemmelser om Forsøg og Meddelagtighed.

I Folketingsforslagets § 1 fandtes en Bestemmelse om, at den Omstændighed, at en Ministers Handling eller Undladelse var paabudt ved Lov, ikke fritog ham for Ansvar, saafremt Loven efter sit Indhold eller sin Tilblivelsesmaade var stridende imod Grundloven. Denne Bestemmelse er ikke medtaget i det nu foreliggende Forslag. Det findes i sig selv betænkeligt at paalægge en Minister Ansvar for Handlinger eller Undladelser i Henhold til en af Rigsdagen vedtaget Lov, hvis Vedtagelse var sket paa formel lovlig Maade, i alle Tilfælde, hvor Loven af den Ret, der skal afgøre Spørgsmaalet, findes grundlovsstridig, saa meget mere som en saadan Bestemmelse i en Ministeransvarlighedslov kunde tænkes i givne Situationer at afgive Paaskud for en Minister til at undlade at efterkomme en lovligt paabudt Embedspligt.

Til § 2.

Bestemmelserne i denne Paragraf, der i Realiteten er i Overensstemmelse med Folketingsforslagets § 3, tilsigter at præcisere Ansvarsbetingelserne for en Minister, der er meddelagtig i en af Kongen truffet Beslutning.

Til § 3.

Bestemmelserne tilsigter at præcisere Ansvarret for en Minister med Hensyn til de i Statsraad eller Ministerraad fattede Beslutninger. Efter Forslaget bliver Ministeren ansvarlig, naar han ved Forslag, Raad eller Stemme har medvirket til Beslutningen. At gaa saa vidt som de tidligere Forslag, hvorefter en Minister paadrog sig Ansvar, naar han blot havde undladt at f rem-

sætte Indsigelse mod en Beslutning, har man derimod fundet urimeligt. Det kan ikke forlanges af en Minister, at han i den Grad skal være inde selv i Enkelthederne i alle de forskellige foreliggende, specielle Emner, at han i det paagældende Møde med Sikkerhed skal kunne tage Standpunkt til, om en Beslutning er forsvarlig eller ikke.

Man har endvidere heller ikke fundet tilstrækkelig Anledning til at give Regler om, i hvilke Tilfælde en Minister, der ikke i vedkommende Møde har medvirket til Beslutningen, alligevel kan blive ansvarlig ved sin senere Optræden, idet man paa dette Punkt finder det tilstrækkeligt, at Straffelovens almindelige Regler, jfr. navnlig dennes § 23, kommer til Anvendelse.

Medvirken til Beslutninger, der er truffet i Ministermøde, omfattes som Følge af dettes mindre formelle Karakter ikke af Bestemmelsens Ordlyd. Med Hensyn til saadan Medvirken vil derimod de almindelige Regler i Straffeloven, jfr. ovenfor, kunne bringes i Anvendelse.

Til § 4.

Bestemmelsen svarer i Realiteten til den i Folketingsforslagets § 4 indeholdte Bestemmelse, som blev tiltraadt af det daværende Landsting.

Til § 5.

Stk. 1 svarer i det væsentlige til Folketingsforslagets § 5 med en Tilføjelse om, at Ministeren ogsaa er ansvarlig, naar han efter at være blevet gjort bekendt med Beslutningens Udfærdigelse har undladt at hindre Udførelsen. Denne Tilføjelse er, som fremhævet af Landstingsudvalget, vel utvivlsom og stemmende med Forslagets Tanke, men dens Forbigaaelse i denne Forbindelse kunde give Anledning til Tvivl.

Til § 6.

Bestemmelsen, der tilsigter at foreskrive Betingelserne for, at en Minister bliver ansvarlig for de af hans underordnede paa hans Vegne foretagne Handlinger eller Undladelser, der vedrører Udførelsen af Ministerens Beslutninger, er i Realiteten i Overensstemmelse med Folketingsforslagets § 6. Med positive Handlinger er dog udtrykkeligt ligestillet Undladelser.

Til § 7, Punkt a.

Reglerne om en Ministers Ansvar for at have opkrævet uhjemlede Statsskatter eller for uberet-

tiget Afholdelse af Statsudgifter var - tillige med Reglerne om Ansaret for foreløbige Loves Udstedelse - de Bestemmelser, der under Rigsdagsforhandlingerne 1905-10 fremkaldte størst Uenighed mellem de daværende Folketing og Landsting, og som bevirkede, at der ikke dengang kunde gennemføres en Ministeransvarlighedslov.

Striden stod navnlig om, hvorvidt Ministrenes Ansvar skulde være afhængig af, om Ministeren havde handlet med Bevidsthed om, at han ikke vilde kunne faa den paagældende Skat eller det paagældende Udgiftsbeløb bevilget eller godkendt af Kongen og Rigsdagen, eller om det afgørende skulde være, om Ministeren havde fejlet i sit Skøn over, om Udgiften var nødvendig ved Statsstyrelsens forsvarelige Førelse.

Folketingets Flertal var af den første Opfattelse, og i Folketingets Affattelse blev Vægten lagt paa, om Ministeren havde »handlet med Bevidsthed om«, at han ikke kunde faa Kongens og Rigsdagens Godkendelse. Landstinget vilde derimod under alle Omstændigheder gøre Ministeren ansvarsfri, hvis Udgiften skyldtes en »ved Statsstyrelsens forsvarelige Førelse fremkaldt Nødvendighed«, medens man i modsat Fald lod Ministeren blive ansvarlig »forsaavidt han ikke efter Handlingens Beskaffenhed og de Omstændigheder, under hvilke den foretoges, havde Føje til at vente den godkendt af Kongen og Rigsdagen«. Den af Landstinget foreslaaede Kompromisløsning gik ud paa at gøre Ministeren ansvarlig for Opkrævelse af Statskat eller Afholdelse af Statsudgift »i Strid med Grundloven«.

I Tilslutning hertil maa nævnes et i Folketinget fremsat Mindretalsforslag, hvorefter Ansvarsbetingelsen skulde være, at Udgiften »ikke efterbevilges eller godkendes, og den heller ikke ifølge sin Beskaffenhed og Omstændighederne, hvorunder den er blevet afholdt, med Grund kunde forventes efterbevilget eller godkendt«.

Den væsentligste Anstødssten for en Forening af de to modstridende konstitutionelle Opfattelser, for hvilke de paagældende Forslag - § 7 dog mindre direkte end § 8 — var Udtryk, er nu fjernet, idet Grundloven af 1915 maa antages at udelukke provisoriske Finanslove (jfr. *Berlin* Statsforfatningsret II, pag. 78).

Alligevel er den rette Løsning af Spørgsmaalet, navnlig for saa vidt angaar Ministrenes Ansvar for ubevilgede Udgifters Afholdelse, utvivlsomt stadig af stor Vigtighed. Den umaaelige Stigning i Statsbudgettet, der har kende-

tegnet den senere Tids Udvikling, og de mange Omraader, hvor Nutidens Statsstyrelse kræver eller dog rimeliggør Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter paa forventet Efterbevilling eller Igangsætning af Arbejder, der medfører ubevilgede Udgifter, maa nødvendigvis medføre, at der overlades Ministeren en betydelig Handelfrihed paa dette Omraade, og gør det meget betænkeligt at gøre Ministeren ansvarlig i for vidt et Omfang.

Det nu fremsatte Forslag gaar ud paa, at Ministerens Ansvar - bortset fra Tilfælde, hvor det ligefrem har været hans Hensigt at unddrage den paagældende Skatteopkrævning eller Udgiftsafholdelse fra Kongens og Rigsdagens Beslutning - altid skal være betinget af, om Ministeren kunde forudse Rigsdagens Billigelse af den stedfundne Skatteopkrævning eller Udgiftsafholdelse. Kun i de Tilfælde, hvor han har vidst eller burdet vide, at han ikke kunde opnaa denne Billigelse, paalægges der ham Ansvar. Hvor Ministeren har opnaaet Finansudvalgets Tilslutning til den paagældende Handling, vil der herefter næppe nogensinde kunde blive Spørgsmaal om Ansvar.

I andre Tilfælde vil Spørgsmaalet om Ansvar være afhængigt af vedkommende Domstols Skøn; ved Udøvelsen af dette Skøn vil der kunne tages Hensyn til, hvorvidt Udgiftens Afholdelse kan siges at have været forsvarlig og rimelig, saaledes at man maatte vente, at Rigsdagen vilde kunne godkende den, men derudover vil ogsaa Forhold af enhver anden Art, som maatte influere paa Udsigten til Udgiftens Afholdelse, kunne tages i Betragtning.

Men selv i Tilfælde, hvor en Minister ikke med Rette kunde regne med, at Afholdelsen af en Udgift vilde blive godkendt af Rigsdagen, kan det forekomme urimeligt at paalægge ham Strafansvar, f. Eks. naar han uden Hjemmel har affholdt et nødvendigt Udgiftsbeløb, som senere blot med det Formaal at ramme Ministeren politisk nægtes Godkendelse af Rigsdagen. Man finder derfor som yderligere Ansvarsbetingelse at burde stille, at Udgiften ikke maa antages at have været nødvendig af Hensyn til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse.

Til § 7, Punkt b.

Bestemmelsen svarer i det væsentlige til § 8 i Folketingsforslaget, der som nævnt paa dette Punkt afveg fra den Opfattelse, Landstingsflertallet kunde godkende. Dette ansaa det for urig-

tigt at foreskrive andre Betingelser for en Ministers Ansvar for en foreløbig Lov end dem, der direkte fremgik af Grundlovens udtrykkelige Forskrift om Betingelserne for Udstedelsen af en saadan, og Landstingsforslagene Formulerings var i Overensstemmelse hermed indskrænket til Ansvar for en Minister, der udstedte en foreløbig Lov, uden at Tilfældet var særdeles paatrængende, eller paa en Tid, da Rigsdagen var samlet, eller med et Indhold, der stred mod Grundloven, eller hvorved iøvrigt Statens eller andre almene eller private Interesser retsstridigt blev krænkede.

Landstingets Kompromisforslag paalagde en Minister Ansvar for Udstedelse af »en foreløbig Lov i Strid med Grundloven«.

Efter Fremsættelsen af disse Forslag er der som allerede nævnt sket den betydningsfulde Ændring af Grundloven i 1915, at provisoriske Finanslove ikke længere kan gives; hele Spørgsmaalet om Ansvaret for foreløbige Love maa efter denne Ændring og de nu foreslaaede Ændringer af Grundloven siges at have faaet en væsentlig mindre Betydning, end det tidligere havde.

Alligevel mener man ikke at burde indskrænke Ansvaret for foreløbige Loves Udstedelse til Tilfælde, hvor Grundlovens udtrykkelige Forskrifter er overtraadt. Ligesom Folketingsforslaget finder man det rimeligt, at der paalægges en Minister Ansvar, naar han har vidst eller dog maattet vide, at den foreløbige Lov ikke kunde ventes stadfæstet. For at forhindre, at Bestemmelsen bruges til uden saglig Baggrund at fælde en Minister af udelukkende politiske Grunde, har man dog endvidere foreslaaet, at Strafansvar efter Omstændighederne ikke paadrages, hvor Loven ikke skønnes at have bevirket Krænkelse af Statens Interesser eller andre almene eller private Interesser.

Til § 7, Punkt c.

Ud fra den Betragtning, at visse Indgreb i Borgernes Rettighedssfare henhører under Lovgivningsmagten og ikke retsgyldigt kan ske ved kgl. Anordning eller ministeriel Beslutning, foreslaar man, at en Minister kan paadrage sig Ansvar, hvis der udfærdiges en Retsforskrift angaaende et Forhold, der i Henhold til Grundloven, en særlig Lovbestemmelse eller hidtil fulgte Lovgivningsregler henhører under Lovgivningsmagtens Omraade. Reglen er noget snævrere end den i Folketingsforslagets § 9 in-

deholdte; navnlig foreslaar man, at Ansvar kun kan indtræde, naar det paagældende Forhold klart henhører under Lovgivningens eller Domstolenes Omraade, idet det skønnes urimeligt, at en Minister kan paadrage sig Strafansvar, naar der udstedes en Forskrift paa et Omraade, hvor det kan være tvivlsomt, om Forholdet kan ordnes ad administrativ Vej eller ikke.

Med Hensyn til Afgørelsen af, hvilke Forskrifter der retsgyldigt kan udstedes ad administrativ Vej, henvises til den almindelige statsretlige Opfattelse, jfr. *Berlin* Statsforfatningsret II, pag. 10 ff. Faste Regler paa dette Punkt har det selvsagt været ugørligt at opstille. Hovedreglen er, at alle egentlige Retsregler, d.v.s. saadanne Retsforskrifter, der direkte eller indirekte retter Paabud eller Forbud til Landets Borgere i Almindelighed, og særlig saadanne, der gør Indgreb i den enkeltes personlige Frihed og Ejendom, kun kan gives ved Lov. Uden Betydning er det, om den angaar Forholdet mellem Borgerne indbyrdes eller en Borgers politiske Rettigheder eller Pligter eller hans Rettigheder eller Pligter i Forhold til det offentlige. Paa den anden Side vil en Retsforskrift naturligvis ofte retsgyldigt kunne udstedes ved kongelig eller ministeriel Beslutning i Henhold til Lov eller særlig Retssædvane, som hjemler den udøvende Magt en saadan Beføjelse.

I Erkendelse af, at mange Retspørgsmaal ifølge gældende Praksis henhører under Domstolenes suveræne Omraader, har man i Overensstemmelse med den Adskillelse mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende Magt, hvorpaa vor Forfatning bygger, endvidere anset det for rigtigt at bibeholde Folketingsforslagets af Landstinget tiltraadte Regel om Forbud mod, at en Minister foranlediger kongelige eller ministerielle Beslutninger om Retsforskrifter angaaende Forhold, der henhører under Domstolenes Omraade.

Til § 8, Punkt a.

Bestemmelsen, der svarer til § 10 i Folketingsforslaget, der var tiltraadt af Landstinget, tilsigter at foreskrive Straf for en Ministers Handlen i Strid med de ham paahvilende fundamentale Pligter med Hensyn til Regeringens forfatningsmæssige Førelse.

Til § 8, Punkt b.

I de tidligere Forslag har man med Rette anset det for ugørligt at give en udtømmende Op-

regning af samtlige de en Minister ifølge Grundloven eller almindelig Lov paahvilende Embedspligter, med Hensyn til hvilke en Overtrædelse er mulig. Man har derfor accepteret Affattelsen i Folketingets Forslag (§ 11), blot med den af Landstinget foreslaaede redaktionelle Ændring, hvorefter Ordene »Regeringens Bevillingsmyndighed« er erstattet med »Regeringens Myndighed til at meddele Bevillinger og Undtagelser fra Lovene«. Med Hensyn til sidstnævnte Regel henledes Opmærksomheden paa Grundlovens § 27, hvorefter Kongen dels umiddelbart, dels gennem vedkommende Regeringsmyndigheder meddeler saadanne 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.

Til § 9.

I Folketingsforslagets § 12 fandtes en Bestemmelse om, at en Minister paadrog sig Strafansvar, naar han uden at overskride sin Myndigheds Grænser gjorde sig skyldig i aabenbart Misbrug af sin Myndighed til Skade for Landet eller til Hinder for Kongens og Rigsdagens Udøvelse af deres forfatningsmæssige Virksomhed eller til Forulempelse af Enkeltmand. En Bestemmelse som denne er næppe stærkt paakrævet; Straffelovens § 155, der foreskriver Straf for den, som virker i offentlig Tjeneste eller Hverv, og som misbruger sin Stilling til at krænke privates eller det offentliges Ret, kommer jo ogsaa til Anvendelse med Hensyn til Ministre. Da der dog maaske vil kunne tænkes at forekomme Tilfælde af Misbrug, navnlig af mere politisk Karakter, hvor den nævnte Bestemmelse i Straffeloven ikke med Sikkerhed kan antages at komme til Anvendelse, har man dog fundet det rettest at bibeholde en særlig for Ministre gældende Regel om Strafansvar i Tilfælde, hvor Ministeren har gjort sig skyldig i aabenbart Misbrug af sin Stilling, selvom han ikke har overskredet sin Myndigheds Grænser.

Til § 10.

Straffen for Overtrædelse af Loven fastsættes i Stk. 1 til Bøde, Hæfte eller Fængsel indtil 2 Aar. Saafremt Forholdet kun er uagtsomt, er Straffen Bøde eller under skærpende Omstændigheder Hæfte. De tidligere Forslag foreskrev endvidere som Straf Embedsfortabelse, hvilket var en naturlig Følge af, at der i den da gælden-

de Straffelov hjemledes saadan Straf. Da man imidlertid i den nugældende Straffelov ikke kender Embedsfortabelse som Straf, har man ogsaa i det foreliggende Forslag ladet Bestemmelsen herom udgaa. Det bemærkes herved, at Bestemmelsen i Forslagets § 1, Stk. 2, medfører, at de almindelige Regler i Straffelovens §§ 78 og 79 om Frakendelse af Rettigheder kommer til Anvendelse.

Strafudmaalingsreglen i Stk. 2 svarer i det væsentlige til en Bestemmelse i Folketingsforslagets § 7, Stk. 2.

I Stk. 4 fastsættes det udtrykkeligt, at Strafansvaret bortfalder ved Forældelse. For at Forældelse kan indtræde, skal der være forløbet et Tidsrum af 2 Aar efter det Tidspunkt, paa hvilket Forseelsen er begaaet. Endvidere skal der have været afholdt almindeligt Valg til Rigsdagen og være forløbet mindst 3 Maaneder efter den nyvalgte Rigsdags Sammentræden, saaledes at to paa hinanden følgende Rigsdage vil faa Mulighed for at tage Standpunkt til Spørgsmaal om Tiltale.

Borgerlig Straffelov af 15. April 1930 § 92, Nr. 3, bestemmer, at Forældelse med Hensyn til Forbrydelser begaaet i offentlig Tjeneste eller Hverv kun kan indtræde, naar den forskyldte Straf ikke overstiger Bøde, i hvilket Tilfælde Forældelsesfristen er 2 Aar.

Denne Regel, der ikke ændres ved det foreliggende Forslag, bevirker, at Forældelse ikke indtræder, naar en Minister har overtraadt de i Straffeloven indeholdte Bestemmelser under saadanne Omstændigheder, at Frihedsstraf er forskyldt.

Medens man ganske kan tiltræde, at der ikke bør blive Spørgsmaal om Forældelse, naar det drejer sig om alvorlige Forbrydelser, der rammes af Straffeloven, finder man det paakrævet, at der med Hensyn til de Forseelser, der omhandles i det foreliggende Lovforslag, hjemles Adgang til Forældelse, saaledes at der ikke man-

ge Aar, efter at Forseelsen er begaaet, skal kunne blive Spørgsmaal om at drage en Minister til Ansvar, maaske udelukkende for at faa politisk Hævn overfor ham.

Til 11.

Med Hensyn til Afholdelsen af Statsudgifter indeholdt de tidligere Forslag Regler om et meget strengt Erstatningsansvar for Ministrene; var uhjemlede Udgifter afholdt, skulde den ansvarlige Minister være pligtig at tilsvare Statskassen »Beløbet af den afholdte Udgift«. Yderligere fandtes der en Regel om, at Ministrene solidarisk skulde være ansvarlige for saadanne Udgifter, hvis det ikke kunde oplyses, hvem der bar Ansvar for Udgiftens Afholdelse.

Regler om et saadant vidtgaaende Erstatningsansvar for Ministre paa dette som paa andre Omraader skønnes imidlertid at være urimelige. Tværtimod synes der at være Hensyn, der maa føre til for Ministre at mildne det af den almindelige Erstatningsregel følgende Ansvar. En Minister har ifølge sin Stilling Pligt til at handle indenfor mange, forskellige Omraader, og det synes urimeligt, at en selv mindre Fejl fra hans Side skal kunne medføre alvorligt Erstatningsansvar. Den Risiko, der er forbundet med en Ministers Arbejde i Henseende til Muligheden af at tilføje Statskassen Tab, er formentlig en saadan, at Ret og Billighed synes at tale for, at Ministerens Erstatningsansvar begrænses til Ansvar for forsætlige og groft uagtsomme, skadegørende Handlinger. Man foreslaar derfor, at en Minister skal ifalde Erstatningsansvar overfor Statskassen, saafremt han har handlet med Forsæt eller gjort sig skyldig i grov Tilsidesættelse af sine Embedspligter.

I Stk. 2 er optaget en til § 15, Stk. 2, i Folketingsforslaget svarende Regel om Erstatningsansvarets Bortfald, naar den forenede Rigsdag uden Forbehold har godkendt det aarlige Statsregnskab.

BILAG 6.

LOV NR. 92 AF 15. MARTS 1939 OM MINISTRENES ANSVARLIGHED

§ 1.

Stk. 1. Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse efter de i Grundloven og i denne Lov fastsatte Regler. Hvor denne Lov intet andet bestemmer, er de endvidere ansvarlige efter de i den almindelige Lovgivning om Tjenestemænds Lovovertrædelser indeholdte Bestemmelser.

Stk. 2. Borgerlig Straffelovs Kapitler 1-7 og 9-11 finder, for saa vidt ikke andet er bestemt, Anvendelse paa Ministrenes Ansvar.

For skriftlig udfærdigede Beslutninger, der er underskrevet af Kongen, og som vedrører Lovgivningen eller Regeringen, er den Minister, der har medunderskrevet Beslutningen, ansvarlig. I øvrigt bliver en Minister ansvarlig for en Regeringshandling, der er foretaget af Kongen, naar Ministeren enten har tilraadet den eller deltaget i dens Udførelse, eller han, for saa vidt Beslutningen vedrører et Forhold, der henhører under hans Forretningsomraade, har været vidende om den og ikke modsat sig dens Udførelse.

§ 3.

For Beslutninger, der er truffet i Statsraad eller i Ministerraad, jfr. Grundlovens §§ 15 og 16, er enhver Minister, der har været til Stede i det paagældende Møde, ansvarlig, naar han ved Forslag, Raad eller Stemme har medvirket til Beslutningen.

§ 4.

Er en Regeringshandling, hvis Udførelse i Henhold til Grundloven eller den øvrige Lovgivning paahviler Kongen, ikke blevet foretaget, og er der bm Undladelsen udfærdiget en kongelig Beslutning, har vedkommende Minister Ansvar i Overensstemmelse med Reglerne

i §§ 2 og 3. Er der ikke udfærdiget nogen kongelig Beslutning om Undladelsen, er den Minister, under hvis Forretningsomraade Forholdet henhører, ansvarlig for den skete Undladelse; endvidere er enhver anden Minister, der har bidraget til at hindre, at den paagældende Regeringshandling foretoges, ansvarlig.

En Minister er ansvarlig for de paa hans Vegne af en underordnet udfærdigede ministerielle Beslutninger, medmindre de paagældende Beslutninger enten er truffet: af den underordnede i Henhold til en denne i Medfør af hidtidig Praksis eller Forholdets Natur given Bemyndigelse eller den underordnede har for sømt at forelægge Sagen for Ministeren. Ministeren bliver dog ogsaa ansvarlig for saadanne Beslutninger, saafremt han har undladt at skride ind, skønt han var vidende om, at den paagældende Beslutning vilde blive truffet. Det samme gælder, hvis han efter at være blevet bekendt med Udfærdigelsen har undladt at skride ind.

§ 6.

Er der truffet en Beslutning, for hvilken Ministeren bærer Ansvar, er han for saa vidt Beslutningens Gennemførelse angaar, ansvarlig for underordnedes Handlinger eller Undladelser, saafremt disse har været beordret af Ministeren selv eller maatte staa som et nødvendigt eller naturligt Middel til Gennemførelsen af Beslutningen.

§ 7.

I Overensstemmelse med de foranstaaende Regler paadrager en Minister sig Ansvar:

- a. hvis der opkræves Statsskat eller afholdes Statsudgifter, der ikke har saadan Hjemmel, som Grundlovens § 42 kræver, og vedkom-

mende Minister dermed har haft til Hensigt at unddrage Kongen eller Rigsdagen Afgørelsen med Hensyn til den paagældende Skatteopkrævning eller Udgiftsafholdelse eller har vidst eller burdet vide, at han ikke kunde faa det paagældende Skatte- eller Udgiftsbeløb godkendt af Kongen og Rigsdagen; en Minister paadrager sig dog ikke Ansvar for Afholdelsen af en Udgift, naar denne har været nødvendig af Hensyn til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse;

- b. hvis der er udstedt en foreløbig Lov, uden at Tilfældet er særdeles paatrængende, eller paa en Tid, da Rigsdagen er samlet, eller af et saadant Indhold, at det strider mod Grundloven. Det samme gælder, hvis Loven er af en saadan Beskaffenhed eller udstedt under saadanne Omstændigheder, at den eller de Ministre, der bærer Ansaret for dens Udstedelse, har vidst eller dog maattet vide, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen, eller — hvis den foreløbige Lov efter sin Beskaffenhed ikke krævede Stadfæstelse — at dens Udstedelse ikke kunde ventes billigt af Rigsdagen. Ansvar paadrages dog efter Omstændighederne ikke, saafremt Loven ikke har bevirket Krænkelse af Statens Interesser eller andre almene eller private Interesser;
- c. hvis der ved kongelig eller ministeriel Beslutning udfærdiges en Retsforskrift angaaende et Forhold, der i Henhold til Grundloven, en særlig Lovbestemmelse eller hidtil fulgte Lovgivningsregler klart henhører under Lovgivningsmagtens eller Domstolenes Omraade.

§ 8.

Endvidere paadrager en Minister sig Ansvar efter denne Lov:

- a. saafremt der begaas Overtrædelse af nogen af Bestemmelserne om Rigsdagens Sammenkaldelse, Udsættelse, Opløsning og Valg i Grundlovens §§ 19, 21 og 22, af Lov om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse af 11. Februar 1871 §§ 1, 2 og 4 eller af Loven om Valg til Rigsdagen;
- b. saafremt der finder Overtrædelse Sted af Grundlovens § 25 om en foreløbig Lovs Forelæggelse for den følgende Rigsdag -, af Grundlovens § 41 om Forelæggelse af

Finanslovforslag og Forslag til midlertidige Bevillingslove samt om Fremlæggelse af Statsregnskabet -, af Grundlovens § 40 eller § 43 om Forpligtelsen til at give de af Tingene nedsatte Kommissioner og Statsrevisorerne Oplysninger —, af Grundlovens §§ 15 og 16 om Loves og vigtige Regeringsforanstaltningers Forhandling i Statsraad eller Ministerraad -, af Grundlovens § 27 om Begrænsningen af Regeringens Myndighed til at meddele Bevillinger og Undtagelser fra Lovene -, af Grundlovens § 17 eller af den øvrige Lovgivning om de personlige Betingelser for Beskikkelser og Udnævnelser - eller af nogen anden Bestemmelse i Grundloven eller den øvrige Lovgivning, som paalægger Ministrene Tjenesteplichter.

§ 9.

Endelig paadrager en Minister sig Ansvar efter denne Lov, hvis han, selv om han ikke har overskredet sin Myndigheds Grænser, begaar aabenbart Misbrug af sin Myndighed.

§ 10.

Stk. 1. Overtrædelse af Bestemmelserne i denne Lov straffes med Bøde, Hæfte eller Fængsel indtil 2 Aar. Foreligger der kun uagtsomt Forhold, er Straffen Bøde eller under skærpene Omstændigheder Hæfte.

Stk. 2. Ved Udmaalingen af Straffen for uhjemlet Afholdelse af Statsudgifter skal der tages Hensyn til, om der overhovedet ikke har været bevilget noget Beløb til det paagældende Formaal, eller om der foreligger en Overskridelse af et bevilget Beløb, som under de foreliggende Omstændigheder maa anses for uforsvarlig.

Stk. 3. Bøder, der idømmes efter denne Lov, tilfalder Statskassen.

Stk. 4. En Ministers Strafansvar efter denne Lovs §§ 7—9 og efter Borgerlig Straffelovs §§ 155-157 bortfalder ved Forældelse. Forældelsesfristen er 2 Aar; Forældelse indtræder dog ikke, før nyt almindeligt Valg til Rigsdagen har været afholdt og der er forløbet 3 Maaneder efter den nyvalgte Rigsdags Sammentræden. Paatale kan dog ikke finde Sted, saafremt en nyvalgt Rigsdag har truffet Beslutning om, at Strafansvar ikke skal gøres gældende. Med Hensyn til Forældelsesfristens Beregning finder Reglerne i Borgerlig Straffelovs § 94 Anvendelse.

§ 11.

Stk. 1. For Handlinger, der er foretaget i Embeds Medfør, ifalder en Minister Erstatningsansvar over for Statskassen, saafremt han har handlet med Forsæt eller har gjort sig skyldig i grov Tilsidesættelse af sine Embedspligter.

Stk. 2. En Ministers Erstatningsansvar over for Statskassen bortfalder, naar Den Forenede Rigsdag ved sin Beslutning i Henhold til Grundlovens § 43 har godkendt det aarlige Statsregnskab uden at tage noget Forbehold med Hensyn

til det Beløb, hvis Erstatning der er Spørgsmaal om. Dette gælder dog ikke, saafremt der senere fremkommer saadanne Oplysninger, at det maa anses for utvivlsomt, at Forbehold vilde være blevet taget af Den Forenede Rigsdag, saafremt Oplysningerne havde foreligget for denne.

§ 12.

Denne Lov træder i Kraft samtidig med Danmarks Riges Grundlov,

NORGE

Kongeriget Norges Grundlov
av 17 mai 1814.

Kongens Person er hellig; han kan ikke lastes, eller anklages. Ansvarligheden paaligger hans Raad.

§ 20.

1.

2. I de Sager, som af Odelstinget ioranstalles anlagte for Rigsretten, kan ingen anden Benaadning, end Fritagelse for idømt Livsstraf, finde Sted.

§ 30.

I Statsraadet føres Protokol over alle de Sager, som der forhandles. De diplomatiske Sager, som i Statsraadet besluttet hemmeligholdte, indføres i en egen Protokol. Paa samme Maade forholdes med de militære Kommando-Sager, som i Statsraadet besluttet hemmeligholdte.

Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pligtig til med Frimodighed at sige sin Mening, hvilken Kongen er forbunden at høre. Men det er denne forbeholdt at fatte Beslutning efter sit eget Omdømme.

Finder noget Medlem af Statsraadet, at Kongens Beslutning er stridende mod Statsformen eller Rigets Love, eller øiensynligen er skadelig for Riget, er det Pligt at gjøre kraftige Forestillinger derimod samt at tilføie sin Mening i Protokollen. Den der ikke saaledes har protesteret, ansees at have været enig med Kongen, og er ansvarlig derfor, saaledes som siden bestemmes, og kan af Odelstinget sættes under Tiltale for Rigsretten.

§ 31.

Alle af Kongen udfærdigede Beslutninger skulle, for at blive gyldige, kontrasigneret. I militære Kommando-Sager kontrasigneret Beslutningerne af den, som har foredraget Sagerne, men ellers af Statsministeren eller, om han ikke har været tilstede, af det første af Statsraadets tilstedeværende Medlemmer.

§ 86.

Om den dømmende Magt.

Rigsretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som Odelstinget anlægger mod Statsraadets, Høiesterets eller Stortingets Medlemmer for strafbart Forhold, de som saadanne maatte gjøre sig skyldige i.

De nærmere Regler om Odelstingets Paatale efter denne Paragraf fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale for Rigsretten.

Lagthingets faste Medlemmer og de fast udnævnte Medlemmer af Høiesteret ere Dommere i Rigsretten. Om Sammensætningen af Rigsretten i den enkelte Sag gjælder Forskrifterne i § 87. I Rigsretten har Præsidenten i Lagthinget Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som Medlem af Lagthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt til Storthingsrepræsentant, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Ophører han af nogen anden Grund at være Medlem af Stortinget, fratræder han som Dommer i Rigsretten. Det samme gjælder, om en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, fratræder som Medlem af Høiesteret.

§ 87.

Den Anklagede, og den som handler i Sagen paa Odelstingets Vegne, har Ret til at udskyde saa mange af Lagthingets og Høiesterets Medlemmer, at 14 Medlemmer af Lagthinget og 7 Medlemmer af Høiesteret blive tilbage som Dommere i Rigsretten. Fra hver af Siderne kan udskydes lige mange af Lagthingets Medlemmer, dog saaledes at den Anklagede har Fortrinsret til at udskyde een mere, dersom det Antal, som kan udskydes, ikke er deleligt med to. Det samme gjælder om Udskydning af Høiesterets Medlemmer. Er der i en Sag flere Anklagede, udøve de Udskydningsretten i Fællesskab efter Regler, som fastsættes ved Lov. Bliver Ud-

skydning ikke foretaget i den Udstrækning, hvortil der er Adgang, udtræder efter Lodtrækning det Antal af Lagthingets og Høiesterets Medlemmer, som er over henholdsvis 14 og 7.

Naar Sagen er optaget til Doms, udtræde efter Lodtrækning saa mange af Rigsrettens Dommere, at den dømmende Ret faar 15 Medlemmer, deraf høist 10 Medlemmer af Lagthinget og 5 Høiesteretsdommere.

Rigsrettens Præsident og Høiesterets Formand udtræde ikke i noget Tilfælde efter Lodtrækning.

Skulde Rigsretten ikke kunne sammensættes med saa mange af Lagthingets eller Høiesterets Medlemmer som foran er foreskrevet, kan Sagen dog behandles og paadømmes, naar Retten har mindst 10 Dommere.

De nærmere Forskrifter om Fremgangsmaaden ved Sammensætningen af Rigsretten fastsættes ved Lov.

Lov nr. 1 av 5 februar 1932 om straff for handlinger som påtales ved Riksrett.

Kapitel 1.

Almindelige bestemmelser.

§ 1.

Denne lov får anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett.

Bestemmelsene i den almindelige borgerlige straffelovs annen og tredje del kommer til anvendelse ved siden av denne lovs annet kapitel.

§ 2.

Forsåvidt ikke annet følger av denne lov, får bestemmelsene i den almindelige borgerlige straffelovs første del anvendelse på de straffbare forhold som påtales ved Riksrett.

§ 3.

For ethvert straffbart forhold som påtales ved Riksrett kan tap av offentlig tjeneste idømmes istedenfor eller som tillegg til den straff som ellers er bestemt.

Som tillegg til den straff som ellers idømmes kan tap av stemmerett i offentlige anliggender og av adgang til å oppnå offentlig tjeneste idømmes for det tidsrum som retten bestemmer. (Endret ved lov av 22 mai 1953).

§ 4.

Bestemmelsen i denne lovs 2net og 3dje kapitel kommer også til anvendelse på den hand-

ling som er forøvet av uaktsomhet, såfremt det ikke uttrykkelig er bestemt at bare den forsettlig handling er straffbar.

Bestemmelsene om foreldelse i den almindelige borgerlige straffelovs 6te kapitel kommer til anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett, dog således at foreldelsesfristen for adgangen til å reise straffesak eller avsi straffedom ikke i noget tilfelle er kortere enn 15 år.

Foreldelsens løp avbrytes ved beslutningen om tiltale, eller ved særskilt beslutning av Odelstinget om å iverksette undersøkelser såfremt beslutning om tiltale derefter blir fattet innen 1 år.

§ 6.

Bestemmelsene i den almindelige borgerlige straffelovs §§ 52-54 får ikke anvendelse i saker som behandles ved Riksretten.

o /.

Den som blir idømt straff ved dom av Riksretten kan ved dommen tillike tilpliktes å betale erstatning for den skade som er voldt.

Kapitel 2.

Særlige bestemmelser om straffansvar for medlemmer av Statsrådet og Stortinget.

§ 8.

Med bøter eller med hefte eller fengsel inn-til 5 år straffes det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker eller medvirker til

a) at noget som krever beslutning av Stortinget blir foretatt uten Stortingets samtykke;

b) at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning;

c) at protokoller, dokumenter eller opplysninger som skal meddeles Stortinget blir tilbakeholdt, eller at statens regnskaper ikke blir tilstillet Statsrevisjonen således som bestemt i Grunnlovens § 75 bokstav k.

§ 9.

Undlater noget medlem av Statsrådet under behandlingen av en sak forsettlig å gi opplysninger som han forstår eller burde forstå kan ha betydning for saken, eller gir han forsettlig

uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år.

Er forgåeisen skjedd av uaktsomhet, straffes den med bøter eller med hefte inntil 2 år.

§ 10.

Med bøter eller med hefte inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt eller bestyrt, eller som på annen mate viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.

§ 11.

Den der som medlem av Statsrådet på annen mate enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller undlatelse bevirker eller medvirker til noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover eller som øiensynlig er skadelig for riket, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 10 år.

Med samme straff straffes de medlemmer av Statsrådet, som forsømmer den dem med hensyn til innkallelse av Stortinget ved Grunnlovens § 39 påliggende plikt. Foreligger der ved denne forsømmelse sådan forbrydelse som nevnt i denne lovs § 15, straffes vedkommende som der bestemt.

§§ 12 og 13

(angår kun stortingsmedlemmer).

§ 14.

Gjør noget medlem av Statsrådet eller av Stortinget sig skyldig i sådan forbrydelse som nevnt i den almindelige borgerlige straffelovs § 121, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år.

Kapitel 3.

Særlige bestemmelser om straffansvar for medlemmer av Høiesterett og Kiksretten.

SVERIGE

Regeringsformen af 6 juni 1809.

§ 9.

Uti alla mål, som hos konungen i statsrådet förekomma, skall protokoll föras. Där rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål, som angår rikets förhållande till främmande makt, skall över målet föras särskilt protokoll.

Statsrådets tillstädesvarande ledamöter böra, under ansvarighet för rådslagen, till den påföljd, varom i 106 og 107 §§ vidare stadgas, ovillkorligen till protokollet sina meningar yttra och förklara; konungen dock förbehållet att alena besluta. Skulle någonsin den oförmodade händelse inträffa, att konungens beslut vore uppenbarligen stridande mot rikets grundlag eller allmän lag, åligge det då statsrådets ledamöter att kraftiga föreställningar däremot göra. Den, som ej särskild mening till protokollet anfört, vare för beslutet ansvarig, såsom hade han styrkt konungen att det beslut fitta.

§ 38.

Konungens skrivelser och propositioner till riksdagen eller allmänt kyrkomöte, allmänna författningar, av konungen utfärdade fullmakter å ämbeten och tjänster samt de ifrån konungen utgående expeditioner och befallningar i övrigt, vilka konungen bestämmer, skola, för att bli gällande, vara försedda med konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande, som vare ansvarig, att de instämma med däröver förda protokoll. Alla andra av konungen utfärdade beslut skola vara underskrifna av föredraganden: denne må även omedelbarligen till vederbörande expediera föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut. Skulle den föredragande finna något konungens beslut vara stridande emot denna regeringsform, göra han därom i statsrådet föreställning; yrkar konungen ändock, att ett sådant beslut skall utfärdas, vare det då den föredragandes rättighet och plikt, att sin kontra-

signation eller underskrift därå vägra, samt nedlägga han i följd därav sitt ämbete, vilket han icke må återtaga förr, än riksidagen hans förhållande prövat och gillat. Emellertid vare han vid sin lön och i övriga tjänsten åtföljande inkomster bibehållen.

§ 102.

Denna domstol, som riks rätt kallas, skall i sådant fall bestå av presidenten uti konungens och rikets Svea hovrätt, vilken däruti före ordet, presidenterna uti alla rikets kollegier, vid tilltal emot högsta domstolen fyra de äldsta regeringsråd, men, när regeringsrätten är tilltalad, fyra de äldsta justitieråd, ävensom, i båda fallen, högste befälhavaren över de i huvudstaden tjänstgörande trupper, högste närvarande befälhavaren för den vid huvudstaden förlagda delen av flottan, tvenne de äldsta råd i Svea hovrätt och det äldsta råd i varje av rikets kollegier. Då justitiekansleren, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen finner sig befogad att högsta domstolen samfällt eller särskilda dess ledamöter inför riksrätten tilltala, eller justitiekansleren eller justitieombudsmannen att regeringsrätten samfällt eller särskilda dess ledamöter under sådant tilltal ställa, äske han hos presidenten i konungens och rikets Svea hovrätt, såsom riksrättens ordförande, laglig kallelse å den eller dem, som skola tilltalas. Presidenten i hovrätten foga därefter anstalt om riksrättens sammanträde, för att kallelsen utfärdas och målet vidare i laglig ordning behandla. Skulle emot förmodan han detta underlåta, eller någon av de övriga förenämnde ämbetsmän undandra sig att uti riksrätten deltaga, stände de, för en sådan uppsåtlig försummelse av deras ämbetsplikt, till lagligt ansvar. Hava en eller flere av riksrättens ledamöter laga förfall, eller finnes emot någon av dem laga jäv, vare ändock rätten domför, om tolv däruti sitta. Är presidenten i hovrätten av laga förfall eller jäv hindrad, företräde dess ställe den äldste i

tjänst varande presidenten. Denna domstol äge, sedan rannsakingen fulländad är, och domen efter lag fälld, att densamma för öppna dörrar avkunna. Ingen have makt att sådan dom ändra, konungen dock obetaget att göra nåd, vilken likväl icke må sträcka sig till den dömdes återinsättande i rikets tjänst.

§ 105.

Konstitutionsutskottet åligger att äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda. Sådant särskilt protokoll som i 9 § sägs må dock äskas allenast i vad angår visst av utskottet uppgivet mål. Sker det, pröve konungen, huruvida, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl, hinder möter för protokollets överlämnande till utskottet. Ej må protokollet vägras, utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i ämnet.

Protokoll i kommandomål må kunna fordras endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser.

§ 106.

Finner utskottet av dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § av denna regeringsform förutsätter, sin kontrastsignation eller underskrift å ett konungens beslut vägra, då skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal av justitieombudsmannen inför riksrätten, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot regeringsrätten föreskrives. Då statsrådets ledamöter finnas hava, på sätt ovan berört är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riksrätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande av sådant ansvar utav konungen och riksdagen fastställd varder.

§ 107.

Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva

för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos konungen skriftligen anmäla sin önskan, att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord.

Frågor uti detta ämne kunna i riksdagens kamrar väckas och av andra riksdagens utskott än konstitutionsutskottet hos kamrarna andragas, men icke av riksdagen avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört. Under riksdagens överläggningar därom skola icke konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter, kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksdagens prövning underställas.

Allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål vara tillåten; dock bör, oaktat den av riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella översikt av statsmedlens utdelning, det åligga vederbörande ämbetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft av deras ämbetsbefattning tillkommer.

Ansvarighetslag af 10. februari 1810 för statsrådets ledamöter, föredragande och konungens rådgivare i kommandomål.

Lag,

varefter ledamot av statsrådet, föredragande samt den ämbetsman konungen allmän befattning med kommandomål uppdragit, skola för ämbetsförselser av riksrätt dömas.

Statsministrarne, statsråden, hovkansleren, föredragande samt den ämbetsman, konungen allmän befattning med kommandomål uppdragit, skola, på sätt regeringsformen av den 6 juni 1809 föreskriver, uti förekommande regeringsärender, av vad beskaffenhet de vara må, efter bästa förstånd och övertygelse, råda konungen till det, som rikets grundlagar likmätigt är, samt i överensstämmelse med dem, konungens och rikets förmån befrämja; alltid låta sig vårda om konungens makt och rikets ständers samt inbyggares fri- och rättigheter, allt efter vad här om i rikets lagar och författningar är stadgat och förordnat, självkravde påminna om rikets rätt och bästa; dock endast konungen råd giva, men ej jämte honom regera. De äro ej allenast såsom medborgare och för sina personer under-

kastade vad allmän lag och laga stadgar bjuda, utan skola och för sina rådslag och gärningar, i och för deras ämbeten, vara konungen och riksens ständer ansvarige, på sätt regeringsformen utstakar, och här nedanför stadgas, men ej i och för dem av enskilt personer kunna tilltalas. Dessa ämbetsmän kan ej heller till last läggas om, emot deras, på anförde skäl grundade råd, utgången, utan deras förvållande, bliver olycklig, och det åsyftade goda ändamålet icke vinnes.

§ 1.

Försöker någon statsråds ledamot, under den tid, då regeringen, enligt 39, 40, 41, 42 och 43 §§ av regeringsformen, föres av statsrådet, att våldssammelingen överändakasta regerings-sättet sådant det genom rikets grundlagar antaget är, eller med råd eller gärning medverka till lagstridigt kullkastande av någon rikets grundlag, eller tillstyrker någon statsråds ledamot, när regeringen icke av statsrådet föres, eller den ämbetsman, som i kommandomål konungen råd giver, sådant lagstridigt steg, eller underlåter att däremot göra föreställning, enär han finner sådant å färde vara, eller uppsåtligt och bevisligen fördöljer någon omständighet, som kunnat sådant steg förekomma, straffes såsom rikets förrädare efter ty i 8 kap. 1 § strafflagen stadgas.

Evad regeringen av statsrådet föres eller icke, vare till samma straff skyldig den ledamot av statsrådet eller den konungens rådgivare i kommandomål, vilken, genom tillstyrkande eller underlåtenhet att föreställning göra, när han finner sådant å färde vara, eller genom uppsåtligt och bevisligt fördöljande av någon upplysning, befrämjar eller vållar sådant lagstridigt steg, som, enligt 110 § av regeringsformen, såsom förräderi anses bör.

Underlåter statsrådet den ovillkorliga plikt, att i de fall 91, 92, 93 och 94 §§ regeringsformen utstaka, till däruti foreskrevne tider, riksens ständer till allmän riksdag kalla, eller skulle en eller flere statsrådets ledamöter sådan kallelse avstyrka, eller riksens ständers sammankomst till lagtima riksdag å den tid de utsatt, förhindra söka, skola den eller de brottsliga mista ämbetet samt vara ovärdige att vidare nyttjas i rikets tjänst. Lag samma vare om ledamot av statsrådet eller föredragande tillstyrker konungen att, innan riksdags kallelse i huvud-

stadens kyrkor vederbörligen kungjord blivit, egenmäktigt eller våldssammelingen lyfta den i 63 § regeringsformen sist omförmälde penningesumma, vara riksens ständer förseglad anordning lämnat; likaledes om statsrådet, då det likmätigt 39, 40, 41, 42 och 43 §§ regeringsformen, före regeringen, på ovan omförmälte olagliga tid och sätt, berörde summa lyftar, eller någon statsrådets ledamot ett så beskaffat lyftande tillstyrker.

Skulle statsråds ledamot eller konungens rådgivare i kommandomål tillstyrka konungen att vidtaga sådant steg, vilket uppenbarligen är stridande emot regeringsformens bokstavliga föreskrift uti 57 §, rörande riksens ständers beskattningsrätt, uti 60 § till förhöjande av den bevilling riksens ständer sig åtagit, eller av sådane artiklar, vilka i densamma till bevilling räknas: allt sådant till förökande av kronans inkomster; dock härunder icke begrepa sådane, i denna 60 § ej omnämnde avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet; uti 73 §, rörande påbjudande, uppbärande eller fordrande av nya pålagor, utskrivningar av manskap, penningar eller varor, utan ständers samtycke; uti 66, 68 och 72 §§, rörande riksens ständers befattning med banko- och riksgäldsverken, samt uti 78 § att någon del av riket icke må kunna därifrån avsöndras, eller underlåter han att emot sådant lagstridigt steg göra föreställning, eller det vållar och befrämjar genom uppsåtligt och bevisligt fördöljande av någon upplysning, miste ämbetet och varde ej vidare nyttjad i rikets tjänst.

§ 4.

Statsråds ledamot eller den i kommandomål konungen rådgivande, vilken tillstyrker emot verkställigheten av den, av konung och ständer fastställda tryckfrihetslag, stridande steg, eller underlåter att däremot göra föreställning, miste ämbetet.

§ 5.

Underlåter statsråds ledamot eller konungens rådgivare i kommandomål, att, på sätt 65 § förmäler, till protokollet göra föreställningar emot användandet av rikets ordinarie statsmedel, eller åtagen bevilling, annorlunda än fastställt blivit, eller försummar han att i sådant fall till

protokollet anförda vad riksens ständer i den del förordnat, eller tillstyrker sådan ämbetsman något, som uppenbarligen är stridande emot regeringsformens bokstavliga föreskrift uti 1 mom. av 74 §, rörande gärdens fordrande vid truppers tåg och marscher, till utförande av ett uppkommet krig; uti 76 § angående rikets fördjupande i skuld och upptagande av lån; uti 77 §, rörande disposition av kronans domäner, så vitt sådant angår den riksens ständer i samma § förbehållne rätt; uti 79 § om myntväsendet och uti 80 § om indelningsverket, eller underlåter han att emot sådant lagstridigt steg göra föreställning, eller det vållar eller befrämjar genom uppsåtligt och bevisligt fördöljande av någon upplysning, eller tillstyrker konungen att något beslut fatta i de mål, om vilka 13 § handlar, utan att till utomordentligt statsråd kallelse blivit utfärdad, miste ämbetet.

Om genom någon av förenämnde ämbetsmäns tillstyrkande eller underlåtande att göra föreställningar eller uppsåtligt och bevisligt fördöljande av någon upplysning, någon lider skada till liv, ära eller personlig frihet, utan att lagligen förvunnen och dömd vara, eller förloras gods, löst eller fast, utan laga rannsaking och dom, eller varder någons frid i hans hus störd, eller förvises någon från ort till annan, straffes ovanbemälte ämbetsmän för sådant lagstridigt förhållande dessutom, på sätt allmänna lagen i 1 kap. 12 § rättegångsbalken stadgar för domare, som vrång dom fäller.

§ 6.

Uraktlåter statsråds ledamot eller konungens rådgivare i kommandomål, att de övriga dem i grundlagen uttryckligen föreskrivna, men i denna ansvarighetslag icke särskilt uppräknade plikter och föreskrifter, iakttaga och fullgöra, ankomme det på riksens ständer, att hos konungen göra sådan anmälan, vartill 107 § av regeringsformen dem berättigar, med iakttagande av de villkor samma § i dess senare mom. stadgar.

o 7.

Döljer statsminister för utrikes ärenderna eller hovkansler eller den statsråds ledamot, konungen i dennes frånvaro tillkallar, för konungen bevisligen någon av konungens ämbetsmän **eller** främmande maktens sändebud, till **följe** av **dem** uppdragne **kall**, meddelad viktig underrättelse i frågor, som röra krig, fred eller

förbund emellan riket och annan stat, miste han ämbetet. Sker det av bevisligt uppsåt att konungen och riket skada, straffes han efter 4 kap. missgärningsbalken.

§ 8.

Från konungen utgående expeditioner och befallningar skola vara försedde med den föredragandes kontrasignation och instämman med däröver förde protokoll; sker annorlunda genom någon föredragandens åtgärd, miste han ämbetet, utan att någon tid kunna däruti åter insättas eller till annat ämbete inom statsrådet förordnas. Uraktlåter han, att till statsrådets protokoll göra föreställning emot sådant konungens beslut, vilket han finner stridande emot regeringsformens bokstavliga föreskrift, och oaktat konungens ändock fortfarande yrkande, att ett sådant beslut skall utfärdas, han ej då utövar sin rättighet och plikt, att kontrasignationen därå vägra, vare lag samma; likasom om han ämbetet återtager, förrän riksens ständer hans förhållande prövat och gillat. Lider någon skada till liv, ära eller personlig frihet, eller mister gods, löst eller fast, utan laga rannsaking och dom, eller bliver någons frid i hans hus störd, eller någon förvisad från ort till annan, därigenom att han kontrasignation ej vägrat, straffas han dessutom för sådant lagstridigt förhållande, på sätt allmänna lagen i 1 kap. 12 § rättegångsbalken stadgar för domare, som vrång dom fäller.

Föredragande vare i övrigt för sin befattning ansedd skyldig till enahanda ansvar, som denna lag statsråds ledamot uti föregående §§ ålägger, enligt förseelsens därutinnan utmärkte svårare eller lindrigare beskaftenhet, med därefter lämpade straff. Dock må varken föredragande eller statsråds ledamot i och för ämbetets skuld, i annan ordning, än regeringsformen utstakar, och således ej av enskild man, kunna tilltalas.

§ 9.

Statsråd, vilken, av konungen därtill utsedd och förordnad tager säte och röstar i högsta domstolen över mål, som från krigsdomstolarna drages under konungens prövning, vare för sådan befattning underkastad domarejäv och ansvar, enligt lag och laga stadgar, lika med annan ledamot av högsta domstolen.

§ 10.

Enär någon av de i 1 § omnämnde ämbetsmän tilltalas, som redan utur tjänsten blivit ent-

ledigad eller avsked tagit, och varder om begågne förbrytelser övertygad, vare han förfallen till enahanda ansvar, såsom vore han verkligen tjänstgörande och svare förlusten av vad han i pension eller andre förmåner av publike medel kan innehava emot förlusten av ämbetet, om han det ännu innehade.

§ 11.

Vad emot statsråds protokoll intill den dag, då riksdagen börjas, under då påstående riksdag icke anmärkt bliver, därå må sedan vid påföljande riksdagar åtal icke äga rum.

FINLAND

Regeringsformen af 17. juli 1919.

2 o.

47 §.

1. Om statsrådet eller medlem därav i utövningen av sitt ämbete förfar lagstridigt, åligger det justitiekanslern att däremot göra framställning och det lagstridiga tillika uppgiva. Lämnas föreställningen obeaktad, late justitiekanslern anteckna sin mening i statsrådets protokoll; äge och rätt att inberätta saken till presidenten. Är lagstridigheten sådan, att mot medlem av statsrådet åtal i följd därav kan väckas inför den i 59 § omnämnda riks rätt, och förordnar presidenten till åtal, utföres åtalet av justitiekanslern. Finner presidenten skäl till åtal ej föreligga, vare det justitiekanslern obetaget att om saken anmäla till riksdagen. Förordnar presidenten om väckande av åtal mot justitiekanslern, utföres detta av den person presidenten utsett.

59 §.

Väckas åtal mot medlem av statsrådet, medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern för lagstridigt förfarande i ämbetets utövning, handlägges ärendet av en särskild rätt, som benämnes riksrätt och om vilken särskilda grundlagsstadganden äro gällande.

Har riksdagen beslutit väckande av åtal, utföres detta av riksdagens justitieombudsman.

Lag

angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbets åtgärder.

(af 25 november 1922.)

Riksdagen äger rätt att i enlighet med denna lag granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder samt fatta de beslut, som av granskningen föranledas.

Det ankommer på riksdagens grundlagsutskott att vid handläggningen av ärenden, som i utskottet till beredning föreligga, pröva lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiekanslerns ämbetsåtgärder, när anledning därtill yppas.

Finner annat utskott skäl förekomma till anmärkning därom, att medlem av statsrådet eller justitiekanslern vid ämbetsåtgärd förfarit lagstridigt, hänskjute frågan till grundlagsutskottets behandling.

Anmärkning mot lagenligheten av medlems av statsrådet eller justitiekanslerns ämbetsåtgärd kan framställas även i riksdagen. Sådan anmärkning bör skriftligen avfattas och skriften, under tecknad av minst fem riksdagsmän, till talmannen inlämnas. Då sådan skrift i riksdagen föredrages, skall ärendet, utan att överläggning däri må äga rum, hänskjutas till grundlagsutskottet.

Likaså skall, utan att överläggning i ärendet äger rum, till grundlagsutskottet hänskjutas justitiekanslerns jämlikt 47 § i regeringsformen hos riksdagen gjorda anmälan angående lagstridigt förfarande av statsrådet eller av någon dess medlem i ämbetets utövning.

3 §.

Har vid handläggningen av något ärende i grundlagsutskottet anmärkning framställts angående lagstridigheten av medlems av statsrådet eller justitiekanslerns ämbetsåtgärd och prövar utskottet saken förtjäna beaktande, eller har anmärkning mot medlem av statsrådet eller justitiekanslern hänskjutits till grundlagsutskottet, skall utskottet lämna honom tillfälle att inom utsatt tid avgiva förklaring, skriftlig eller muntlig.

4 §.

I anledning av anmärkning mot medlem av statsrådet eller justitiekanslern skall grundlagsutskottet pröva, huruvida medlem av statsrådet eller justitiekanslern förfarit lagstridigt, och där om til riksdagen avgiva utlåtande, utan så är

att anmärkningen framställts inom grundlagsutskottet och utskottet funnit densamma vara obefogad.

Då grundlagsutskottet handlägger anmärkning, varom i 3 och 4 §§ säges, skola i behandlingen minst sjutton medlemmar deltaga. Yppas olika meningar därom, huruvida medlem av statsrådet eller justitiekanslern förfarit lagstridigt eller icke, och utfalla rösterna lika, gälla den senare meningen såsom utskottets beslut.

6 §.

Sedan grundlagsutskottet afgivit utlåtande, äger riksdagen besluta antingen att medlem av statsrådet eller justitiekanslern skall ställas under åtal inför riksätten enligt denna lag eller och att frågan skall förfalla.

Besluter icke riksdagen omedelbart att saken må förfalla, skall vederbörande medlem av statsrådet eller justitiekanslern uppmanas att till riksdagen avgiva skriftlig eller muntlig förklaring, och bör sådan avgivas inom tio dagar efter delgåendet.

Såsom lagstridighet, för vilken medlem av statsrådet eller justitiekanslern kan åtalas enligt denna lag, skall anses:

om han i utövningen av sitt ämbete till uppenbar olaglighet bidragit eller sådan befordrat;

om han till uppenbar skada för landet uppsåtligen missbrukat sin tjänsteställning, vilket förfarande är att betrakta såsom tjänsteförbrytelse; eller

om han eljest vidtagit tydligen lagstridig ämbetsåtgärd.

Q.

Denna lag, vars verkan icke utsträcker till ämbetsåtgärder, som vidtagits före den 17 juni 1918, gälla såsom grundlag.

9 §.

Häri genom upphäves lagen av den 17 juni 1918 angående rätt för Finlands lantdag att granska lagenligheten av ledamöternas i statsrådet och prokuratorns ämbetsåtgärder.

ISLAND

Lov om den islandske ministers ansvarlighed.

(af 4. marts 1904).

Ministeren er ansvarlig for regeringens førelse og kan derfor gøres ansvarlig for enhver embedsforsømmelse, som han måtte gøre sig skyldig i, hvis sagen er af en sådan art, at han enten med overlæg eller ved grov uagtsomhed er kommet i modsætning til landets grundlov eller andre love, eller på anden måde har sat offentlighedens eller den enkeltes velfærd på spil.

Ministeren kan efter denne lov gøres ansvarlig: a) hvis han skaffer kongens underskrift under provisoriske love, forordninger eller andre bestemmelser, der er i strid med landets grundlov, i særdeleshed hvis han skaffer kongens underskrift under finansloven, uden at tinget har haft mulighed for at færdigbehandle denne. Det samme gælder, hvis han undlader at forelægge kongen love, forordninger eller andre bestemmelser, hvortil kongens underskrift ifølge grundloven kræves, b) hvis han selv forsætligt eller ved grov uagtsomhed gennemfører, forordner gennemført eller lader passere noget, som er i strid med grundloven, eller undlader at gennemføre noget, som i denne er forordnet, eller bevirker, at det ikke gennemføres, c) hvis han forvolder, at der planlægges eller gennemføres noget, der kan begrænse landets frihed eller selvstændighed.

§ 3.

Endvidere er ministeren ansvarlig efter denne lov for overtrædelser af andre af landets love end grundloven: a) ved at forelægge kongen til underskrift en beslutning, forordning eller et andragende, der er lovstridigt, eller ved at undlade at skaffe kongens underskrift under en beslutning, forordning eller et andragende, hvortil kongens underskrift forlanges ifølge loven, b) ved at gennemføre eller foranledige gennemførelse af noget, der er i strid med lovenes påbud, eller ved at lade noget ugjort, der

kræves i lovene, eller bevirke, at en gennemførelse heraf undlades.

§ 4.

Endelig er ministeren ansvarlig ifølge denne lov, hvis han gennemfører noget eller foranlediger, at der gennemføres noget, der kan forudses at ville forvolde offentligheden eller enkeltpersoner tab, selv om gennemførelsen ikke er forbudt ved love. Det samme gælder også, hvis han undlader at gennemføre noget, om hvilket man kan forudse, at det ville kunne befri offentligheden eller enkeltpersoner for tab, eller bevirke, at gennemførelsen af noget sådant undlades.

Overtrædelse af § 2 straffes med fortabelse af embedet eller bøder på 500-5000 kr., hvis der er formildende omstændigheder. - Overtrædelse af § 3 straffes med bøde på indtil 5000 kr. eller fortabelse af embede, hvis forseelsen er grov. - Overtrædelse af § 4 straffes med bøde på indtil 5000 kr. - Har ministeren overtrådt den almindelige straffelov, lægges den straf, som han ifølge straffeloven skal idømmes, til den straf, hvortil han hjemfalder ifølge nærværende lov.

§ 6.

Bøder ifølge denne lov tilfalder statskassen. Betales bøden ikke inden en fastsat tid, forvandles straffen til simpelt fængsel, og det skal fastsættes i dommen, under hensyntagen til hele sagens karakter, hvor lang denne straf skal være.

§ 7.

Har ministeren forvoldt offentligheden eller en enkeltperson tab ved forsømmelighed eller ved gennemførelsen af noget, der efter denne lov er strafværdigt, skal han på forlangende også dømmes til betaling af skadeserstatninger, der pådømmes efter de almindelige regler for erstatningspligt.

§ 8.

Sagsanlæg efter denne lov kan ikke gennemføres, hvis der er gået 5 år fra overtrædelsen, hvis ikke Altinget har vedtaget en beslutning om sagsanlæg.

HOLLAND

Lov indeholdende bestemmelser om ministrenes ansvarlighed.

(af 22. april 1855).

§ 1.

Ministrene drager omsorg for grundlovens og andre loves fuldbyrdelse, for så vidt dette afhænger af kongen.

De er ansvarlige, dersom de ikke efterlever denne forpligtelse, og de kan retsligt forfølges i henhold til de nedenstående bestemmelser.

§ 2.

Kontrasignaturen af anordninger og kgl. resolutioner angiver den minister, som er ansvarlig for de pågældende anordninger eller resolutioner.

§ 3.

Straffes kan de ministre, som:

a. har kontrasigneret anordninger eller kgl. resolutioner, som krænker grundloven;

b. kontrasignerer anordninger eller kgl. resolutioner, hvorved love eller generelle retsfor skrifter vedrørende statens indre styrelse eller dennes kolonier og besiddelser i andre verdensdele krænkes;

c. fuldbyrder eller lader fuldbyrde anordninger eller kgl. resolutioner, som ikke er forsynede med den fornødne ministerkontrasignatur;

d. træffer beslutninger eller giver befalinger eller håndhæver bestående beslutninger og befalinger, hvorved bestemmelserne i grundloven, lovene eller generelle retsfor skrifter vedrørende statens indre styrelse eller dennes kolonier og besiddelser i andre verdensdele krænkes;

e. undlader at fuldbyrde eller lade fuldbyrde bestemmelserne i grundloven, de øvrige love eller i generelle retsfor skrifter vedrørende statens indre styrelse eller dennes kolonier og besiddelser i andre verdensdele, for så vidt denne fuldbyrdelse på grund af sagens art hører under deres ministerium eller udtrykkeligt er pålagt dem.

Handlingerne nævnt under litra a, b, c og d

og undladelsen under litra e er kun strafbare, i fald de er foretaget med forsæt;

f. og de som også uden foisæt groft forsømmer den under litra e nævnte fuldbyrdelse.

§ 4.

Ministrene tiltales enten af Os eller af andetkammeret, og sagen påkendes af Det Høje Råd.

§§ 5-14

(processuelle regler).

§ 15.

Når en anklage mod en minister ikke er op taget til overvejelse af andetkammeret, kan den ved fremkomsten af nye klager blive genoptaget, og i hvert fald kan der af Os påbydes retsfor følgning af den pågældende minister på grundlag af de samme kendsgerninger.

Når derimod anklagen, efter at undersøgelse er foretaget og rådslagninger er afholdt, er forkastet af andetkammeret, kan der hverken af Os eller af andetkammeret på ny indledes nogen undersøgelse eller påbydes nogen straffor følgning mod den pågældende minister på grundlag af de samme kendsgerninger.

§§ 16-28

(processuelle regler).

§ 29.

Den, som er kendt skyldig i en af de i § 3 litra a, b, c og d nævnte forbrydelser, straffes med landsforvisning fra tre til ti år eller med fængsel fra tre måneder til tre år.

Den, som er kendt skyldig i de i § 3 litra e nævnte undladelser, straffes med landsforvisning fra et til tre år eller med fængsel fra en til seks måneder.

§ 30.

Ved domfældelse efter den foregående §'s første stk. erklærer Det Høje Råd tillige den dømtes embeder, værdigheder og titler for tabt, ligesom hans krav på pension fratages ham.

§ 31.

Ved domfældelse efter § 29's andet stk. kan Det Høje Råd ikende en lignende rettighedsfortabelse.

Kravet på pension kan også i dette tilfælde nægtes den dømte.

§ 32.

Den, som kendes skyldig i de forsømmelser, som omtales i § 3 litra f, straffes med fortabelse af embeder, værdigheder og titler.

Kravet på pension kan også i dette tilfælde nægtes den dømte.

§ 33.

Retten til retsforfølgning ifølge denne lov forældes på fem år.

Forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, da forbrydelsen er begået.

Forældelsen afbrydes ved den resolution, hvorved andetkammeret optager en anklage til overvejelse, eller hvorved der enten af Os eller af andetkammeret er påbudt retsforfølgning, og begynder at løbe fra disse resolutioners dato,

eller i tilfælde af almindelig strafferetlig forfølgning fra den sidste proceshandling.

§ 34.

Straffene, som er ikendt ved Det Høje Råds dom, forældes på ti år.

Tillægsstraffene, gående ud på fortabelse af embeder, værdigheder og titler samt fratagelsen af kravet på pension, forældes ikke.

§ 35.

Straffelovens bestemmelser om embedsforbrydelser, som ikke er behandlede i denne lov, står fuldt ud ved magt også med hensyn til ministrene.

§ 36.

Retskravet på skadeserstatning i anledning af et ved denne lov som strafbart betegnet forhold kan alene støttes på en dom afsagt af Det Høje Råd, og indtales for den ordinære civile dommer.

§ 37.

Ministrenes økonomiske ansvarlighed fastsættes nærmere ved lov.

BELGIEN

Forfatningen af 7. februar 1831.

§ 63.

Kongens person er fredhellig; hans ministre er ansvarlige.

§ 64.

Ingen kongelig beslutning kan have virkning, hvis den ikke er kontrasigneret af en minister, som alene derved bliver ansvarlig for den.

§ 89.

I intet tilfælde kan kongens mundtlige eller skriftlige befaling fritage en minister for ansvar.

§ 90.

Repræsentanternes kammer har ret til at anklage ministrene og indstævne dem for kassationsretten, som alene har ret til at dømme dem, i samlet ret, med forbehold af, hvad der ved lov bestemmes angående private søgsmål fra den forurettede parts side og angående forbry-

delser og lovovertrædelser, begået af ministrene udenfor deres embedsvirksomhed.

Ved lov bestemmes de tilfælde, hvori ansvar pådrages og den straf, ministrene skal idømmes, samt proceduren, der skal anvendes overfor dem, enten i tilfælde af anklage, der tillades af repræsentanternes kammer, eller i tilfælde af søgsmål anlagt af de forurettede parter.

§ 95.

Der er for hele Belgien een kassationsret. Denne ret påkender ikke sagernes realitet, undtagen i domme over ministre.

§ 134.

Indtil forholdet ordnes ved lov, har repræsentanternes kammer diskretionær myndighed til at anklage en minister og kassationsretten til at dømme ham med betegnelse af lovovertrædelser og fastsættelse af straffen.

Straffen kan dog ikke overstige fængselsstraf, bortset fra de i straffeloven udtrykkeligt nævnte tilfælde.

DEN TYSKE FORBUNDSREPUBLIK

Forbundsforfatningen af 23. maj 1949.

Artikel 61.

1. Forbundsdagen eller forbundsrådet kan for forbundsforfatningsdomstolen anklage forbundspræsidenten for forsætlig krænkelse af grundloven eller en anden forbundslov. Forslaget om tiltalerejsning må fremsættes af mindst $\frac{1}{4}$ af forbundsdagens medlemmer eller $\frac{1}{4}$ af de stemmeberettigede i forbundsrådet. Til vedtagelse af beslutning om tiltalerejsning kræves et flertal på $\frac{2}{3}$ af forbundsdagens medlemmer eller $\frac{2}{3}$ af de stemmeberettigede i forbundsrådet. Den anklagende forsamling vælger en anklager.

2. Kender forbundsforfatningsdomstolen forbundspræsidenten skyldig i forsætlig krænkelse af grundloven eller en anden forbundslov, kan den idømme ham embedsfortabelse. Ved en foreløbig kendelse kan den, efter at tiltalerejsning har fundet sted, beslutte, at han suspenderes fra sit embede.

Artikel 65.

1. Forbundskansleren bestemmer retningslinierne for regeringens politik og bærer ansvaret herfor. Indenfor disse retningslinier leder hver forbundsminister selvstændig og på eget ansvar sit forretningsområde. Forbundsregeringen træf-

fer afgørelse i tilfælde af uenighed mellem forbundsministrene. Forbundskansleren leder forbundsregeringens forretninger efter en af forbundsregeringen besluttet og af forbundspræsidenten stadfæstet forretningsorden.

Artikel 67.

1. Forbundsdagen kan kun udtale sin mistillid til forbundskansleren derved, at den med tilslutning fra et flertal af medlemmerne vælger en efterfølger og indstiller til forbundspræsidenten, at forbundskansleren afskediges. Forbundspræsidenten er pligtig at efterkomme indstillingen og udnævne den valgte efterfølger.

2. Mellem indstillingen og valget skal forløbe 48 timer.

Artikel 68.

1. Opnar et forslag fra forbundskansleren om et tillidsvotum ikke tilslutning fra et flertal af forbundsdagens medlemmer, kan forbundspræsidenten på forslag af forbundskansleren inden 21 dage opløse forbundsdagen. Retten til opløsning ophører, såsnart et flertal af forbundsdagens medlemmer vælger en anden forbundskansler.

2. Mellem forslaget og afstemningen skal forløbe 48 timer.

REDEGØRELSE FOR NOGLE PROBLEMER VEDRØRENDE OMBUDSMANDENS KOMPETENCE MED HENSYN TIL MINISTRE

(Udarbejdet af folketingets ombudsmand, professor dr. jur. *Stephan Hurwitz*).

Ifølge ombudsmandsloven § 4, stk. 1, omfatter ombudsmandens virksomhed ministrene. Der gives ikke i loven nærmere bestemmelse om afgrænsning af denne kompetence, bortset fra den almindeligt holdte bestemmelse i lovens § 1, jævnfør grundlovens § 55, hvorefter alene *forvaltningen* er genstand for ombudsmandens indseende. Medens det efter denne bestemmelse ligger klart, at domsmagten og lovgivningsmagten er holdt uden for ombudsmandens virksomhed, kan det give anledning til nogen tvivl, i hvilket omfang enkelte sider af ministrenes embedsførelse skal anses som en forvaltningsvirksomhed, der omfattes af ombudsmandens tilsyn, eller som et led i den lovgivningsvirksomhed, som det ligger uden for ombudsmandens opgaver at undersøge og tage stilling til. Endvidere kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt det forhold, at Folketinget direkte eller indirekte har godkendt en ministers handlemåde, afskærer ombudsmanden fra at beskæftige sig med ministerens ansvar i den pågældende sag.

Det første af de nævnte spørgsmål har sin største praktiske interesse i tilfælde, hvor ministeren i Folketinget eller et af dets udvalg har fremsat udtalelser, som giver anledning til kritik. Som almindelig retningslinie bør det her formentlig antages, at ombudsmanden må afvise at tage stilling til sådanne udtalelser. Det naturlige forum for kritik af en ministers ytringer over for Folketinget må være tinget selv. En kompetence for ombudsmanden i sådanne tilfælde vil let kunne føre ham ind på en politisk slagmark, hvor han som upolitisk instans ikke hører hjemme. Hertil kommer, at en kritik fra ombudsmandens side af udtalelser i tinget eller i udvalg ville stride mod princippet i grundlovens § 57, hvorefter intet af Folketingets medlemmer uden Folketingets samtykke kan drages

til ansvar uden for Folketinget for sine ytringer i dette. Denne bestemmelse gælder ganske vist direkte kun for ministre, som tillige er medlemmer af tinget, men bør i denne sammenhæng finde analogisk anvendelse på ministre, der ikke er folketingsmænd. Endelig kan med henblik på udtalelser fremsat i et folketingsudvalg anføres, at ombudsmandens adgang til at blive bekendt med ordlyden af sådanne udtalelser ville kunne komme i strid med den ved retsplejelovens § 169, stk. 3, værnedes tavshedspligt, hvortil der henvises ved ombudsmandsloven § 7, stk. 2.

Det ovenfor anførte stemmer med ombudsmandens udtalelse i Blechingberg-sagen (årsberetning for 1959, s. 87), hvor det hedder: »Det tilføjes, at jeg må anse *mig* for inkompetent til at tage stilling til indholdet af den af statsministeren under parlamentarisk ansvar i Folketinget den 26. februar 1959 afgivne redegørelse.« Samme standpunkt er af ombudsmanden taget med hensyn til drøftelser i et folketingsudvalg i en endnu ikke trykt skrivelse af 29. november 1961 til en klager, der havde gjort gældende, at det folketingsudvalg, der beskæftigede sig med ændringer i toldloven, var blevet forkert underrettet af en tjenestemand, der var blevet stillet til dets rådighed af Tolddepartementet. Ombudsmanden udtalte her: »Det tilføjes, at jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kan foretage undersøgelser vedrørende det arbejde eller de drøftelser, der er foregået i et af Folketinget nedsat udvalg til behandlingen af et lovforslag, da et sådant udvalgs arbejde er en del af Folketingets lovgivende virksomhed.«

Ovenstående bemærkninger har særlig haft mundtlige ytringer for øje. I ministers udtalelser i skrivelser til Folketinget eller folke-

tingsudvalg, f. eks. vedrørende bevillingsspørgsmål eller vedrørende spørgsmål, der af et udvalg er stillet til ministeren, vil derimod efter omstændighederne kunne have et sådant administrativt præg, at de vil kunne omfattes af ombudsmandens kompetence. Dette er forudsætningsvis antaget i ombudsmandens udtalelse af 11. december 1956 (årsberetning for 1956, s. 141-42), hvorefter ombudsmanden ikke fandt grund til at kritisere, at Socialministeriet i en skrivelse til Rigsdagen havde brugt den kortfattede vending, at »ligelønsprincippet er her i landet gennemført for tjenestemænd«, uden at omtale den særlige regel vedrørende tjenestemandstillæggene i den da gældende tjenestemandsslovs §§ 92 ff.

Med hensyn til det indledningsvis nævnte spørgsmål om ombudsmandens kompetence i tilfælde, hvor Folketinget - det vil sige folketingsflertallet - har taget stilling til og godkendt det forhold fra en ministers side, hvorom der er tale, må det principielt antages, at en sådan godkendelse må afskære ombudsmanden fra at foretage videre i sagen. Der må i hvert fald ikke opstå den situation, at ombudsmandens kritik vender sig mod folketingsflertallets beslutning, som det klart ligger uden for hans kompetence at kritisere.

Det her antagne principielle synspunkt kan imidlertid ikke være til hinder for, at ombudsmanden, hvor omstændighederne særlig taler derfor, indleder eller fortsætter en undersøgelse mod en minister på punkter, som ikke har foreligget oplyst for Folketinget, og som dette folgelig ikke har kunnet tage stilling til, eller på punkter, hvorom der hersker usikkerhed efter

sagens behandling i tinget eller udvalg. Den her nævnte beføjelse for ombudsmanden må naturligvis øves med stor varsomhed. Det vil således kunne have betydning for ombudsmandens beslutning om at tage en sag af nævnte art op til behandling, at der i Folketinget har vist sig enighed mellem oppositionen og regeringspartierne om det ønskelige - eller i hvert fald ikke uønskelige — i en ombudsmandsundersøgelse. Noget direkte påbud om eller forbud mod en sådan undersøgelse kan Folketinget ikke give ombudsmanden, da dette ville stride imod ombudsmandsloven § 3, hvorefter ombudsmanden er uafhængig af Folketinget.

Det bemærkes sluttelig, at betydningen af, at ombudsmanden er kompetent i forhold til ministre, må bedømmes under hensyn til de beføjelser, der tilkommer ham inden for dette kompetenceområde. Herom skal på dette sted blot fremhæves 1) ombudsmandens vide beføjelser til at fremskaffe oplysninger i sagen, 2) hans beføjelse til over for ministeren at »fremsætte sin opfattelse af sagen« (ombudsmandsloven § 9, sidste stykke) og til at offentliggøre denne tilkendegivelse, samt 3) hans beføjelse til at indstille til ombudsmandsudvalget, at vedkommende minister (eller tidligere minister) bør drages civilretligt eller strafferetligt til ansvar for sin embedsførelse (instruks for folketingets ombudsmand af 9. februar 1962 § 9, stk. 1). — Der kan næppe være tvivl om, at disse beføjelser — og måske navnlig den under 2) nævnte - har en betydelig præventiv virkning og således bidrager til at indskrænke antallet af tilfælde, hvor et retligt ministeransvar bliver aktuelt.

Forkortelser.

- Poul Andersen*: Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954).
Aschehoug: T. H. Aschehoug, Den nordiske statsret (1885).
Berlin I: Knud Berlin, Den danske Statsforfatningsret I (1937).
Berlin II: Knud Berlin, Den danske Statsforfatningsret II (1939).
F.T.: Folketingstidende.
Goos og Hansen: C. Goos og Henrik Hansen, Grundtræk af den danske Statsret (1890).
Holck 1 og II: Carl Georg Holck, Den danske Statsforfatningsret I og II (1869) ved C. Goos og J. Nellesmann.
Stig Iuul: Stig Iuul, Rigsretten, »Den danske rigsdag 1848-1949«, bind V, p. 555 ff.
Krabbe: Oluf H. Krabbe, Borgerlig Straffelov (4. udg. 1947).
Matzen I: H. Matzen, Den danske Statsforfatningsret I (4. udg. 1910).
Matzen II: H. Matzen, Den danske Statsforfatningsret II (4. udg. 1908).
Nyholm: C. V. Nyholm, Ministeransvarlighed i det konstitutionelle Kongedømme, Tidsskrift for Retsvidenskab 1895, p. 325 ff.
R.T.: Rigsdagstidende.
Ross I: Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I (1959).
Ross II: Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II (1960).
T. f. R.: Tidsskrift for Rettsvitenskap.
U. f. R.: Ugeskrift for Retsvæsen.
Ørsted, Prøvelse: Ørsted, Prøvelse af de Rigsdagsforsamlingen forelagte Udkast til en Grundlov og en Valglov (1849).
Ørsted, Angrebene paa Højesteret: A. S. Ørsted, Belysning af de med Hensyn til Rigsretsdommen af 28. Februar 1856 paa Højesteret gjorte Angreb (1856).

