

Kongen og dansk forfatningsrets udvikling

BENT CHRISTENSEN

1. Den store Ordbog over det danske Sprog indeholder under opslaget *Videnskab* en definition, som vist alle, der anser sig for videnskabsmænd, kan tiltræde: »en forskning, der gaar metodisk, kritisk til værks og stiller krav om fyldestgørende bevisførelse for ell. begrundelse af de fremsatte paastande«. Når *Videnskab* sættes i flertal – som i *Videnskaberne Selskab* – er det imidlertid forskellighederne snarere end det fælles, der falder i øjnene. På et tilstrækkeligt abstrakt niveau er der ganske vist et grundlæggende slægtskab mellem den metodiske forskning, der anvendes i atomfysikken, og den eller dem, der er gængs i litteraturvidenskab, men forskellene er nu mere påfaldende end lighederne. Forskellige videnskaber har også forskelligt objekt. Atomfysikken og litteraturvidenskaben illustrerer også denne ubestridelige sandhed. På den anden side kan samme objekt samtidig være genstand for forskellige videnskaber. Og endelig hænder det, at et objekt, der i én periode optager en stor plads i én videnskabs opmærksomhedsfelt, i en anden periode flytter tyngdepunktet til en anden videnskab.

De to sidste konstateringer: flere videnskaber med samme objekt og tyngdepunktets flytning fra én til en anden videnskab kan illustreres ved det objekt for metodisk forskning, der betegnes som *Kongen*; et objekt, som både omfatter et statsorgan, en institution, og de mennesker, der personificerer eller har personificeret institutionen. Adskillige af de videnskaber, der hører til i den humanistiske klasse i *Videnskaberne Selskab*, har haft og har *Kongen* som objekt.

Det gælder mest åbenbart den politiske historie. Men det gælder også

kirkehistorien og kunst- og arkitekturhistorie, hvor konger og dronninger som mæcener, som afbillede, som bygherrer og beboere og undtagelsesvis endog som udøvende kunstnere spiller en hovedrolle. Og det gælder den del af retsvidenskaben, der betegnes som statsret eller forfatningsret. Lige netop denne disciplin er tilmed egnet til at illustrere, hvordan vægten af Kongen som objekt for videnskab kan veksle i tidens løb og ligefrem flytte uden for én videnskab og ind i en anden.

Det følgende indeholder en kort og også noget forenklet beskrivelse af udviklingen vedr. Kongen som objekt for forfatningsretten.

2. I en meget lang periode – reelt fra statsomvæltningen i 1660, formelt fra Kongeloven af 1665, og reelt til udnævnelsen af martsministeriet i 1848, formelt til grundloven af 5. juni 1849 – var dansk forfatningsrets helt dominerende objekt Kongen. Kongeloven fastslog utvetydigt Kongens enevælde. Efter art. II skal Kongen være og af alle undersætter holdes og agtes for det ypperste og højeste hoved her på jorden over alle menneskelige love og ikke kende noget andet hoved eller nogen dommer over sig uden Gud alene.

Trods denne ubetingede og i europæisk historie enestående konsekvente fastslåen af kongelig enevælde, resulterede Kongeloven ikke i Kongens personlige diktatur. I den lange periode fra 1660 til 1848 var der store forskelle på den personlige indflydelse, de enkelte konger øvede på statsstyrelsen. Men holder man sig til de store linier, var høje embedsmænds regelbundne og forsigtige statsstyrelse mere karakteristisk end Kongens personlige magtudøvelse.

Men Kongens enevælde var alligevel meget betydningsfuld. Magtens legitimering, som vi i dag er tilbøjelige til at finde i den almindelige valgret, beroede efter Kongeloven på Kongens ophøjede stilling. Og selvom kongerne ikke udøvede personligt diktatur, var det dem, der udnævnte og afskedigede de høje embedsmænd, og de traf også selv utallige væsentlige afgørelser. Man skal heller ikke se bort fra den latente betydning, den retligt ubegrænsede enevælde kunne have. Selvom kongerne ikke eller sjældent gjorde brug af deres ubegrænsede beføjelser, havde de dem. Kongen kunne, hvis han ville, sætte sig ud over ellers gældende ret. Forholdet kan også beskrives således: Be-

Kongen og dansk forfatningsrets udvikling

grænsningerne i Kongens mulighed for personligt at udøve magt var ikke så meget retlige som politiske, men den potentielle mulighed for Kongens personlige enevælde var et af de mange momenter i det politiske.

3. Grundloven af 5. juni 1849 ændrede Kongens stilling i statsstyrelsen. Grl. 1849 § 1, stk. 1, grl. 1953 § 2, 1. pkt., karakteriserer regeringsformen som »indskrænket-monarkisk«. Karakteristikken var i 1849 ganske rammende. Udgangspunktet var den kongelige enevælde, som den var blevet udøvet forsigtigt og i det store og hele velmenende siden Napoleonskrigenes afslutning. Det, junigrundloven ville, var at indskrænke, ikke at afskaffe Kongen som et væsentligt statsorgan. Men indskrænkningerne var unægtelig mange. To var særligt væsentlige.

Kongen kunne ikke længere bestemme indholdet af gældende ret på egen hånd. Love, herunder finansloven om statens indtægter og udgifter, skulle vedtages af den folkevalgte Rigsdag og stadfæstes af Kongen. Kongen måtte altså dele sin lovgivningsmagt med Rigsdagen. Men risikoen for, at Kongen nægtede at stadfæste en af Rigsdagen vedtagen lov, var ikke mere chokerende for samtiden, end at Rigsdagen nægtede at vedtage et af Kongen og hans ministre forelagt lovforslag.

Kongens mulighed for at udøve personlig magt forsvandt. Dette skete ved en kombination af bestemmelser i grundloven om ministrene; bestemmelser, der genfindes stort set uændret i den nuværende grundlov. Grl. 1849 § 18, grl. 1953 § 13, bestemmer, at Kongen er ansvarsfri; ministrene er ansvarlige for regeringens førelse. Og grl. 1849 § 19, 2. pkt., grl. 1953 § 14, 3. pkt., udbygger bestemmelsen ved at fastslå, at Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger (kun) giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en ministers underskrift. Grl. 1849 § 19, 1. pkt., grl. 1953 § 14, 1. pkt., bestemmer endelig, at Kongen udnævner og afskediger sine ministre.

I 1849 var følgen af kombinationen af disse paragraffer, at Kongen, hvis han ville sætte sin personlige vilje igennem, måtte finde en minister, som var villig til at medunderskrive hans beslutning.

For de fleste aktører på den politiske scene i midten af 1800-tallet var en vidtstrakt frihed for Kongen til selv at vælge sine ministre vistnok et

temmelig selvfølgelig udgangspunkt. Begrænsningerne i Kongens valgfrihed var ikke retlige, men politiske; indtil nederlaget i 1864 ikke mindst bestemt af de forviklede forhold til Hertugdømmerne og disse forholds udenrigspolitiske resonanser.

4. Efter at grundlovsrevisionen i 1866 havde muliggjort forskellige politiske flertal i Rigsdagens to kamre, blev Kongens frihed ved valget af sine ministre det centrale forfatningsretlige stridsspørgsmål.

Folketingets flertal hævdede, at Kongen var forpligtet til at vælge ministre, der kunne opnå Folketingets tillid. Regeringen, støttet af Landstingets flertal, insisterede på Kongens frihed til at vælge. Som bekendt var regeringens og Landstingets standpunkt det, der fungerede i praksis århundredet ud.

Striden blev løst i 1901 ved Kongens udnævnelse af en regering, der nød Folketingets tillid. Og parlamentarismen er nu fastslået i grundloven af 1953, især i § 15, stk. 2. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre statsministeren vælger at udskrive nyvalg. Resultatet er blevet, at Kongens beføjelse i henhold til grl. 1953 § 14 til at udnævne sine ministre er blevet endog meget kraftigt begrænset. Begrænsningen er udbygget ved den skik, at det er statsministeren og ikke Kongen, der i realiteten bestemmer, hvilke personer der skal beklæde hvilke ministerposter.

5. Parlamentarismen, som den er fastslået i grl. 1953 § 15, stk. 2, har imidlertid ikke løst alle problemer vedrørende Kongens beføjelse til at udnævne sine ministre.

Grl. § 15 hindrer en regering i at blive siddende imod et folketingsflertals vilje. Men hvad nu, hvis der er rimelig grund til at tro, at Folketingets flertal ikke er udtryk for flertallet hos vælgerne? Kan Kongen så udnytte sin beføjelse til at udnævne og afskedige ministrene til at afskedige de siddende ministre og udnævne andre, der er villige til at udskrive nyvalg? Det gjorde Kongen faktisk i 1920 med et resultat, der hverken var en ren succes eller en ren fiasko. Kongens handling vakte meget kraftig modstand, men det valg, der blev resultatet, førte til

Kongen og dansk forfatningsrets udvikling

regeringsskifte. Det er nu den almindelige opfattelse, at sådan vil Kongen ikke handle igen.

Et andet, mindre væsentligt, men stadig aktuelt problem er dette: Erfaringen viser, at valg til Folketinget meget vel kan give et resultat, der ikke gør det klart, hvilken regering der har størst chance for ikke at blive mødt med mistillid i Folketinget med deraf følgende pligt til at gå af. Grundlovens tekst, hvorefter det er Kongen, der udnævner statsministeren og de øvrige ministre, gør det i og for sig nærliggende at lade Kongen foretage den prognose vedrørende Folketingets fremtidige adfærd, som udpegning af en statsminister kan nødvendiggøre. Det er imidlertid karakteristisk for forfatningsrettens udvikling, at man i praksis – indtil videre med succes – har bestræbt sig for at undgå, at Kongen behøver at træffe et personligt valg. Om Kongen også retligt er afskåret fra i en tilspidset situation at foretage prognosen, er omstridt.

6. Denne korte oversigt over et væsentligt element i forfatningsrettens udvikling viser, at Kongen fra at udfylde det meste af forfatningsrettens rum er blevet forfatningsretligt marginal.

Det er imidlertid ikke det samme som, at Kongen er blevet marginal i det danske samfund. Det er åbenbart for enhver, der lever i det danske samfund, at Kongens nuværende personificering, Dronning Margrethe og hendes familie, udøver en vigtig funktion i det danske samfund. Det er bare en funktion, som retsvidenskaben er ude af stand til at beskrive. Kongen er flyttet fra en årtusindgammel videnskab, juraen, over i en eller anden gren af sociologien, som i al fald i en jurists øjne er så ny, at den endnu ikke har fundet en metode, der kan belyse Kongens funktion i det nuværende samfund med en lignende klarhed, som forfatningsretten engang har formået.