

## U.1959B.24

## Statsforfatningsret 21.3, Strafferet 1.9

## En grundlovstridig dom? („Tøbrudsdommen“)

Af professor, dr. jur. et phil. Alf Ross.

Den 27. september 1957 afsagde Københavns Byrets 16. afdeling dom i en sag, der var anlagt af Esbjerg Jernstøberi og Maskinfabrik A/S mod Justitsministeriet vedrørende et erstatningskrav på kr. 1.903,10. Dommen lød på frifindelse, og sagsøgerne blev pålagt sagsomkostninger. Den 1. april 1958 blev afgørelsen af Østre Landsrets IX. afdeling stadfæstet i henhold til dens grunde, ligesom også her appellanterne blev pålagt sagsomkostninger. Dommen er refereret i U. f. R. 1958 A p. 955. De efterfølgende bemærkninger støtter sig på en fuldstændig udskrift af byrettens dombog og appelsagens ekstrakter. Sagen drejer sig om følgende.

„I begyndelsen af marts 1956 skulle sagsøgerne, Esbjerg Jernstøberi og Maskinfabrik, A/S, levere et fabriksanlæg til fiskemelsfabrikken „Thyborøn A/S“ i Thyborøn og havde antaget Zoneredningskorpsets Esbjerg afdeling til at udføre transporten af maskindele fra Esbjerg til Thyborøn.

Den 27. februar 1956 ansøgte Zoneredningskorpset på sagsøgernes vegne politimesteren i Esbjerg om tilladelse til transport af en kedel og en tørretromle til bestemmelsesstedet på en speciel blokvogn fra A/S Carl Nielsen, Odense. Det oplystes i ansøgningen, at kedlen var 3,5 m lang, 3,5 m bred og 3,5 m høj og vejede 20 tons; medens tørretromlen var 10 m lang, 2,9 m i diameter og vejede cirka 18 tons.

Den 28. februar 1956 sendte politimesteren Zoneredningskorpset følgende tilladelse:

'Der meddeles Dem herved tilladelse til i dagene 1. og 2. marts 1956 at transportere 1 kedel (3,5 m + 3,5 m + 3,5 m, vægt 20 tons) fra Esbjerg til Thyborøn, samt nogle dage senere 1 tørretromle (10 m + 2,8 m, vægt 18 tons) over samme strækning.

Tilladelsen, der efter indhentet sanktion er udfærdiget herfra gældende for samtlige af transporten omfattende politikredse, er iøvrigt betinget af...'

Kedlen blev herefter transporteret på en blokvogn som planlagt 1. marts 1956 fra Esbjerg til Thyborøn.

Flytningen af tørretromlen påbegyndtes mandag den 5. marts 1956 kl. 7-7,30, men da transporten nåede frem til Skjern samme dag ved 14-tiden, blev den standset af det stedlige politi. Anledningen hertil var, at det ved en af Ministeriet for offentlige Arbejder den 3. marts 1956 i medfør af færdselslovens § 57, stk. 8, udfærdiget bekendtgørelse om kørselsrestriktioner i tøbrudsperioden 1956 blandt andet var blevet forbudt at køre med køretøjer, der var således belæssede, at noget akseltryk oversteg 6 tons, og at politiet skønnede, at blokvognen med tørretromlen var så tung, at akseltrykket overskred den i bekendtgørelsen angivne grænse.

Sagsøgerne forhandlede i de følgende dage med politiet og vejmyndighederne om transportens fortsættelse, og den 7. marts blev tilladelse hertil givet blandt andet på vilkår, at cirka 3 tons blev afmonteret, og at en Vejassistent skulle følge med transporten.

Med hensyn til den omtalte tøbrudsbekendtgørelses ikrafttrædelsestidspunkt er det i

## 25

bekendtgørelsens § 2 bestemt, at den træder i kraft mandag den 5. marts 1956 kl. 6 morgen. På foranledning af Ministeriet for offentlige Arbejder bragte radioavisen i udsendelserne lørdag den 3. marts kl. 18,45 og mandag den 5. marts kl. 18,45 og kl. 22 en fuldstændig gengivelse

af bekendtgørelsens indhold, og en meddelelse af samme ordlyd blev den 3. marts udsendt gennem Ritzaus Bureau til samtlige danske dagblade. Bekendtgørelsen blev i sin helhed trykt i Lovtidende den 7. marts.

Da sagsøgerne mener, at transporten ulovligt er blevet standset, og at politimesteren i Ringkøbing ved Justitsministeriet må være ansvarlig for det herved forvoldte tab, har sagsøgerne under nærværende sag påstået Justitsministeriet dømt til betaling af 1903 kr. 10 øre med renter 5% årlig fra sagens anlæg til betaling sker, hvilket beløb fremkommer således:

merudgift til leje af blokvogn m. v.	kr. 482,00
yderligere Vognmandsudgifter	kr. 468,00
arbejds løn i Thyborøn	kr. 168,00
telefonsamtaler	kr. 150,00
kørselsomkostninger	kr. 135,10
dagbøder	kr. 500,00
	kr. 1903,10

Sagsøgte har nedlagt påstand, principalt om frifindelse, subsidiært om frifindelse mod betaling af et mindre beløb efter rettens skøn[1]."

Sagen blev af sagsøgerne procederet på forskellige synspunkter. Det blev dels hævdet, at bekendtgørelsen ikke omfattede blokvognskørsel. Videre *at* tilladelsen var givet uden begrænsninger og måtte forstås som en dispensation ikke alene fra reglerne vedrørende køretøjets omfang og læs, men også fra forskrifterne i færdselslovens § 48, jfr. § 45, om at intet akseltryk må overstige 8 tons; *at* politiet har været uberettiget til at tilbagekalde en sådan tilladelse; *at* i hvert fald politimesteren i Ringkøbing har været inkompetent til at tilbagekalde den af politimesteren i Esbjerg meddelte tilladelse; *at* tilladelsen ej heller kunne anses for bortfaldet på grund af bristende forudsætninger, og *at* en tilbagekaldelse i hvert fald kun kunne ske med fremtidig virkning, således at en allerede påbegyndt transport ikke kunne standses. Disse argumenter rejser forvaltningsretlige spørgsmål af principiel interesse, men ligger udenfor hvad jeg ønsker at udtale mig om.

Sagen blev desuden procederet på det synspunkt, at tøbrudsbekendtgørelsen først trådte i kraft med sin kundgørelse i Lovtidende den 7. marts 1956 og derfor ikke kunne håndhæves overfor borgerne før dette tidspunkt og altså ikke som sket den 5. marts ved 14-tiden. Det er alene denne side af sagen der vil blive drøftet.

Der kan næppe være tvivl om, at når Lovtidendeloven og andre love taler om, at en lov eller anordning „træder i kraft“ til et vist tidspunkt, så menes hermed, at loven fra og med (men også først fra og med) dette tidspunkt kan og skal håndhæves af domstolene og andre retsnavsende myndigheder, f.eks. politiet. At sige: „denne lov er vel endnu ikke trådt i kraft, men skal ligefuldt håndhæves af myndighederne“, ville simpelthen være en urimelighed, en *contradictio in adjecto*. Der er da heller ikke nogen af de i denne sag implicerede parter der har givet udtryk for en herfra afvigende opfattelse[2].

Da det nu heller næppe kan bestrides, at politiet håndhævede bekendtgørelsen af 3. marts 1956, da det den 5. marts ved 14-tiden standsede transporten, bliver spørgsmålet der står til afgørelse det enkle, hvornår

tøbrudsbekendtgørelsen trådte i kraft, specielt om den var trådt i kraft den 5. marts 1956 ved 14-tiden.

Vedrørende retsreglers ikrafttræden gælder der, og må der af retssikkerhedshensyn gælde, præcise, formelle regler. Det kan derfor undre, at der under denne sag blev hævdet tre forskellige opfattelser - repræsenteret af henholdsvis (a) Ministeriet for offentlige Arbejder; (b) sagsøgerne og (c) Justitsministeriet og retten - vedrørende spørgsmålet om, hvornår bekendtgørelsen trådte i kraft.

*ad (a). Ministeriet for offentlige Arbejder.* I en under sagen fremlagt skrivelse af 1. marts 1957 fra ministeriet til kammeradvokaten udtales det:

„... I denne anledning skal man meddele, at den omhandlede bekendtgørelse om kørselsrestriktioner blev udstedt for at søge undgået, at skaderne på vejnettet ved det pludseligt indtrådte tøbrud skulle antage et lige så

## 26

betydeligt omfang som i foregående år, og at det derfor af samfundsokonomiske grunde var nødvendigt, at bekendtgørelsens regler trådte i kraft og håndhævedes fra det tidligst mulige tidspunkt. Ministeriet traf derfor bestemmelse om, at bekendtgørelsen skulle træde i kraft den 5. marts 1956 kl. 6 morgen, uanset at bekendtgørelsen først ville kunne offentliggøres i lovtidende den 7. marts 1956. Det bemærkes i denne forbindelse, at der efter ministeriets opfattelse i færdselslovens prgf. 57, stk. 10, er hjemmel til at anvende enhver fyldestgørende form for bekendtgørelse af bestemmelser, truffet i henhold til denne paragraf, og at vejdirektoratet foranledigede bekendtgørelsen offentliggjort i pressens radioavis om aftenen den 3. marts, i udsendelserne den 4. marts og i dagspressen den 4. marts 1956."

Jeg tror, at det på dette grundlag må være berettiget at præcisere de opfattelser der ligger til grund for ministeriets udtalelse i følgende sætninger:

(1) En lov eller anordning træder normalt i kraft i overensstemmelse med lovtidendelovens regler herom, altså ugedagen efter dens kundgørelse i Lovtidende.

(2) Dette gælder ifølge lovtidendeloven kun „forsåvidt den [loven eller anordningen] ikke indeholder nogen herfra afvigende bestemmelse". Den afvigende bestemmelse kan specielt gå ud på, at retsreglen skal træde i kraft til et *tidligere* tidspunkt end ugedagen efter kundgørelsen, *dog aldrig til et tidspunkt der ligger forud for kundgørelsen*[3].

(3) Afvigelse fra den i lovtidendeloven foreskrevne kundgørelsesmåde kan ske ved lov.

(4) Sådan lovhjemmel, dækkende den foreliggende bekendtgørelse, findes i færdselslovens § 57, stk. 10.

*ad b. Sagsøgerne.* Disses opfattelse af ikrafttrædelsesproblemet fremgår af følgende citat af dommen:

„Med hensyn til tøbrudsbekendtgørelsens ikrafttræden har sagsøgerne nærmere anført, at formodningen må være for, at bekendtgørelsen ikke er trådt i kraft før kundgørelse i henhold til lovtidendeloven af 25. juni 1870 har fundet sted. Færdselslovens § 57, stk. 10, hvorefter bestemmelser af den i lovens § 57 omhandlede art kan håndhæves ved postering af politi, tilkendegives ved afmærkning eller i særlige tilfælde kan bekendtgøres ved anden fyldestgørende form for bekendtgørelse, angår kun lokalt begrænsede forskrifter og kan ikke fortolkes som en ændring af lovtidendeloven. De i radioavisen og dagspressen givne meddelelser om bekendtgørelsen kan derfor ikke anses som lovlig kundgørelse af denne, hvorfor bekendtgørelsens forbudsbestemmelser ikke lovligt har kunnet håndhæves før indrykningen i Lovtidende den 7. marts."

Heri ligger formentlig, at sagsøgerne er enig med Ministeriet for offentlige Arbejder i sætningerne (1)-(3), men ikke (4), det sidste med den begrundelse, at hjemmelen i færdselslovens § 57, stk. 10, ikke dækker en bekendtgørelse som den foreliggende.

*ad c. Justitsministeriet og retten.* Justitsministeriets opfattelse fremgår af følgende passus i dommen:

„Hertil har sagsøgte blandt andet anført, at bekendtgørelsens ikrafttrædelsestidspunkt ifølge dennes § 2 er fastsat til mandag den 5. marts 1956 kl. 6 morgen, og at forbudet derfor kan håndhæves fra dette tidspunkt, hvadenten bekendtgørelsen anses for kundgjort ved den i medfør af færdselslovens § 57, stk. 10, foretagne offentliggørelse forinden i presse og radio eller kundgørelsen antages først at være sket ved trykningen i Lovtidende

Heri ligger, at Justitsministeriet er enig med Ministeriet for offentlige Arbejder i sætningerne (1) og (3), ikke udtaler sig om (4), og er uenig i (2). Justitsministeriet giver nemlig udtryk for den mening, at bekendtgørelsens ikrafttrædelsesklausul må respekteres, uanset at kundgørelsen ikke har fundet sted til det tidspunkt der angives i klausulen som ikrafttrædelsestidspunktet. En lov eller anordning kan altså efter Justitsministeriets opfattelse træde i kraft uden at være kundgjort.

Såvidt jeg kan forstå, er det denne opfattelse, retten slutter sig til, men dette står mig dog ikke ganske klart[4]. Det hedder herom i dommen:

## 27

„Endelig skal retten med hensyn til politiets ret til standsning af blokvoغنstransporten på det pågældende tidspunkt, mandag den 5. marts 1956 cirka kl. 14, udtale følgende:

Meddelelserne i radio og dagspressen indeholdt en fuldstændig gengivelse af bekendtgørelsens indhold i jævne ord; men ikke bekendtgørelsens ordrette tekst. Bekendtgørelsens nøjagtige og officielle ordlyd blev først offentliggjort i Lovtidende den 7. marts. Retten kan herefter ikke antage, at offentliggørelsen i radio og presse skulle træde i stedet for den sædvanlige kundgørelse i Lovtidende.

Retten kan imidlertid ikke være enig med sagsøgerne i, at politiet har handlet retstridigt over for dem ved at påse tøbrudsbekendtgørelsens regler overholdt før indrykningen i Lovtidende og lægger herved vægt på, at bekendtgørelsen udtrykkelig fastsætter ikrafttrædelsestidspunktet til mandag den 5. marts kl. 6, og at omgående indgriben må antages at have været påkrævet for al beskytte betydelige samfundsværdier mod ødelæggelse, at bekendtgørelsens indhold og ikrafttrædelsestidspunktet var bragt til offentlighedens og myndighedernes kundskab gennem radio og dagspressen, at politiet må antages at have beføjelse til regulering på stedet af færdselen ved fare for vejbeskadigelse samt at der efter tøbrudsbekendtgørelsens nedsættelse af højstegrænsen for akseltryk fra 8 tons til 6 tons var svigtet en afgørende retlig forudsætning for den tidligere meddelte polititilladelse."

Den første udtalelse vedrørende bekendtgørelsens offentliggørelse over radioen og i pressen viser, at retten ikke deler den af Ministeriet for offentlige Arbejder hævdede anskuelse, hvorefter bekendtgørelsen er trådt i kraft ved meddelelsen i radio og presse. For så vidt er retten på dette punkt enig med sagsøgerne. Men begrundelsen er en anden, nemlig ikke at hjemmelen ikke dækker det foreliggende tilfælde, men at kundgørelsen ikke, som færdselslovens § 57, stk. 10, kræver det, har været fyldestgørende[5]. Det betones jo, at meddelelsen i radio og presse ikke omfattede bekendtgørelsens „nøjagtige og officielle ordlyd", og det siges, at det „herefter" ikke kan antages, at denne offentliggørelse skulle træde i stedet for den sædvanlige kundgørelse i Lovtidende.

Retten må herefter gå ud fra, at det er lovtidendelovens almindelige regler der er afgørende for bekendtgørelsens ikrafttræden. Da den mener, at politiet ikke har handlet retstridigt ved „at påse tøbrudsbekendtgørelsens regler overholdt" den 5. marts 1956 ved 14-tiden, må den videre gå ud fra, at bekendtgørelsen var trådt i kraft på dette tidspunkt. Hvornår er da bekendtgørelsen efter rettens opfattelse trådt i kraft? Skønt det ikke siges udtrykkeligt, kan jeg ikke se rettere, end at retten må dele Justitsministeriets opfattelse: bekendtgørelsen er i overensstemmelse med sin egen ikrafttrædelsesklausul trådt i kraft den 5. marts kl. 6, idet denne klausul har gyldighed uanset at bestemmelsen på det tidspunkt ikke var lovligt kundgjort. Hermed stemmer det, at dommen

som første led i sin begrundelse henviser netop til ikrafttrædelsesklausulen.

Når jeg efter denne analyse går over til en vurdering, vil jeg ikke hæfte mig ved, hvorvidt Ministeriet for offentlige Arbejder har ret eller ej i den anskuelse, at der i færdselslovens § 57, stk. 10, er hjemmel for afvigende kundgørelsesmåde der dækker den foreliggende bekendtgørelse. Dette er et sidespor, et konkret fortolkningsproblem, der ikke berører de principielle problemer om loves og anordningers ikrafttræden. Lad mig blot kort sige, at jeg tror man må give sagsøgerne medhold i, at hjemmelen ikke dækker en generel retsanordning som den foreliggende, medens jeg derimod er uenig med dommen i den betragtning, at meddelelsen i radio og presse, hjemmel forudsat, ikke skulle være fyldestgørende fordi den ikke omfattede bekendtgørelsens nøjagtige og officielle ordlyd[6].

Det afgørende spørgsmål er om en lov eller anordning - som antaget af Justitsministeriet og retten - kan bestemme at skulle træde i kraft til et tidspunkt der ligger forud for kundgørelsen.

Dette spørgsmål må efter min mening

## 28

besvares klart benægtende. For anordningers[7]vedkommende fordi en bekræftende besvarelse ville stride såvel mod lovtidendeloven som mod grundloven.

a. *Lovtidendeloven.* Da en anordning ikke af egen kraft kan modificere en lov, in casu lovtidendeloven, beror dens evne til at gøre afvigelse fra lovtidendelovens hovedregel (om ikrafttræden ugedagen efter kundgørelsen) helt og holdent på den hjemmel for afvigelse lovtidendeloven selv indeholder. Den pågældende passus i loven lyder i sin helhed således:

„Fra det nævnte Tidspunkt (1. januar 1871) af bortfalder den hidtil foreskrevne Thinglæsning af Love og Anordninger, hvorimod disses Offentliggørelse igjennem Lovtidende bliver den bindende Bekjendtgørelsesform. Den paagjældende Lov eller Anordning træder, forsaavidt den ikke indeholder nogen herfra afvigende Bestemmelse, i Kraft Ugedagen efter den Dag, da det Nummer af Lovtidende, hvori den bekjendtgøres, er udgivet.“

Forholdet er altså det at man i 1870 gik over til en ordning hvorefter ikrafttrædelsen af en lov eller anordning blev knyttet til indrykningen i Lovtidende. Man bestemte at kundgørelsen normalt ikke umiddelbart skulle medføre ikrafttrædelse, men først efter en frist af 8 dage, d.v.s. denne frist skulle gælde med mindre (loven eller) anordningen indeholdt „afvigende bestemmelse“. Det forekommer mig nu ret lige til at denne afvigende bestemmelse kun kan gå ud på at fristen forlænges eller forkortes, derimod ikke at anordningen skal træde i kraft uden at være kundgjort. Når der i lovteksten tales om „den paagjældende Lov eller Anordning“ går dette tydeligt tilbage på en lov eller anordning der er kundgjort i Lovtidende. Meningen er oplagt at kundgørelsen er den nødvendige forudsætning for ikrafttrædelsen. Denne indtræder efter en frist der kan forlænges eller afkortes, men kan ikke indtræde uden kundgørelse. Det ville jo også være ret absurd at indføre en kundgørelsesordning bestemmende for ikrafttrædelsen og samtidig bemyndige anordninger til at bestemme at de skulle træde i kraft uanset at de endnu ikke er kundgjort.

Når man overhovedet er kommet ind på den tanke at den „afvigende bestemmelse“ også skulle kunne gå ud at fastsætte ikrafttrædelsen til et tidspunkt der ligger forud for kundgørelsen hænger det måske sammen med, at man på uklar måde opfatter forholdet som om der forelå tilbagevirkende kraft. Men det er noget ganske andet. Tilbagevirkende kraft vil sige at loven (anordningen), når den efter at være trådt i kraft anvendes af myndighederne, finder anvendelse på retsstiftende kendsgerninger der ligger forud for ikrafttrædelsestidspunktet. Her er der ikke tale om at kundgørelsen i Lovtidende d. 7. marts på nogen måde virker tilbage. Det spørgsmål der skal afgøres er om politiet den 5. marts 1956 ved 14-tiden havde ret til overfor en borger at håndhæve

en bestemmelse der på det tidspunkt ikke var kundgjort i Lovtidende. Enten har politiet i handlingens øjeblik ret hertil eller også har det det ikke. Afgørelsen kan ikke bero på hvad der senere sker den 7. marts. Efter Lovtidendelovens regler må svaret blive at en anordning der ikke er kundgjort ikke er trådt i kraft og altså ikke kan håndhæves overfor borgerne.

b. *Grundloven.* Lovtidendelovens ordning er en gennemførelse af grundlovens krav om kundgørelse. I grdl. § 22, 2. pkt. siges det: „Kongen befaler lovens kundgørelse (og drager omsorg for dens fuldbyrdelse).“ Hermed er kundgørelse af loven uden tvivl gjort til en pligt for regeringen eller i hvert fald vedkommende minister. Men der er ikke sagt noget om hvorvidt kundgørelsen blot er en ordensmæssig foranstaltning eller et nødvendigt led i lovgivningsproceduren uden hvilket loven ikke kan afføde sine retsvirkninger som lov. Det sidste må antages i den forstand at kundgørelsen er den nødvendige betingelse for at loven kan træde i kraft.

Det siger sig selv at domstole og andre myndigheder ikke kan anvende en lov de ikke har kendskab til. Bortset fra de organer der har medvirket ved lovens tilblivelse er derfor en vis meddelelse om lovens eksistens påkrævet. Det er nu naturligt at forstå grdl. § 22 således, at den kundgørelse (d. v. s. offentlige meddelelse) den foreskriver er den meddelelsesform der skal anvendes som betingelse for at loven kan træde i kraft. Herved udelukkes det altså at en lov

## 29

f.eks. kunne foreskrive at den straks efter stadfæstelsen ved anbefalet brev skal tilstilles samtlige dommerkontorer og straks træde i kraft uanset at kundgørelse først sker senere.

Denne forståelse er ikke blot naturlig, fordi man ellers har svært ved at forstå hensigten med at foreskrive en kundgørelse. Den støttes tillige af vægtige retsplejehensyn og fundamentale retsforestillinger. Hvis en lov kunne bringes i anvendelse før sin kundgørelse ville det jo sige at dommeren afgjorde sagen på et retsgrundlag som parterne ikke havde mulighed for at kende og tage i betragtning i deres argumentation. Hvis lovens ikrafttræden var afhængig blot af dommerens private og individuelle kendskab til loven ville desuden ikrafttrædelsen kunne variere fra retskreds til retskreds hvilket ville føles som en vilkårlighed i modstrid med vore forestillinger om loven som bestanddel af „gældende ret“. Vi tænker os ikke retten - og loven som bestanddel heraf - som direktiver til de individuelle myndigheder, men som en overindividuel orden der i lige grad må gælde eller ikke gælde i forhold til enhver offentlig myndighed der skal håndhæve retten. Lovens ikrafttræden må derfor være knyttet til et overindividuel kriterium og dette kan ikke være andet end en offentlig registrering, d. v. s. kundgørelsen.

Resultatet af disse betragtninger må blive at afgørelsen er forkert. Den er, for så vidt den hviler på den antagelse at bekendtgørelsen trådte i kraft i overensstemmelse med sin ikrafttrædelsesklausul den 5. marts kl. 6 morgen - uanset at den først blev indrykket i Lovtidende den 7. marts - i strid såvel med lovtidendeloven som med grundloven. Som antydet ovenfor er jeg dog ikke ganske sikker på at afgørelsen hviler på denne antagelse. Fraværet af en udtrykkelig udtalelse om ikrafttrædelsen og udtrykket at politiet ikke „har handlet retsstridigt... ved at påse tøjbrudsbekendtgørelsen overholdt før indrykningen i Lovtidende“, i forbindelse med de mange grunde der anføres til støtte herfor, kan måske forslås på den måde at retten mener at politiets handlemåde, uanset at bekendtgørelsen ikke var trådt i kraft, efter omstændighederne har været legitimeret gennem politiets almene myndighedsbeføjelser. Det må i så fald beklages at dommen ikke har udtrykt sig klarere og det bliver i hvert fald uforståeligt hvorfor der da er lagt vægt på at bekendtgørelsen „udtrykkeligt fastsatte ikrafttrædelsestidspunktet til mandag den 5. marts 1956 kl. 6“. Som dommen er formuleret kan man få det indtryk at retten på den ene side har fundet politiets handlemåde saglig hensigtsmæssig, og på den anden side godt har indset eller fornemmet at ikrafttrædelsen ikke var ganske i orden, og så har ment at

det kunne gå når man slog begge betragtninger sammen. Det ene med det andet: de gode reale hensyn måtte bøde på den mangelfulde ikrafttræden. Et sådant ræsonnement er naturligvis ganske uholdbart. Resultatet er blevet en afgørelse der kun er egnet til at skabe retsikkerhed i spørgsmålet om loves og anordningers ikrafttræden.

Afgørelsen er i strid med hidtidig retspraksis, herunder højesterets dom U. f. R. 1923 A.995. Denne sag angik toldvæsenets beføjelse til den 3. juni 1922 at håndhæve lov nr. 208 af 31. maj 1922 der selv angav at træde i kraft den 1. juni, men først blev kundgjort i Lovtidende den 3. juni. Hvis højesteret havde delt den opfattelse at loven uanset manglende kundgørelse var trådt i kraft, som angivet, den 1. juni, havde afgørelsen været lige til. Når højesteret lægger vægt på at offentliggørelse i Lovtidende skete den 3. juni og at loven først blev håndhævet samme dag så sent som kl. 11 ½ om aftenen kan det kun være fordi det er forudsat at loven ikke er trådt i kraft før kundgørelsen.

På linie hermed ligger også afgørelsen i U.f.R. 1943 A.1172 V. L. Lov nr. 339 af 8. juli 1943, der angav at træde i kraft „straks" men først blev indrykket i Lovtidende den 12. juli, kunne ikke håndhæves af tinglysningsdommeren overfor en indførsel i tingbogen den 8. juli.

Også andre afgørelser kan anføres. Disse angår ganske vist ikke direkte spørgsmålet om loven kan håndhæves før sin kundgørelse, men derimod spørgsmålet om en lov, der angiver et ikrafttrædelsestidspunkt forud for kundgørelsen, efter at kundgørelse har fundet sted kan anvendes med tilbagevirkende kraft på begivenheder fra og med det angivne ikrafttrædelsestidspunkt. Når nu dette benægtes må forudsætningen være at loven først trådte i kraft med kundgørelsen. Det ville dog være helt urimeligt at nægte efterfølgende anvendelse på begivenheder til tidspunktet T men samtidig antage at loven til tiden T kunne være håndhævet af myndighederne. Der foreligger følgende afgørelser af denne type:

### 30

U. f. R. 1948 A.294 Ø.L. der angik bkg. nr. 40 af 8. februar 1947 der indførte fredning af dykænder fra „dags dato", altså fra den 8. februar, og trådte i kraft straks. Den blev indrykket i Lovtidende den 12. februar og fandtes uanvendelig på jagt udøvet den 11. februar, uanset jægerens kendskab til bekendtgørelsen gennem radiomeddelelse.

U. f. R. 1944 A.398 Ø. L. Toldlov nr. 645 af 14. december 1940, der angav at træde i kraft „straks" men først blev kundgjort i Lovtidende den 16. december, fundet uanvendelig på begivenheder den 15. december. Særlig bemærkes at der var tale om en toldnedsættelse. Selv en for borgeren gunstig retsregel blev altså nægtet virkning før sin kundgørelse.

Der findes mig bekendt kun en enkelt afgørelse i modsat retning, nemlig U. f. R. 1921 A.357 Ø. L. der forudsætter at arveafgiftslov nr. 667 af 21. december 1918, der angav at træde i kraft „straks" men først blev kundgjort i Lovtidende den 27. december, havde gyldighed fra og med sin datering. Dommen er imidlertid uden præjudikatsværdi fordi den overhovedet ikke ser problemet. Da denne dom er et afskrækkende eksempel på med hvilken manglende forståelse af ikrafttrædelsesproblemer en sag af stor vigtighed er blevet procedet og afgjort skal den omtales nærmere.

Grev Moltke til Lystrup og Jomfruens Egede døde omkring midnat mellem den 20. og 21. december 1918. Spørgsmålet var, hvorvidt lov om arveafgift nr. 667 af 21. december 1918 fandt anvendelse på beregningen af arveafgiften i hans bo hvilket ville medføre at afgiften blev kr. 109.763 større end hvis den blev beregnet efter de hidtil gældende regler. Loven bestemte i § 3 at den træder i kraft „straks" og at de relevante afgiftsbestemmelser kommer til anvendelse på alle erhvervelser for hvilke pligt til at svare arveafgift indtræder på eller efter ikrafttrædelsesdagen. Loven blev imidlertid først kundgjort i Lovtidende den 27. december og trådte altså i kraft denne dag. Spørgsmålet var derfor om der på grund af den forskudte ikrafttræden skulle tillægges loven tilbagevirkende kraft fra og med det intenderede ikrafttrædelsestids-

punkt, altså fra og med den 21. december. Dette spørgsmål bør i overensstemmelse med de ovenfor citerede domme besvares benægtende. Det er forbavsende at der intet steds i domsreferatet, hverken vedrørende proceduren eller domsbegrundelsen, findes nogen henvisning til at loven først blev kundgjort den 27. december. Man bliver først opmærksom herpå ved selv at efterse Lovtidende. Dommen gik, uden at tage kundgørelsens tidspunkt i betragtning, ud fra som problemøst at loven havde gyldighed fra og med den 21. december. Når boet dog fik medhold skyldtes det udelukkende at retten efter sagens melodramatiske omstændigheder ikke fandt at der var ført bevis for at greven var død først efter midnat. Vidnerne forklaring gik ud på at døden indtrådte netop som tåmuret havde slået 12 og vægteren var begyndt at synge vægtverset. Det blev imidlertid godtgjort at uret, der var stillet efter det første timeslag og brugte 18 sekunder om at slå de 12 slag, på dødsdagen gik ca. 1 minut for hurtigt. Dødsfaldet måtte derfor antages at være indtruffet den 20. december og altså til et tidspunkt da afgiftsloven givetvis ikke var trådt i kraft. Ca. 40 sekunder sparede boet for de mere end hundrede tusind kroner. Ingen tog notits af det argument at formodningen bør være imod at der tillægges love, hvis ikrafttræden forskydes på grund af manglende rettidig kundgørelse, tilbagevirkende kraft[8].

Til undskyldning for praksis, såvel i 1921 som nu, kan anføres at den vejledning man har kunnet finde i teorien har været ufyldstgørende. Men det er en anden historie[9].

1. Citat af byretsdommen
2. Justitsministeren slutter sig udtrykkeligt til den, se ministeriets anførelse citeret ndf. ad c.
3. Om ikke dette forudsættes, ville det være overflødigt at påberåbe sig hjemmelen i færdselslovens § 57, stk. 10.
4. I slutningen af afhandlingen vender jeg tilbage til spørgsmålet om dommen muligvis kan fortolkes på en anden måde.
5. „I særlige tilfælde kan anden fyldestgørende form for bekendtgørelse dog finde anvendelse."
6. Kundgørelsens principielle betydning er nemlig ikke at give borgerne adgang til at erhverve et nøjagtigt kendskab til lovens indhold, men autentisk at fastslå det tidspunkt, til hvilket loven træder i kraft. Jfr. hertil midlertidig lov nr. 59 af 17. marts 1947 om kundgørelse af love og anordninger. Herefter skulle, så længe kundgørelse i Lovtidende på grund af typografstrejke ikke kunne finde sted, oplæsning i radioen af lovens eller anordningens *titel* erstatte offentliggørelse i Lovtidende.
7. Da det er en selvfølge, at en senere lov kan ændre lovtidendeloven, eventuelt også blot for sit eget vedkommende, bliver lovtidendelovens hjemmel for afvigende bestemmelse uden relevans for love. For disses vedkommende gælder alene argumentet fra grdl. § 22.
8. Se nærmere min afhandling „Lovjusk", U. f. R. 1946 B.219 f., p. 222 f.
9. Det synspunkt, at grdl. § 22, 2. pkt., betyder, at ingen lov kan træde i kraft (d. v. s. bringes i anvendelse af myndighederne) forinden den er kundgjort, fremførtes første gang i afhandlingen »Lovjusk", U. f. R. 1946 B.219 f. I *Dansk Statsforfatningsret* (1954), 345, slutter Poul Andersen sig til denne opfattelse, idet han skriver: „Denne grundlovsbestemmelse [grdl. § 22, 2. pkt.]... fastslår den vigtige grundsætning, at alle love skal bekendtgøres for borgerne og forudsætter, at ingen lov kan bringes i anvendelse af myndighederne overfor borgerne, forinden den er bekendtgjort." Det må derfor undre, at han i *Dansk Forvaltningsret* (3. udg. 1956), 22, udtaler sig i modsat retning: „Spørgsmålet er da, om det er uforeneligt med grundloven, at myndighederne anvender en lov, før den er bekendtgjort. Dette bør næppe antages."