



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

A. F. KRIEGER

SOM JURIST

AF

TROELS G. JØRGENSEN

GYLDENDALSKE BOGHANDEL
NORDISK FORLAG
KØBENHAVN · KRISTIANIA
MCMXXIII

A. F. KRIEGER
SOM JURIST

A. F. KRIEGER

SOM JURIST

AF

TROELS G. JØRGENSEN



GYLDENDALSKE BOGHANDEL
NORDISK FORLAG

KØBENHAVN · KRISTIANIA

MCMXXIII

TRYKT PAA DET FINNESKE LEGATS BEKOSTNING

INDHOLDSOVERSIGT

	Side
I. LEVNEDSLØB	1
II. LITTERÆR VIRKSOMHED.	
UNIVERSITETETS PRISOPGAVE	5
ANMELDELSE AF SIBBERNS SKRIFT OM STÆNDERFOR- SAMLINGERNE	6
LICENTIATAFHANDLINGEN	7
Formen, Æmnet og Metoden S. 7; almindelig Gennem- gang af Love, der skal forelægges S. 12; Sondring mel- lem Lov og Øvrighedssag, særlig Finansadministrationen S. 13; Formen for Offentliggørelsen S. 15; autentiske Lov- fortolkninger S. 15; Stridigheder med Forvaltningen S. 16; skattelettende Love S. 17; almindelige, provinsielle og lo- kale Love S. 17; almindelige, partikulære og specielle Love S. 18; Privilegier S. 18; provisoriske Love S. 20; den preussiske Stænderordning, Anmodning fra Stæn- derne om Forelæggelse af en Lov, Forpligtelse overfor fremmed Stat til en Lovforanstaltning S. 20; afsluttende Bemærkninger S. 20.	
ANTISLESVIGHOLSTENSKE FRAGMENTER	21
GRUNDLAG FOR FORELÆSNINGER OVER PRIVATRET- TENS ALMINDELIGE DEL	23
KOLLEGIUM OVER FORELÆSNINGER OVER PRIVAT- RETTENS ALMINDELIGE DEL	24
LÆREBØGER I SLESVIGSK RET	25
III. VIRKSOMHED I LOVGIVNING OG GRUND- LOVGIVNING	27
Indledende Bemærkninger, særlig om historiske og stats- lige Synspunkter S. 27; Karakteristik af Kriegers parla-	

mentariske Udtalelser S. 32; hans historiske Synspunkt S. 35; hans statslige Synspunkt S. 37; Kriegers Udtalelser paa den grundlovgivende Rigsforsamling S. 40; Udtalelser under Behandlingen af Grundlovene af 1863 og 1866 S. 53; Kriegers Interesse for Lovgivningen og dens Teknik S. 55; det konstitutionelle Princip S. 58; Parlamentarismen S. 59; Ministerstillingen overfor Kongen S. 61; Rigsdagens Arbejdsforhold og Medlemmernes personlige Stilling S. 61; Lovgivningsvirksomheden S. 63; Anordningsmyndigheden S. 67; anden administrativ Virksomhed S. 69; Kommunernes Stilling S. 71; Folkekirkens Stilling S. 72; Finanslovgivningen og foreløbige Love S. 74; Presseloven S. 93; Afløsning af Len og Stamhuse S. 95; Retsplejekommissionen S. 97.

IV. DET SKANDINAVISKE SAMARBEJDE 106

I

DEN 27. September 1923 er 30-Aarsdagen for ANDREAS
FREDERIK KRIEGERS Død.

Den Betydning, Krieger har haft som virksom Deltager i vort offentlige Liv, er i de sidste Aar blevet understreget i den almindelige Bevidsthed ved Udgivelsen af hans Dagbøger for 1848—1880, den første Menneskealder af vor konstitutionelle Historie. Men hans Indsats som det konstitutionelle Livs Jurist har hidtil ikke faaet en nærmere Behandling i Litteraturen.

Nærværende Fremstilling sætter sig det Maal at skildre ham som Juristen — ikke tillige som Politiker og som Privatmand. De biografiske Oplysninger, hvormed her begyndes, holder sig derfor væsentlig til hans juridiske Uddannelse og Virksomhed.

Da Krieger i 1837 blev juridisk Kandidat ved Københavns Universitet med Karakteren laudabilis et quidem egregie og laudabilis til den praktiske Prøve — et Resultat der sidst var opnaaet i 1799 af A. S. Ørsted — var han kun lige 20 Aar gammel. Han var født den 4. Oktober 1817 i Kolbjørnsvik ved Arendal i Norge som Søn af Kommandørkaptajn i den danske Søetat Johannes Krieger og dennes norskfødte Hustru Anne Elise f. Finne — Datter af Sorenskriver Finne — der opholdt sig paa Besøg hos sin norske Slægt, medens Faderen var paa Togt. Efter Faderens Død i 1818 blev Krieger opdraget i København af Moderen, der var velstillet og indtil sin Død i 1863 boede sammen med Sønnen, som forblev ugift.

»Tidlig bestemt til Studeringer af min Moder«, saaledes skriver Krieger om sig selv i en Ansøgning fra 1839 til Fonden ad usus publicos,* og dette Moderens Valg var sikkert det rette for ham. I 1833 — 16 Aar gammel — absolverede han examen artium og Aaret efter 2. Eksamen, begge med Udmærkelse. Aaret efter sin Embedseksamen fik han Ansættelse som Volontør i Kancelliet, og det paafølgende Aar modtog han Universitetets Guldmedaille for følgende Prisopgave: Kan efter almindelige Retsgrundsætninger Øvrighedsafgørelser forelægges Domstolene og hvilke Regler gælder der herom efter dansk og de vigtigste fremmede Lovgivninger? (Num ex principiis juris universalis decreta magistratus in iudicium vocare licet et quænam quum ex legibus patriæ tum ex potissimis legibus peregrinis hac de re valent regulæ?). I Aaret 1840 træffer vi ham som Protokolfører ved Stændermøderne i Roskilde og Viborg, og næste Aar den 11. Oktober disputerede han for den juridiske Licentiatgrad over Æmnet »Love, der skal forelægges Provinsialstænderne«, (De legibus ad ordines provinciales secundum 4 tam constitutionis d. 28. m. maii a. 1831 datæ §um referendis). Med Understøttelse af Fonden ad usus publicos og det Hurtigkarlske Legat foretog han derpaa i 1841—43 en Studierejse til Udlandet,** og ved sin Hjemkomst blev han Kancellist. Aaret efter forlod han den administrative Vej for at blive knyttet til det juridiske Fakultet først som Lektor, i 1845 som overordentlig og i 1847 som ordentlig Professor juris. Han beholdt denne Stilling til sin Ansættelse den 24. Januar 1855 som Chef for 1. Departement under Ministeriet for Hertugdømmet Slesvig, idet han i 1853 tillige fik Hvervet som Docent i slesvigsk Ret.

* Rigsarkivet.

** Nogen Rejseberetning er desværre ikke opbevaret.

I denne Kriegers 11-aarige Tid som Universitetslærer faldt Resten af hans selvstændige litterære Virksomhed, nemlig Udgivelsen af hans »Grundlag for Forelæsninger over den danske Privatrets almindelige Deel tildeels som Indledning til den danske Retsvidenskab« (1848—50), af Den slesvigske Formueret (1855) og af Den slesvigske Familie- og Arveret (1855) samt desuden Udgivelsen af Antislesvigholsteenske Fragmenter, der besørgedes af Krieger efter Foranstaltning af Consistorium ved Københavns Universitet (4 Bd. 1848—51). Men deri faldt tillige det første Afsnit af hans parlamentariske Virksomhed. Fra Februar 1848 til 1855 var han Borgerrepræsentant i København, de to sidste Aar som Vicepræsident, i 1848—49 var han Medlem af den grundlovgivende Rigsforsamling som valgt i København og fra 4. December 1849 til 4. August 1852 Medlem af Folketinget som valgt i Køge.

Kriegers Udnævnelse til Indenrigsminister den 18. Oktober 1856 — der den 1. August 1858 efterfulgtes af hans Udnævnelse til Finansminister og den 6. Maj 1859 af fornyet Udnævnelse til Indenrigsminister indtil Ministeriet Halls Afskedigelse den 2. December 1859 — indledede hans lange Virksomhed som fritstillet og fritvirkende Arbejder i det offentlige Livs Tjeneste. Nogen Tid efter sin Fratrædelse som Minister paatog han sig dog atter i en Periode en bunden Embedsgerning, idet han den 18. September 1860 blev udnævnt til Højesteretsassessor* og beklædte denne Stilling til sin Ministerudnævnelse den 28. Maj 1870. Krieger, der allerede i 1856 var udnævnt til ekstraordinær Assessor i Retten, fik tillagt Anciennitet efter sin Udnævnelse som saadan, saaledes at han ikke blev yngste og førstvoterende Med-

* Ifølge sine Dagbøger, II S. 134, afslog Krieger den 6. Februar 1860 Tilbudet om dette Embede.

lem af Retten. I 1857 var han blevet Medlem af Rigsraadet som valgt af Landstinget, senere af Rigsraadets Landsting som valgt i København indtil Rigsraadets Ophør i 1866. Fra 1863 var han valgt københavnsk Medlem af Landstinget indtil Udgangen af Samlingen 1889—90. I denne Periode faldt hans Stilling som Medlem af Ministeriet Holstein, nemlig som Justitsminister fra 28. Maj 1870 til 1. Juli 1872 og derpaa som Finansminister til 20. Juni 1874. Her maa ogsaa nævnes hans Stilling som Formand for den anden — den »store« — Proceskommission 1868—77 og hans juridiske Medudgivervirksomhed: Frederik Christian Bornemanns Samlede Skrifter (1., 2. og 5. Bd. 1863—68) og samme Forfatters Foredrag over den positive Folkeret (1866), Christian Paulsens Samlede mindre Skrifter (1857—59) og J. E. Larsens Samlede Skrifter (1857—59) samt Nordisk Retsencyklopædi (1878—90). Ligeledes maa nævnes hans Medvirkning ved de nordiske Juristmøder.

Efterat have opgivet at søge Genvalg til Landstinget i 1890 levede Krieger som Privatmand paa sin Villa i Rosenvænget, hvor han havde boet siden 1864 og hvor han havde sin store Bogsamling. Den 27. September 1893 afgik han ved Døden i København og jordedes paa Holmens Kirkegaard. I Henhold til hans testamentariske Bestemmelse oprettedes af hans efterladte Midler det Finneske Legat til Fremme af Studiet af og Kendskab til nordisk Ret m. v.*

* Fundatsen stadfæstet den 11. Juli 1895 (Nr. 192 Min. Tidende A).

II

NAAR den unge Akademiker kaster sig over den bundne Prisopgave, vil Fakultetets Æmnevalg ofte blive bestemmende for Retningen af hans senere Studier. Arbejdets Værdi for andre vil i Reglen være mindre end dets Værdi for Forfatteren. Han har prøvet at nærme sig Tinderne ad en bestemt Vej, og naar han næste Gang vælger sit eget Æmne, vil han gerne tage et, der fører ham videre i samme Retning. Den Opgave om Domstolenes Stilling til Øvrighedsafgørelser, som Krieger mødte paa sin Vej, laa i hvert Fald ganske indenfor Kredsen af de juridiske Problemer, som han senere kom til at vie Hovedparten af sine Kræfter, nemlig Spørgsmaalet om Opbygningen af Statsmagtens indbyrdes selvstændige Organer og Ordningen af deres Sæmmenspil. Under den enevældige Regeringsform med dens ufuldkomne Magtfordeling var Spørgsmaalet om Domstolenes selvstændige Stilling overfor Øvrighederne egentlig det eneste konstitutionelle Problem i Forfatningen, og naar en statsretlig Opgave skulde stilles med væsentligt Hensigt paa gældende dansk Ret, maatte Valget naturligt falde paa denne. Kriegers Besvarelse, der blev indleveret med dette Citat af Stampe: »Lands Lov og Ret er Undersaatternes Yndlingsord og ansees af dem som det sikreste og visseste Gjerde om Enhvers Velfærd«, blev bedømt af Fakultetet* med megen Anerkendelse af For-

* Jfr. Selmer: Kbhvns Univ. Aarvog 1839, S. 184—85. Bedømmelsen er underskrevet af M. H. Bornemann, Kolderup-Rosenvinge, J. E. Larsen og A. V. Scheel.

fatterens videnskabelige Evne, Skarpsindighed og Belæsthed men iøvrigt med en Del Forbehold, og der tages nogen Afstand fra, at han straks har stillet Spørgsmaalet saaledes, om der er noget til *Hinder* for, at Domstolene faar Afgørelsen af Øvrighedsbeslutningernes Lovlighed. Denne Spørgsmaalsstilling tør antages at være betegnende for den Aand, hvori Krieger har besvaret Opgaven. Tanken om Domstolenes aldeles ubetingede Adgang til at afgøre Retsspørgsmaal kom han senere til at give Anvendelse paa et helt nyt Omraade: de grundlovstridige Love. Afhandlingen findes imidlertid ikke opbevaret, saa det nærmere Kendskab til den er os desværre unddraget.

Fra December 1839 foreligger der Udkast* til en Ansøgning til Fonden ad usus publicos om Understøttelse til en Studierejse til Udlandet, hvilken Rejse synes at være blevet opgivet. Det paafølgende Aar fik Krieger trykt en Anmeldelse af Professor Frederik Christian Sibberns Skrift »Om de danske Stænderforsamlingers Forening og i Anledning af Debatterne om samme. Et Bidrag til en Stænder-Jurisprudents og en Statslære for Stænderne. Fornemmelig fra de republikanske Anskuelseres Standpunkt« (1838). Anmeldelsen** beskæftiger sig kun med to Punkter i Sibberns Bog: Spørgsmaalet om fornyet Forelæggelse af et Lovudkast, der er blevet omarbejdet til en ny Skikkelse, som hverken samstemmer med det først forelagte Udkast eller med den derover afgivne Indstilling, og Spørgsmaalet om Betydningen af Uoverensstemmelser mellem Stænderforsamlingernes Indstillinger. Krieger modsiger her Sibbern. Størst Interesse har hans Tilslutning til Sibberns Ytring om, at det hører

* Rigsarkivet.

** Tidsskr. f. Litteratur og Kritik udg. af F. C. Petersen, 3. Bd. S. 1. Den har Vedtegning om at være skrevet i Begyndelsen af Novbr. 1839.

med til Stænderinstitutionens Udvikling, at der efterhaanden danner sig en Stænderjurisprudens. Han skriver, at »vore Retskyndige endnu ikke synes at ville betrede den nye Vej, som i den offentlige Rets store Rige er blevet den aabnet ved Provindsialstændernes Indførelse«, og bemærker, at »en mere omfattende videnskabelig Fremstilling om ikke af Stænderinstitutionen i dennes hele Omfang, saa dog af enkelte Hovedpartier af den herhen hørende Lovgivning har endnu ingen skjænket os«. Det er kendeligt, at Stænderinstitutionen har taget Kriegers Interesse fangen. Han stod i den lykkelige Stilling at føle sin personlige juridiske Udvikling foregaa i Sammenhæng med Udviklingen af denne nye Institution, der var baaren af en saa utvivlsom Samfundstrang — og nye Vidnesbyrd herom skulde snart fremkomme.

Som foran omtalt indsamlede han i 1840 praktiske Erfaringer i Stændersalene, og i 1841 udkom hans Afhandling for Erhvervelsen af den juridiske Licentiatgrad *De legibus ad ordines provinciales referendis*. Formen var den strængeste akademiske. Der var ikke søgt om den Fritagelse for Brugen af det latinske Sprog, som først ved Bkg. af 19. Maj 1854 blev almindelig hjemlet jfr. Resol. af 15. Januar 1836. Som *socius ad respondendum* var opført I. E. Damkier, senere Overretsprokurator og nationalliberal Folketingsmand, uagtet Brugen af en Respondent — hvis Hverv nærmest var at støtte Præses under Disputatsen — ifølge Skrivelse af 10. Septbr. 1836 ikke længere var nødvendig.

Denne latinske Form forekommer jo os saa fremmed og medfører naturligvis, at saa at sige ingen nu læser denne Afhandling, der dog fortjener Opmærksomhed indenfor vor sparsomme statsretlige Litteratur. Den latinske Form forøger Indtrykket af det historiske i Kriegers Personlighed. Denne Mand, hvis sidste litterære Ydelse var Medudgivelsen af det i 1890 udkomne Bind

af Retsencyklopædien — et Værk, hvis Anlæg peger mod Fremtidens nordiske Retsfællesskab — synes at have haft sin litterære Debut i en urfjern akademisk Fortid. Men paatager man sig at overvinde Formens Vanskelighed, ser man snart, at man er paa den danske Rets solide Grund, og at Afhandlingen ved sin Fremkomst har været i sjældnen Grad aktuel. Tilbage bliver da netop det for Krieger ejendommelige Indtryk af grundfæstet litterær Kultur og levende statsretlig Interesse.

Krieger indleder med at beklage, at endnu 10 Aar efter Institutionens Indførelse ingen, navnlig ingen af Retsvidenskabens professionelle Dyrkere har undersøgt disse Love, og han paapeger det særlige, at det her er Folket selv, der udfører Lovene. I Stænderanordningens Bud i §§ 4 og 5 om Retten til at afgive Betænkninger og til at indgive Forestillinger og Forslag indeholdes, siger han, den Spire, hvoraf Eftertiden vil se et højt Træ vokse op.* Den egentlige juridiske Litteratur havde endnu ikke beskæftiget sig med Institutionen, og Professor J. E. Larsen behandler den først i sine Forelæsninger over den danske Statsret fra 1845—46 ** Desto ivrigere var de liberale Politikere optagne af den, og netop nu i Christian VIII's første Regeringsaar myldrede Forslagene frem om Ændringer i Retning af Stænderforsamlingernes Forening, om Forelæggelse af toaarige Finansoverslag og om Skattebevillingsret. Fra Ønsker om visse Forandringer i Lovene til disses fortolkningsmæssige Tillempning i den ønskede Retning er der kun faa Skridt, men her er det Juristens Opgave at staa paa Vagt. Den unge Forfatter, der selv stod paa den liberale

* Jfr. S. 2: semen est positum omnis futuræ institutionis, ex quo ut jam satis magna stirps progerminata est, ita in posterum celsa arbor nascetur.

** Jfr. Samlede Skrifter, Afd. I, Bd. 2.

Side og f. Eks. havde været med ved Stiftelsen af det i 1840 forbudte Studentersamfund, var sig denne sin Opgave fuldt bevidst, og Afhandlingens latinske Klædebon synes ligesom at lette Isolationen fra den politiske Arenas Larm.

Naar Krieger havde valgt dette Omraade og dermed fulgt Sibberns Opfordring til at yde Bidrag til Dannelse af en Stænderjurisprudens, var det sikkert ud fra Trangen til at forbinde sin videnskabelige Habilitering med Ydelse af en praktisk Indsats. Saaledes var det overalt paa de forskellige Stadier af hans Løbebane. Han higede efter at bidrage sit til et levende Arbejdsresultat, medens den blotte Videnskab stod ham mindre nær, i hvert Fald ikke saa nær, at han vilde vie alle sine Kræfter til at fremstille den. Dette hans praktiske Formaal har været bestemmende for hans Metode. I den forløbne Del af Aarhundredet havde det været A. S. Ørsted, hvis Metode var den herskende, og Mænd som A. W. Scheel og J. E. Larsen var traadt i hans Fodspor. Den nøgterne og virkelighedstro alsidige Afvejelse af de praktiske Hensyn havde været Særkendet for Ørsted; de mere abstrakte Begrebsbestemmelser lagde i ringere Grad Beslag paa hans Opmærksomhed. Til Fordybelse i det retshistoriske Perspektiv havde han ikke kunnet faa Tid og Lejlighed overfor Mylderet af Problemer fra den borgerlige Ret, Strafferetten og Processen, og den enevældige Regeringsform, der under Ørsteds Forfattervirksomhed endnu havde gode Dage, opfordrede ikke stærkt til Granskning af statsretlige Retsforhold.

I disse Aar var der imidlertid under Paavirkning af Hegels Filosofi kommen en ny Luftning til Universitetet, og den havde i den yngre Bornemann faaet en begavet Talsmand. I sin kække Indledningsforelæsning fra 1839,*

* Jfr. Samlede Skrifter (1866—68) 5. Bd. S. 3.

hvori han opfordrede de Studerende til »at arbejde, som om de havde Talent«, slog han til Lyd for at forlade den Ørsted'ske »Eksegese« og lægge sig efter den »spekulative Metode«. Spørges der, om Krieger viser Paa-virkning af denne Retning, maa der svares Nej. Hans statsretlige Æmnevalg var ganske vist udenfor det sædvanlige, men Behandlingsmaaden rummer aldeles intet spekulativt, hverken i selve Undersøgelserne eller i Fremstillingsformen. Det fremgaar straks af hans Indledning, at han agter at tage positivt og realistisk paa Opgaven. Nogen samlet filosofisk-historisk Oversigt over Lovene er ikke givet af nogen, og den vilde næppe have kunnet hævde sig, bemærker han. De mellem Regeringen og Stænderne førte Forhandlinger maa i fortrinlig Grad komme i Betragtning, saa meget mere som Forhandlingerne forud for Fdg. 28. Maj 1831 ikke er offentliggjorte. Herigennem er der allerede nu i stort Omfang fastslaaet en vis Forstaaelse af disse Grundlove (leges fundamentales), som man i Forvejen vilde have staaet usikker og famlende overfor. Nu bør Videnskaben dog ikke længere holde sig tilbage, den vil undersøge Principerne, fremdrage nye Spørgsmaal udover dem, der alt har været fremme, og sammenfatte det hele.* Som en tiltalende Side ved Æmnet noterer han ogsaa, at det ikke her drejer sig om Retsforskrifter, der skal øses af gamle Retskilder, der dels har mistet Gyldighed, dels er vanskelig forstaaelige, men at det giver Lejlighed til at følge en Institutions sammenhængende Retsudvikling lige fra Begyndelsen.** Den historiske Side af Retten havde i og for sig i høj Grad Kriegers Interesse, men til selvstændig retshistorisk Detailforskning følte han ingen Tilskyndelse. Som det fremgaar af ovenstaaende

* Jfr. S. 4.

** Jfr. S. 5.

Citat, naar han ikke sine Resultater gennem en ren begrebsmæssig Analyse men under Hensyntagen til de positive Magtforhold. Ved Omtalen af Stillingen, naar Staten ved Forbund med en fremmed Stat har forpligtet sig til en vis Foranstaltning, bemærker han f. Eks., at Stænderne ikke i Principet bliver inkompetente med Hensyn til Gennemførelsen heraf, men han tilføjer, at de dog maaske vil have vanskeligt ved at hævde sig.* Et andet Sted gaar han ud fra den Tanke, at Stænderne ved at undlade at gøre Indsigelse overfor Regeringen gaar med til at skabe Ret for den til at anvende Stænderanordningen paa en vis Maade f. Eks. med Hensyn til Forhandlingernes Offentlighed**.

For den, der paa bar Bund tog fat paa Stænderjurisprudensen, vilde der ogsaa have været andre Æmner at behandle f. Eks. Reglerne om Valgret og Valgbarhed, men Spørgsmaalet om Stændernes Kompetence med Hensyn til Lovene er ubetinget det centrale, det der først maa klares af den, der vil orientere sig i hele Institutionens forfatningsmæssige Betydning. Æmnets Behandling kræver Gennemgang af alle de forskellige Arter af Love og gør altsaa Krav paa meget alsidig Lovkundskab. Sit Udgangspunkt tro begynder Krieger med, hvad Praxis i de forløbne Aar har fastslaaet, og drøfter, hvilken Betydning der kan tillægges Udtalelser af den kgl. Commissarius. I denne Sammenhæng hylder han Præsidenten for de to kongerigske Forsamlinger — I. F. Schouw — for hans Fasthed ved Hævdelsen af Stændernes Rettigheder, parret med forsigtig Hensyntagen til Regeringens Stilling.***

* Jfr. S. 145.

** Jfr. S. 76: *negari non potest, interpretationem a regimine positam, cui ordines non possunt non cedere, re vera vim et potestatem accipere legis, qua authentica continetur interpretatio.*

*** Jfr. S. 20.

I det følgende leveres en kort Gennemgang af Fremstillingen i Afhandlingen.

Genstand for Forelæggelse var efter Anordningens § 4 Love om personlige og Ejendomsrettigheder, Skatterne og de offentlige Byrder. Som Udgangspunkt fastslaaes det, at dette omfatter Love uden Hensyn til deres Form, deres almindelige eller specielle Karakter, deres Haandhævelse ved Domstolene eller Øvrigheden eller deres middelbare eller umiddelbare Forhold til Borgernes Rettigheder.* Heri ligger nærmere, at Anordningen angaar de borgerlige og strafferetlige Regler saavel som de processuelle Regler om Bevis, Anke, Anklage osv., idet disse er nøje forbundne med de materielle Retsregler. Fremdeles den offentlige Rets Love, saasom om Statsborgerret, Næringsret, Økonomi og Fattigpleje, om Tale- og Skrivefrihedens Ordning, om Skole- og Undervisningsvæsenet, om Retten til at indgaa Foreninger, til at fremføre Klagemaal og Andragender. Reglerne om politiske Rettigheder og Pligter, saasom vedrørende Stænderforsamlingerne, Kommunerne eller borgerlige Ombud hører ligeledes under Stænderne. Om »civitas (Statsborgerret)« fremhæves det, at de danske Statsborgere beskyttes af det danske Herredømmes Myndighed, saaledes at de ikke kan udleveres til Udlandet eller fjernes fra Rigets Omraade. Den for Enevælden karakteristiske Undersaatsbetegnelse er saaledes ikke anvendt, men i Overensstemmelse med ældre statsretlig Sprogbrug sondres der mellem Statsborgere og Indfødte.** Til Love om Skatter og offentlige Byrder hører ogsaa Lovene om den nærmere Ordning af Skatteoppebørselsvæsenet samt om Gebyrer og Takster.

Vanskeligere bliver Spørgsmaalet, siger Forfatteren,

* Jfr. S. 6—16.

** Jfr. S. 28 og Knud Berlin: Den danske Statsforfatningsret 1. Del (1916) S. 114.

naar man gaar videre og over til de Bestemmelser, der i Almindelighed kaldes organisatoriske (pars potestatis legislativæ, quæ in systematis vulgo orginitrix dicitur). Hyppig vil Sammenhængen med de civile Love og Skatte-lovene her føre til Stændernes Competence, f. Eks. kan næppe Købstadsrettigheder gives eller Amts- eller Pro-vinsgrænser ændres udenom Stænderne. Med Hensyn til Love om indre kirkelige Anliggender saasom litur-giske Regler vil Forfatteren ikke udtale sig, da dette vilde kræve altfor dybtgaaende Undersøgelser om Forholdet mellem Stat og Kirke.*

Krieger har givet denne Oversigt uden at gøre Brug af Deduktioner fra Begrebet Lov, fordi han stadig har haft Føling med den allerede skete Lovfortolkning og Retspraksis. Det er Ørsted som Commissarius, der taler igennem ham.

Han gaar derefter over til at behandle forskellige væ-sentlige Sondringer indenfor Retsstoffet.

Først og fremmest er der Spørgsmaalet, hvad der er Lovgivningsanliggende og hvad Øvrighedssag, en Sondring der ikke tidligere var undersøgt men som var af en lige-saa væsentlig Betydning for Stænderjurisprudensen som for den senere Grundlovsfortolkning. I al Almindelighed er Forholdet det, at Loven giver den omfattende Norm, som Administrationen følger i de enkelte Tilfælde. Dette er dog ikke noget paalideligt Skelnemærke, da ogsaa det modsatte kan være Tilfældet. Der kan opstilles en for-mel Grænse, nemlig at det tilkommer Lovgiveren at fastsætte Afgrænsningen, men Forfatteren prøver ikke paa at formulere det Princip, der skal angive Retnings-linien. Den maa aabenbart, siger han, afhænge af Væg-ten og Beskaffenheden af Rettighedernes forskelligartede Grunde (a vi et natura diversarum jurum rationum).**

* Jfr. S. 45—46.

** Jfr. S. 50.

Som Eksempel paa, at Øvrighedssynspunktet er anlagt paa Bestemmelser af mere almindelig Karakter, nævner han, at de i Anordn. om Købstædernes økonomiske Bestyrelse af 24. Oktober 1837 § 27 hjemlede særskilte Købstadsregulativer ikke forelægges Stænderne, hvilket ej heller sker med Skoleplaner efter Fdg. 29. Juli 1814. Om Ekspropriationslovene skal opfattes som almindelige Regler, der anvendes i de foreliggende enkelte Tilfælde af Administrationen, eller om Ekspropriation bør gives ved særlig Lov, henstilles som tvivlsomt.

Forfatteren kommer her ind paa et Spørgsmaal, der havde særlig aktuel Interesse, nemlig om Stænderne gennem deres Ret til at erklære sig om Skattebevillingslove havde faaet Indflydelse paa Finansernes Administration.* Paa den ene Side er det her klart, at naar den Skattelov, der forelægges, har et begrænset Øjemed, kan Stænderne drøfte Betimeligheden af hele den samlede Foranstaltning, og paa den anden Side, at Stænderne for at kunne udtale sig om en forelagt Skattelov maa kunne kræve forelagt en udførlig Oversigt over Statens Indtægter og Udgifter. Men naar der allerede var truffet de vedkommende finansielle Dispositioner i det Øjeblik, Skattelovene forelagdes, blev Behandlingen af Udkastet ikke saa fri og fyldig, som den ellers kunde være blevet, og derfor var der formuleret et Krav, der blev fremsat i Petitioner eller endog af enkelte Talere i Forsamlingerne hævdedes som værende gældende Ret, nemlig at alle Love, hvoraf Udgift kunde flyde eller som kunde føre til, at Indtægterne kunde indskrænkes, burde forelægges Stænderne. Konsekvent, hævdedes der, maatte dette gælde ogsaa Øvrighedshandlinger af lignende Betydning. Herfra tager Krieger imidlertid bestemt Afstand. Commissarius havde bestridt denne Opfattelse, og For-

* Jfr. S. 52 ff.

samlingerne havde heller ikke turdet hævde den som gældende Ret. Regeringen kan herefter optage Statslaan osv. uden at gaa til Stænderne, og overhovedet er den ikke hæmmet af Forelæggelsespligt, fordi dens Beslutninger medfører Udgifter, der mulig kan foranledige en ny Skattelov. Det tilfaldt altsaa allerede her paa Stænderjurisprudensens Grund Krieger at tilbagevise en politisk Forvanskning af det forfatningsmæssige Retsgrundlag, i dette Tilfælde Forsøget paa ad Fortolkningsvejen at naa til et Begreb om »Finanslov«.

Han gør dernæst nogle Bemærkninger om Betydningen af Formen for Lovenes Offentliggørelse. Foruden den almindelige findes der den specielle Reskriptform. Resolution og Reskript er egentlig kun anvendelige ved Forskrifter til Embedsmænd, men denne Form findes ogsaa brugt ved almindelige Retsforskrifter. Commissarius har med Rette altid holdt sig til Bestemmelsernes indre juridiske Karakter.*

I Tilslutning til denne Tanke — Modsætningen mellem en Lovgiverudtalelses Form og juridiske Væsen — vender Forfatteren sig til de autentiske Lovfortolkninger. Formen er her, at Indholdet af et Lovsted forklares, men Meningen er, at Forklaringen skal akcepteres ogsaa af den, der ikke er enig deri. Det fastslaas, at de autentiske Lovfortolkninger er Love og skal opfattes saaledes ogsaa i Forhold til Stænderne. Forfatteren gaar ud fra en klar objektiv Fortolkningsteori, idet han hævder, at i det Øjeblik, Loven er givet, frigøres den for Forholdet til Lovgiveren, og dens Fortolkning tilhører fra nu af Domstolene, men hverken Lovgiveren eller Øvrigheden.**

* Jfr. S. 63.

** Jfr. S. 67: Quodsi fortasse is, qui legem tulit vel qui legem scripsit, aliud cogitavit, existimandum tamen est, sententiam, quæ cogitata sit, enuntiatam non esse, et sic cognosci neque potuisse neque debuisse.

Det Forsvar, at den fortolkende Lov udtrykker den ældre Lovs Tanke og altsaa ikke er ny, har derfor ingen Værdi. Brugen af autentiske Fortolkninger er karakteristisk for Enevælden: Lovgiveren retter og supplerer sin alt givne Lov uden at angribe dens Autoritet, og han maskerer, at der udgives en Lov med tilbagevirkende Kraft. For de konstitutionelle Forfatningers Mænd stod denne Lovgivningsmaade derfor som et af de Misbrug, der skulde afskaffes, jfr. denne Bestemmelse i det oprindelige Grundlovsudkasts § 64: »Ingen Lov kan gives tilbagevirkende Kraft eller fortolkes authentiskt«. * Grunden til Benyttelsen ligger i Domstolenes Uafhængighed, der betyder, at Regeringen ikke har Fortolkningen i sin Haand. Ved de Love som betjenes af Øvrigheden, har Regeringen det derimod i sin Magt uden videre at lade Lovene praktisere paa en ny Maade. Her maa Stænderne benytte deres Petitions- og Klageret til at paavise Fejlen i Lovens Anvendelse og søge at foranledige en ny Lov, som maa forelægges dem. **

I denne Forbindelse kommer Forfatteren — som det synes med et Sidespring — ind paa Spørgsmaalet om Afgørelse af Stridigheder med Forvaltningen. Principet om Domstolenes Uafhængighed har længe været anerkendt i dansk Ret, siger han, men Formerne for Afgørelse af Stridigheder mellem Øvrigheder og Borgere er næppe de bedste. Saalænge der ikke afviges fra den Ordning, at den af en Øvrighed krænkede ikke kan gaa til Domstolene for at faa Grænsespørgsmaalet afgjort, er det imidlertid af stor Betydning, at han ikke lige straks behøver at gaa til Kongen, men først kan andrage Stænderne om, at de vil petitionere for ham om Adgang til Domstolene. ***

* Jfr. Kriegers Dagbøger, I. S. 103.

** Jfr. S. 64 ff.

*** Jfr. S. 81.

Der er hidtil gaaet ud fra Stændernes Kompetence med Hensyn til alle vedkommende *Lovforandringer* ganske uanset deres nærmere Indhold og Betydning for Borgerne. Regeringen har dog ikke spurgt Stænderne om Love, sigtende til at lette Skattebyrden, idet Anordn. § 4 er forstaaet saaledes, at den ikke gælder Love, hvorved Byrder og Skatter formindskes eller afskaffes, men kun dem, der forøger ældre eksisterende eller paalægger nye. Dette gælder saaledes de periodiske Love om ikke at opkræve det fulde Landskatsbeløb efter Fdg. 15. April 1818. Denne indskrænkende Fortolkning af Lovordene tager Krieger Afstand fra. Tanken i den er, at Stænderne er indstiftede som Frihedens Vogtere, og man gaar ud fra, at de derfor vil acceptere enhver Lettelse af Underaaternes Byrder som en Udvidelse af Borgerfriheden. Dette er imidlertid et altfor ensidigt Synspunkt, der overser, at Regeringen og Stænderne jo dog har et fælles Maal. Stænderne har utvivlsomt Interesse i at drøfte en »Lettelses« Betimelighed og Vilkaar.*

Som vi ved Finansadministrationen saa Krieger tilbagevise ubeføjede Krav fra Stænderne om Deltagelse i Regeringens Udøvelse, ser vi ham her modvirke en Opfattelse af Stænderne, der kun vilde gøre dem til Kontrolorgan overfor Regeringen og ikke snarere til Medarbejdere med denne indenfor det stænderske Lovgivningsomraade. Forfatterens Tanke peger her fremad mod »Træet«, der skulde spire af Stænderanordningen.

Han fortsætter med sine Sondringer indenfor Lovstoffet for at stille det i Forhold til Spørgsmaalet om Stænderkompetencen. Om Lovene er almindelige — 3: gældende for henholdsvis Kongeriget, Slesvig eller Holsten — provinsielle eller lokale, er uden Betydning. Han omhandler

* Jfr. S. 82 og Matzen: Den danske Statsforfatningsret, 3. Del (1899) S. 13.

her ret udførligt en Meningsforskel mellem Præses for de nørrejydske Stænder og Commissarius angaaende Nødvendigheden af Forelæggelse af Love om Foranstaltninger, der vilde medføre kommunale Udgifter. Præses havde i den paagældende Sag udtalt sig for, Commissarius imod Forelæggelse. Det afgørende maa ifølge Krieger være, om Udgiften nødvendig følger af Loven eller kun er en middelbar Følge — i sidste Fald er Anliggendet kommunalt og Stænderne uvedkommende, medens Resultatet ellers er det modsatte.*

Om Lovene er almindelige, partikulære eller specielle, er ligeledes uden Betydning. Saaledes maa de særlige Regler for Adelige, Militære og Embedsmænd forelægges. Dette er anvendeligt paa Love om Ansættelse og Afskedigelse, Lønning og Pension samt om Straffebestemmelser for Embedsmænd. For Militæres Vedkommende gælder det f. Eks. Reglerne om Ægteskabshindringer og om Retsplejen, der dog ikke egner sig til at udformes i Regler af samme Fasthed som den borgerlige.**

Allerede visse af de hidtil gennemgaaede Partier af Lovgivningen — saasom de autentiske Fortolkninger og Lovgivningsreskripterne — har afsløret den principielle Forskel mellem Enevælden og det konstitutionelle System. Stærkest kommer denne Modsætning frem ved den næste Gruppe: de personlige eller specielle Love.*** Om der gives en almindelig Regel som Plakat 2. Oktober 1810, indeholdende Forbud mod at meddele politiske Efterretninger uden Privilegium eller blot et saadant Privilegium, er uden Betydning for Bestemmelsens Lovskarakter og dermed for Stændernes Kompetence. Ved at give Adresse-comptoirets Efterretninger et Privilegium, jfr. Priv. 17. December 1828, er der taget en Rettighed fra de andre kø-

* Jfr. S. 90.

** Jfr. S. 106.

*** Jfr. S. 116 ff.

havnske Dagblade. Det samme er Tilfældet, naar en Stampemølle faar Eneret til at bruges i en vis Egn, idet Forbrugerne da bindes til at bruge denne Mølle. Det konstitutionelle System kræver — selv om det kun er virkeliggjort i Stændernes svagtbyggede Skikkelse — en Adskillelse mellem Lovgivningens og Øvrighedens Omraader, men Enevælden havde ikke haft Grund til at ofre denne Sondring særlig Interesse, da den regerende Konge stod bagved begge Sæt af retstiftende Tilkendigelser. Enevældens System havde været at sprede Koncessioner i alle Dele af Lovomraadet uden at sondre mellem det specielle og det almene. Men idet Stænderanordningen nu krævede Stændermedvirkning ved alt, hvad der juridisk set var Love af en vis Art, viste det sig, at Overgangen til dette nye System var altfor brat til, at den med et Slag kunde praktisk gennemføres. Det var ganske det samme Problem, som kom frem under Grundlovsbehandlingen og som efter megen Debat førte til Junigrundlovens § 32, hvorved det forbeholdtes Kongen at meddele saadanne Bevillinger og Undtagelser fra Lovene, som hidtil havde været i Brug. Den Løsning, Krieger opstiller i sin Afhandling, er ganske tilsvarende. Hvor det drejer sig om nye Arter af Privilegier, er Stænderne kompetente, og hvor det drejer sig om Love, der har været forelagt Stænderne, maa Omraadet for tilladte Undtagelser angives. Anderledes derimod naar Talen er om Privilegier af en allerede kendt Art, f. Eks. Meddelelse af Adelskab eller Optagelse blandt Grever og Friherrer. Ligeledes maa der uden Stændermedvirkning kunne gives Patenter, uagtet der ingen Patentlov findes. Her er der et ældre Retsgrundlag, et ældre Retsprincip, der kun anvendes paany i givne Tilfælde.

Det er en Selvfølge, at Stændernes Kompetence ikke berøres af, om Loven efter Omstændighederne kun gives paa Tid eller som midlertidig. Det kan ogsaa forekomme,

at Stændermedvirkning ikke straks kan faas, fordi Stænderne ikke er samlede i det Øjeblik, Loven maa gives. Er Loven særlig betydningsfuld, bør Stænderne dog sammenkaldes, men ellers kan Loven udfærdiges som provisorisk, saaledes at den forelægges for de først sammentrædende Stænder. Dette skete ogsaa i Praxis.*

Efterat have anstillet nogle Betragtninger over Stænderanordningen sammenlignet med den preussiske Stænderordning af 1823** og behandlet det Spørgsmaal, om Fremkomsten af en Anmodning fra Stænderne om at give en vis Lov fritager Regeringen for at forelægge den*** — dette var drøftet af Sibbern i hans foran S. 6 nævnte Bog — gør Forfatteren endnu kun nogle Bemærkninger om Stillingen, naar Staten ved Forbund med en fremmed Stat har forpligtet sig til en vis Foranstaltning. Dette berører i Principet ikke Stændernes Competence.†

Det vil ses, at de stænderske Grundlove rejste lignende Spørgsmaal som senere de egentlige Grundlove, og det havde da sin Betydning for den juridiske og politiske Offentlighed, at de i Tide var blevet teoretisk gennemtænkt. Den konstitutionelle Udvikling lod jo ikke vente længe paa sig. Som den, der havde gjort dette Arbejde, stod Krieger herefter med ganske særlige Forudsætninger for at træde ind paa en tilsvarende Plads, naar der skulde arbejdes videre i samme Retning; Valget maatte selvfølgelig træffes indenfor de liberalt sindede Juristers Kreds. De mellemliggende Aar, som Krieger tilbragte dels paa sin Studierejse dels med Tjeneste i Kancelliet dels endelig som Universitetslærer, udnyttede han til at underbygge sin Viden og Forstaaelse paa den offentlige Rets Omraade. Alt i alt havde han her i Enevældens Ned-

* Jfr. S. 130.

** Jfr. S. 131.

*** Jfr. S. 140.

† Jfr. S. 145.

gangs- og Overgangstid udført et Arbejde, der maatte være af største Betydning for det Arbejde, der blev paa- lagt ham, da den nye Tid indvarsledes med Indkaldelsen af den grundlovgivende Rigsforsamling.

Og paa samme Maade er Kendskabet til Kriegers Ungdomsskrift af Interesse for os, der fra en senere Eftertids Standpunkt kaster Blikket tilbage over vor Grundlovgivning. Vi ser ved Hjælp af det Stænderinstitutionens forberedende Betydning og Juristernes gradvise Indleven i den konstitutionelle Tankegang. Springet fra Kongeloven til Junigrundloven bliver mindre.

Der forelaa en ligesaa vanskelig som politisk betydningsfuld Opgave for et statsretligt Oplysningsarbejde i Undersøgelsen af Hertugdømmerne Slesvigs og Holstens Retsforhold til Kongeriget Danmark. Consistorium ved Københavns Universitet havde i Slutningen af Aaret 1846 taget denne Sag i sin Haand som et Modtræk mod de kielske Professorers Skrift om Kommissionsbetænkningen angaaende det aabne Brev af 8. Juli 1846 om Arvefølgen i Monarkiets Dele,* og Krieger fik i denne Anledning ligesom Professor J. E. Larsen Adgang til Gehejmearkivet for at anstille historiske Undersøgelser. Opgaven blev løst ved den af ham besørgede Udgivelse af »Antislesvigholsteenske Fragmenter« i 16 Hæfter (Bd. 1—4, 1848—51), der indeholder en Række juridiske og historiske Afhandlinger om Slesvigs Forhold af Forfattere som J. E. Larsen, Velschow, Wegener, Werlauff, Worsaae, Grimur Thomsen m. fl. Ingen af de dybtgaaende Specialstudier i Fragmenterne hidrører fra Kriegers Haand, og det stemmer ganske med hans Udtalelser i Disputatsen om Stænderlovgivningens Kildeforhold,** at han ikke havde følt sig kaldet til at løse disse Opgaver. Hans Fortjeneste laa

* Jfr. Danmarks Riges Historie, Bd. VI, S. 355 og 364.

** Jfr. foran S. 10.

i, at han — som en sikkert stærkt interesseret Udgiver — havde samlet Forfatterne til det anselige Fællesforetagende. Denne Evne til at organisere et Fællesarbejde og selv træde tilbage var netop et Særkende for Krieger. Hans eget Bidrag findes i 4. Hæfte (1. Bd. 1848) bestaaende i Afhandlingen Det augustenburgske Oprør i Rendsborg og det preussisk-tydske Overfald. Den bærer Datoen den 17. Maj og er Aftryk af en Artikel i Dansk Tidsskrift med nogen Omarbejdelse og forøget med »Bilag indeholdende Vidnesbyrd om den dansk-slesvigske Nationalitet, dens Tryk og dens Kraft«. Slesvig-Holstenismen, siger Forfatteren, vil opløse alle Forhold i en falsk gammel Rets Navn, der skjuler Erobringsinteressen, idet den paastaar, at Holsten og Slesvig er suveræne, uadskillelige Stater med agnatisk Arvefølge. Overfor dette fastslaar han Bevægelsens Karakter som et Oprør og en højforræderisk Handling, og han leverer paa Afhandlingens 68 Sider en ligesaa klar som grundig og varm-følt Imødegaaelse deraf. Afhandlingens Karakter af Stridskrift har ikke ladet det gaa ud over den videnskabelige Underbygningens Soliditet, og den egnede sig særdeles vel til at indlede og samle Medarbejdernes Fragmenter.

Det omhandlede af »Aanden fra 48« baarne Foretagende vidner om, at Kriegers Indsigt og Kundskaber som Jurist i stigende Grad var traadt i den praktiske Politikens Tjeneste, ikke Døgnpolitikens men den overordnede Statsstyrelses. Et Janushoved, dannet af Jupiter og Minerva, kunde sættes som Mærke paa dette Arbejde og iøvrigt paa det meste af Kriegers Gerning. Hans Studier havde stedse praktiske Formaal, men disse Formaal faldt paa Omraader, hvor det teoretiske Overblik havde sin Betydning.

Om Kriegers Virksomhed ved Universitetet har en kyn-dig Mand udtalt, at han kun tildels opfyldte de til ham knyttede store Forventninger som Universitetslærer. For-

saavidt Forholdet til de Studerende angaar, hang dette sammen med, at han af Princip ikke vilde diktere sine Forelæsninger, men holde dem som frie Foredrag, hvilket havde til Følge, at de Studerende under den daværende Mangel paa trykte Haand- og Lærebøger foretrak at benytte de andre Professorers Forelæsninger, som i alt Fald delvis dikteredes og af den Grund bedre egnede sig til at læse efter.* I dette Træk finder vi Parlamentarikerens, det mundtlige Ords Mand. Men det er tillige Udtryk for, at Trangen til og Evnen til Tilegnelse var stærkere hos ham end Trangen til at gennemføre Bearbejdelsen af Stoffet. Derfor er hans »Grundlag for Forelæsninger over den danske Privatrets almindelige Deel tildeels som Indledning til den danske Retsvidenskab« (1849—59, 464 Sider, trykt som Haandskrift) blevet et saa ejendommeligt, for sin Forfatter karakteristisk Samlerværk. Krieger havde ikke som Lærefag Statsretten — der blev foredraget af Professor J. E. Larsen — men han læste over Privatrettens almindelige Del og Kriminalprocessen samt enkelte mindre Fag som Næringsret og Veksletret.

Indholdet af »Grundlaget« — et af de Studerende ikke just med Begejstring hilst Værk — maa nærmest karakteriseres som et Lovleksikon tildels ogsaa en Lovsamling, idet en Del sjældnere Lovsteder og Aktstykker er aftrykt, samt en Litteraturfortegnelse, ordnet i Paragraffer. Der findes i hele Bogen ikke een Forfatterbemærkning, alt er Opregning af Stof. Dette er ordnet i 5 Afdelinger: Om den positive Rets Dannelse, Om Retten, navnlig Lovgivningen, betragtet som en Heelhed, Om Lovfortolkning, Om den retlige Personlighed og Om Retsforholdene, deres Stiftelse og Ophør, og Indholdsfortegnelsen giver en stærkt specificeret Oversigt over disse. Forfatteren lægger øjensynlig i sin Retsbetragtning afgørende

* Jfr. J. Nelleman i Dansk biografisk Leksikon Bd. IX, S. 492.

Vægt paa det historiske og positive, og der gør sig en Bestræbelse gældende for at faa alting med. I Kriegers egne efterladte to Eksemplarer er de gennemskudte hvide Blade endda mange Steder fuldskrevne af Tilføjelser. Der er under Æmnet inddraget en stor Mængde retshistorisk og statsretligt Stof; under Retskilderne handles der saaledes udførligt om norsk, islandsk og de andre særlige Landsdeles Ret. Slesvigs, Holstens og Lauenborgs Retsudvikling lægger Beslag paa 75 Sider, idet mange Aktstykker ligesom i Fragmenterne meddeles in extenso.

Der foreligger* et renskrevet Kollegium over Kriegers Forelæsninger i Vintersemestret 1845—46 over den danske Privatrets almindelige Del. Gennem det hører man dog noget af Kriegers Foredrag, om end Gengivelsen er kort og knap. Som udenlandske Kilder er henvist til Stahl: Rechts- und Staatslehre II (1848) og Savigny: System des heutigen römischen Rechts I (1840); Ballasten af Positiviteter er saa betydelig, som man efter Gennemsynet af »Grundlaget« maatte vente. Nærmere at gennemgaa denne Lærebog er der næppe Anledning til, men enkelte Bemærkninger kan dog nævnes, der synes at karakterisere Kriegers Syn paa Retten og de Sider deraf, der interesserer ham. Om Lovkodifikation bemærkes S. 25: »Civilloven er vanskeligst at omarbejde, Kriminal- og Proceslovgivningen lettere« og om Domstolenes Indflydelse som Retskilde: »Skjøndt Höiesteret saaledes holder strængt paa sine Præjudicater, have disse dog ei den Indflydelse paa Retstheorien som f. Ex. jurisprudence (Retspraxis) i Frankrig etc., eftersom vor Höiesterets Domme gives uden Præmisses.« Efter Kriegers statsret-

* Paa Universitetsbiblioteket, Add 206, 8vo. Denne Bog tillige med de ovenfor omtalte Eksemplarer af »Grundlaget« og ligeledes egne Eksemplarer af Kriegers Lærebøger i slesvigsk Ret kom efter hans og min Fader A. D. Jørgensens Død i mit Eje og er af mig afgivne til Universitetsbiblioteket.

lige Syn maatte han jo være mod denne manglende Offentlighed. Hans historiske Blik kommer frem ved Omtalen af det »politisk-philosophiske Element i Lovfortolkningen«, hvor det hedder, at det er »den frembrydende nye Ret, der ei endnu er anerkendt; den virker ubevidst og uvilkaarlig ind paa den hele Retstilstand. Dette sees ofte, naar f. Ex. Domstolene saa at sige ere blevne »forhærdede« i en gammel Anskuelse, der forlænge siden har forladt den almindelige Retsbevidsthed og givet Rum for en nyere Anskuelse«.

Kriegers Virksomhed som Docent i slesvigsk Ret satte Frugt i de tidligere omtalte to Lærebøger, som han i »utrolig kort Tid«* forfattede og fik udgivet i 1855. De er tilegnede Mindet om den Aaret forud afdøde slesvigske Jurist Christian Paulsen, hvis Gerning ved Kiels Universitet Krieger her fortsætter, og det var oprindelig tænkt at udsende dem som et Fællesarbejde af begge, idet Krieger havde udarbejdet det første Udkast og Paulsen gennemset dette. Det gjaldt om at drage Studiet af den slesvigske Ret fra Kiels til Københavns Universitet, og Kriegers Indsats paa dette Omraade danner paa en vis Maade en Fortsættelse af hans Virksomhed ved Udgivelsen af de antislesvigholstenske Fragmenter.

Den paa denne Tid i Slesvig gældende Ret frembød væsentlige Forskelligheder fra den kongerigske. Fundamentet dannedes ikke af Christian den femtes Danske Lov men af Jydske Lov af 1241 og af Stadsretterne, og bortset fra enkelte Lovomraader som Søretten og Militærretten, hvorpaa Kongerigets Ret var reciperet eller gjort umiddelbart gældende, havde Hertugdømmet haft sin ganske selvstændige Lovhistorie og Retslitteratur. Det drejede sig derfor nu — som det ogsaa fremgaar af de omhyggelig dokumenterede Fremstillinger — ikke

* Jfr. J. Nellemann, anf. St.

om Behandling af hidtil ubearbejdede Æmner, men om at give et Par nye, paa Dansk skrevne Lærebøger. Formueretten er leveret paa 386 Sider, Familie- og Arveretten paa 211 Sider.

Hele den deri fremstillede Retstilstand — ejendommelig sammensat og sikkert paa mange Punkter uklar som den var — tilhører jo nu Retshistorien, og jeg skal ikke fordybe mig nærmere deri. Den for det daværende Retsliv og Statsliv betydningsfulde Opgave, der var stillet Docenturet i slesvigsk Ret, var tilfulde løst af Krieger.

III

KRIEGER'S Hovedydelse som Jurist har været hans Arbejde i Lovgivningens og Grundlovgivningens Tjeneste. Dette skal være Æmne for Fremstillingen i nærværende Afsnit. Da det ligger udenfor Planen at skrive om ham som Politiker, er det dog ikke Hensigten at levere en Lovhistorie med Redegørelse for hans Indsats i de enkelte Lovarbejder, men kun at fremstille hans juridiske Tanker af mere almindeligt Indhold.

Saadanne Tanker er vi vant til at søge i litterære Værker. For Kriegers Vedkommende er dette kun i uegentlig Forstand Tilfældet. Selv har han kun fremsat dem mundtlig i de parlamentariske Forsamlinger, som han var Medlem af, eller hvori han tog Ordet som Minister, og de findes derfor spredt i Tidendernes Referater, hvor man maa oplede dem.

Kriegers Stilling ved Universitetet, hans Forstudier og politiske Retning bragte ham paa den grundlovgivende Rigsforsamling Stillingen som Medlem af Grundlovsudvalget og Ordfører for dette (undtagen med Hensyn til Grundlovsudkastets Afsnit VII om de kirkelige og borgerlige Retsforhold, for hvilket Hall var Ordfører). De store konstitutionelle Spørgsmaal, som her var Forhandlingens Æmne, var og blev Kriegers egentlige Omraade. Naar man undersøger hans Stilling til foreliggende Lovforslag, ser man overalt hans Opmærksomhed vakt ved Spørgsmaalets konstitutionelle Side, og naar han tager Ordet om denne, er det som den juridiske Autoritet og som den, der har en særlig Adkomst til at udtale en Me-

ning. Det er altsaa en Række statsretlige Anskuelser, man i det følgende vil komme til at gøre Bekendtskab med, og Interessen ved disse forøges derigennem, at de stammer fra en Mand, der selv har arbejdet saa meget med i Udviklingen.

Men der knytter sig en videregaaende Interesse til at følge Krieger paa disse Felter. Den, der i en saa lang Aarrække som han og tillige saa mangesidigt og saa grundlæggende har arbejdet med Lovgivning, er dermed blevet en god Repræsentant for denne bestemte Side af Rettens Væsen, den Krieger i det hele med Forkærlighed dyrkede. Han yndede tillige at holde sine Udtalelser i en almindelig Form uden dog nogensinde at blive udsvømmende, og man mærker altid den teoretiske Tænkere. Set i deres Helhed giver hans Udtalelser derfor ikke saa lidt af en Lovgivningens Filosofi.

Imellem Lovgivningsvirksomheden og Arbejdet med de givne Love er der en Modsætning. Jurister, der helt arbejder med Lovgivning eller helt med Lovanvendelse, vil kunne udvikle ret forskellige Anskuelser om Rettens Væsen, og disse Anskuelser kan komme til at staa skarpt overfor hinanden. Det vil altid være nyttigt at undersøge de for de to Omraader bestemmende Synspunkter i deres Modsætning, for at Ensidigheden kan afslibes, inden den bliver skadelig.

For Lovgivningen er det statslige og i Sammenhæng dermed det historiske Synspunkt det væsentlige. Loven bliver til ved en Akt af Samfundets øverste Myndigheder, og denne Akt kommer kun i Stand, naar der har udviklet sig en tilstrækkelig tydelig Trang til en given Ordning og en tilstrækkelig stærk Vilje til at fyldestgøre denne Trang. Den enkelte Lov angaar et enkelt Udsnit af Samfundslivet og enkelte Grupper af Medborgere; den fæstner her visse Krav om Yden og Modyden og skaber derved den sociale Tilfredshed, der betinger Fremkom-

sten af et almennyttigt Indskud fra det paagældende Samfundsudsnit. De Interesser, som andre nærstaaende Livskredse maatte have i, at Ordningen faar det ene eller det andet Indhold, varetages samtidig og af lignende Grunde. Det statslige eller, om man vil, det samfundsmæssige er altsaa bestemmende baade med Hensyn til, at en Lov kommer til Eksistens, og til, hvad Indhold den faar. Naar man undersøger Lovenes Tilblivelses-historie, er det ganske klart, at den drivende Kraft er Statshensynene. Det er vedkommende Borgergruppes sociale Betydning og det Indtryk af dens Betydning, den formaar at fremkalde, som den kan takke for, at Lovgivningsmagten beskæftiger sig med den og tager sig af dens Ordning, hvorved ikke blot de indenfor Gruppen fremtrædende Interesser spiller med, men ogsaa de udenfor staaende Grupperes Interesser, der dels understøtter dels hæmmer hine Interesser. Set fra denne Side er det ikke tvivlsomt, at Grundtegningen i ethvert Retsforhold er en Trehed:* den forpligtede staar i Retsforhold dels til sin i Loven nævnte Modpart dels til visse i Pligtforholdet særlig interesserede Samfundsgrupper. Indretningen af Adgang til offentlig Paatale af Pligtbrud røber i mange Tilfælde Tilstedeværelsen af den tredje Part i Retsforholdet.

Den Jurist, der tager den givne Lov i sin Haand for at anvende den, har for det første ikke særlig Grund til at beskæftige sig med de Magtforhold, der i sin Tid bragte Loven frem for Dagens Lys, og som bærer den oppe, saa længe den faar Lov at bestaa. Og hvad dernæst dens Indhold angaar, vil han være tilbøjelig til alene at rette Opmærksomheden paa de af Loven selv nævnte to Parter i Retsforholdet og begrunde hele Ordningen paa deres Interesser, hvorved han ofte paa For-

* Jfr. min Afhandling i Tdskr. f. Retsvidenskab 1922 S. 353 og de i denne citerede Afhandlinger.

haand har udelukket sig fra den virkelige Forstaaelse af Loven og ikke kan ventes at ville kunne finde det rette ledende Synspunkt for dens Anvendelse. I Nutiden anerkender man i visse prægnante Tilfælde* fortolkningsmæssigt »Samfundshensynet«s Betydning, men det rette er formentlig *normalt* at opfatte visse særlig interesserede Samfundsgrupper som berettiget Part i Retsforholdet eventuelt ved Siden af en i Loven betegnet Enkeltperson — foruden at Samfundshelheden stedse er den »Leviathan«, der holder Ordningen oppe som retskraftig.

Naar Loven skal skrives, rettes Opmærksomheden paa det almene i Livsforholdene. Borgerne tages stands- og gruppevis ensartede med Tilbage trængen af den enkeltes Ejendommeligheder. Der oprettes jo en Ordning, som skal gælde ud i Fremtiden, og det kan forudses, at der i Løbet af et Spand Tid vil ske baade personlige og sociale Forandringer. Loven dannes ifølge det gamle Billede som en Ramme om et skiftende Indhold. Men paa den anden Side staar det Lovgiveren klart, at længere end en vis Tid vil den etablerede Nyordning ikke strække. Han har selv gjort Ende paa en ældre Lovtilstand, efterat de sociale Forhold havde ændret sig saa meget, at den ikke var socialt tilfredsstillende, og han kan forudse, at det samme vil blive Tilfældet med den nuværende. Den Sætning, at Loven er upersonlig, indeholder, at Personskiftet og endog Slægtskiftet er juridisk irrelevant, og Grunden hertil er, at Lovenes Æmner er de sociale Grupper som saadanne, ikke disses øjeblikkelige Personale. Den Stabilitet, der vindes for Loven gennem Upersonlighedsfordringen, er dog kun begrænset. De sociale Grupper, der paavirkes baade af indre og ydre Kræfter, er ikke faste og blivende Størrelser. De lever og varer i Tiden, de dukker op og forsvinder,

* Som Eksempel paa Tilbøjeligheden til at holde igen i denne Henseende se Niels Lassen: Erindringer, I S. 221.

skifter Betydning og Udseende, og da den Lov, der er givet om dem — som ovenfor skildret — har betydet en Art social Kraftmaaling Grupperne imellem, er dermed givet, at sociale Ændringer maa føre til Lovændringer. Lovgiveren, hvis Gerning det er at følge disse Bevægelser og drage deres Konsekvenser paa Lovgivningsomraadet, maa faa den klare Forstaaelse af, at enhver Lov, al gældende Ret er historisk betinget, og at dens Omdannelse derfor uophørlig forberedes, selv om den ikke kan paavises indenfor et kortere Spand af Aar.

Den lovanvendende Jurist, der har at gøre med Enkeltafgørelserne, trænger paa sin Side længere ind i Kendskabet til disses Ejendommeligheder og Livets mange »Tilfælde«, og han kan derfor blive tilbøjelig til at lade det gaa ud over Ensartetheden. Samtidig med, at han anvender Loven paa Tilfælde, der faktisk i Aarenes Løb kommer frem i noget ændret Skikkelse, er det stadig den samme Lov, han anvender. Dennes juridiske Indhold er ikke blevet forandret fra den Dag, den udkom, og Juristen er forpligtet til at holde Loven ved Magt, saalænge til Lovgiveren fornyer den. Forstaaelsen af Lovens historiske Side faar derfor for Lovanvendelsen let en blot tilbageskuende Karakter som en Erkendelse af den sociale Gruppes Stabilitet under Person- og Slægtskiftet men ikke som en Erkendelse af den under Lovens Gyldighedsperiode foregaaende sociale Fornyelse. Dette kan betinge Utilbøjelighed til indenfor Lovens Ramme at følge med i denne Fornyelse og Utilbøjelighed til at tage Afsked med den i saa lang Tid tilvante Retstilstand, der efterhaanden er blevet »historisk«.

Disse almindelige Betragtninger skulde tjene som en Orientering ved Overgangen til den nærmere Undersøgelse af den Krieger'ske Tankekreds. Fremstillingen af denne vil blive givet ved Hjælp af Citater af hans egne Ord — disse klare, fyndige og velformede juridiske

Udtalelser, hvoraf han spredte saa mange i sine parlamentariske Foredrag. Tilsammen vil disse yde en statsretlig og almindelig juridisk Fremstilling, der i Kraft af dens Ophavsmands særlige personlige Forudsætninger vil kunne tages som en viva vox juris publici for den paagældende Tidsperiodes Vedkommende.

Det er overflødig at gentage, at det kun er den juridiske Side af hans Udtalelser, der skal fremdrages, men Krieger saa overvejende juridisk paa sin parlamentariske Virksomhed og søgte altid at finde Retsstandpunktet i en Sag. Det samme gjaldt formentlig ogsaa hans rent politiske Virksomhed, som da han i 1859 som Medlem af Ministeriet Hall fremtvang dettes Demission paa Grund af Brud paa Aftaler om Grevinde Danners Stilling. Saaledes bemærkede han ved Behandlingen af et Forslag om af Monarkiets Midler at yde Helsingør Godtgørelse i Anledning af Sundtoldens Ophævelse i Stedet for eventuelt at hjælpe Byen af Kongerigets Midler:* »Det er den bestemte tankestærke Fastholden af Adskillelsen mellem, hvad der er fælles og hvad der er særligt, anvendt ogsaa der, hvor den ikke ret behager, det er denne Fastholden, som er det bedste Værn mod . . . grundede Forfordelingsklager . . . I alle de Tilfælde, hvor man ikke staar paa en Retsgrund, men hvor der er Spørgsmaal om Billighedskravs Afvejelse, vil det vise sig, at man kommer tilkort; det ligger nu engang i Forhold, som ikke lader sig afvise.«

Naar et Retsstandpunkt var fundet, stod han fast derpaa uden at være tilbøjelig til straks at høre efter, at det tyngede andre. Som administrativ Chef var han bekendt for at stille store Krav til sine Medhjælpere.** Han

* Rigsraadstidende 1858 Sp. 2255.

** Illustreret Tidende 1895—96 Nr. 30 (Nekrolog over Juristen og Historikeren Reinhardt), Niels Lassen: Erindringer, II (1919) S. 92.

udtaler selv lejlighedsvis angaaende Nødvendigheden for Justitsministeriet af at skaffe sig statistiske Oplysninger: * »Jeg har navnlig overfor Retsbetjentene ikke sjældent været nødsaget til at være noget haard; jeg ved det, og jeg har hørt mange Klager derover, men jeg har ikke kunnet andet.« Hans egen Evne til at arbejde var jo ualmindelig, hans personlige Forhold tillod ham helt at samle sig derom, og han var besjælet af en stadig fremad-drivende Trang til at naa Arbejdsresultater. Skønt han som Taler ikke var blottet for Lune, var hans Bidrag til Debatten altid præget af saglig Alvor, hans Tale var urban overfor Modparter og Medforhandlere, men forsmaaede den opportune Smiger. Ved en Finanslovsbehandling udtalte han selv herom: ** »Naar det ærede Medlem ved samme Lejlighed raadede mig til for at bruge et Udtryk, som han i en anden Sammenhæng brugte, at indsæbe mit Svar i venskabelige Ord, saa er dette nu engang ikke min Natur; jeg siger jævnt og aabent min Mening, og jeg tror, at man i Længden kommer bedst frem dermed. Disse venskabelige Ord, som bruges til dermed at indsæbe, hvad man siger, sætter jeg ingen Pris paa.« Af og til anvender han ogsaa en rask og djærv Vending, der genkalder i Erindringen, at Akademikeren var Søn og Sønesøn af Søofficerer. Under en Forhandling i Landstinget om det militære Mandskabs Selvbeklædning spurgte Oberst Magius, om Mandskab, der havde Tilladelse til at gaa i Mundering hjemme, ikke ogsaa maatte være undergivet militær Jurisdiktion i saadanne Tilfælde, hvor det maatte forse sig mod den militære Ret, — noget hvortil Krigsminister Raasløff udtalte sig tvivlende og med Forbehold. Krieger ytrede sig saaledes om Spørgsmaalet: *** »Jeg skal iøvrigt aldeles ikke

* Folketingstidende 1872—73, Sp. 554.

** Folketingstidende 1856—57, Sp. 156.

*** Landstingstidende 1867—68, Sp. 3094. Den af Magius antagne

indlade mig paa Spørgsmaalet om Klæderne, men blot allerede nu tillade mig at bemærke, at det dog er aldeles umuligt, at nogen kan skifte Jurisdiktion ved at købe et Par Bukser.«

Naar det blev sagt, at Krieger saa juridisk paa Forhandlingsæmnerne, forvarede hans sunde Takt ham dog mod at konstruere ethvert Æmne op som helt igennem juridisk. Derfor kom han oftere til at staa paa et Mellemstandpunkt som i Halvtredsernes og Tredsernes store Problem om Monarkiets Ordning. »Derfor har jeg,« bemærkede han under Landstingets Adressedebat i 1863,* »for min Del i de Aar, der er forløbne siden 1851, aldrig med nogen Skarphed kunnet slutte mig til dem, der erklærede sig for, hvad de kaldte ubetingede Ejdermænd, eller til dem, der for enhver Pris vilde være, hvad de kaldte Helstatsmænd; jeg kunde ikke det første, thi jeg kunde ikke anse det for et Gode at skilles fra Holsterne, naar de selv vilde leve sammen med os; jeg kunde ikke det sidste, thi det var efter mit Skøn at krænke det, som var det væsentligste . . . nemlig den danske Kronen og det danske Riges Selvstændighed.«

Til disse Citater, der maa tjene til at karakterisere Krieger som Juristen blandt Parlamentarikere, kan endnu føjes følgende Bemærkning i Anledning af nogle til ham som Minister rettede Forespørgsler**»: »Det kan gerne være, at jeg er noget for forsigtig og tilbageholdende, men det maa det ærede Medlem ikke tage mig ilde op. Det har

Ordning med Underkastelse under militær Jurisdiktion og Straffelovgivning som Følge af Brug af militær Paaklædning var dog netop anerkendt i Teori og Praksis jfr. Ipsen og Paulsen: Retsplejen ved Hæren og Flaaden (1878) S. 21 og Overkrigsretsdom af 4. Decbr. 1909. Blandt P. Schjørrings »Juridiske Ordsprog« (Tidsskr. f. Retsv. 1866 S. 326) er iøvrigt følgende: Gammel Sædvane kan ikke saa snart aflægges som et Par gamle Bukser.

* Landstingstidende 1863—64, Sp. 165.

** Folketingstidende 1872—73, Sp. 4231.

i alle de Tilfælde i den lange Aarrække, hvor der for mig har været Tale om Indledning og Fremme af Lovforslag, været en Regel ikke for tidlig at inklade mig paa Udtalelser. Det er mulig, at andre have et større Talent end jeg til at give Svar, som ser ud, som de var Svar, uden at være det. Jeg gør ikke Fordring paa at have et saadant Talent; hvis jeg tror til en vis Tid at kunne udrette noget, saa siger jeg aldeles bestemt, hvad jeg tror at kunne gaa ind paa, og det gælder baade med Hensyn til Forhandlinger i Udvalg og i Tinget; men naar jeg ikke ser nogen saadan bestemt Udvej, saa giver jeg ingen Løfter og ingen Tilsagn.« —

». . . Medens Tiderne skifte og medens vi forhaabentlig alle, omend paa forskellig Maade, søge at lære af denne Tidernes Skiften, er der dog ogsaa under denne Tidernes Skiften ikke blot i Tingene men ogsaa hos Personerne noget Blivende . . .« — en saadan almindelig Vending kunde Krieger lejlighedsvis benytte,* og den faldt ham naturligt, thi han saa historisk paa det samtidige Liv og dettes Opgaver. Ved Omtalen af hans Forfatterskab er paapeget, at han ikke var selvstændig retshistorisk Forsker, men at han paa den anden Side lagde megen Vægt paa Kendskab til Retshistorikernes Arbejder.** Hans Interesse var imidlertid ikke begrænset her til, men omfattede i høj Grad den almindelige Historie, vor egen saavel som den fremmede. Han var i en Aarrække Medlem af Bestyrelsen for den danske historiske Forening og endog dennes Formand, og rundt om i hans Dagbøger — der i sig selv er et Stykke Historie-skrivning — findes der i de af ham gjorte Sammenstillinger af Personer og Tildragelser eller i hans Oversigter over Historikernes Arbejder Vidnesbyrd om denne Interesse. Det er jo saa, at den almindelige Historie giver

* Landstingstidende 1880—81, Sp. 173.

** Jfr. foran S. 10 og 21.

os hele det sociologiske Sammenspil af Kræfterne og til-
lige Ideen om, at der stedse er i Gang en Omdannelse
af Samfundsgrupperne, der vil fuldbyrdes i Løbet af et
Spand af Aar. Netop disse Synspunkter har den lov-
givende Jurist Brug for.

Meget kraftigt vedkendte Krieger sig dette i en Tale i
Rigsraadet i 1863 som Ordfører for Grundlovsudvalget: *
»Skal en Forfatning vinde Rod i et Folk — og jeg spør-
ger ikke om enkelte Aars Dom — skal en Forfatning
virkelig vinde Anerkendelse som velsignelsesrig, saa maa
vi i det mindste tænke os frem et Aarhundrede eller to,
thi først da kommer Dommens Tid. Skal der kunne
dannes en Forfatning, som engang kan fortjene en saa-
dan Ros, saa maa det være en historisk Forfatning, det
vil sige en Forfatning, der svarer til det Folk, for hvem
den skal virke, og det maa den dobbelt hos et Folk,
der — det være mig tilladt at sige det, maaske nogle
ville smile, men det er mig det samme — er et histo-
risk Folk.« Han fortsætter med at betegne det danske
Folk som et almuesindet (demokratisk) Folk, et kongelig-
sindet Folk og et borgerligt Kulturfolk. Medens han i
denne Udtalelse kaster Blikket ud i Fremtiden, frem-
hæver han i følgende Udtalelse, at Kendskabet til en
Retstilstands Oprindelse kan føre til Erkendelse af et
dermed sammenhængende Billighedskrav, der ikke er-
kendes af den, der mangler hint Kendskab:** »Et vist
historisk politisk Hensyn til de Forudsætninger, hvorfra
den nærliggende Fortid gik ud, som har overleveret sine
Resultater til Nutiden — et saadant Hensyn er efter min
Mening, jeg kunde fristes til at sige den inderste Kærne
i al ægte Konservatisme, og naar man, naturligvis uden
at være sig det bevidst, at man tager Sagen paa den
Maade, tilsidesætter et saadant Hensyn, gaar man frem

* Rigsraadstidende 1863—64, Sp. 875.

** Landstingstidende 1881—82, Sp. 266.

paa en Maade, som efter min Mening er Radikalismens inderste Kærne.« Anledningen var, at Krieger under Behandlingen af et af Finansminister Estrup stillet Lovforslag om Told- og Skibsafgifterne henstillede at overveje Lempelser i de ved Krigsskatteoven af 5. August 1864 skete Forhøjelser, idet denne Lov var fremgaaet af en som det dengang antoges forbigaaende finansiel Nødvendighed.

Naar Krieger betragtede den øjeblikkelige Lovgivnings-situation, var det med den Tingene iboende historiske Bevægelighed in mente, og hans egen Tidsperiode havde været omskiftelig nok til at indprente ham denne Lære: » . . . Alle Tider er ikke lige skikkede til store Lovgivningsarbejders Gennemførelse,« siger han.* » Der er i den Retning lykkelige Tider og der er mindre lykkelige Tider. Der er Tider, hvor man ligesom kan anvende det svenske Ordsprog, at »naar Lykken vil, saa skyder Pistol-hylstret«, den offentlige Mening er modnet, saa Frugten er færdig til at plukkes. Der er andre Tider, hvor alt gaar trægt og tungt, fordi man kun møder Meningsforskelle og Strid. Held den, der som Minister arbejder under den førstnævnte opadgaaende Konjunktur; Taalmodighed er den Egenskab, som først og fremmest kræves af den Minister, der skal arbejde under den nedadgaaende Konjunktur, i Usikkerhedens og Forvirringens Tid som den nuværende.«

At Kriegers Grundbetragtning som Lovgiver ogsaa var bevidst bestemt ved det andet ovenfor fremhævede Synspunkt: det statslige, fremgaar af mange almindelige Udtalelser om, at Hensynet til de enkelte Personer maa lades ude af Betragtning ved Lovgivning. Under en Forhandling om Lov om Meddelelse af Indfødsret** fremhævede han saaledes, at man ved Naturalisation bør

* Folketingstidende 1873—74, Sp. 286.

** Landstingstidende 1866—67, Sp. 404.

undgaa at give Dobbeltstatsborgerret; Hensynet til det enkelte Individ bør ikke være bestemmende . . . »det Hensyn, vi er kaldede til at varetage, er Hensynet til, at Staten maa væрге sig imod de Misligheder, der flyder af, at man ikke ved, med hvem man har at gøre.« Paa lignende Maade støttede han sin Modstand imod Forslaget til Forandring i Loven om Sognebaands Løsning* — gaaende ud paa Opgivelse af Fordringen om, at Sognebaand kun kan løses til en ved en vis Menighed beskikket Præst — derpaa, at Forslaget tilsigtede at skabe en Lejlighedslov for at tage Hensyn til et enkelt Individis særegne Stilling, nemlig til den fra Embedet i Ryslinge afsatte Pastor V. Birkedal. Rigsdagen havde at støtte Folkekirken, og det var umuligt at søge at opfylde alles Ønsker. Og dog beklagede Krieger skarpt, at man administrativt var skredet ind mod Birkedal (for hans Kritik i Rigsraadet af Regeringen) i Stedet for at overlade dette til Formanden og eventuelt med Tingets Samtykke til Domstolene. Han anbefalede,** at Domstolene skulde afgøre, om en Embedsmands Afskedigelse kan tilregnes ham, ved at sige, at det ikke var for den enkelte Embedsmands Interesses Skyld, idet han ikke lagde afgørende Vægt derpaa, »men for den Interesse, hele Staten har af, hvorledes Embedsmændenes Stilling er«.

Særdeles klart kom Synspunktet frem under Forhandlingen paa den grundlovgivende Rigsforsamling om Udkastets § 66:*** »Ingen er pligtig at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsyndelse end den, som er hans egen«, hvortil var føjet et af Minister u. P. Clausen anbefalet Ændringsforslag om, at den, der ikke godtgjorde at være Medlem af et i Landet anerkendt Trossamfund, skulde svare de lovbefalede personlige Afgifter til *Folke-*

* Landstingstidende 1865—66, Sp. 123.

** Sammesteds 1877—78, Sp. 484.

*** Jfr. Forhandlingerne, Sp. 3081.

kirken. Grundlovsudvalgets Flertal, hvoriblandt Krieger, foreslog derimod at lade disse Afgifter tilfalde *Skolevæsenet*, og han motiverede dette med, at det afgørende Standpunkt her burde være Statsstyrelsens. »Betragter man nemlig Sagen fra Statsstyrelsens Standpunkt,« fortsætter han, »forekommer det mig, at man ikke ved en Ordning af de kirkelige Forhold bør fastholde en Bestemmelse, der let kan udøve en irriterende Indflydelse, som let kan give en gærende religiøs Bevægelse en utilbørlig Karakter. I et Øjeblik, da en eller anden Sektbevægelse rører sig, uden at man ved, hvilken Consistens der er i de gærende Kræfter, i saadanne Øjeblikke bør man ikke gribe irriterende ind, men lade Forholdene udvikle sig frit. Man bør uden Tvivl ikke bidrage til at stille Sagen paa Spidsen ved at forlange, at de, der i en eller anden religiøs Retning afsondre sig, skulle betale et Bidrag til Folkekirken, som de, netop fordi de finder sig i en sekterisk Retning og altsaa er polemisk stemte imod Folkekirken, ugerne ville betale til denne . . . Den der hører til et fra Folkekirken afvigende, men anerkendt Trossamfund, vil snarere kunne finde sig i at erlægge de personlige Afgifter til Folkekirken. Naar man derimod ikke træder den kirkelige Bevægelse eller den religiøse Søgen for nær, vil den religiøse Følelse intet have imod at betale til Skolen, Forsvarsvæsenet eller hvilkensomhelst anden offentlig Indretning.« Man havde jo nylig været Vidne til den ved Biskop Mynsters Fremfærd mod Baptisterne opstaaede Gæring. I Stedet for at argumentere ud fra individuelle Retfærdighedshensyn finder Krieger den tilstrækkelige Begrundelse deri, at det er statsklogt at vise Tolerance.

Idet vi herefter gaar over til at fremstille de vigtigste af de Anskuelser og juridiske Opfattelser, som Krieger paa sin lange parlamentariske Løbebane har gjort sig til Talsmand for, vil det vistnok falde naturligt at be-

gynde med hans Udtalelser paa den grundlovgivende Rigsforsamling, hvor han som alt bemærket stod som Ordfører for Grundlovsudkastets Afsnit I—VI og VIII. Ikke altid er han opført som henhørende til Majoriteten indenfor Udvalget, men selv hvor dette er Tilfældet, har han taget Forbehold imod, at den Udvikling, han kunde finde sig foranlediget til at gøre som Ordfører — uagtet han bestræber sig for at tale i Pluralitetens Aand — opfattes som Udvalgets Flertals bestemte Udtalelse. Ellers vilde han blive altfor indskrænket i enhver fri Udtalelse af sine Anskuelser, bemærker han,* og man tør altsaa opfatte ham som talende i eget Navn, hvor ikke det modsatte udtrykkelig fremgaar af Sammenhængen.

Det var vel nærmest som den i konstitutionel Lovgivning særlig kyndige, at Krieger var blevet udpeget til nævnte Stilling, og paa dette Omraade var han i hvert Fald jævnbyrdig med de bedste af Forsamlingens Jurister, hvoriblandt var Mænd som A. S. Ørsted, P. G. Bang, J. E. Larsen, P. D. Bruun, Algreen-Ussing og A. Ussing. For dem alle gjaldt det dog, at det Lovgivningsværk, de stod overfor, i meget maatte være vanskeligt for dem at overse paa Grund af manglende Viden og Erfaring. Ved Behandlingen af Spørgsmaalet om Et- eller Tokammer tog Krieger for sit eget Vedkommende Afstand fra her at kunne betegnes som Lærd, idet han tilføjede: »i det Stykke, som her tænkes paa, nemlig i *den* politisk statsretlige Sfære, som her er Tale om, er her maaske ikke en eneste Lærd i Salen.« Jeg omtaler de Krieger'ske Udtalelser paa det nærmeste i den Rækkefølge, hvori de kom frem under Forhandlingerne.

Hyppig var det den oplyste Enevældes Mand A. S. Ørsted, der var Modparten; som Talsmand for de egentlige konstitutionelle Retstanker kunde Krieger ikke — som

* Forhandlingerne, Sp. 1571.

dengang da det drejede sig om Stænderlovgivningen — dele Anskuelse med den ældre Generations Jurist. Naar Ørsted saaledes ytrede den Formening,* at Kongen uden Ministermedvirkning kunde udstede Befalinger til Land- og Sømagten, kunde Krieger ikke paa nogen Maade antage det for Udkastets Mening at stille Kongen i noget andet Forhold til Resolutioner vedkommende Landets Forsvarsvæsen end til Resolutioner i Anledning af enhver anden Gren af den offentlige Forvaltning; Ministeren maatte være det nødvendige Mellemed. Paa lignende Maade maatte han overfor Ørsted forsvare Udkastets Bestemmelse om Ministeransvarlighed,** der skulde omfatte dels Ansvar for Forbrydelser i Embedet dels Ansvar for Handlinger, som er aabenbart skadelige for Staten. Den nærmere Gennemførelse maatte dog ske i en særlig Ministeransvarlighedslov, og Krieger fremhævede paa Forhaand, at det politiske Ansvar udenfor ekstreme Tilfælde var vigtigere end det juridiske.

Medens Kriegers Anskuelse paa disse Punkter gik igennem, var det modsatte Tilfældet med den af samme Tendens til at begrænse Kongemagten baarne Regel i Udkastet om, at der skulde træffes Bestemmelse ved Lov om Ministerraadets Ordning og Statsforretningernes Fordeling mellem Ministrene.*** Herfor talte Krieger, men Afstemningen gik ham imod.

Ved Behandlingen af den udøvende Magts Ordning fandt han Lejlighed til at udvikle den almindelige Sætning, at den Omstændighed, at den udøvende Magt er hos Kongen, ikke medfører, at Forskrifter om denne Magts Udøvelse ikke kan gives af Loven.†

Ved Omtalen af Grundreglerne om Embedsmænds

* Forhandlingerne Sp. 1645.

** Sammesteds, Sp. 1650.

*** Sammesteds, Sp. 1670, 2811.

† Sammesteds, Sp. 1682.

Stilling berørte han,* at vor daværende — og vi kan den Dag idag sige vor nuværende! — Administration i formel Henseende er saa lidet udviklet, at man alene kan skelne mellem Afgørelse angaaende Afskedigelsesgrund ved Domstolene og ad den rent administrative Vej, medens man let kunde tænke sig en disciplinær Fremgangsmaade, der afveg baade fra den rent administrative og fra den almindelige judicielle f. Eks. med Hensyn til Præster, Lærere og Universitetslærere.

Grundlovsreglen om, at ingen kan beskikkes til Embedsmand, som ikke har Indfødsret, giver ham Anledning til at redegøre for Principerne for Sammenhængen mellem Grundloven og den almindelige Lovgivning: ved Fordringen om Indfødsret sigtes til de til enhver Tid om Indfødsret gældende Regler, saaledes at Forandring i Indfødsretsreglerne ikke er nogen Grundlovsforandring.**

Ordnningen af Kongens Bevillingsmyndighed var Genstand for en indgaaende og noget uklar Debat. Krieger fremhævede stærkt det Princip, at Kongen ikke skal kunne undtage nogen fra Lovens Bud, medmindre dette har Hjemmel i selve Loven; man maatte fra »Bevillingernes Mosegrund« over til »Lovens faste Grund«.***) Udvalgets Forslag, der direkte udtalte det nævnte Princip, blev ganske vist forkastet, men derpaa vedtoges følgende af Ørsted stillede Forslag:† »Kongen meddeler dels umiddelbart dels gennem de Regeringsmyndigheder, som det er overladt, de Bevillinger og Undtagelser fra de nugældende Love, som ifølge hidtil gældende Regler har været i Brug.« Modsætningsvis udtaltes der herved det samme, og Krieger støttede derfor dette Forslag, idet

* Forhandlingerne, Sp. 1709.

** Sammesteds, Sp. 1719.

*** Smlgn. foran S. 19 og Forhandlingerne, Sp. 1764, 1768.

† Sammesteds, Sp. 2864.

han gjorde opmærksom paa, at der derved udfyldtes et Hul, som ikke kunde fyldes af den foreløbige Lovgivning.

Om Forholdet mellem Kongen og Rigsdagen fremkommer han med nogle almindelige Udtalelser, der gaar ud paa at fremhæve Begrænsningen i, hvad der overhovedet kan fastsættes ved Retsregler om det politiske Liv. Det, der vil faa Indflydelse paa Spørgsmaalet om Forholdet mellem Kronen og Rigsdagen, »er Folkets Valg af Rigsdagsmændene og de Folkevalgtes Adfærd, det er Kronens Valg af Ministre og de kongevalgte Ministres Adfærd«. »Det er den Aand, der i Udviklingen gør sig gældende, der bestemmer Forholdenes hele Gang.« Han fremhæver, at man ikke kan overføre den engelske Forfatning til et andet Land, hvad ejheller har været Udkastets Tanke. Som konstitutionelt Princip opstiller han, at Magten ikke alene kan men skal deles, og med Hensyn til Ministrenes Stilling gaar det rene konstitutionelle Begreb ud paa, at intet Ministerium kan holde sig, naar det er i Strid med Folkerepresentationens Majoritet.* Parlamentarismen burde ikke hjemles i en Grundlovsregel om et blot suspensivt Veto; Kongen bør have absolut Veto, og Parlamentarismen maa komme ifølge en naturlig Udvikling.**

I denne Forbindelse kan omtales hans Bemærkninger om det Tilfælde, at et enkelt Ting, efter forgæves at have søgt at faa en Skattelov forandret, »ved en Fordrejelse af § 44« (der foreskriver Nødvendigheden for Skatteopkrævningen af Finanslovens Vedtagelse) vilde nægte denne Skats Opkrævning. Tinget vilde derved, siger Krieger, handle i Strid med Grundlovens Aand og meget urigtigt og uklogt. At nægte Skatternes Opkræv-

* Forhandlingerne, Sp. 1799.

** Sammesteds, Sp. 2293.

ning overhovedet maa betegnes som et revolutionært Skridt af en Forsamling.*

Ved Reglen om, at Kongens Civilliste bestemmes for hans Regeringstid ved Lov, gav han det Fortolkningsbidrag, at dette ikke betyder, at Loven skal være uforanderlig.**

Med Hensyn til Benaadningsretten fremkom der Forslag om at begrænse denne til kun at kunne anvendes efter Ansøgning fra Lovovertræderen eller med hans Tilladelse. Krieger hævdede heroverfor,*** at Benaadningen ikke skulde opfattes som en simpel Naade, men som en højere Retfærdighed end den, Domstolene paa Grundlag af Lovene er i Stand til at yde, og at den derfor maatte være uafhængig af Ansøgning. Benaadninger var og er jo at opfatte som et Bevillingssystem paa Strafferettens Omraade, og de var med den bestaaende Lovgivning lige saa nødvendige som Bevillinger. At se bort fra den paagældendes Ønske er netop, hvad Statshensynet tilsiger.

Paragraffen om foreløbige Love blev foreslaet af Udvalget, og Krieger bemærkede ved Forelæggelsen, at den foreløbige Lov ikke maa stride mod Grundloven, og at den altid maatte forelægges den umiddelbart følgende Rigsdag, uden hvis Bekræftelse Loven bortfaldt.† Bortset fra, at G. Winther protesterede imod den som indeholdende Bortgivelse af en Del af Folkets lovgivende Magt, og at Tscherning kort bemærkede, at han vilde forlange den borttaget, diskuteredes den ikke ved den foreløbige Behandling,†† og ved den endelige Behandling ytrede kun Tscherning, at han ansaa Bestemmelsen for over-

* Forhandlingerne, Sp. 3282.

** Sammesteds, Sp. 2792.

*** Sammesteds, Sp. 2859.

† Sammesteds, Sp. 176.

†† Sammesteds, Sp. 1768.

flødigt, da efter Sagens Natur den udøvende Magt indeholder en Del af den lovgivende, og hvis man vilde berøve den udøvende Magt Retten til at give provisoriske Love, vilde man gøre hele Regeringsmaskineriet umuligt. Derfor maatte man, fortsætter han,* »hellere lade Sagen staa, som den i Virkeligheden maa være, og som Nødvendigheden byder, idet man engang for alle ved, at den udøvende Magt besidder indtil en vis Grad den lovgivende Magt; det vil sige, den besidder den fulde lovgivende Magt, kontrolleret af den egentlige Lovgivningsmagt; det vil igen sige, den besidder Provisoriet, og med det kan den næsten gøre alt. Det er deri, at Ministeransvarligheden bestaar, den bestaar deri, at, da man er nødt til at overlade Ministeriet den Myndighed at kunne give provisoriske Love, saa skal det igen have den fulde Ansvarlighed for, at disse er af en saadan Beskaffenhed, at de vinde Majoritet for sig i Folket.«

Krieger bemærkede hertil,** at det ikke efter hans Mening var »den rigtige Opfattelse, at det skulde være naturligt, at den udøvende Myndighed udøver saaledes provisorisk den fulde Lovgivningsmyndighed, saa at den foreløbigen kan gøre, hvad det skal være . . . det synes ikke at ligge i Begrebet ansvarlig Styrelse eller konstitutionel Regering, at denne Regering skal have den lovgivende Magt, men at den kun skal udøves, naar begge Statsmagter, Kongen og Folkerepræsentationen, stemme overens. Det er altsaa et Spørgsmaal, om man ikke finder, at det er i sin Orden, at Grundloven udtrykkelig hjemler en særegen paa de nødvendige Undtagelser beregnet Ret for Kronen til, naar Rigsdagen ikke er samlet, at udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, eller om man vil stille alt saa løst hen, at man, fordi man ikke kan nægte, at der gøres

* Forhandlingerne, Sp. 2851.

** Sammesteds, Sp. 2852.

een Undtagelse, derfor aabner, saa at sige en Udvej til at gøre de 99 med«.

Uden yderligere Bemærkninger vedtoges Forslaget derpaa med 127 Stemmer mod 2. Der var saaledes fuld Enighed om, at der behøvedes en foreløbig Lovgivningsmagt for Regeringen, men kun en i Sandhed *foreløbig* Lovgivningsmagt.

Med Hensyn til Bestemmelsen i Grundlovens § 51, »at ejheller noget Mandskab maa udskrives uden ifølge Lov«, bemærkede Krieger, at det vilde være en Misforstaaelse heri at lægge, at en foreløbig Lov ikke ogsaa skulde være fyldestgørende.*

Sluttelig kan nævnes flere interessante Udtalelser om de nye konstitutionelle Principer vedrørende den dømmende Magt. Forinden skal blot nævnes en Udtalelse om Traktater. Overfor en af M. P. Bruun ytret Betænkelighed ved at give Kongen Magt til at indgaa Forbund og Handelstraktater, der afføder Virkninger paa det indrepolitiske Omraade, udvikler Krieger, at Bestemmelsen om Rigsdagens Samtykke er at opfatte som en Begrænsning i Regeringens Bemyndigelse til Afslutningen.**

Sætningen »den dømmende Magts Udøvelse kan kun ordnes ved Lov« bør, hævder Krieger,*** udtales i Grundloven for at udelukke al Tvivl om dette Anliggendes Karakter af Lovgivningsanliggende, noget der ikke havde været fuldt erkendt overfor Stænderne. Paa den anden Side udelukker den ikke den bestaaende Adgang til at anvende dømmende Kommissioner. Ved den endelige Behandling bemærkede han:† »Man har tidligere haft saa overmaade let ved at ordne dette og hint enkelte

* Forhandlingerne, Sp. 3278.

** Sammesteds, Sp. 1728, jfr. om Spørgsmaalet nærmere Matzen: Dansk Statsforfatningsret III (1899) S. 198.

*** Sammesteds, Sp. 2440.

† Sammesteds, Sp. 3323.

Forhold ved middelbar [skal formentlig være »umiddelbar«] Afgørelse i Stedet for at klare det almindelige Forhold, hvoraf det enkelte kun er en Del, ved gennemgribende Love. Deraf har Følgen været, at man ogsaa i Retsplejen har ladet ikke faa Forhold, som trængte til almindelig legislativ Afgørelse, uberørte af Loven, idet man trøstede sig med at underkaste de enkelte Forhold, for hvilke en Retsregel savnes, en individuel Afgørelse.«

Ved Debatten om Grundlovsbudet om Retsplejens Adskillelse fra Forvaltningen drøfter Krieger det almindelige Spørgsmaal, hvormange Programregler der bør optages i Grundloven.* Han anbefaler i saa Henseende en Mellemsvej mellem »den meget utaalmodige Synsmaade« og »en overmaade kold og praktisk Betragtningssmaade«, nemlig den at stille de store Grundtræk frem i Grundloven, selv om man ikke er saa heldig straks at kunne gennemføre dem i alle Punkter, saaledes navnlig de store Grundtræk for den dømmende Magts Anordning.

Han anser det for et stort Fortrin ved Grundloven, at den med Bestemthed udtaler den Sætning, at den dømmende Magt er selvstændig. Jo mere Indflydelse, der gives den bevægelige Folkemening gennem Folkerepræsentationen, desto nødvendigere er det, at den dømmende Myndighed indtager den høje Plads, som tilkommer den.

Dertil hører ogsaa en Udtalelse af de store Grundtræk, der skal være de raadende ved den dømmende Myndigheds Anordning.

»De ledende Grundtanker er den dømmende Myndigheds Selvstændighed, Domstolenes Adskillelse fra Forvaltningen og Nævningers Indførelse i kriminelle Sager. Dette er de to store Hovedregler, som har faaet en saa gennemgribende historisk Betydning, at jeg tror, de hører

* Forhandlingerne, Sp. 2459.

med til de almindelige Begreber, mod hvilke selv den dygtigste, den stærkeste maa være svag, naar han vil stride mod dem [det er] Grundinstitutioner, som man skal skynde sig med at indføre i et konstitutionelt Land, selv om man ikke har den fornødne indre Overbevisning om deres Rigtighed, fordi man maa bøje sig for en lang verdenshistorisk Erfaring, fordi de høre med til det System, som man optager.«

Med Hensyn til Sætningen om Retsplejens Adskillelse fra Forvaltningen bemærker Krieger overfor Ørsted, at det ikke er en Sætning, der blot har sin Rod eller endog blot søger sin Støtte i den tyske Litteratur, ejheller at Hjemmelen skal søges i den franske Udvikling, men derimod i England, »det Land, hvis Forbillede vi skulle være mere opmærksomme paa end Frankrigs ved alle til Retsplejen hørende Forholds Ordning«. Krieger begrundet Kravet om en Adskillelse rent psykologisk: »Ligger det ikke i Forholdets Natur, at den administrative Embedsmand vistnok skal bevæge sig indenfor de Grænser, der er afstukne ved Loven, men dog indenfor disse kan bevæge sig med en vis Frihed og Energi? Ligger det ikke i Forholdets Natur, at han vel i høj Grad maa se paa det individuelle Tilfælde, men at han ogsaa maa se hen til Fremtiden, at han overhovedet maa røre sig saa uhindret som muligt indenfor Lovens Grænser? Men ligger det derimod paa den anden Side ikke i Forholdets Natur, at det dømmende Sind maa vænne sig til at betragte Forholdene paa en ganske anden Maade, at det med Resignation maa underordne det individuelle Tilfælde under en ofte haard, almindelig Lovs Bestemmelse, at Dommerne ofte meget mere maa leve i Erintringen end se hen til de fremtidige Forhold, som ofte for den administrative Embedsmand maa afgive Normen for hans Virksomhed? Er det ikke unaturligt, at en Mand, der Klokkeren 11¹/₂ fra sin Overøvrighed modtager en Or-

dre, om hvis Lovmedholdelighed han nærer Tvivl, Klokken 12 skal indtage Dommersædet og afgøre, hvorvidt disse Forholdsregler kunne bestaa med Øvrighedsmyndighedens Grænser?*

Med Opstillingen af en Grundlovsregel om, at Dommerne i deres Kald alene har at rette sig efter Loven, var Ørsted ret utilfreds. Denne Sætning, bemærkede han, synes i sig selv aldeles betydningsløs. Forudsætter man, at der skal ligge noget i den, synes dette at maatte være, at kun de *skrevne* Love skal respekteres, altsaa ikke Bevillinger vedrørende Retsplejen eller ikke Præjudikater, saa at hver Dommer skulde følge sin subjektive Formening.**

Hertil bemærkede Krieger: — og det kan ikke nægtes, at den »Ørsted'ske Aand« i dette Tilfælde var hos den yngre Jurist — »der er en vis, om jeg saa tør sige, almindelig vedtagen Fortolkning, der vistnok ogsaa her vil gøre sig gældende og forebygge enhver Misforstaaelse. Jeg tror, at man overhovedet næsten ikke kan skrive en Sætning, uden at man jo kan misforstaa den, og dog ligger det i Sagens Natur, at man ikke af den Grund kan lade være at skrive Sætninger. Man maa lade det komme an paa, om efter de almindelige Fortolkningsregler alle rimelige Misforstaaelser ville kunne undgaas.« Han paaviser derefter, at Hensigten er at udtrykke Dommernes Uafhængighed ved at fastslaa deres Afhængighed af Loven.

Som bekendt kom Grundloven til at indeholde dels en Programsætning om Nævningers Indførelse i Misgerningssager og i Sager, der rejser sig af politiske Lovovertrædelser, dels en Sætning om Indførelse af Offentlighed og Mundtlighed i *hele* Retsplejen. Efter at der under den foreløbige Behandling af Paragraffen om Næv-

* Forhandlingerne, Sp. 3330.

** Sammesteds, Sp. 3337.

ningesager af flere Talere havde været drøftet Offentlighed og Mundtlighed i Retsplejen, udtalte N. F. S. Grundtvig,* at han forbeholdt sig at stille Forslag om en særlig Bestemmelse herom i Grundloven. Iøvrigt sluttede Grundtvig sig til Ørsteds Forslag om i Stedet for »Nævninger« at bruge Udtrykket »Sandemænd«. Man** har med Rette fremhævet, at Grundtvigs Forslag om at kræve Offentlighed og Mundtlighed i hele Retsplejen gik mærkelig stille gennem Forhandlingen. Krieger gik som Ordfører ikke nærmere ind derpaa i sin korte Replik til Talerne ved den foreløbige Behandling; det bebudede »Amendement« forelaa jo endnu ikke, og der var begært Afslutning. Ved den endelige Behandling*** den 15. Maj, hvor Forslaget forelaa, — ogsaa da var Tiden knap — udtalte Grundtvig selv sig yderst kortfattet, navnlig antydede han intet om Forskellen mellem den borgerlige og Strafferetsplejen. Af de øvrige Talere gik kun Tscherning ind derpaa ved at anbefale det i den urigtige Forudsætning, at det traadte i Stedet for Nævningeforslaget.† Forslaget vedtoges med 91 (ikke 95)†† mod 15 Stemmer. At Kriegers Stemme skulde være blandt Nejstemmerne, giver Referatet ikke Grund til at antage, hvorimod dette antagelig var Tilfældet for Ørsteds Vedkommende.††† Om Indførelse af Nævninger i Misgerningssager faldt Stemmerne saaledes: 100 Ja, 25 Nej, 24 fraværende, 1 Stemmer ikke og om Anvendelse af Nævninger ved politiske Lovovertrædelser 102 Ja mod 16 Nej, hvorpaa hele Paragraffen vedtoges med 97 Stemmer mod 22.

Om hine Dages Forhandlinger udtaler Krieger sig flere

* Forhandlingerne, Sp. 2496.

** Dommer St. Grundtvig i Ugeskrift for Retsvæsen 1919 B S. 57.

*** Forhandlingerne, Sp. 3341.

† Sammesteds, Sp. 3345.

†† Saaledes Grundtvig, anf. St.

††† Jfr. herved Grundtvig, anf. St.

Aar senere i et Brev af 6. Januar 1870* til sin Ven den norske Advokat Dunker: ». . . Bestemmelsen om Nævninger i Misgerningssager og politiske Sager har jeg Æren for. Havde jeg ikke nyttet Øjeblikket og faaet den ind i Rigsforsamlingen, uagtet den ikke fandtes i Regeringsudkastet, saa havde vi haft en endeløs Forhandling om Grundsætningen, og vore stokkonservative Jurister havde med overlegne Miner holdt paa det bestaaende Systems Fortrinlighed tiltrods for hele den civiliserede Verdens Dom . . . Tænk hvorlænge det varede endog inden *De* blev omvendt . . .«

»Hvad nu angaar den anden Sætning i Grundloven: Offentlighed og Mundtlighed skal gennemføres saa snart og saa vidt som muligt i *hele* Retspleien (altsaa og i den civile), da har jeg kun den Andeel deri, at jeg ikke synderligt modsatte mig den, jeg vilde ikke foreslaae den, fordi den var for svævende til at jeg vilde være Fader til den. Veed De, hvem Ophavsmanden er? Ingen Anden end Gamle Grundtvig! Det er det eneste Spor, Grundloven bærer af hans Nærværelse i Rigsforsamlingen. I Grunden har han gjort en god Gjerning, thi uden Grundlovens klare Bud havde vi i den nuværende Stilhedstid, og med den store Interesseløshed for alle juridiske Reforme, der hersker mellem vore, med fremmed Ret i Reglen ganske ubekjendte Jurister, ikke kunnet faae *Civilprocessens* Reform sat paa Dagsordenen. Det vil gaae langsomt, men det maa gaae.«

I denne Sammenhæng kan endnu bemærkes, at Krieger, der under Forhandlingen naturligvis anbefalede Optagelse af Sætningen om Nævningers Indførelse,** samtidig advarede mod at fremskynde Institutionens Indførelse saaledes, at den blev fordærvet og spildt.

Optagelsen af Sætningerne om Ordningen af den døm-

* Rigsarkivet.

** Forhandlingerne, Sp. 3339.

mende Magts Udøvelse ved Lov, om Retsplejens Adskillelse fra Forvaltningen og om Nævningers Indførelse skyldtes alle Grundlovsudvalgets — »Komiteen«s — Initiativ. De fandtes ikke i Regeringsudkastet, men til de to sidstnævnte var der tilsvarende Regler i det oprindelige, Monrad'ske Udkast* (»Edsvorneretter«).

Tilbage staar endnu at omtale Spørgsmaalet om Domstolenes Stilling i Tilfælde af Uoverensstemmelse mellem Lov og Grundlov. Der forelaa for Forsamlingen Forslag om følgende Bestemmelse: »Alle Love og Anordninger, der ere i Strid med Grundlovens Bestemmelser, ere forsaavidt uden Gyldighed«, men dette Forslag blev ved Afstemningen forkastet. Krieger, der ikke deltog i Drøftelsen ved den endelige Behandling, udtalte: »denne Regel er fuldkommen i Grundlovens Aand og maa gælde uden positiv Hjemmel.« Hans eget Standpunkt, som han ofte senere har haft Lejlighed til at tilkendegive, er alt-aa klart nok, og det deltes af mange af Forsamlingens Jurister.** Da der paa den anden Side blev talt kraftigt imod Forslaget af indflydelsesrige Medlemmer som Ørsted, Tscherning og Andræ,*** synes »Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling«† ikke paa anden Maade at kunne tages til Indtægt for Anerkendelsen af Domstolenes Competence til at tilsidesætte Loven end netop gennem de paagældende Taleres juridiske Autoritet. Beviset for, at Afstemningsflertallet har været ledet af den Betragtning, at den foreslaaede Regel var overflødig, mangler.

* Kriegers Dagbøger, I S. 102.

** Jfr. det af Højesteretsdommer Eyvind Olrik i Tidsskr. f. Retsvidenskab, 1921 S. 222, givne Referat. Her betegnes iøvrigt ukorrekt Krieger som Formand i Stedet for som Ordfører for Grundlovsudvalget; Bjerring var Formand, og for det heromhandlede 7. Afsnit var Hall særskilt Ordfører.

*** Forhandlingerne, Sp. 3372.

† Jfr. herved Olrik, anf. St.

En fuldstændig Gennemgang af Kriegers Virksomhed paa Rigsforsamlingen vilde føre os ind paa den politiske Side deraf, som ligger udenfor denne Fremstillings Rammer. Dette gælder saaledes hans bekendte Forslag om Grundlovsbehandlings Udsættelse, indtil der var indtraadt Ro i Slesvig, og hans Afstemninger i de vigtige Spørgsmaal om Rigsdagens Sammensætning. Hans Standpunkt her var iøvrigt et Tokammersystem med Stiftsvalg, samt højere Valgbarhedsalder, Diætløshed og længere Valgperiode for Landstinget.

Da Fællesforfatningsloven blev udarbejdet, var Krieger uden parlamentarisk Stilling, men baade ved Novembergrundloven og den gennemsete Grundlovs Tilblivelse var han medvirkende. Fra disse Debatter kan der imidlertid ikke hentes noget Bidrag til Drøftelse af enkelte konstitutionelle Spørgsmaal af mere almindelig Interesse. Et Par Udtalelser fra Forhandlingerne om den sidstnævnte Grundlov giver dog saa godt Udtryk for Kriegers statslig-historiske Synsmaade og maler samtidig saa stærkt i »den store Stil« — der er sjælden — at de bør anføres. I Rigsraadet ytrede han:* »Det konstitutionelle Princip er et alvorligere, et i Ordets gode Betydning fordringsfuldere Princip, end at det saaledes i en Haandevending kan optages paa den lette Skulder. Det stiller Fordringer, hvor saa mange kun tænker paa, at det giver Rettigheder; nej, Sagen er, at det paalægger store Pligter, naar det alvorlig skal gennemføres, og det forundrer mig aldeles ikke, at der maa gaa Storme hen over et Folk, og at der maa gaa 15 skæbnsvangre Aar hen, inden det ret begynder at gaa op, hvad det vil sige, at det gamle faderlige Regimente afløses«. Og i Landstinget:** »Jeg erkender, at Hovedsynspunktet, det

* Rigsraadstidende, 1864—65, Sp. 667.

** Landstingstidende 1865 - 66, Sp. 294.

egentlig afgørende Synspunkt, naar Sagen tages i det store ved Bedømmelsen af en Forfatning, er, om denne Forfatning vil bidrage til, at Folket hurtigt kan opnaa en virkelig Selvstyrelse. Det er nu ingenlunde min Mening, at denne Grundlov straks skal føre til en egentlig parlamentarisk Regering. Det tror jeg virkelig ikke, men ganske vist tror jeg, at denne Grundlov letter Forberedelsen, Overgangen dertil langt mere end den uforandrede Grundlov af 5. Juni 1849. . . . Hvis Folketinget føler sig meget stærkt overfor Landstinget, vil det opløse sig i smaa Fraktioner, der ikke bæres af nogen virkelig politisk Tanke. En Styrkelse af Landstinget vil virke ansproende paa Folketinget og omvendt«. Om Tokammerssystemet, dette den gennemsete Grundlovs store Problem, udtalte han videre:* »Opgaven er paa den ene Side at finde en passende og rimelig Forskel og dog paa den anden Side at forebygge enten en altfor stærk Modsætning, eller at der fremkommer en Institution, der staar paa saa svage Fødder, at den slet ikke har nogen tryk Bevidsthed om at være i levende Vekselvirkning og en levende Samforbindelse med sine Vælgere og jeg vil føje til med Folket, med Nationen i det hele«.

Da Krieger i 1841 med offentlig Understøttelse tiltraadte sin Studierejse til Udlandet, havde han i sin Ansøgning** til Fonden ad usus publicos angivet det som Rejsens Formaal »at vinde en dybere og mere velbegrundet Indsigt saavel i den almindelige Retsvidenskab som fortrinlig i den offentlige Ret i dennes videste Omfang med særdeles Hensyn til Danmarks offentlige og administrative Retsforhold samt . . . at erhverve et almindeligt Overblik over de betydningsfuldste nyere fremmede Lovgivningsarbejder, hvad enten nu disse ud-

* Landstingstidende 1866—67, Sp. 1592.

** Dateret 24. Januar 1841 (i Rigsarkivet).

strækker sig over et større eller et mindre Retsgebeet«. Idet han er færdig med sine akademiske Prøver og planlægger sit Livsarbejde, er det altsaa Lovgivningsomraadet, han vender sig mod. Og hans Interesser er ikke specielle; de rummer alle Samfundsanliggender, der er fremme i Tiden og som behøver Lovgivningsmagtens Medvirkning til deres Varetagelse. Blandt de mange Jurister, der siden Junigrundloven har virket med parlamentarisk Lovgivning, er der næppe nogen, der naar Krieger i Arbejdets Varighed og Omfang, og ingen der saaledes fra Ungdommen af og med saa store personlige Forudsætninger har samlet sig om denne Gerning, hvis juridiske Side i den almindelige Bevidsthed altfor let overskygges af den politiske.

Begyndelsen til dette Arbejde, der bestod i Tilvejebringelsen af selve det konstitutionelle Grundlag, kunde ikke være aneligere, og den fremragende Andel, Krieger havde haft heri, gav ham for bestandig en særlig Autoritet i alle Spørgsmaal om Forstaaelsen og Videreudviklingen af dette Grundlag. Det var meget ofte disse Æmner, der bragte ham til at tage Ordet — han tog overhovedet kun Ordet, naar der laa ham noget sagligt paa Sinde — og naar han behandler en Sag, mærker man altid, at hans Opmærksomhed er fæstet ved de Forfatningsspørgsmaal, der mulig har Forbindelse med den. Det er nærmest hans herhenhørende Udtalelser, der i det følgende vil blive omtalt.

Hans Autoritet strakte sig ogsaa til Virksomhedens formelle og tekniske Sider. Med de af Ørsted konciperede Forordninger havde vor Lovgivning i denne Retning naaet et smukt Standpunkt, men under parlamentariske Forhold med Adgang for Medlemmerne til at faa vedtaget Ændringer til de af Regeringen forelagte Forslag og endog til selv at indbringe Lovforslag i Tingene var Vilkaarene væsentlig ændrede. De Formaninger,

Krieger fremkom med, vil have Gyldighed, saalænge vi har et Parlament. »Man kan være fuldkommen sikker paa«, siger han*, »at lader man haant om den rette virkelige ægte Formsans, kommer man ind paa et kaotisk Virvar eller ind paa Jaskeriets Enemærker«. Han er imod den smaalige Udførlighed, der gør Teksterne saa uoverskuelige og kedelige: ». . . og lægger vel Mærke til, mine Herrer, at det at lægge an paa at skrive Love paa en saadan Maade, at man derved umuliggør enhver Misforstaaelse, fører til det afskyeligste Pedanteri i Lovsproget, som man kan tænke sig«. ** Han anbefaler at give Afkald paa i selve Loven at træffe Afgørelse af alle de Spørgsmaal, der falder Lovgiverne ind under Udarbejdelsen. Saaledes var der under Behandlingen af Rigsdagsvalgloven opstaaet Spørgsmaal om Betydningen af strafbare Handlinger, der begaas efterat nogen er optaget paa Valglisten, hvilket gav Krieger Anledning til at bemærke: »Der kan opkastes mange saadanne fine og sindrige Spørgsmaal; men Lovene vilde blive, om jeg saa maa sige, altfor fine og udtyndede, hvis man ikke vil finde sig i, at en eller anden saadan lille Fisk kan smutte igennem. Det tror jeg ikke, man skal bryde sig om«. *** I Forbindelse med disse Udtalelser kan nævnes nogle Bemærkninger † ved Behandlingen af Forslag til Lov om Udgivelse af en Lovtidende m. v. De minder ved det utaalmodige Krav om Klarhed og Orden om Kriegers Iver for hurtig at faa udgivet trykte Universitetslærebøger i sine Fag. »Man hører jo saa ofte Ønsket om at have en autentisk Meddelelse af Resolutioner og Cirkulærer og, mine Herrer, hvad er i Grunden taget det, at der foreslaas en Ministerialtidende, andet end,

* Rigsraadstidende 1862, Sp. 1705.

** Landstingstidende 1866—67, Sp. 1590.

*** Landstingstidende, 1866 - 67, Sp. 1390.

† Landstingstidende, 1869—70, Sp. 1423.

at man omsider i Regeringen anerkender, at Bogtrykkerkunsten er opfundet. For Øjeblikket er vi nu kommen saa vidt; for 14—15 Aar siden opdagede Højesteret det ved Hjælp af Norges Højesteret. Først for 14—15 Aar siden opdagede man, at det var naturligt i Stedet for at afskrive Diktater at lade trykke Udtog, som ved Sagens Behandling skulde foreligge for samtlige Assessorer, og enhver som har prøvet Forskellen mellem at votere paa Grundlag af trykte Ekstrakter og at maatte undvære saadanne, vil anerkende, at det er en Velsignelse for Højesteret, at Bogtrykkerkunsten er opfundet«.

Krieger var ogsaa den, der forstod at læse en Lovtekst og følte sig forpligtet til at vejlede andre til det samme. »Naar man«, siger han*, »ved Fortolkningen af en Lov, der bestaar af mangfoldige adskilte og dog indbyrdes sammenhængende Bestemmelser, kommer til forskellige Resultater, sker det hyppigst netop derved, at nogle fæste Øjet alene og udelukkende paa en enkelt Bestemmelse, medens andre mene, at der ved Siden deraf er andre Bestemmelser i Loven, som maa samles og forenes til en Helhed«. Ved Behandlingen af Forslag om en Rigsdagsvalglov paa Grundlag af Forfatningen af 1866 fremsatte han en interessant almindelig Udtalelse:** »Ved Gennemførelsen af et Lovarbejde er der altid noget, der er uskrevet; der er en vis ledende Tankegang, som det aabenbart er lettere at bevare ren og uforfalsket og som det er lettere at færdes med, naar man, om end mere eller mindre villigt, saa dog i alt Fald stadig deltager i dens Gennemførelse og Udarbejdelse, end naar man stiller sig helt udenfor Sagen eller væsentlig arbejder derimod«. Det drejede sig om et Forslag fra Andræ, der havde været mod Grundlovsforslaget, gaende ud

* Folketingstidende 1872—73, Sp. 144.

** Landstingstidende 1866—67, Sp. 1514.

paa at gøre Valgkredsene saa store, at Forholdstalsvalgmaaden maatte praktiseres ved Fremsendelse af Stemmesedler til Afstemningsstedet, overfor hvilket Krieger hævdede, at Tankegangen i Grundlovens Bud om, at Valgmændene skal »sammentræde«, kræver personligt Møde af disse. —

Krieger havde oplevet, at Enevælden afløstes af den »frie Forfatning«, hvis Grundtanke var Principet om Magtens Fordeling mellem flere sideordnede og samvirkende Statsmyndigheder. For denne Grundsætning stod Krieger paa Vagt, og i de sidste Decennier af hans Virketid, da Kravene om Enevældighed dukkede op først hos Folketinget derpaa hos Kongens Ministerium, var denne Post vanskelig. Kriegers Retskamp gjaldt stedse Helheden ikke en enkelt af Statsmagtens Faktorer. Under kraftige Brydninger er et saadant Standpunkt temmelig sikkert paa at blive overdøvet af de enkelte Parters Røster, og det blev da ogsaa Politikeren Kriegers Skæbne at trænges tilside af den mere robuste Ensidighed, men Eftertiden vil des højere vurdere hans Standpunkt som Jurist. Dette Standpunkt, der laa bag alle hans Udtalelser, har f. Eks. faaet et klart Udtryk i hans Foredrag under Finanslovbehandlingen i Folketinget i 1873,* hvor han udtalte: »Det er vor Grundlovs Vilje, at der skal være selvstændige Magter, som skal indbyrdes samvirke, og det Maal, jeg bestandig efter Evne har haft for Øje under alle de vanskelige Forhold, vi har gennemgaaet, er at bidrage Mit til, at en saadan Samvirken kan komme til at finde Sted under lige Vilkaar, om ikke i Dag saa i Morgen«. I denne Tale udvikler han iøvrigt videre, at »den store Faktor i det konstitutionelle Livs Udvikling, som der nødvendig maa tages Hensyn til, er Tiden, den Tid, som den

* Folketingstidende 1873—74, Sp. 3147.

offentlige Menings Udvikling behøver. Der behøves under de Forhold, hvorunder vi er kommen ind, Tid, for at Folket i det hele ret kan forstaa den ejendommelige Situations virkelige Betydning«. Det var for Krieger Alvor, at der var indført almindelig Stemmeret i Landet, og han bøjede sig for, at de stemmeberettigede behøvede længere Tid til deres Overvejelser end Beboerne af Regeringsbygningen vilde kunne have nøjedes med.

Overfor Parlamentarismen havde hans Opfattelse under Grundlovsforhandlingerne været, at den ikke skulde tilrettelægges ved Lov, men at den maatte komme ifølge en naturlig Udvikling jfr. foran S. 43 og 54. Han imødesaa saaledes med Velvilje en Udvikling henimod, at Ministeriet almindeligt anerkendes at skulle være i Overensstemmelse med Folkerepresentationens Flertal, men noget ganske andet er Fordringen om, at det bør være i Overensstemmelse med et enkelt Ting; en ensidig Landstingsparlamentarisme var i hans Øjne ligesaa forkastelig som en ensidig Folketingsparlamentarisme.* Naar det kom dertil, at man i Folketinget** under Behandlingen af Lovforslag om Lønningstillæg til Embeds- og Bestillingsmænd under Dyrtiden erklærede at ville modsætte sig disse Lønningstillæg paa Grund af Tingets »manglende Tillid« til det siddende Ministerium, paa-talte han dette som et helt ukonstitutionelt Skridt. Drejede det sig derimod om den samlede Rigsdags Stilling overfor et Ministerium, kunde han gøre sig til Talsmand for en Opfattelse, der i Virkeligheden laa nær op ad det parlamentariske Krav. Saaledes ytrede han ved Behandlingen af Lovforslag om Sagførervirksomheden:*** »Jeg vedkender mig det som min almindelige Overbevisning, at jeg ved Gennemførelsen af vigtige nye Love, af Re-

* Landstingstidende 1881—82, Sp. 733.

** Folketingstidende 1873—74, Sp. 1259.

*** Landstingstidende 1867—68, Sp. 525.

formlove, som bryder med det bestaaende, fordrer, at der skal være en vederhæftig Mand i Regeringen, som med fuld Fortrøstning paatager sig Ansvaret for Gennemførelsen af disse nye Love og for den Maade, hvorpaa de nye Love bringes i Overensstemmelse med hele den øvrige gældende Lovgivning og som altsaa virkelig hævder Regeringens Andel i Lovgivningsmagten Dersom Forholdet først stiller sig saaledes, at Ministeren kun modstræbende og eftergivende mod sin personlige Overbevisning modtager Forslag fra Tingenes Majoritet, som han ikke selv har forelagt og som han ikke med fuld Overbevisning kan slutte sig til, saa forsvinder Regeringselementet i Lovgivningsmagtens Udøvelse, og saa maatte vi hellere ønske, at vi aldeles ikke saa de Herrer Ministre imellem os«. Begrundelsen kunde lyde noget søgt, som om Repræsentationen skulde være bestemmende over Regeringens Personer, netop for at disse skulde kunne hævde deres Selvstændighed! Meningen er jo, at der i et Tilfælde, hvor Reformen er vedtaget i Loven, bør sikres et Samarbejde med Administrationen, saaledes at Reformen bliver udført i Lovens Aand og ikke hæmmes og forkvakles. Dette Samarbejde lagde Krieger megen Vægt paa. Lejlighedsvis ytrede han:» Regeringen synes for ofte at mene, at naar et Lovforslag er vedtaget i Repræsentationen, saa er dermed ogsaa Repræsentationens Interesse for den hele Sag udtømt«. Han bemærker hertil, at det modsatte ofte er Tilfælde. Den paagældende Sag drejede sig om en Lov om Sundhedsvedtægter, og han bemærkede, at det vilde have været ønskeligt, om Ministeren havde givet Rigsdagen en Udarbejdelse om den Indflydelse, som Loven om Sundhedsvedtægter hidtil havde haft.

Han hævdede saaledes Ministerstillingens Selvstændig-

* Landstingstidende 1867—68, Sp. 2296.

hed i Forhold til Folkerepræsentationen. Om Ministerens Forhold til Kongen har han udtalt følgende:* »Iøvrigt er det Forhold, som finder Sted mellem den konstitutionelle Konge og hans Raadgivere et meget fint, et, om jeg maa bruge det Udtryk, af de mest udviklende Personlighedsforhold, som kunne findes mellem Mænd, der arbejde sammen uden at være lige stillede. Men det taaler ikke, at man offentlig indlader sig paa nogen meget detailleret Forklaring om de Pligter, der paalægges Ministeriet«.

Ogsaa fra anden Side set har han behandlet Forholdet mellem Ministerium og Repræsentation, nemlig med Hensyn til, hvorledes Tingene ordner deres Arbejde. Om dette sker paa en Maade, saa at Sagerne fremmes eller ikke fremmes, er en Ting af stor Interesse for Regeringen, navnlig fordi Rigsdagssamlingens Slutning betyder Afbrydelse af det i Gang værende Arbejde, der maa paa-begyndes paany i den næste Samling; men han savnede her en Kompetence for Regeringen til at gribe ind. »Jeg vil erkende«, siger han,** »at det er en Fejl — og det staar i Grunden som den væsentligste Fejl i vor Grundlov og maa forklares af vor Uerfarenhed, den Gang Grundloven blev vedtagen — at den til enhver Tid eksisterende Regering ikke har større Indflydelse paa Sagernes Fremme, ikke har en bestemtere, mere umiddelbar lovhjemlet Indflydelse paa den Orden, hvori Sagerne foretages — den engelske Regering f. Eks. har en meget stærk Indflydelse i saa Henseende — men jeg indrømmer, at det næsten er umuligt at faa det forandret, efter at vi er kommen ind paa at behandle alle Sager i Udvalg«.

Foran Side 38 er nævnt, hvorledes Krieger holdt paa

* Folketingstidende 1873—74, Sp. 276.

** Folketingstidende 1873—74, Sp. 2289, jfr. ogsaa samme Tidende 1872—73, Sp. 4693.

Parlamentarikernes Selvstændighed overfor Regeringen i den Retning, at denne burde give Afkald paa at gøre den embedsmæssige Afhængighed følelig. Han nærede ogsaa den Tanke, at det vilde højne deres Stilling at være pekuniært ganske uafhængige. Han udtalte dette med Hensyn til Rigsraadets Landsting under Grundlovsforhandlingerne i 1863: * »Nu vil jeg for min Person . . . sige, at jeg har en meget stærk Sympati for, at den Tid skulde komme, da Landstingets Medlemmer ikke skulde bebyrdes med dagligt Vederlag eller særlig Løn. Det er min Overbevisning, at det hører til den rette Udvikling af Friheden, at der er mange Mænd, som gennem et Tillidshverv er villige til — thi det maa være frivilligt, de maa ikke tvinges ved Lov — at lade sig kalde til at udføre et ulønnet aandeligt Arbejde i Statens Tjeneste, men jeg har tillige den bestemte Overbevisning, at Tiden dertil ikke er kommen, jeg har den Overbevisning, at der fra mange Sider er en meget stærkt Antipati mod en saadan Bestemmelse«. Kriegers personlige Forhold gjorde det naturligt for ham at se saaledes paa Rigsdagshvervet, men Udviklingen er jo ikke gaaet i den antydede Retning. Større Held havde han med at modarbejde et Regeringsforslag om at yde Rigsdagsmændene et Vederlag pr. Dag for den Tid, for hvilken Valget er gældende. Mod dette Forslag, der ikke trængte igennem, indvendte Krieger, at Grundlovens Regel om et dagligt Vederlag til Rigsdagsmændene maa forstaas som et Vederlag for de Dage, da Virksomheden finder Sted.**

Medens det vilde føre for vidt at komme ind paa Kriegers Bidrag til Afgørelse af Spørgsmaal vedrørende Forretningsordenen, saa meget mere som han kun lejlighedsvis sad paa Formandspladsen i noget af Tingene,

* Rigsraadstidende 1863, Sp. 705.

** Landstingstidende 1880—81, Sp. 1519, 1533, jvfr. Rigsdagstidende s. A. Till. A. Sp. 4765.

kan herunder dog nævnes en Udtalelse af ham angaaende det Spørgsmaal, om »Stemmer ikke« kan betragtes som Udtryk for, at Vedkommende »deltager i Afstemningen«. Han betegner denne Anskuelse — der nu har sejret — som en »overordentlig hasarderet« Fortolkning af Grundloven, og selv om det nogle Gange har været praktiseret, er det, siger han, et Spørgsmaal, som maa kunne gøres til Genstand for fornyet Overvejelse.*

Det Arbejde, der efter Grundlovens Ikrafttræden forestod den omorganiserede Lovgivningsmagt, var uhyre omfattende, og Krieger kom til at beskæftige sig med Lovgivningsopgaver paa de forskelligste Samfundsomraader. At meddele en Fortegnelse over alle de Lovforslag, til hvis Behandling han har ydet Bidrag eventuelt i særlig Grad som Minister eller Udvalgsformand eller Ordfører, er der næppe nogen Grund til. Paa dette Sted skal der kun gøres nogle Bemærkninger om de almindelige Synspunkter, han lejlighedsvis har fremsat angaaende Lovgivningsvirksomheden.

Ved Omtalen af Kriegers historiske Synspunkt er nævnt hans Føling med den samtidige sociale Situation ved Bedømmelsen af det gunstige Tidspunkt for Lovgivningsreformer, jfr. foran S. 37. Men fordi et Tidsrum ikke er gunstigt i denne Henseende, kan det vel være det i Henseende til Lovforberedelsen. Ved Behandlingen af et Lovforslag om Borger- og Almueskolevæsenet ytrede han saaledes:** »Overhovedet tror jeg, at man maa betænke, at ligesom der er visse Tidspunkter, hvor den offentlige Mening er saaledes forberedt med Hensyn til mange vigtige Spørgsmaal, at store Sager kunne gennemføres let, undertiden endogsaa des lettere jo flere der kommer samtidig, saaledes er der andre Tidspunkter, hvortil

* Landstingstidende 1882—83, Sp. 79, 90.

** Landstingstidende 1877—78, Sp. 109.

den nuværende Tid jo aabenbart hører, der i det hele mere maa siges at være de forberedende Overvejslers Tid. I en saadan Tid bør navnlig Landstinget, tror jeg, ikke have nogen Betænkelighed ved at indlade sig paa Drøftelse af Sagerne uden Hensyn til, at der øjeblikkelig intet Resultat opnaas. Alligevel kan det vise sig, dersom Forhandlingen føres paa rette Maade, at der dog i Tidens Løb kommer et virkeligt Udbytte ud af Sagens Behandling«. Ved Behandlingen af Sagførerloven mindede han saaledes om, at man burde benytte Tiden til at forberede Reformen af den civile og den kriminelle Retspleje,* og kort efter sad han som Formand i den store Proceskommission.

Efter Grundloven kan den enkelte Rigsdagsmand ligesaa vel som Regeringen foreslaa Love, men noget andet er, hvorledes Initiativet heldigst udøves. Her bemærker Krieger:** »Regeringen bør i Reglen tage Initiativet til Lovforslags Gennemførelse og dersom Lovforslagene ikke fra Repræsentationens Side kan billiges uden væsentlige Forandringer, maa de hellere forkastes eller blive liggende end vende fuldstændig omarbejdede tilbage til den. Jeg ved meget godt, at alle saadanne almindelige Sætninger som denne maa taale Undtagelser . . . Men som almindelig Regel er det min fulde Overbevisning, at det er i alle betydelige og større Sagers Interesse, at det Initiativ, der skal træde til i det Øjeblik, da Sagen skal gennemføres, kommer fra Regeringen. Der er et andet Initiativ, Initiativet til at sætte Sagen i Bevægelse og til at forberede det Øjeblik, da den endelige Gennemførelse kommer, og dette Initiativ maa i mange Tilfælde komme fra Repræsentationens Side; naar det derimod er kommen saa vidt, at Lovgivningsmagten skal træde frem og

* Landstingstidende 1867—68, Sp. 154.

** Sammesteds S. 866—67, Sp. 2498.

skal virke, saa kan man med Rette vente, at det er Ministeren, der leder, og ikke ham, der lader sig lede«.

Under Behandlingen af Udkast til Rigsdagsvalglov efter Grundloven af 1866 fik han Lejlighed til følgende Udvikling om den parlamentariske Gruppedannelse:*

»Altsaa i Ordets sunde og alvorlige Betydning er det godt, at der er en Partigruppering, men denne Partigruppering bør sandelig ikke til evige Tider hvile paa en Adskillelse mellem større og mindre Landejendomsbesiddere og Købstadsbeboere. Der maa kunne findes og der findes virkelig en ganske anden naturlig Adskillelse; vi vide jo, at det overalt i Verden drejer sig om en mere liberal og en mere konservativ Opfattelse. Den ene trænger til den anden; den mere konservative Opfattelse trænger til at sættes i Bevægelse og til at styrkes ved den liberale Opfattelse, og den liberale Opfattelse trænger til at modnes, lutres og renses derved, at der gøres Modstand, hvor den er usund, ungdommelig og overmodig, kort sagt hvor den ikke fortjener at trænge igennem i alt Fald ikke uden længere Kamp«.

Spørgsmaalet om Lovgivningsomraadets Omfang er af megen almindelig Interesse. Under Drøftelse af Kvak-salverilovgivningen udviklede Krieger,** at et abstrakt Krav om Frihed for Lovordning mødes med et i Nutiden — navnlig til Fordel for den lavere stillede Klasse — stigende Krav om Samfundsindgriben, og mellem disse Krav er det da den lovgivende Magts Sag saa meget som muligt at mægle. I Samlingen 1866—67 forelaa Forslag om Statens Overtagelse af de jysk-fynske Jernbaners Drift. Krieger var imod Overtagelsen og begrundede det bl. a. saaledes:*** »Men hvorfor er det da saa misligt og betænkeligt at lægge Bestyrelsen af en

* Landstingstidende 1866—67, Sp. 1497.

** Folketingstidende 1871—72, Sp. 5570.

*** Landstingstidende 1866—67, Sp. 1154 ff.

saadan Jernbanedrift over i Statens Haand? Ja, mine Herrer, lad mig sige det rent ud; et privat Driftselskabs Bestyrelse har stærkere Nerver end en Indenrigsminister. En Indenrigsminister bliver i Reglen nervøs, naar han Dag ud og Dag ind modtager idelige og idelige Klager over, at ikke alt er saa godt indrettet, som man ønsker, og denne Indenrigsministerens nervøse Tilstand bliver vedligeholdt af mange Talsmænd for de Rejsende ikke blot i Pressen og i Publikum, men ogsaa i Rigsdagen. Vi her er jo alle Rejsende; jeg selv sætter stor Pris paa at rejse og vi ønske alle en god Befordring; men derved bringes vi saare let til at glemme, at hvor Jernbanen ikke bærer sig selv — hvorved man forstaar, at den kan afholde ikke blot Driftsomkostningerne men ogsaa Renter og Amortisation — der vil det, hvis det rejsende Publikums mangfoldige Fordringer skulle fyldestgøres, gaa ud over Statskassen. Nu har jeg stor Interesse for Jernbanevæsenets Udvikling her i Landet og jeg har vist det i Gerningen; men jeg kan ikke glemme, at ved Siden af det rejsende Publikums Interesse staar Finansernes Interesse, som til enhver Tid nødvendigvis maa varetages, og hvis Varetagelse bliver overordentlig vanskelig, overordentlig besværlig, naar man overgiver Driften til Statskassen Det ligger i Sagens Natur, at Statens Embedsmænd i Reglen ikke tager kommercielle Hensyn Det ligger langt mere for en privat Driftsbestyrelse at tage alle disse pekuniære Hensyn ligeoverfor de bestandig fremkommende nye Kombinationer. Det hører ikke til en Embedsmands Egenskaber at ligge paa Lur efter, hvorledes man bedst kan opnaa Fordele; det hører til Købmandens og ikke til Embedsmandens«. I samme Forhandling udtalte han videre:» Det maa erindres, at den historiske Udviklings Gang er den, at

* Landstingstidende 1866—67, Sp. 1157.

Staten trækker sig tilbage, om jeg saa maa sige, at den anser det for et Gode, naar den kan opgive noget af den Virksomhed, som gennem en sig udbredende Centralisation er bleven lagt ind under dens Omraade; den historiske Udvikling i hele den nyere Tid er dog sandelig den, at Staten søger at trække sig tilbage og i ethvert Fald ikke strækker sine allerede langstrakte Arme længere ud«.

Hensynet til, hvad der var almindelig anerkendt i evropæisk Lovgivning, var utvivlsomt stedse meget væsentlig bestemmende for Kriegers Reformbestræbelser, og det afgav ogsaa en Grænse for, hvor langt han ønskede at gaa. Ved Behandlingen af en Lov om Tillæg til Eftertryksloven ytrede han saaledes: »Smaa Stater ville ved nye Lovbestemmelser i Reglen slutte sig til, ikke gaa ud over, hvad der er ligesom almindelig evropæisk anerkendt« *

Hvad den udøvende Magt angaar, har det Interesse at se, hvorledes Krieger bestemmer Afgrænsningen mellem Lov og Anordning. Han udtalte sig herom i et udførligt Foredrag under Behandlingen af Finansloven for 1869—70. Han siger her, at Grænsen »er i sin inderste Rod politisk, den er derfor noget elastisk; den har visse moralsk-politiske Forudsætninger, og den veksler med Tider og Personer«. ** Under Drøftelsen af et lille Lovforslag om Bemyndigelse for Maribo Amtsraad til at udstede Partialobligationer paa ustemplet Papir kommer han ind paa det samme. Han fremhævede, at man i Stempelovgivningen havde fulgt det Princip, at Undtagelser ikke, som tidligere i stort Omfang, skulde gives administrativt, idet man ønskede, at Lovgivningsmagten skulde være med ved de betydelige Undtagelser. Krieger var

* Landstingstidende 1867—68, Sp. 606.

** Landstingstidende 1868—69, Sp. 1653.

enig i at indskrænke Administrationens Bevillingsmyndighed saa meget som muligt uden dog ganske at tilintetgøre den. »Der er i det hele noget Flydende og Bevægeligt i hele dette Forhold, og den, som tror, at det kan undgaas, kender ikke Livet«. * »Jeg tror da nu«, siger han videre i en Forhandling om Bygningslovgivningen, ** »at man helst maa søge at gaa i den Retning, at Administrationen bliver mere og mere lovbunden«, men dette erkender han vil føre til udførligt affattede Love. Han henviser derfor ogsaa til, at i England, hvor Lovgivningsmagten spiller den største Rolle, er Love affattet udførligt. Det vil bemærkes, at han aldeles ikke vil have Spørgsmaalet afgjort med at formulere en Definition, der saa paa ensartet Vis kan anvendes paa alle forekommende Tilfælde. Han ser helt kasuistisk paa Forholdet. Da man i Samlingen 1876--77 drøftede Indførelsen af det metriske System, *** udtalte han sig imod, at det overlodes Kongen at fastsætte, hvilke Maal- og Vejeredskeer der bliver at justere paa Justerkamret, saavelsom det Materiale hvoraf de skal forfærdiges, deres Form, Størrelse og de tilladelige Afvigelser og de nærmere Bestemmelser om Stemplingen og Betalingen derfor. Han udtalte sig iøvrigt ogsaa mod en Bestemmelse om, at Kongen skulde fastsætte Lovens Ikrafttræden, hvad han fandt »særdeles ekstraordinært«. Med Hensyn til Bestyrelsen af Statsbanerne var han imod, † at Rigsdagen ved Loven herom vilde fraskrive sig Indflydelse paa alle de i Loven omhandlede Forhold, f. Eks. naar det i Forslaget hed, at Indenrigsministeren indtil videre »ordner alle de Forhold, der vedrøre Ansættelse og Afskedigelse af det Personale, der osv.«, og imod, at Befor-

* Folketingstidende 1873—74, Sp. 196.

** Landstingstidende 1871—72, Sp. 64.

*** Landstingstidende 1876—77, Sp. 69.

† Landstingstidende 1875—76, Sp. 198.

dringsreglementet ikke i Hovedtrækkene gaves ved Lov. Her kan endnu nævnes en Udtalelse om Retsforholdet med Hensyn til de af enevældige Konger udstedte Fundatser. Naar man paa disse overfører Adskillelsen mellem Lov og Anordning, kommer man til, at de i de allerfleste Tilfælde vil kunne ændres uden Lov.*

Gaar vi over til det snævrere administrative Omraade — Resolutionsomraadet — vaager Krieger ogsaa her over ikke at lægge for megen Magt hen til Regeringen. I et Lovforslag om Lønning af Folkekirkens Embedsmænd var det bestemt, at en Sum af indtil 100,000 Kr. kunde anvendes til personlige Tillæg til Landsbypræster.** Her- til bemærker Krieger, at det »strider mod de naturlige konstitutionelle Regler, som vi alle maa fastholde, at der stilles saa stor en Sum til Raadighed for Administrationen, da der altid vil blive Tale om Skøn i disse Tilfælde«. Omvendt kom han ved Overvejelsen af det hensigtsmæssige i at give Lovregler om den administrative Raadighed over Statskassens Reservefond til det Resultat, at et saadant Forsøg vilde mislykkes.*** Enten vilde der nemlig ikke kunne opstilles Regler, som indeholder nogen Grænse for denne Raadighed, som ikke ligger i Forholdets Natur og er anerkendt fra alle Sider, eller ogsaa maatte der lægges et saa at sige fideikommissarisk Baand paa Administrationens Raadighed. Sine Tanker om Ordningen af den Ministerierne underordnede Administration har han udtrykt i Udtalelser under Finanslovsbehandlingen i 1868—69.† Han foreslog her, at Udskrivningsvæsenet kunde henlægges under Amterne, og betonedede i Sammenhæng dermed, at naar der anvendes særlige Embedsmænd for de enkelte Administra-

* Folketingstidende 1871—72, Sp. 4812.

** Landstingstidende 1875—76, Sp. 184.

*** Folketingstidende 1873—74, Sp. 1914.

† Landstingstidende 1868—69, Sp. 1527, 1529.

tionsgrene, kommer der let en Tilstand tilveje, »under hvilken det centrale Synspunkt for Betragtningen af hele Administrationens Ordning aldeles svinder bort. Jeg har nogen Frygt for, at naar alle saadanne Spørgsmaal om visse Forretningers Udførelse i den højere Instans tages for isolerede for sig og kun under det enkelte Ministeriums Synspunkt, saa vil der til Slutningen komme et stort Vilderede i vor hele administrative Hovedordning«. Han fremhæver særlig Betydningen overfor Befolkningen af at bevare Amterne som »den Melleminstans, i hvilken de forskellige administrative Traade samles«. Med Hensyn til selve det administrative Arbejde var Krieger jo ogsaa gennem sin Virksomhed en virkelig Sagkyndig, hvis Udtalelser herom har Interesse. Han vurderede den administrative Tradition højt, men mindre den blotte Rutine. Ved Omtalen af nogle administrative Forsøg ved Ordningen af Udstaaelse af Forbedringshusstraf udtalte han:* »Jeg finder det vistnok overmaade heldigt, naar man paa mange Steder advarer mod Rutine, uagtet en vis Rutine i Administration dog i alt Fald er bedre end Forvirring; men der er dog en stor Forskel paa Rutine og Tradition, og der er intet farligere for al Administration end en Sammenblanding af Rutine og Tradition. Man skal altid kæmpe mod den blotte Rutine, men man maa ikke tro, at det er at bryde med Rutine, naar man uden videre vil bryde med de Traditioner, som har Hjemmel i Lovgivningen og som gennem Aarrækker, gennem Opofrelser og Anstregelser har arbejdet sig frem«.

I denne Sammenhæng kan endnu omtales Kriegers Standpunkt i Spørgsmaalet om Statskassens Ansvar for Embedsmænds Retsbrud. Der forelaa i Anledning af be-
gaaede Misligheder med Skiftemidler en Forespørgsel

* Landstingstidende 1866—67, Sp. 3110.

om Statskassens Erstatningspligt i saa Henseende, og idet Krieger under Henvisning til kgl. Resol. af 12. Novbr. 1828 nægtede Statskassens Erstatningspligt, udtalte han, at han ogsaa fandt det betænkeligt at give en almindelig Lov om saadant Ansvar for Embedsmænds Retsbrud, idet der maatte udsondres særlige Grupper.*

Angaaende Kommunernes Stilling i Statsforvaltningen foreligger der nogle Udtalelser, der paa den ene Side gaar ud paa at anerkende Kommunernes Selvstændighed, paa en anden Side at advare mod at lade Kommunalbestyrelserne komme til at overtage Lovgivningens Funktioner. I en Forhandling om offentlige Slagte-huse udtalte han, at det i høj Grad vilde stride imod den naturlige Opfattelse af Kommunernes Stilling, hvis man vilde paalægge København m. fl. Købstæder inden 1. Januar 1885 at opføre saadanne Huse, da dette maatte forudsætte, at Erkendelsen af Nødvendigheden var trængt igennem i den almindelige Bevidsthed, men dog ikke hos Kommunalbestyrelserne, hvad ialtfald ikke for Tiden var Forholdet.** Under Drøftelsen af en Lov om Sundhedsvedtægter bemærkede han følgende:*** »Der foregaar ved disse Vedtægter en Overladen af Lovgivningsmyndighed til de kommunale Myndigheder, men der maa holdes vaagent Øje med denne Udvikling. En vedvarende fuldstændig Overgivelse af virkelig vigtige Lovgivningsinteresser til Kommunalafgørelser gennem deslige Vedtægter og det endogsaa uden højere Stadfæstelse kan jeg ikke andet end anse for mislig«. Megen Vægt lagde han paa at holde ude ethvert Spørgsmaal om Vederlag for Bestridelse af kommunale Ombud. »Det er en Hovedgrundsætning i vor kommunale Ordning«, ytrede

* Landstingstidende 1871—72, Sp. 615. Mere imødekommende udtalte Nellemann sig, jfr. Sp. 621 og 624.

** Landstingstidende 1880—81, Sp. 309.

*** Landstingstidende 1867—68, Sp. 2296.

han med Hensyn til et Forslag om Rejsegodtgørelse for Amts- og Skoleraadsmedlemmer,* »at de kommunale Repræsentanter ved Udøvelsen af slige Ombud ikke lønnes, ikke faar Pengevederlag enten under den ene eller anden Form, selv om det skulde opføres som en Betaling eller et Vederlag, der skulde ydes for de Udgifter, de havde haft med deres Rejser. Saasnt vi kommer ind paa, at der overhovedet skal gives Vederlag, er vi inde paa en Glidebane . . . Til Gengæld bør Overtagelsen af Hvervet være frivillig«.

Endelig skal her meddeles en Oversigt over Kriegers Udtalelser angaaende Folkekirkens Stilling. Ved Behandlingen af Valgmenighedsloven i Samlingen 1867—68** efterlyste han Opfyldelsen af Grundlovens forskellige Løfteparagraffer, deriblandt § 75 om Folkekirkens Forfatning, og advarede mod at tage nogen af disse Paragraffer let. »Med § 75 er der ment noget andet end, at der behøves mere end Anordnings Form til Ordningen. Der følger af den, at Lovgivningsvirksomheden, saalænge som Folkekirken savner sit forfatningsmæssige Organ, ikkun med Varsomhed bør bruges, og at Rigsdagen navnlig for paa dette Omraade at sætte sig i Bevægelse i en Retning, hvor den ikke støttes af den almindelige Mening i Kirken, bør fordre en paatrængende og uafviselig Nødvendighed.« Ogsaa administrativt betoner han det folkekirkelige Omraades Ejendommelighed. Med Hensyn til, at Kirke- og Undervisningsministeren havde afslaaet at indhente en Erklæring fra Biskopperne over Lovforslaget om Sognebaands Løsning, udtalte han,*** at Kirkens Embedsmænd ikke var Statseembedsmænd paa samme Maade som f. Eks. en Dommer eller administrativ Embedsmand, idet f. Eks. en afskediget Præst

* Folketingstidende 1857—58, Sp. 1992.

** Landstingstidende 1867—68, Sp. 1517, 2825.

*** Landstingstidende 1866—67, Sp. 2360.

kan udføre kirkelige Handlinger med kirkelig Gyldighed, og at Kirkeforholdenes Ordning har en noget anden Karakter end Ordningen af hvilket som helst administrativt Forhold, og naar der da er Tale om at give Mænd af Kirken Lejlighed til at udtale sig, saa er det slet ikke Meningen at stille dem over Rigsdagen.

Af Grundlovspaabudet om Folkekirkens Understøttelse af Staten gjorde han Anvendelse ved det kirkelige Tilsyn med Skolen.* »Hvilken Understøttelse«, siger han, »er nu vel vigtigere end netop den Forbindelse, som der er mellem Folkekirken og Skolen, og mon det ikke er vanskeligt til samme Tid at sige, om den Understøttelse, som Staten giver Kirken, eller den Understøttelse, som Kirken giver Staten derved, er størst, men naar det er Standpunktet, skulde der saa ikke overordentlig stærke praktiske Grunde til . . . for først at begrænse Biskoppernes Stilling . . . og dernæst paa det egentlig praktiske Mellems stadium udskyde Provsterne?«

Om et under Forhandlingen om Lov om Lønninger til Folkekirkens Embedsmænd fremkommet Forslag om at forbyde Præster at modtage Gaver i Anledning af Daab, Konfirmation, Skriftemaal osv., men iøvrigt tillade dem at modtage Gaver bemærkede Krieger: »jeg kan paa ingen Maade finde det rigtigt, at Lovgivningsmagten saaledes rækker sin Arm ud i et Forhold, hvor den kommer tilkort eller gør ubodelig Skade, dersom den vil forsøge at opstille saadanne Regler som i Lovforslaget«, og han henviser til, at Præster staar i andet Forhold til Befolkningen end andre Embedsmænd.**

I Samlingen 1875—76 gentog han sine Opfordringer til at tage fat paa Opfyldelsen af Grundlovens § 75. »Det vilde være en Ulykke«, ytrede han, »om Anskuelserne

* Landstingstidende 1877—78 (Lovforslag indeh. Bestemmelser om Borger- og Almueskolen), Sp. 122.

** Landstingstidende 1875—76, Sp. 181.

i en lang Aarrække skulde — som nu — gaa i Retning af, at man ikke vil vide af en saadan Forfatning. Det er en forældet Anskuelse, naar man vil lade den almindelige borgerlige Lovgivningsmagt behandle Kirkens Anliggender som ethvert andet Lovgivningsæmne. Dette vil erkendes, naar man betragter det med et noget mere omfattende historisk Blik, ser ud over vore smaa snævre og paa mange Maader forpjuskede og forplumrede Forhold«. —

Det foregaaende har vist, hvorledes Krieger har gennemgaaet hele Statsrettens Omraade, overalt udmaalende den Betydning og Indflydelse, der kan tilkomme hver enkelt af de statsretlige Faktorer. Den Del af dette Omraade, hvorom det politiske Røre var koncentreret i den sidste Halvdel af de 40 Aar, hvori Kriger var aktiv Politiker, nemlig Finanslovgivningen, staar det endnu tilbage at omhandle. Her maatte der nødvendigvis komme til at ligge en politisk Valplads, og her var Magtudøvelse og Magtmisbrug ikke lette at skelne fra hinanden. Kriegers Hævdelse af det konstitutionelle Princip med dettes Krav paa Begrænsning, paa Maadehold og Forhandlingsvillighed fik sin vanskeligste Opgave under den politiske Udvikling, der omdannede hans Parti — de nationalliberale — til Højrepartiet. Politisk kom han tilkort i denne Kamp, men han gennemførte og fastholdt sin Retstanke, idet han i de store Træk angav, hvilket Standpunkt den maatte føre til overfor de forskellige Problemer, der var fremme.

Det er en Selvfølge, at der foreligger en Række Udtalelser fra Krieger om Finansloven og hvad dermed har Sammenhæng. Det er jo bl. a. saa, at der maa erkendes en uskreven Ret om visse Sondringer indenfor de af Finansloven omfattede Bevillinger, hvoraf nogle lovgivningsmæssigt har en hel anden Karakter end andre.

Her har der været noget at faa indarbejdet i Parlamentarikernes Bevidsthed!

Først kan her omtales hans Udtalelser om det Spørgsmaal, *hvorvidt lovmæssig Finansbevilling overhovedet er nødvendig*. Forsaa vidt det drejer sig om rene Indtægter f. Eks. en Gave til Statskassen, kan de godt modtages uden Bevilling.* Spørgsmaalet om Overskridelse paa Udgiftssiden har han paa et tidligt Stadium nemlig som Folketingsmand i Samlingen 1851—52** gjort til Genstand for sine Overvejelser. Han siger her, at det er tvivlsomt, om ikke enhver Overskridelse af Finansloven, hvorved Penge anvendes til et vist ikke ligefrem ved Finansloven hjemlet Brug, forudsætter en foreløbig Lov, som hjemler Overskridelsen; dette kan dog kun gælde en »egentlig sand Overskridelse« ikke f. Eks. dette, at Brødpriens Stigning forøger den bevilgede Udgift. Der bør dels gennem Praksis dels gennem Lovgivning arbejdes hen til en skarpere og bestemtere Opfattelse om Begrebet om en Overskridelse af Finansloven være sig ved Brug af nye Konti eller ved Brug af større Beløb end bevilget paa samme Konto. Ved det første maa der søges Tillægsbevilling. Nægtes en saadan, kan det betyde en blot Udskydelse uden at afgøre noget om Ansvar eller om Anerkendelse af, at Tillægsbevilling er unødvendig. Han vaagede fortsat over, at Finansadministrationen holdt sig indenfor den legale Ramme. I Samlingen 1877—78 bemærkede han*** angaaende vedkommende Ministers Anskaffelse af et Dampskib til en Bekostning af 50,000 Kr., at der kunde være Spørgsmaal om at godkende dette ved Tillægsbevillingsloven — altsaa som Efterbevilling — eller ved Statsregnskabets

* Landstingstidende 1871—72, Sp. 2719.

** Folketingstidende 1851—52, Sp. 220, 224, 3733.

*** Landstingstidende 1877—78, Sp. 321.

Behandling, hvor det kunde »billiges« — udtrykkelig eller stiltiende. Ubetinget anerkende at slige Anskaffelser hører under Ministerens Raadighed, saa at der ikke behøves Godkendelse, kan man ikke.

Dette Spændingsforhold mellem de administrerende og de bevilgende Myndigheder gav han ret skarpt Udtryk under en Forhandling* med Krigsminister Raasløff om et Forslag angaaende Pligt for Krigsministeren til ved Anvendelse af Loven om Felttillæg ved Hæren at søge Forhandling med Finansministeren, hvortil Raasløff var uvillig. »Jeg kender saa overmaade godt«, ytrede han, »at Krigsministrene ikke vil underordne sig Landets almindelige Love, de vil stille sig ligeoverfor dem paa en anden Maade end andre Ministre . . . det er en gammel Erfaring, at man ved finansielle Reglers Anvendelse har Vanskelighed ved at bringe Krigsministrene til at erkende de almindelige konstitutionelle Grundsætninger«.

Udfaldet af Rigsretssagen mod Ministeriet Ørsted, der netop drejede sig om Afholdelse af ubevilgede Udgifter, gav Anledning til Monrads Indbringelse i Folketinget af Forslag til Lov om Ministeransvarlighed. Krieger maatte under denne Forhandling betone Regeringens Handlefrihed.** Der maa, som han udviklede, tages Hensyn til Nødstilfældene i Statsretten; der kan være Spørgsmaal om Ret til uanmodet Forretningsførelse, hvorved Pligt kan paalægges Statskassen, selv om Tingene bag efter, naar Tillægsbevillingsloven forelægges, siger Nej. Rigsretten faar da Afgørelsen til selvstændig Prøvelse uden at staa som blot formel eksekutiv Myndighed i Forhold til Folketingets Beslutning om at gøre Ansvar gældende, og saaledes er netop »Forfatningens Grundanskuelse«. Han gaar under den samme Forhandling***

* Landstingstidende 1869—70, Sp. 1551

** Folketingstidende 1856—57, Sp. 3023, 3037.

*** Sammesteds Sp. 424.

videre og drøfter Stillingen, »hvis det utænkelige Tilfælde skulde indtræffe, at Rigsdagen svigtede sin Pligt og vilde nægte de Summer, som skal udredes, fordi der er en lovhjemlet Forpligtelse dertil f. Eks. det Bidrag til Monarkiets Fællesanliggender, der er paalagt Kongeriget«. I saa Fald hævder han, maatte Ministeren ansvarsfrit kunne opfylde Pligten.

Om *Finanslovsforslagets Forberedelse i Administrationen* har han ogsaa fremsat interessante Udtalelser. Saaledes med Hensyn til det Grundforhold, at det er Regeringen, der søger Bevillingen, hvoraf følger, at Bevillingen ikke skal gøres større, end den søges. I Samlingen 1856—57 bemærkede han saaledes,* at det »ikke kan anses for rigtigt at forandre Bevillingen af en Udgift, der af Regeringen forlanges, til en Paanødelse af en Bevilling, en Oktroyering, om jeg saa maa sige, af en Bevilling, som Regeringen ikke forlanger, af en højere Bevilling end Regeringen forlanger. Jeg benytter denne Lejlighed til at fremhæve denne Anskuelse, som jo i Almindelighed ogsaa fastholdes, men som har langt større Betydning, end det maaske ved første Øjekast synes«. Ved Behandlingen af Lov om Hovedlandeveje i Samlingen 1866—67** kommer han tilbage til det samme i disse Ord: »Jeg har lagt Mærke til, at Regler, som vi for en stor Del har faaet fra det Land, hvor der er gammel parlamentarisk Erfaring, og som ved første Øjekast saa vilkaarlige og kunstige ud, dog i Virkeligheden havde en meget dyb Rod i en lang praktisk Erfaring. Dertil hører en Regel, som mange i Begyndelsen af vort konstitutionelle Liv ikke rigtig kunde finde sig i, nemlig at Rigsdagen ikke lettelig skal forhøje de Bevillinger, som begæres af Regeringen. Dette er i det Land, som er det konstitu-

* Folketingstidende 1856—57, Sp. 1460.

** Landstingstidende 1866—67, Sp. 3442.

tionelle Regimentes Hovedland, en gammel og ufravigelig Regel og hvorfor? Fordi der, hvis denne Regel ikke opretholdes, kommer en forunderlig Drift frem hos de enkelte Medlemmer — ganske vist efter en samvittighedsfuld Overvejelse, men dog meget stærkt tilskyndet ved deres lokale Interesser og ved Andragender, som indsendes fra de Egne, de nærmest repræsentere — til at bringe Forslag frem om Forhøjelse af Udgifter, Indrømmelse af Bevillinger, som det er meget vanskeligt at modstaa, naar man ikke lægger Baand paa sig selv og erindrer, at slige Spørgsmaal skal underkastes en sammenlignende Prøve og derpaa bringes frem af Regeringen under det Ansvar, som paahviler det samlede Ministerium, baade Finansministeren og den Minister, de nærmest vedkommer«. Denne Finansministerens Stilling omtaler han paany i Samlingen 1872—73,* da han selv indtog Stillingen: »Jeg tror, at den, der overvejer vore finansielle Forhold i deres Helhed, maa erkende, at der foreligger en Finansminister meget vanskelige Spørgsmaal, og at det vilde være ham umuligt at opfylde sin Pligt, dersom han overlod sig til en ensidig Betragtning, saa at han kun søgte at tilfredsstille Ønsker i en Retning, glemmende de Fordringer og Krav, som samtidig og med samme Ret og Føje stillede fra anden Side . . . han maa udfinde, hvad der under de givne Forhold er muligt, fremfor hvad han selv anser for ønskeligt . . . dog naturligvis indenfor visse bestemt dragne Grænser, Grænser der fastsættes ved Betragtninger af en højere Orden, det være sig nu af konstitutionel Natur eller ifølge andre utvivlsomme Retfærdighedsgrundsætninger«. I Forbindelse hermed kan nævnes en Udtalelse om Til lægsbevillingslove. Krieger bemærker,** at det vilde være

* Folketingstidende 1872—73, Sp. 4192.

** Folketingstidende 1873—74, Sp. 2290.

meget naturligt, om der toges Beslutning om Tillægsbevillingerne forinden Finanslovens Vedtagelse. Naar Tillægsbevillingen ikke kan være vedtagen før 1. April, er det vanskeligt for Finansministeren at sige Nej til andre Ministres i og for sig velgrundede Anmodninger om Anvisninger, skønt det saa i større Omfang bliver nødvendigt at anvise paa forventet Tillægsbevilling.

Dernæst er der Udredningen af *Grundsætningerne om Finanslovens rette Indhold*.

Krieger, der naturligvis var imod den af Tscherning i sin Tid opstillede Sætning, at Finansloven var en Lov over alle Love for det enkelte Aar,* har i Samlingen 1876—77 givet en længere Udvikling om Finanslovens Indretning.** Karakteren af Finansloven er herefter, at den skal indeholde et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. For Indtægternes Vedkommende er Posterne kun Beregningsposter; en mere bestemmende Karakter kan Loven dog faa, forsaavidt der anvises paa Statens Formue. I Aarene før Grundlovens Givelse blev der ubestemt talt om »Skattebevillingsretten« som det, der skulde udgøre Grundlovens Kærne, men man var dog altfor ædruelig til at godkende den Anskuelse, som vistnok paa sine Steder har gjort sig gældende *paa Papiret*, at samtlige Skattelove i en konstitutionel Stat skulde være eetaarige Potteplanter, som skulde omplantes hvert Aar paany. Den Urimelighed har vi aldrig kendt. Vore Skattelove er permanente, de kan ikke hæves eller forandres ved Finansloven og denne kan ikke indføre nye Byrder. Der er en Sag, hvorom man har været paa det rene straks fra den første Begyndelse.

Noget anderledes har det været med Overslaget over Udgifterne. I Løbet af de første c. 10 Aar efter Grund-

* Folketingstidende 1857—58, Sp. 589.

** Landstingstidende 1876—77, Sp. 622.

loven var der en »Anmærknings- og Forbeholdstendens«, idet man ikke var sikker paa den rette Affattelse. Men denne afløstes af »Lovordningens og Regelmæssighedens Tendens«. Af de to Systemer, Normalbudgetsystemet og Systemet med Afstemning over alle Poster paa Finansloven har vi det sidste. Bestemmende er her først den almindelige Lovgivning, og da Folketinget har den overvejende Indflydelse paa Finansloven, maa det tilfalde Landstinget at paase den skarpe Grænse for den selvstændige Lovhjemmel. Fremdeles maa medregnes den Retsgrund, der bestaar i finansiel Hævd jfr. Institutioner som Universitetet, der bestaar uden egentlig Lovhjemmel. De Principer, der er fulgt gennem Rækker af Finanslove, f. Eks. at Retsbetjentenes Sportler, der tilfalder disse, ønskedes inddragne paa Finansloven eller de kommunale Overslag paa en Anmærkning eller som et Tillæg, maa endvidere tages i Betragtning. Endelig er der Rækken af Bevillinger, der har gentaget sig i flere Aar og er saa naturlige og uundværlige, at en pludselig Forandring maatte vække en høj Grad af Opmærksomhed og Forundring, saa at man herfor maatte formode et fremmed Motiv jfr. f. Eks. de sædvanlige Kontorholdsudgifter i Ministerierne.

Tilbage staar de friere Bevillinger; her, bemærker Krieger, har Landstinget altid taget Hensyn til Folketingets Standpunkt. Om disse siger han ved en anden Lejlighed:* hvor der ikke staar Lov, Kontrakt eller overleverede Regler bagved, men hvor man staar ganske frit og kan følge sit Skøn, der vil den, der siger Nej, øve større Indflydelse end den, der siger Ja.

De paa Finansloven opførte Bevillinger er ogsaa frie, forsaavidt som det ikke er grundlovsmæssig nødvendigt at anvende de Bevillinger, som er opført paa Finans-

* Folketingstidende 1873—74, Sp. 1971.

loven, og hvis en Udgiftsbevilling er opført med Til-ladelse til at bruge af Reservefonden, er det ikke Me-ningen at binde til dette sidste, hvis det ikke er nød-vendigt.*

I Egenſkab af Landſtingsmand fik Krieger hyppig Lejlighed til at hævde Kravet om, at Finansloven bør holdes ren. I Samlingen 1879—80 formulerede han det ſaaledes,** at der ikke ved den maa gøres Brud paa de gældende Love eller de dermed jævnbyrdige Regler og Vedtægter, og at den ikke maa optræde organiserende eller desorganiserende. Han modsatte ſig derfor under Behandlingen af Lovudkast om Indkomstſkat et Forſlag om, at ved den aarlige Finanslov den Procent ſkulde faſtſættes, hvormed Indkomstſkat ſkulde opkræves, da dette var at flytte en Del af Skatteloven over i Finansloven, der ifølge Grundloven paa Indtægtssiden kun ſkal indeholde et Overslag, medens Skattelovene ſkal gives ſelvſtændigt.*** Under Behandlingen af en Lov om Styrmandſeksamen erklærede han, at Landſtinget beſtemt maatte faſtholde, at en Lov ikke blev en Bevillingslov, fordi den indeholder en Beſtemmelse om Løn eller Honorar for offentlige Forretningers Udførelſe.† Ved Salg af virkelige Domæner — hvortil han ikke henreg-nede Marmorkirkens Ruin (en Betragtning hvori han ſom bekendt fik Rigsrettens Medhold) — ſkulde Finansloven ikke anvendes, men en ſærlig Lov gives. Naar det modsatte undtagelsesviſ er ſket af Bekvemmeligheds-hensyn, har det været en Forsømmelſe overfor Grundloven.†† Diſſe konſtitutionelle Hensyn er ſaa vægtige, at deres Tilſidesættelſe maa sættes i Klasse med en

* Landſtingſtidende 1871—72, Sp. 2719.

** Landſtingſtidende 1879—80, Sp. 923.

*** Landſtingſtidende 1866—67, Sp. 901.

† Landſtingſtidende 1868—69, Sp. 656.

†† Folketingſtidende 1872—73, Sp. 2776, 2778.

Nægtelse af Finansloven. Krieger bemærkede derfor ved Finanslovsbehandlingen i 1874, at der »fandtes to Maader, hvorpaa Finansloven kan nægtes, dels den brutale f. Eks. ved at nægte Overgang til 2. Behandling dels den finere, naar den bliver behæftet med saadanne Tillægsbestemmelser, der . . . ikke egner sig dertil, f. Eks. naar man vilde forandre Skatter . . . kort sagt, gøre Brud paa den overleverede Orden, som Regeringen og Rigsdagen har iagttaget nu i 25 Aar siden Grundlovens Vedtagelse«.*

Jeg kan slutte denne Oversigt over Kriegers almindelige Udtalelser om Finansloven med hans Ord i Samlingen 1879—80:** »Hovedprincippet, det ledende Princip for Behandlingen af Finansloven maa være, at begge Ting ogsaa paa en ganske særlig Maade enes indbyrdes og med Regeringen om den«; det ejendommelige ved denne Lov er nemlig, at »man trænger til den paa en ganske særlig Maade«.

Som bekendt blev det ikke dette Billedet, vor politiske Historie kom til at fremvise, idet Finansloven tværtimod blev et Kampvaaben, der misbrugtes først af Folketinget og saa af Regeringspartiet. Til disse Brydninger knytter der sig nogle af de mest karakteristiske Krieger'ske Udtalelser, som derfor skal gengives, uden at det iøvrigt er Hensigten at komme ind paa en sammenhængende Fremstilling af de daværende politiske Tilstande.

Det, som Krieger i Samlingen 1856—57 jfr. foran S. 77 havde omtalt som »det utænkelige Tilfælde«, at Rigsdagen ikke vilde vedtage de finansielt nødvendige Bevillinger, begyndte i 70'erne at true med at virkeliggøres. I 1873 var Finansloven ikke færdig ved Finansaarets Begyndelse. Der var vedtaget en til 1. Juli gældende

* Landstingstidende 1873—74, Sp. 835.

** Landstingstidende 1879—80, Sp. 922.

midlertidig Finanslov og stillede nu under den fortsatte Finanslovsdebat i Folketinget Forslag om at forkaste Finansloven for at arbejde hen imod Folketingsparlamentarismen. Krieger, der paa dette Tidspunkt var Finansminister, optraadte den 2. Maj* imod Forslaget, der forkastedes, og fremstillede i et længere Foredrag den til Mønster tagne engelske Parlamentarismes Ejendommelighed og Sammenhæng med den i England stedfundne 600-aarige Udvikling. Han gjorde opmærksom paa, at Forkastelsen kun i rent formel Forstand havde Hjemmel i Grundloven, men at den i Realiteten var uden al Hjemmel.

Samme Aar, den 17. Oktober, gentog han udførligere denne Paavisning.** Folketinget havde den 13. s. M. inden Finanslovens Behandling vedtaget en Beslutning, indeholdende Beklagelse af Ministeriets Forbliven med Tilkendegivende, at man vilde stemme mod Finanslovens Overgang til 2. Behandling, hvilket derpaa skete den 17. Dagen efter opløstes Folketinget, og den senere Behandling af Loven foregik normalt. Krieger bemærkede straks, at Stridens Genstand var Kravet om »folkelig Selvstyrelse«, Kravet om at Ministeriet skal veksle med Frem- og Tilbagesvingningen i Folketinget. At bygge dette paa Begrebet Menneskerettighed afviste han som urimeligt, og en Parallel findes ikke i den engelske Udvikling, idet Underhuset ikke som Folketinget er demokratisk, men ifølge Reglerne om Valgret og Valgbarhed tværtimod aristokratisk. Spørgsmaalet om Magtens Tyngdepunkt maa — udvikler han videre — under Hensyn til Grundlovens Tilblivelse ved fri kongelig Beslutning besvares saaledes: »Det retlige Tyngdepunkt, det retlige Centrum er Rigsretten. Det moralske Centrum er det

* Folketingstidende 1872—73, Sp. 4688.

** Folketingstidende 1873—74, Sp. 4688.

konstitutionelle Kongedømme. Før Enevældens Indførelse var det et gammelt Ord her i Danmark, at det er Kongen, som giver alle Fred. Ogsaa efter Enevældens Afskaffelse gælder dette gamle Ord, saa at ogsaa det konstitutionelle Kongedømme er Frihedens og Fredens Opretholder og Værge. Behøver jeg at sige, hvor Forandringen i Styrelsen siden Grundlovens Indførelse ligger? Den gennemgribende Forandring er den, at i Stedet for den uansvarlige Konges Styrelse er der traadt en ansvarlig Regering . . . Altsaa, mine Herrer, Loven grundlagt gennem Overenskomst mellem Kongens Regering og de ved Grundloven indstiftede repræsentative Forsamlinger, Lovens Herredømme, hævdet ved Ministrenes Ansvarlighed for Rigsretten, en selvstændig Regering, en fritvalgt Repræsentation, selvstændige Domstole, det er Grundlovens Kærne, og ville De med et Ord vide, hvilken Fordring Grundloven herefter stiller til alle, som skulle arbejde under den, saa er det givet allerede ved den Maade, hvorpaa Grundloven er blevet til. Ligesom Grundloven er blevet til ved en Overenskomst mellem Kongen og Rigsforsamlingen efter forudgaaende fri Forhandling, saaledes er Grundprincippet i Grundloven som i alle konstitutionelle Forfatninger Overenskomst efter fri Forhandling, men sandelig ikke Nægtelse af Finansloven efter forudgaaet Beslutning udenfor Tinget.«

For Finansaaret 1877—78 kom Forholdene til at ligge saaledes, at der først den 31. Marts udstedtes en midlertidig Finanslov, gældende ikke udover den 15. April, med Hjemmel til at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler, »dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, som er opførte i det Forslag til Finanslov, der er Rigsdagen forelagt, ikke overskrides«, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter. Da Enighed om en ordinær Finanslov ikke opnaaedes inden Fristens Udløb, udkom under 12. April »foreløbig

Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finanslov for Finansaaret fra 1. April 1877 til 31. Marts 1878 er givent. Indholdet var et lignende som den midlertidige Lovs. I den til Grund for Loven liggende Forestilling til Kongen, der offentliggjordes, udtalte Ministeriet, at det ikke i og for sig drog Kongens Ret i Tvivl til at gaa videre i Henseende til Lovens Indhold. Ved Foretagelsen af dette Skridt var Krieger i fuld Overensstemmelse med Regeringen. Den foreløbige Lovs Skæbne blev iøvrigt den i næste Samling at forkastes og at afløses af en den 8. November 1877 vedtagen midlertidig Finanslov for Resten af Aaret. I Landstingsmødet nævnte Dag* ytrede Krieger sig i Vendinger, der antydede ikke just Tilfredshed med, at man skulde beskæftige sig med disse Retsproblemer: »Det kan ikke nægtes, at den, der for en Menneskealder siden som yngre Mand interesserede sig for konstitutionelle Spørgsmaal, nu maa være kommen til at sande den erfarne Digters Ord, at de Ønsker, man nærer i Ungdommen, faar man i fremrykket Alder opfyldt i — jeg tilføjer en stundom altfor stor Fylde. Der har jo i den senere Tid været aabnet en saadan Række, om jeg saa maa sige af Kursus i den konstitutionelle Rets vanskeligste Spørgsmaal — snart over det ene og snart over det andet — at der vel ikke er mange, der har været i Stand til at følge med i alle Enkeltheder . . . Særlig har man i den sidste Maanedes Tid været sysselsat med de foreløbige Loves Skæbne, med Maaden hvorpaa de bliver at behandle og afgøre . . . Der er under alle de Drøftelser, som derved er fremkomne, truffet Afgørelser, som paa de fleste og væsentligste Punkter vistnok maa anses for velgrundede og stemmende med den almindeligst antagne Mening . . .« Han omtaler i denne Forbindelse den Regel kun at regne med hele Dage.

* Landstingstidende 1877—78, Sp. 183.

Denne fører til, at den foreløbige Lov kan gælde Forkastelsesdagen med og den nye midlertidige Lov Vedtagelsesdagen med, og han tiltræder med lidt Betænkelighed denne Opfattelse.

Der gik nu nogle Aar, hvori det lykkedes at tilvejebringe ordinære Finanslove, men der aabenbarede sig en stigende Uoverensstemmelse mellem Kriegers og hans Partis Retsanskuelser. Hans Sammenstød med Professor Henning Matzen i Landstinget den 22. Marts 1882* under Forhandlingen om den midlertidige Finanslov for 1882—83 gav Udtryk herfor. Den 1. April 1885 kom den første i den Række af foreløbige Finanslove, der var ubrudt gældende indtil den 31. Marts 1894, altsaa i Resten af Kriegers politiske Liv og iøvrigt af hans Levetid. Disse Love gav Hjemmel til foreløbig at afholde de til Statsstyrelsens *forsvarlige* Førelse nødvendige Udgifter, altsaa ikke blot de nødvendige løbende Udgifter. Efterat det ved Revisionsbemærkningerne til Regnskabet for Aaret 1881—82, for hvilket der ikke var udkommen nogen ordinær Finanslov, der »dækkede« den midlertidige, havde vist sig, at der var Uenighed om Forstaaelsen af den i de tidligere midlertidige Finanslove anvendte Form, var det i Samlingen 1883—84 udtalt i Landstinget, at man ikke længere ønskede midlertidige Finanslove i denne Form. I Samlingen 1884—85 forkastedes en midlertidig Bevillingslov for det følgende Aar, der skulde hjemle Afholdelse foruden af de løbende tillige af de nødvendige Udgifter, og da der herefter ikke kunde komme nogen midlertidig Finanslov, udstedtes den foreløbige Finanslov. Krieger havde været stemt for fortsat Forhandling, men fremkom ikke med nogen Udtalelse om den foreløbige Finanslovs grundlovsmæssige Berettigelse.

Paa et enkelt Punkt tog Krieger i den følgende Sam-

* Landstingstidende 1881—82, Sp. 739, 776.

ling bestemt Afstand fra Regeringen, nemlig med Hensyn til den fornyede Forelæggelse af Finanslovsforslaget for 1886—87, som fandt Sted, efterat Folketinget ved 1. Behandling havde forkastet det først forelagte. Forelæggelsen fandt nemlig Sted i Landstinget, og Krieger bemærkede her, at dette forekom ham at staa i Strid med Grundloven, hvorfor han ikke vilde have Lod og Del i Behandlingen.* Efterat Behandlingen var naaet til Vedtagelse af Overgang til 3. Behandling, sluttede Samlingen. Med Hensyn til Landstingets Adresse til Kongen af 19. Marts 1885, der udtrykte Tilslutning til Regeringens Politik, afgav Krieger ikke Stemme.

De væsentlige statsretlige Spørgsmaal, der forelaa, var dels Spørgsmaalet om Berettigelsen af paa de foreløbige Finanslove at optage Nybevillinger, navnlig de store Bevillinger til landmilitære Formaal hvorom Oppositionen hævdede at være i saglig Uoverensstemmelse med Regeringspartiet, dels Spørgsmaalet om Berettigelsen af at opretholde de foreløbige Sikkerhedslove af 1885 — om Misbrug af Vaaben (af 5. Maj), om et militært Gendarmerikorps (af 27. Oktober), om overordentlige Politiudgifter (af s. D.) og om Tillæg til Straffeloven (af 2. November) — samt foreløbig Lov af 13. August 1886 om Ansvar for Dag- og Ugeblade. Disse forelagdes efter Grundlovens Bogstav ved hver Samlings Begyndelse, men saaledes, at Forkastelsen blev undgaaet, idet Regeringspartiet i Landstinget sendte dem i Udvalg, hvor de forblev til Samlingens Slutning. Berettigede det Synspunkt, at det drejede sig om et »Forsvarsmiddel«,** til at anvende provisoriske Bevillingslove af et saadant Indhold? Krieger var ikke ivrig for at komme frem med sine Anskuelser eller at agitere for dem. De Udtalelser, han fremkom

* Landstingstidende 1885—86, Sp. 402.

** Jfr. Goos i Dansk biografisk Leksikon, Bd. XI S. 107 (Henning Matzen).

med, er ikke politiske Kampsignaler, men den aldrende juridiske Parlamentarikers Indsigelse mod en politisk Fremfærd, som det maatte være ham en Samvittigheds-sag at tage Afstand fra som forfatningsstridig.

Sine Betæneligheder med Hensyn til den gentagne Forelæggelse af ovennævnte Love ytrede Krieger den 30. Marts 1877 ved 2. Behandling af Finanslovsforslaget for 1887—88,* hvor han udtalte: »Jeg er vel i alt Væsentligt enig med det ærede Mindretal, der har fundet Betæneligheder ved allerede nu at afgive Betænkning over Finanslovsforslaget, men der er dog enkelte Punkter, hvor jeg for mit Vedkommende ingen Betænelighed har ved at deltage i Afstemningen, og et af de Punkter er det, der foreligger her. Men idet jeg stemmer for Justitsministerens Forslag [om Assessorlønninger og ekstraordinære Politiforanstaltninger], vil jeg for at forebygge Misforstaaelse udtrykkelig tilføje, at jeg ikke gør det, fordi jeg anser mig forpligtet dertil, jeg gør det aldeles frivillig. Jeg kan ikke erkende, at det Hensyn, der bør tages til de regelmæssige af Kongen og Regeringen [formentlig Trykfejl i Tidenden for Rigsdagen] vedtagne finansielle Love, skulde skyldes foreløbige Love, som Aar ud og Aar ind forelægges i dette Ting, uden at dette Ting gør andet ved dem end at sende dem til et Udvalg, hvor de bliver liggende. Dette har jeg anset for nødvendigt at udtale. Nogen nærmere Udvikling vil jeg ikke inklade mig paa, dels af Hensyn til Tidens Knap-hed, dels fordi jeg ikke anser det for nødvendigt, idet Spørgsmaalet navnlig ved Justitsministeriets Budget i det andet Ting har faaet en udtømmende og grundig Be-handling. Jeg skal særlig henvise til de Bemærkninger, der blev fremsatte af et Medlem, der paa en Gang er Medlem af Højesteret og Folketinget. Jeg føler mig

* Landstingstidende 1886—87, Sp. 1676.

saa meget mindre opfordret til i Dag at komme ind paa disse Spørgsmaal, som jeg længe har troet og i Dag har faaet yderligere bekræftet, at der baade i Folketinget og i Landstinget er et virkeligt Ønske om en saadan Tilnærmelse ved gensidig Hensyntagen, hvorved det bliver muligt at komme ud af de hidtilværende anomale Tilstande.«

Krieger tilkendegav altsaa her, at han ikke ansaa den foreløbige Lov af 27. Oktober 1885 som bindende ved Finanslovgivningen. Hans Hentydning til Forhandlingerne i Folketinget sigter til Højesteretsassessor Kleins Paavisning af, at det i den nys afsagte Højesteretsdom af 15. Oktober 1886 angaaende Gyldigheden af den foreløbige Lov af 2. November 1885 hverken var udtalt, at det private Initiativ i alle Tilfælde var uden Betydning med Hensyn til Forkastelse af foreløbige Love, eller at Forløbet af flere Rigsdagssamlinger uden Opnaelse af Stadfæstelse vilde være dette.*

Det følgende Aar fremkom der den 3. Marts under 1. Behandling af Finanslovsforslaget for 1888—89 et udførligere Foredrag, der staar som Kriegers parlamentariske Svanesang.**

»Isoleret som jeg for Tiden staar i dette Ting,« saaledes begynder han, »havde jeg ikke haft til Hensigt at tage Ordet idag, men der er faldet forskellige Ytringer,

* Folketingstidende 1886—87, Sp. 2138. I et Privatbrev til J. N. Madvig af 23. Novbr. 1886 (Rigsarkivet) skriver Krieger: »At jeg personlig ikke kan forsones mig med Læren om privat Indbringelse af den foreløbige Lov som Noget, der skulde ligge indenfor § 25s Synskreds, erindrer De maaskee; men det gjør jo Intet til Sagen, denne Theorie er opfundet som Korrektiv til en urigtig Theorie, disse to Theorier burde derfor være uadskillelige. Om Spørgsmaalet . . . foreløbige Finanslove kunde meget siges ligeledes om det Spørgsmaal, hvorvidt en forkastet foreløbig Lov kan gjentages under de samme Forhold . . .«

** Landstingstidende 1887—88, Sp. 999.

overfor hvilke jeg dog føler mig opfordret til at tage et Forbehold.

Ogsaa med Hensyn til den langt fremrykkede Tid skal jeg udtale mig i største Korthed. Den Statsforfatning, under hvilken vi nu lever, er saa ejendommelig, at jeg tror, det vilde blive en overordentlig vanskelig Opgave, hvis nogen vilde prøve paa at give en endog blot nogenlunde paalidelig Forklaring af dens forskellige indbyrdes sammenhængende eller ikke sammenhængende Bestanddele, og det er altsaa ikke til at undres over, at der er opstaaet forskellige Meninger med Hensyn til Fortolkningen af Grundlovens § 25 efter den Anvendelse, denne Paragraf i de senere Aar har faaet. Det er mig ganske klart, at der ikke vil kunne vindes nogen Enighed eller Overensstemmelse mellem de forskellige Anskuelser ved en udførlig juridisk Fortolkning af den Art, som nærmest maa kaldes en Bogstavfortolkning.«

Han udvikler derefter, at hvis den foreløbige Lov ikke antages at kunne overleve en Samling, kan der spørges: kan der da ikke gives en ny Lov? og maa saa ikke Grundene for Udstedelsen stadig være tilstede, endog i forøget Grad? »Men forlader man den traditionelle Fortolkning og kommer ind paa en mere bogstavelig Fortolkning, saa er det ganske klart, at der vil være et vidt Spillerum ogsaa paa dette Punkt.«

Dernæst bemærker han med Hensyn til Matzens Stilling overfor det private Initiativ, at naar dette Initiativ af Matzen var anset for berettiget, hvis Regeringen forsommer at forelægge den foreløbige Lov, maa han formentlig ogsaa anerkende det, naar vedkommende Ting undlader at fremme Loven. Han fortsætter derpaa:

»Saaledes forholder det sig vistnok med Hensyn til denne Bogstavfortolkning; dermed kan man fortsætte i en Uendelighed, uden at man kommer til nogetsomhelst sikkert Resultat. Hvorledes skulle vi da forstaa den nu-

værende Tilstand? Hvorledes er det blevet muligt, at man kom ind paa saa mange Fortolkninger, som i en tidligere Tid vilde have været aldeles umulige, hvad enten de nu er rigtige eller ikke? Ja, mine Herrer, det er virkelig Umagen værd at minde om, hvorledes det umulige er blevet muligt. Det er kun blevet muligt, fordi der fra et politisk Partis Side i en Række af Aar er blevet udvist en saa uforstandig Adfærd, at der opstod en saadan Forbitrelse, en saadan Uvilje, at man af Nødværge mod en saadan Optræden greb til de Fortolkninger, hvorom der nu tvistes.«

Derefter bemærkes, at man ikke kommer ud af Tilstanden ved »juridiske Bogstavfortolkninger«. »Og dog maa man — saa sandt vi ellers skulle kunne siges at leve under konstitutionelle Vilkaar — spørge: Er da de i § 25 opstillede Betingelser for foreløbige Loves Gyldighed aldeles betydningsløse? Maa der ikke paa Basis af den kunne danne sig en Opfattelse, som bør faa sin Betydning ved Spørgsmaalets Afgørelse?«

»Ja, jeg vil nu gaa saa vidt at sige, at jeg tror, at selv om der ikke havde eksisteret nogen § 25, saa vilde den Optræden, som tidligere fandt Sted fra et politisk Partis Side, have ført til, at man uden nogen Hjemmel i nogen § 25 havde sørget for at skaffe Midler til de Udgifter, som ere nødvendige til Opretholdelse af Statshusholdningens regelmæssige Gang, hvad enten det skete ved kongelig Resolution eller ved kongelig Anordning. Jeg udtaler dette ligefrem, fordi jeg tror, det er sandt.«

Men, fortsætter han, hvad hjælper Grundloven til, naar en Bogstavfortolkning ikke fører til noget Resultat? Hvor skal Grænsen findes?

»Jeg kan kun derpaa svare i al Korthed: Der maa udvikle sig en ny Praksis, hvorigennem den naturlige konstitutionelle Retsfølelse, som kræver Grundlovens Forskel mellem almindelige Love og foreløbige Love opret-

holdt, fyldestgøres. Der kan ikke uden ny Grundlovsbestemmelse opstilles nogen almindelig Regel, som kan overføres umiddelbart paa de enkelte Tilfælde; men det kommer an paa det almindelige Udgangspunkt.«

Der maa foregaa en Tilnærmelse, og det enkelte Ting maa ikke foretage Skridt, der forøger det abnorme.

Fra dette Synspunkt peger Krieger paa »det Punkt i Landstingets Stilling, som efter min Mening Aar for Aar bliver betænkeligere, det er den Maade, hvorpaa det lader de foreløbige Love, som forelægges det, ligge uden at behandle dem, uden at føre dem frem, saaledes at de kunne komme over i Folketinget«.

Det er et Spørgsmaal, om begge Parter ikke stod sig bedre ved at fremme Loven end ved at dække over det Hele.

»Har jeg Ret i den Opfattelse, at denne Behandling af foreløbige Love, som er forelagt for Tinget, bliver farligere og farligere Aar for Aar, at denne Behandling er stridende imod enhver rimelig Fortolkning af Grundloven, saa kan jeg ikke lade være med at spørge: Har man da virkelig i Sinde ogsaa i Aar at lade disse Lovforslag ligge uden at lade dem komme frem?«

Kriegers Ord her er sikkert nøje vejede, og naar han taler om Udgifter, som er nødvendige til Opretholdelse af Statshusholdningens regelmæssige Gang, er det umuligt herunder at indbefatte de omstridte store Nybevillinger. Hans Ord maa ogsaa ses i Sammenhæng med en ældre Udtalelse om disse militære Bevillinger, hvoraf fremgaar, at han ansaa Oppositionens Modstand imod dem som saglig og ikke blot taktisk begrundet. I sidste Fald vilde han maaske ikke have næret Betænkelighed ved at undvære en regelmæssig Vedtagelse. Det var i Samlingen 1873—74, at han i Folketinget udtalte:* »Jeg

* Folketingstidende 1873—74, Sp. 2441.

tror ikke paa, at det ærede Flertal i sin Helhed har en bestemt Overbevisning om Nødvendigheden for Landets Forsvar af de Bevillinger, det nægter, thi hvis de havde en saadan Overbevisning, saa havde de ikke vovet at forkaste Bevillingen . . . Nu kender jeg altfor godt en vis Art af raffineret Parlamentarisme til, at jeg ikke skulde vide, at man undertiden kan give det Udseende af, at man ene og alene nægter Bevillingen, fordi den begæres af visse Personer, men man maatte kende overmaade lidet til det virkelige Forhold for at tro derpaa.« —

Den foranstaaende Gennemgang af Kriegers Virksomhed som Lovgiver har gaaet ud paa at faa de konstitutionelle Grundsætninger frem, som han fulgte i sit Arbejde med de enkelte Lovgivningsopgaver. Af disse over alle Lovgivningens Felter spredte Opgaver skal her endnu omtales et Par enkelte, der har særlig Berøring med hans Grundlovsarbejde, fordi de af ham blev taget op til Opfyldelse af herom givne Grundlovsbud. Kriegers Interesse og Virketrang standsede ikke ved Fastlæggelsen af de store Linier i Grundloven. Den gik videre til Gennemførelsen af Samfundsforholdenes hele juridiske Rekonstruktion efter moderne konstitutionelle Grundsætninger.

De Lovgivningsæmner, her skal nævnes, er Presseloven af 3. Januar 1851, Love om Afløsning af Len og Stamhuse og Love om en ny Retspleje.

Presseforholdenes Ordning stod som en af de allerførste Opgaver efter Grundlovens Vedtagelse, og allerede i den 1. Rigsdagssamling i 1850 fremsatte Justitsminister C. E. Bardenfleth et hertil sigtende Lovforslag, der dog ikke behandlede færdigt i Rigsdagen. De Folketingsmænd, der havde udgjort Flertallet i det nedsatte Udvalg, indbragte i den næste Samling et Forslag til Lov om Pressens Brug, og for disse Forslagsstillere var Krieger Ordfører. Lovgivningstilstanden var da denne, at den ved Lov af 5. Juli 1850 stadfæstede provisoriske Fdg. af

24. Marts 1848 havde ophævet de efter Trykkefrihedsforordningen af 27. September 1799 udgivne Presselove, og Grundlovens § 91 havde ophævet Censuren.

I alt væsentligt gennemførtes Forslaget uforandret som Loven af 3. Januar 1851, der har bevist sin Levedygtighed ved at bestaa uforandret den Dag idag. Dens materielle Straffebestemmelser gik over i almindelig borgerlig Straffelov med den Forandring, at de deri nævnte Handlinger ikke behøver at være begaaet ved Hjælp af Pressens Brug. Bestemmelsen i Slutningen af § 3 om de subsidiært ansvarliges Pligt til at give Oplysninger om de foranstaaendes Ansvar kom dog til under Rigsdagsbehandlingen.

Krieger fremhævede under Forhandlingen,* at den gældende Lovgivning i Fdg. 27. Sept. 1799 §§ 16, 17 og 19 havde en Mængde usikre Betegnelser for de ansvarlige, idet der sondres mellem 1) Skrifter i Almindelighed, 2) periodiske Skrifter og indenfor 2) mellem a) Journaler og periodiske Blade og b) Aviser eller offentlige Tidender — en Forskel, som han finder næsten uforklarlig. Reglerne om, hvem der var ansvarlige, var derhos tvivlsomme. Og der paalægges ved de periodiske Skrifter et Medansvar dels paa Forfatteren og Redaktøren dels paa Redaktøren og Udgiveren. Krieger foreslog nu altid at lægge Ansvar et paa »Udgiveren«, Publikanten, og han betonedede, at man maatte ud af dette Væv af forviklede Bestemmelser og ejheller kunde nøjes med »den vidtomfattende almindelige kriminelle Meddelagtighedsteori«, samt at Accenten maatte lægges paa Offentliggørelsen.

Paa følgende Punkter: Begrænsning i Antallet af de ansvarlige, Begrænsning i Strafskylden og Offentliggørelsens Fastslaaen som Ansvarsgrundlag ligger det store Fremskridt i de private Forslagsstilleres Udkast.

* Folketingstidende 2. Session, Sp. 1519.

Dette træder tydelig frem, naar man sammenligner med Regeringsforslaget.* Paa Listen over ansvarlige er her medtaget enhver, der forhandler eller uddeler Skriftet, og der er sat Straf for i trykt Skrift at raade til nogen Forbrydelse. Naar Forbrydelsen derefter kommer til Udførelse, er Straffen den samme som for selve Handlingen, og ellers indtræder en ringere særlig Straf. Endvidere er det gjort strafbart i trykt Skrift at udbrede Had og Misnøje med Rigets Forfatning og at undergrave Troen paa Guds Tilværelse og Sjælens Udødelighed eller udgive noget Skrift, hvorved iøvrigt Grundstøtterne for den sædelige og borgerlige Orden angribes. Straffene var derhos strænge, og Ansvarret var knyttet til Trykning heri Landet af vedkommende Skrift. Man mærker unægtelig heri en kraftig Reaktion ovenpaa Frigørelsespustet fra 1848—49, og Krieger har sin Del af Æren for, at Grundlovens Aand ikke blev fordunklet.

Junigrundlovens § 98 — den reviderede Grundlovs § 93 — havde bestemt: »Intet Lehn, Stamhuus eller Fideikommissgods kan for Fremtiden oprettes; det skal ved Lov nærmere ordnes, hvorledes de nu bestaaende kunne overgaa til fri Ejendom«, og der var paa et tidligt Stadium gennem privat Initiativ gjort Forsøg paa at faa dette ført ud i Livet. Som Justitsminister i Ministeriet Holstein tog Krieger Sagen op og forelagde den 4. Oktober 1870 et Forslag i Landstinget. Det behandlede baade her og i Folketinget, og det af Landstinget vedtagne Forslag med enkelte Ændringer forelagdes paany i næste Samling i Folketinget; men der vedtoges her saa gennemgribende Ændringer, at Regeringen opgav sine Bestræbelser for Løsningen af denne Opgave. Først længe efter blev den paany taget op og blev da løst i en væsentlig anden Aand end i hine Forslag paatænkt.

* Dep. Tidende 1850, S. 107 ff.

Uden at komme nærmere ind paa Forslagets Indhold skal jeg kun anføre en Udtalelse i et af Kriegers Foredrag, da denne giver et karakteristisk Udtryk for, hvad han saa i Grundloven:* »Det er tilstrækkelig udviklet tidligere og i Dag paany antydet, hvilken Opfattelse af Grundlovsbestemmelsen Lovudkastet er bygget paa, nemlig at det *skal* ved Lov ordnes, hvorledes disse Ejendomme *kunne* gaa over til fri Ejendom, men ikke, hvorledes de *skulle* overgaa dertil. Jeg har tidligere sagt, og jeg gentager det, at jeg helt vel ved, at Grundloven derfor ikke forbyder videregaaende Bestemmelser; men saa snart man forlader det, der utvivlsomt ligger i Grundloven, saa staar man ligeoverfor en Mangfoldighed af uforenelige, indbyrdes modstridende Meninger; der er — det kan dog ikke være nogen ubekendt — her i Landet andre Meninger om Nyttens og Ønskeligheden af store Ejendomme end de, der i Dag ere blevne udtalte her i Tinget af ærede Medlemmer; men saa længe jeg holder mig til Grundloven, kan jeg slaa den Modstand ned, som gøres selv imod et saadant Forslag som det foreliggende, og denne Modstand er ikke saa ganske ringe, men den er efter min Overbevisning ikke berettiget. Saa snart jeg derimod gaar udenfor Grundlovsbestemmelsens Bud, saa staar jeg ligeoverfor en Mangfoldighed af forskellige mer eller mindre berettigede Indvendinger, saa er Sagen prisgiven for mangfoldige, modstridende Meningers vekslende Indflydelser, saa har den Minister, som vilde indlade sig paa et saadant videregaaende Forslag, ikke den Støtte, som ligger i at holde sig til en Grundlovsbestemmelse, saaledes som den efter hans klare Overbevisning maa forstaas. Det er det Synspunkt, der kommer igen baade her og paa mange Steder. Betydeligere Love kunne meget vanskeligt gennemføres, dersom de

* Folketingstidende 1871—72, Sp. 780.

ikke hvile paa et indenfor visse Grænser nogenlunde almindelig anerkendt Grundlag. Aarsagen til en saadan almindeligere Anerkendelse kan jo være meget forskellig, men dersom et saadant ikke haves, og dersom man da ikke begrænser sig til det, ja mine Herrer, saa er Gennemførelsen af saadanne Love saa godt som en Umulighed. «

Den Tillid, han her ytrer til, at det i Grundloven anerkendte Krav om en vis Lovgivningsreform nok til sidst skal trænge igennem, stemmer ganske med, hvad han i det foran S. 51 omtalte Brev til Dunker havde udtalt med Hensyn til Retsplejereformen. Hans Arbejde med denne blev jo langt mere omfattende, og unægtelig fik han god Brug for sin Tillid til de grundlovsmæssige Tankers Levedygtighed. Hovedparten af Proceskommissionens i 1877 afsluttede Arbejde naaede jo i Kriegers Levetid ikke ud over Betænkningens Skikkelse.

Da Krieger i 1868 af Justitsminister Rosenørn-Teilmann blev anmodet om at overtage Ledelsen af den Proceskommission,* der skulde føre den store Retsplejereform videre, havde han siden 1860 virket som Assessor i Højesteret og var altsaa praktisk Dommer. Hans umiddelbare Dommererfaring begrænsedes naturligvis derved, at han kun havde virket i Domstolsorganisationens øverste Led, og som teoretisk Processualist kunde han maaske ikke betegnes. Tyngdepunktet i hans Indsats her ligger da især i hans utrættelige Nidkærhed for at fuldkommengøre det konstitutionelle System i Lovgivningen og hans Øvelse i at behandle det lovforberedende Arbejde.

Om hans Interesse for Retsplejen og dens Reform vidnede hans Udtalelser paa den grundlovgivende Rigsforsamling og hans Initiativ med Hensyn til Grundlovens

* Dagbøgerne, IV S. 134. En interessant Bemærkning om Kommissioners Karakter af Surrogat for visse franske og engelske Institutioner findes i Dagbøgerne, IV S. 307.

Løfteparagraf om Nævningers Indførelse. Han hævdede stedse Domstolenes konstitutionelle Selvstændighed. Overfor den Udtalelse af Tscherning,* at den lovgivende Magt ved Lov kan hæve enhver Dom, men at den dømmende Magt ikke ved nogensomhelst Dom kan give en Lov — saaledes at Lovgivningsmagten altsaa viser sig at være den overlegne, hævdede Krieger, at denne Betragtning, saa ofte den kom frem, burde modsiges. Den dømmende Myndighed hviler indenfor sit Omraade paa en grundlovsmæssig Hjemmel, der ikke kan rokkes af Lovgivningsmagten, og en lovlig afsagt Dom bør respekteres. Det er allerede foran anført, at han ikke nærrede Tvivl om, at der maatte tildeles Domstolene den Opgave at afgøre Spørgsmaal om Loves Grundlovsmæssighed. Under sin Lovgivningsvirksomhed tog han lejlighedsvis Ordet for Anerkendelsen af, at der bør indrømmes Domstolene virkeligt Raaderum for Behandlingen af de dem forelagte Anliggender. I et Lovforslag om Skibsregistrering forelaa der saaledes Forslag om Forelæggelse for Domstolene af de af Overtoldbestyrelsen ikendte Bøder, der saa skulde kunne godkendes eller forkastes. Krieger udtalte sig herimod,** »fordi Sagen derved bliver ført ind i en tvungen og unaturlig Tilstand, som kan virke uheldig, naar Domstolene hindres i at tage Hensyn til de muligvis senere oplyste Omstændigheder . . . den Tvang, der undertiden paalægges Domstolene i meget lignende Tilfælde, hvor man kun har at afgøre, om Paagældende skal frifindes, eller om en vis lovbestemt Straf skal anvendes paa ham, kan være i højeste Grad pinlig; man bør ikke i en vis Forstand overlade Sagen til Domstolene men dog indsnøre deres Afgørelse uden Nødvendighed inden visse Grænser«. Paa den anden Side var han fri for radikale Anskuelser med Hensyn til i forøget Om-

* Rigsraadstidende 1859, Sp. 1325.

** Landstingstidende 1866—67, Sp. 699.

fang at gøre Domstolene til Ledere af Retsudviklingen. Under Straffelovsbehandlingen udtalte han saaledes,* at han ikke ansaa det for heldigt, naar Forholdenes Udvikling fører med sig, at Domstolene bliver dem, der saa at sige vilkaarligen forandrer hele Lovgivningen. At Domstolene saaledes ikke hos os har faaet Myndighed til i Tidens Løb selv at omdanne de forældede Straffebestemmelser, havde paa den anden Side ført til en vidtstrakt Anvendelse af Benaadningsmyndigheden, som han ansaa for uheldig.

Udenfor Højesterets Voteringsprotokoller foreligger der formentlig ikke nærmere Oplysninger til Karakterisering af Kriegers Virksomhed som praktisk Dommer. Jeg mener at erindre mundtlige Udtalelser af min afdøde Fader, der gik i Retning af, at Beskæftigelsen med Domstols-spørgsmaalenes mange Detailler i Længden var faldet Krieger trættende, noget der kun vilde være naturligt efter hans juridiske Anlæg og den Udvikling, disse havde faaet i Aarenes Løb, inden han sprang ind i den dømmende Virksomhed. Naar han i 1880 efter Mouriers Død afslog Stillingen som Justitiarius i Højesteret, har dette foruden med »Alderens Tryk«** vel ogsaa staaet i Forbindelse med, at denne Virksomhed ikke havde hans højeste Interesse.

Opgaven for den af Krieger ledede anden — »store« — Proceskommission var at udarbejde Forslag til Omordning af saavel den civile som den kriminelle Retspleje. Den første Proceskommission af 1857 havde afgivet Betynkning over de af Mourier i 1852 og Hother Hage i 1857 udarbejdede Udkast til Strafferetsplejens Ordning. I 1859 var et nyt Udkast hertil udarbejdet af Departementschef Leuning, og i Aarene 1861, 1862, 1864 og 1867 var der dernæst dels af Hage dels af Regeringen forelagt Forslag til Strafferetsplejens Ordning overensstemmende

* Landstingstidende 1864—65, Sp. 19.

** Jfr. Bille i Biografisk Lexikon, IX S. 490.

med Grundlovens Fundamentalbestemmelser. Det blev altsaa nu erkendt, at Opgaven maatte stilles større, sigtende paa Omordning ogsaa af den borgerlige Retspleje. Kommissionen løste sin Opgave ved den i 1877 udkomne Betænkning med fuldstændige Lovudkast. Som bekendt lykkedes det ikke at skaffe Udkastene Lovskraft, og Lovforberedelsen skred videre gennem ny Kommissionsbehandling og under Træghed og passiv Modstand fra mange Sider. »Saa længe den bebudede Reform i Retsplejen — hvilken har en saa indgribende Betydning for den personlige Frihed, for Udviklingen af det statsborgerlige Liv, for Befæstelsen af Tilliden til Domstolene, for Udbredelsen af Agtelse for Loven og Nidkærhed for at opretholde den — ikke er bleven tilvejebragt, kan Grundloven,« hedder det i Folketingets Betænkning af 1863,* »ikke siges at være fuldstændig gennemført.« Ud fra denne Ide arbejdede Krieger med paa Opgavens Løsning som en af de mest nidkære, og takket være hin Generations Arbejde blev Reformerne til Virkelighed, om end først 70 Aar efter Grundlovens Givelse.

Enkelte Dele af den borgerlige Retspleje lykkedes det dog at reformere paa Grundlag af Kommissionens Arbejde ved Lovene om Konkurs, Udpantning og Skifte, af hvilke Krieger selv som Justitsminister gennemførte Konkursloven.

Foruden den trykte Betænkning foreligger der skrevne Forhandlingsprotokoller i 6 Bind** til Oplysning om Kommissionens Virksomhed, der iøvrigt i Kriegers Dagbøger følges af stadige Notitser vidnende om hans Iver for at komme gennem det store Stof. Kommissionen arbejdede meget energisk. Den 21. Marts 1868 holdtes det indledende Møde, og den 14. Juni 1877 var man naaet til Møde Nr. 237; derpaa holdtes den 22. September s. A.

* Folketingstidende 1862, Tillæg B Sp. 649.

** I Rigsarkivet.

Kommissionens sidste Møde, altsaa i 9¹/₂ Aar c. 25 Møder aarlig. Den 3. Juni 1870 meddelte Krieger, at han efter sin Udnævnelse til Justitsminister i det mindste foreløbig vilde vedblive at lede Kommissionens Forhandlinger, dog uden at deltage i Afstemningerne; ogsaa Klein fungerede som Medlem efterat være bleven Justitsminister.

Læsningen af Referaterne af Kommissionens Forhandlinger giver et livfuldt og fængslende Billede af disse Mænds Arbejde for at forberede Fornyelsen af vor Retsorganisation og Rettergang, der hvilede i det fast indarbejdede skriftlige System, dog med Undtagelse af Proceduren for Rigsretten og for Sø- og Handelsretten, hvor der var sket Fornyelse i moderne Retning. Særlig tiltrækkende bliver Læsningen ved de fremragende personlige Kræfter, der var knyttet til Foretagendet. Nellemann og Goos — sidstnævnte optraadte først paa Mødet den 11. Juli 1870 — var de bærende Kræfter henholdsvis paa Civilprocessens og Straffeprocessens Omraade. Klein var som Formand for Sø- og Handelsretten meget sagkyndig. Ussing, Rimestad, Nyholm og Hage repræsenterede iøvrigt Dommerstanden, Brock og Liebe Sagførerstanden; desuden var Borgmester i København, Etatsraad Larsen Medlem og fra et senere Tidspunkt Departementschef Ricard.

Kriegers Ledelse har sikkert været overlegen dygtig, jfr. Nellemanns Bemærkninger herom i hans Kriegerbiografi;* Kommissionen rummede jo ret store Modsætninger. Forhandlingsprotokollen giver ikke Indtryk af, at han videre stærkt blandede sig i Detailspørgsmaal, om han end stadig var med i Diskussionen. Naar Æmnet frembød konstitutionelle Sider, var han efter sin Sædvane særlig agtpaagivende. Ved Behandlingen af Fallitboer (Mødet den 2. Nov. 1869) ytrede han saaledes: »Vi

* Biografisk Lexikon, IX S. 493.

bør dog vogte os for at generalisere Fallit-Institutet altfor meget. Gør man dette Institut altfor almindelig tilgængeligt, da vil vist den Betragtning komme frem, at det vil indvirke paa Valgret og Valgbarhed, og at Institutet kunde misbruges for at berøve en Mand hans Valgbarhed.« Synspunktet har sin Interesse, om end de fleste vel vil finde den omtalte Fare ret fjertliggende.

Som det var at vente, ytrer han sig med Interesse om Nævningespørgsmaal. Under en af de første Forhandlinger, i Mødet den 10. Juni 1868, bemærker han i Almindelighed, at naar man indfører Nævninger, er Tanken at tilvejebringe de bedste Garantier for Retsshaandhævelsen altsaa ogsaa for, at de skyldige straffes. Overfor et Forslag fra Rimestad (Mødet den 24. Juni s. A.) om at lade Dommerne i Forening med Nævningerne drøfte og afgøre Skyldspørgsmaalet og derefter at lade dem behandle Strafadmaalingen alene hævdede Krieger, at Grundloven har tænkt sig en Adskillelse mellem Nævninger og Dommere, et Synspunkt der tiltraadtes af Nellesmann, Hage og Nyholm.

Den følgende Dag indvendte Nellesmann mod en Bemærkning fra Krieger om, at efter Tanken i Nævninginstitutionen skal ingen kendes skyldig, medmindre det lykkes den retslærde Dommer at overbevise Nævningerne om hans Skyld, at hvis denne Opfattelse laa til Grund for det foreliggende Udkast, maatte det have bestemt, at Dommerne kunde afsige Dommen alene, naar Resultatet blev Frifindelse, og at Nævninger kun skulde tilkaldes, naar Dommerne fandt Vedkommende skyldig, hvorhos det maatte være paalagt Dommerne ligeoverfor Nævningerne bestemt at udtale deres Mening om Beviset. Overfor dette advarede Krieger mod Konsekvensmageri og ytrede, at ved den af Nellesmann antydede Ordning vilde man gaa glip af den Fordel, at Skyldig-Erklæringen aldrig udgaar fra Dommerne. Han saa — Mødet

den 24. Juni s. A. — Institutionens Betydning deri, at den muliggjorde at holde Dommerne rene i politiske Kampe. Om Nævningernes personlige Stilling og Egenskaber bemærkede Krieger — Mødet den 18. s. M. — at han var betænkelig ved at tage Nævninger efter Folketingsvalglisten; det maatte i Principet fastholdes, at Betingelserne for at være Nævning var andre og strængere end for at være Vælger. I Tilslutning til Krieger, der i Mødet den 11. s. M. havde udtalt, at der paa ingen mulig Maade maatte tillægges Nævningerne Diæter, bemærkede Nellesmann den 18. s. M., at skulde Nævningerne have Diæter, maatte man hellere undvære den hele Institution, som forøvrigt formentes at være af tvivlsom Værdi.

Paa andre Omraader var han mere konservativ. Straks i det første Møde udtalte han sig saaledes for vejledende Regler med Hensyn til Bevisbedømmelsen. Under den fortsatte Drøftelse af dette Æmme den 3. og 4. Juni bemærkede han: »Vi Danske bør i det hele taget vogte os for i enhver Retning at kaste alle Baand bort,« og han udviklede, at Lovgiveren med Hensyn til Bevisreglerne bør træffe alle de Forsigtighedsregler, som kan træffes. Parterne trænger til nogen Beroligelse i Lovene for ej ganske at prisgives til Dommeren. Han ønskede derfor ikke D. L.s Regel i 1—13—1 om fuldt Vidnebevis ophævet og var tilbøjelig til at foreskrive Dokumenter som nødvendigt Bevis for flere Retshandler navnlig om faste Ejendomme. Paany i Mødet den 29. April bemærkede han, at han dog maatte lægge Vægt paa at have nogle Regler om Bevis dels for ikke at gøre Folk altfor ængstelige ved en komplet Regelløshed, dels fordi vore Dommere ikke vil staa med de engelske Dommers Autoritet og Dygtighed. Særlig i Nævningesager lægger han Vægt paa, at der er visse Regler, hvortil der ovenfor Nævningerne kan henvises til Imødegaaelse af,

hvad der under Sagen er fremført for at bestemme Nævningernes Beslutning.

Det staar i Samklang med det nys anførte, naar Krieger under Drøftelsen den 13. Juni 1874 om Dommerens Ledelse af Forundersøgelsen ytrede, at han ikke i Almindelighed ansaa Landets Retsbetjente for synderlig kompetente Dommere, og at de ikke vilde kunde frigøre sig for tilvante Indtryk.

En Side af Reformen, der laa ham paa Sinde, var Hævdelsen af Domstolenes Selvstændighed overfor Administrationen. Den 12. Januar 1869 drøftedes Ordningen af en Bevillingsmyndighed med Hensyn til Tilstedelse af Appel fra Kollegialretterne til Højesteret. Krieger anbefalede at lade denne Myndighed udøve af Højesteret d. v. s. af Formanden i Forbindelse med to Medlemmer ikke — som af Brock ønsket — af Justitsministeren; Dommerne, ytrede han, vil være mere kvalificerede til at afgøre slige Spørgsmaal end en Departementschef eller Kontorchef i Ministeriet. Han fremsatte den 27. Februar s. A. den Tanke, at det kunde overlades Landsretterne — ved et Udvalg eller helst ved een Dommer — at tage Bestemmelse om Anklagen — ogsaa for at give disse Retter noget at gøre. I denne Forbindelse kan bemærkes, at man regnede med mærkelig lave Tal i Oversigten over Retsagerne. I første Møde opgjorde Klein saaledes Antallet af større civile Sager, der vil komme til mundtlig Procedure i første Instans, til 300 aarlig for hele Landet. Om Anklagen ytrede Krieger nærmere, at han ikke vilde have saa meget imod at henlægge Anklagemyndigheden under Amterne, idet han frygtede, at denne under det nye System ikke skal kunne hævde sin Stilling. »Erfaringen viser, at der vil komme til at udvikle sig et vist politisk Element i Anklagemyndigheden, og det er derfor af Vigtighed, at den ikke bliver afhængig af Regeringen. Amtmanden er en Person, som en Minister vil betænke sig

paa at befale, hvad det skal være. Stillingen bliver en ganske anden, naar Anklagemyndigheden overdrages til en Person, som kun er Anklager. Jeg er kort sagt bange for de Justitsministre, vi kan faa, (vi kan faa en lidenskabelig hensynsløs Minister, hvis Befalinger Overanklageren er nødt til at adlyde). Der er vel visse Tilfælde, i hvilke Justitsministeren maa kunne fordre Aktion anlagt, men man kan ikke sige, at Anklagemyndigheden ubetinget hører ind under den eksekutive Magt cfr. ogsaa England, hvor man trods alle Stormløb endnu holder paa Anklagejuryen.« I Mødet den 15. April udtalte han, at der ligger en vægtig Garanti mod ugrundede Anklagebeslutninger deri, at Overanklageren selv skal udføre Sagerne for Retten.

Med Hensyn til den i Offentligheden liggende Retsgaranti udtalte han — Mødet den 8. April 1869 — at der, naar Rettens Dør lukkes, bør gives Sigtede Ret til at fordre, at nogle anstændige Personer indlades og bivaaner Retsmøderne.

Krieger udtalte sig bestemt mod at svække Garantierne for Højesteretsafgørelsernes Godhed. Han fandt et Forslag om at gaa ned under et Dommerantal af 9 for »højest betænkeligt« jfr. Mødet den 12. Juni 1868. »Vil man gaa under 7«, tilføjede han, »er det at sige, at vi ikke længere har Raad til nogen Retspleje i Danmark.«

IV

KRIEGERS Arbejde i Proceskommissionen blev udført i en Tidsperiode, der ikke var gunstig for store Reformere. Den reviderede Grundlov af 1866 arbejdede dengang trægt under Spænding mellem Lovgivningsmagtens Faktorer. Des større Anerkendelse skylder Eftertiden det Arbejdsmod, der fik Krieger til at paatage sig at lede Planlæggelsen af hele den nye Retspleje, den borgerlige saavel som Strafferetsplejen. Selv om han ikke personlig udarbejdede nogen Del af Forslagene, var han hele Foretagendets fremadrivende organisatoriske Kraft. Overfor en saadan, overfladisk set upraktisk Opgave, der ogsaa var besværlig derved, at Ordningen under Mangelen paa egne Erfaringer tildels maatte opfattes ad ren teoretisk Vej, behøvedes der en stærk Tro paa Sagens Betydning, en Tro der kun kunde vindes ved en dyberegaende historisk og social Forstaaelse. Medens adskillige Lovgiverarbejder i hine Aar kun bar ringe Frugt i Forhold til Møjen, blev der her lagt en Spire, hvorfra Eftertiden — for at bruge Kriegers Ord om Stænderanordningen i Forhold til Grundloven — engang skulde se et højt Træ vokse op.

Et lignende Forhold var tilstede med Hensyn til Kriegers Arbejde for fællesskandinavisk Lovgivning, hvorefter her til Slutning skal gøres nogle Bemærkninger. Denne Ide at udforme Landets Lovgivning i Overensstemmelse med de kulturbeslægtede Nabostaters og under et Samarbejde med disses Retskyndige, synes næsten altfor smuk for Virkeligheden, og naar den dog er blevet til

Virkelighed, er det blandt vore Jurister først og fremmest Krieger, der skal nævnes som Banebryderen.

Det er igen her i det forberedende Arbejde, vi finder Krieger. Udarbejdelsen i vedkommende Kommisioner af de i hans Tid udkomne fællesskandinaviske Love — Vekselloven, Firmaloven og Søløven — tog han ikke Del i. Hans Indsats faldt paa det første forberedende Stadium i Tilvejebringelsen af det litterære Grundlag og Indledningen af personlig Forhandling mellem Landenes Jurister.

Juristmøderne kom i Tid først, nemlig allerede i 1872. Da disse er en endnu bestaaende Institution, medens det litterære Arbejde er afsluttet — om der end kunde være Grund til at genoptage det — skal her først siges nogle Ord om dette sidste.

Til den af Professor Aagesen i 1876 udgivne »Fortegnelse over Retssamlinger, Retslitteratur m. m. i Danmark, Norge, Sverig og til Dels Finland med Angivelse af vigtigere Lovbud fra en forholdsvis senere Tid« havde Krieger, som det fremgaar af Forordet, ydet væsentlig Bistand. Det drejede sig jo her om at tilvejebringe det første Hjælpemiddel for Brugen af de andre Landes juridiske Litteratur. »Hvor møisommeligt maa dog ikke Steen lægges paa Steen!« udbryder Krieger* om dette Arbejde, der som deslige Katalogarbejder har været ligesaa besværligt og selvornægtende som nyttigt. Ved denne Tid — Slutningen af Aaret 1875 — indeholder Dagbøgerne** Bemærkninger om Forhandlinger med forskellige, navnlig den norske Professor Aschehoug om Retsencyklopædien, dette store litterære Foretagende, der skulde indeholde sammenstillede Fremstillinger af dansk, norsk og svensk Ret. Udgivelsen begyndte i 1878 med Deuntzers

* Dagbøgerne, VI S. 116.

** Sammesteds, S. 82, 108, 114.

Fremstilling af Familie- og Arveretten, og med Undtagelse af Goos', først i 1899 udkomne Fremstilling af Strafferettens specielle Del blev Værket ført jævnt frem og afsluttet i 1890. De danske Forfattere, der ydede Bidrag, var foruden de nævnte Matzen og N. Lassen (Tingsretten) samt Ipsen (Processen). Krieger staar sammen med Aschehoug og K. J. Berg som Udgiver af Nordisk Retsencyklopædi, og det fremgaar af Fortalerne og andre Vidnesbyrd,* at dette var Udtryk for et stadigt Medarbejderskab. Kriegers Evne til at samarbejde og skabe Samarbejde havde her sat en smuk Frugt.**

Retsencyklopædiens Bestemmelse var at skabe et saadant gensidigt Kendskab til Lovgivningen i de skandinaviske Lande, uden hvilket Juristernes nærmere Forhandlinger altfor ofte vilde vise sig ufrugtbare. Juristmøderne skulde foruden at bringe Juristerne sammen virke som foreløbige Orienteringer med Hensyn til mulige Æmner for lovgivningsmæssigt Samarbejde. For Trangen til et saadant gav Krieger veltalende Udtryk under Forhandlingen om Møntreformen.*** »Den Følelse af Lidenhed,« ytrede han, »som maa gøre sig gældende hos enhver, der i en eller anden praktisk Retning har Opfordring til at drøfte vore Forhold, kan af og til — i det mindste for mig — være saa knugende, at det har noget i høj Grad velgørende, naar man ser Mulighed for i en praktisk vigtig Retning at komme til at sætte sig i det rette Forhold til et større Omraade, saaledes at man paa dette Omraade kan staa Last og Brast, uden at det dog paa nogen Maade træder vor Selvstændighed for nær.«

Det ydre Stød til de nordiske Juristmøder blev givet ved Industriudstillingen i København i 1872, idet det fra svensk Side blev foreslaaet at forbinde Besøg ved denne

* Niels Lassen: Erindringer, II (1919) S. 92.

** Jfr. Francis Hagerup i Tdskr. for Retsvidenskab 1900, S. 435 ff.

*** Folketingstidende 1872-73, Sp. 1079.

med et saadant Møde. Krieger var Medlem af den danske Bestyrelsesafdeling, og til at virke for Tilslutning til og bane Vej for disse Møder havde han ganske særlige Forudsætninger ved sine mange Forbindelser med norske og svenske Universitetslærere og Politikere. Ved den Interesse han altid havde lagt for Dagen for Udbredelse af Kendskab til norsk og svensk Ret og ikke mindre ved sin Position som vor første parlamentariske Jurist var Krieger den utvivlsomme Førstemand paa dette Omraade. Han præsiderede da ogsaa som Formand ved Møderne i Danmark, nemlig det første i 1872 og det fjerde i 1881 hvorimod han ved det syvende i 1890 undslog sig for det ærefulde Hverv. Nærmere at gaa ind paa Juristmødernes Historie vilde her føre for vidt. Som alt berørt modnedes Frugterne tidligt nok til at vise, at Krieger her havde viet sine Kræfter til en Opgave, der bar Fremtid i sig.

Kriegers sidste juridiske Ydelse er Oprettelsen af det Finneske Legat, hvortil hans efterladte Midler blev anvendt. Gennem Legatets Navn mindes han sin norskfødte Moder, der »tidlig havde bestemt ham til Studeringer,« og Fundatsens Regler afspejler hans ligelige historiske og juridiske Interesser, hans danske og hans fællesnordiske Patriotisme.

Saaledes vedbliver A. F. Krieger, idet han lader sit eget Navn træde i Skyggen, at yde sin Støtte til de Ideer og Bestræbelser, som var hans Livs Indhold.

