

# Regeringsdannelse

Af højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen

*De statsretlige regler om regeringsdannelse er få og enkle, hvorimod det politisk-parlamentariske spil herom ofte har været broget og kompliceret. I artiklen gives der et overblik over de statsretlige regler og over den politisk-parlamentariske praksis, således som den har udviklet sig gennem årene. Der gives endvidere et bud på, hvilke problemer der kan tænkes i forbindelse med regeringsdannelsen efter det forestående folketingsvalg.*

## 1. Regeringsdannelse – statsret og politik

Spørgsmålet om normer og praksis for regeringsdannelse efter et folketingsvalg er i litteraturen først og fremmest behandlet under en historisk og politologisk synsvinkel. Det er velbegrunderet al den stund, at de normer og den adfærd, der har været tale om, først og fremmest har haft karakter af politisk-parlamentarisk praksis, parlamentariske spilleregler, varierende over tid og fra situation til situation. De egentlige statsretlige regler for regeringsdannelsen er derimod få og enkle og danner alene den ydre ramme om det politisk-parlamentariske spil.

De få og enkle statsretlige regler til trods er der imidlertid en tendens til, at den offentlige og politiske debat i forbindelse med regeringsdannelse svirrer med postuler om, at der gælder snart den ene, snart den anden statsretlige regel. Som professor Poul Meyer allerede bemærkede for mere end 50 år siden, søger mange derved at stive deres egne politiske synspunkter af med falsk juridisk autoritet.[1] Bedre bliver det ikke af, at der i dele af den statsretlige litteratur har været en tendens til at sammenblende de statsretlige regler med normer, der alene har politisk-parlamentarisk karakter. Metodebevidstheden har i så henseende ikke altid været stor.

Både ud fra en praktisk og en mere principiel faglig betragtning kan der således være grund til at gå normerne for regeringsdannelse efter i sømmene og få klarhed over, hvad der er statsretlige regler, og hvad der alene er udtryk for mere eller mindre fast politisk-parlamentarisk praksis.

Herom handler denne artikel.

## 2. Emmets aktualitet

Om kort tid vil der komme et folketingsvalg. Det kan være, at regeringsdannelsen efter valget bliver ganske ligetil. Hvis der fortsat er et flertal i Folketinget, der støtter den nuværende statsminister, Lars Løkke Rasmussen, kan regeringen blot fortsætte. Lige så let bliver det, hvis der efter valget er et flertal i Folketinget, der støtter, at

Socialdemokratiets formand, Mette Frederiksen, skal være statsminister. Så skal vi have et regeringsskifte. Lars Løkke Rasmussen skal begære sin afsked, og Mette Frederiksen bliver ny statsminister.

Mindre ligetil er situationen, hvis regeringen ved folketingsvalget mister sit flertal, så dens parlamentariske grundlag ikke længere er til stede, uden at der tegner sig et flertal for en anden regering. F.eks. fordi et eller flere partier tilkendegiver, at de hverken støtter den ene eller den anden af de to hovedkandidater, men derimod anbefaler deres egen. Eller fordi nogle partier ikke vil ud af busken med, hvem de peger på som statsministerkandidat. Eller fordi de knytter en række betingelser til at pege på en bestemt statsministerkandidat. F.eks. om, at man kun støtter en bestemt statsministerkandidat, hvis vedkommende vil danne en regering bestående af bestemte partier eller uden bestemte partier. Eller om, at man kun støtter en bestemt statsministerkandidat, hvis vedkommende på forhånd vil forpligte sig til at føre en bestemt politik på et eller flere områder.

I så fald kan det blive vanskeligt at navigere. Der vil, som professor Tage Kaarsted beskrev det i sin bog om regeringsdannelsen i 1957,[2] der førte til den såkaldte trekantseringens dannelse, let komme til at gå politisk taktik og taskenspillerkunst i forløbet, ligesom der i den offentlige og politiske debat formentlig vil fremkomme allehånde postuler om indholdet af de statsretlige regler.

## 3. Grundlovens tre regler

Heldigvis er grundlovens regler om regeringsdannelsen ganske enkle og ligetil. Grundloven indebærer, at der gælder tre regler herom: (1) Hele proceduren frem til udnævnelse af en (ny) statsminister foregår på den siddende statsministers ansvar. (2) Der må ikke udnævnes en statsminister, der kan forventes at blive mødt med et mistillidsvotum straks efter udnævnelsen. (3) Det er den tiltrædende statsminister, der udnævner sig selv (og afskediger den gamle).

1. Poul Meyer, »Regeringsdannelsens teknik« i Økonomi og Politik, nr. 3, 1967, s. 284-307.

2. Tage Kaarsted, Regeringskrisen 1957, 1964.

Man kan for systematikken skyld kalde det henholdsvis en processuel, en materiel og en personel kompetenceregulering.

Hvis man slår op i grundloven, leder man forgæves efter de tre regler formuleret på præcis den anførte måde. Til trods herfor er der ingen tvivl om, at det er netop de tre regler, der udgør den statsretlige ramme om regeringsdannelsen.

### 3.1. Den processuelle kompetenceregulering

At proceduren frem til udnævnelse af en (ny) statsminister foregår på den siddende statsministers ansvar følger af grundlovens § 14. Udnævnelse af statsministeren er, jf. § 14, utvivlsomt en statshandling, der foregår på statsministerens ansvar, og det samme må gælde de beslutninger, der kan blive tale om at træffe i regeringsdannelsens indledende faser med henblik på at nå frem til den person, der kan udnævnes som (ny) statsminister. Når statsministeren har indgivet sin afskedsbegæring, vil han under sædvanligt ministeransvar have pligt til som led i embedsforretningernes uforstyrrede førelse at sikre, at processen frem til at sikre udnævnelse af en (ny) statsminister kan ske. Som anført af Peter Germer må det antages som en almindelig grundsætning, at de organer, som grundloven tillægger en kompetence, har de stiltiende beføjelser, som er nødvendige for at kunne udøve den pågældende kompetence.[3]

At proceduren frem til udnævnelse af en (ny) statsminister foregår på den siddende statsministers ansvar er da også almindeligt antaget i de statsretlige lærebøgers redegørelse for reglerne om regeringsdannelse.[4] Retsstillingen har endvidere fundet klart udtryk i praksis, jf. herved også formuleringen af de pressemeddelelser, der i forbindelse med regeringsdannelser udsendes fra kabinetssekretariatet, når den siddende statsminister har indgivet sin og regeringens afskedsbegæring, og der derefter træffes beslutning om indkaldelse af de politiske partiers repræsentanter med anmodning om, at disse giver møde ved den såkaldte dronningerunde på Amalienborg. Sådan beslut-

ning træffes, som det anføres i pressemeddelelserne, »på den fungerende statsministers råd«, og det samme er tilfældet for efterfølgende beslutninger om f.eks. udpegning af en forhandlingsleder, fastlæggelse af dennes mandat, eventuel udpegning af en ny forhandlingsleder, fastlæggelse af et nyt mandat osv. Alt frem til og med den fungerende statsministers råd om, hvilken person det overdrages at danne en (ny) regering. De i pressemeddelelserne nævnte »råd« fra statsministeren er nøje blevet fulgt.[5]

### 3.2. Den materielle kompetenceregulering

At der ikke må udnævnes en statsminister, der kan forventes at blive mødt med et mistillidsvotum straks efter udnævnelsen, følger som en refleksvirkning af grundlovens § 15, stk. 2, om, at statsministeren skal begære sin og regeringens afsked (medmindre nyvalg udskrives), hvis Folketinget udtaler sin mistillid til vedkommende. Når grundloven fastslår, at en statsminister skal gå af, hvis et flertal i Folketinget kræver det, kan man selvsagt heller ikke udnævne en statsminister, der på forhånd må antages at blive mødt med et mistillidsvotum, når han eller hun første gang fremstiller sig i Folketinget. Herom er der da også enighed i den statsretlige litteratur.[6]

For at der foreligger et mistillidsvotum i grundlovens § 15's forstand, må der foreligge en folketingsvedtagelse, der udtrykkeligt indeholder ordet »mistillid«, eller som på anden måde klart tilkendegiver, at beslutningen er ment som et mistillidsvotum.[7] Tilsvarende må det

3. Peter Germer, »Regeringsdannelsen og grundloven« i *Juristen*, 1975, s. 346-349. Sådanne beføjelser kan efter omstændighederne være pligtmæssige. Peter Germer anfører endvidere, at statsministerens beføjelser med hensyn til regeringsdannelsens indledende faser kan støttes på grundlovens § 3, 2. pkt., om den udøvende magt, ud fra en antagelse om, at alle statslige beføjelser, bortset fra sådanne, der er bestemt ved særlige grundlovsbestemmelser, falder ind under grundlovens § 3 som enten lovgivende, udøvende eller dømmende magt. Det er klart, at statsministerens beføjelser hverken har karakter af lovgivende eller dømmende magt.
4. Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 152-157; Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret* 1, 3. udg., 1980, s. 427-431; Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg., 1973, s. 117-123; Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 1, 3. udg., 2001, s. 207-211; Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 5. udg., 2012, s. 44-48; Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. udg., 2016, s. 65 f.
5. Se f.eks. talrige eksempler på sådanne pressemeddelelsers ordlyd i Holger Hansens artikler om regeringsdannelse, der indeholder en grundig beskrivelse af de faktiske begivenhedsforløb: »Regeringsdannelsen 1981« i *Juristen*, nr. 3, 1982, s. 96-103; »Regeringsdannelsen september 1987« i *Juristen*, nr. 1, 1988, s. 1-5; »Regeringsdannelsen efter folketingsvalget den 10. maj 1988« i *Juristen*, nr. 8, 1988, s. 337-349; »Regeringsskiftet i januar 1993« i *Juristen*, nr. 7, 1993, s. 285-292. I sin artikel fra 1982 anfører Holger Hansen (s. 99), at »af de udsendte pressemeddelelser fremgår det tydeligt, at Dronningen gennem de forskellige faser nøje har fulgt de råd, der er givet af den fungerende statsminister«, og at dette synes nøje at stemme med Alf Ross' synspunkt om, at »da kongens handling utvivlsomt er en statsakt, kan den kun foretages med den fungerende statsministers billigelse.« Alligevel anfører Holger Hansen lidt senere på samme side, at der under regeringsdannelsesprocessen, før en statsminister er fundet og udpeget, »tilsyneladende [er] et »tomt« rum. Scenen tilhører Kongen og partirepræsentanterne.« Som anført nedenfor i afsnit 4 om monarkens rolle i forbindelse med regeringsdannelsen strider en sådan tanke om en selvstændig royal kompetence imod grundlovens bestemmelse i § 13 om, at kongen er ansvarfri, og ministre er ansvarlige, og imod § 14 om ministermedvirken som en ufravigelig gyldighedsbetingelse.
6. Se herom henvisningerne i note 4.
7. Jf. Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 5. udg., 2012, s. 51 f., Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret* 1, s. 432, og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. udg., 2016, s. 68-70. Som anført af Peter Germer er fremstillingen hos Max Sørensen, 1973, s. 130-131, en sammenblanding af forfatningsretlige og politologiske synspunkter.

antages, at også refleksvirkningen af § 15, stk. 2, fordrer, at den regering, der påtænkes udnævnt, kan forventes at blive mødt med en folketingsbeslutning, hvori det klart tilkendegives, at beslutningen er ment som et mistillidsvotum. Partiers kritiske udtalelser om en påtænkt regerings forventelige politik eller udtalelser om, at man i Folketinget vil nedstemme en sådan politik, kan ikke sidestilles med et sådant forventeligt mistillidsvotum, ganske som almindelige afstemningsnederlag i Folketinget i forbindelse med beslutningsforslags og lovforslags behandling ikke kan sidestilles med et mistillidsvotum.

Max Sørensen formulerede i sin statsretlige fremstilling den nævnte materielle kompetenceregulering således, at det må være udelukket at udnævne en (stats)minister, om hvem »det vides«, at han straks efter udnævnelsen vil blive mødt med et mistillidsvotum, når han eller hun første gang fremstiller sig for Folketinget. Det giver sig selv, at nogen helt sikker »viden« om en sådan fremtidig begivenhed aldrig kan foreligge. Få sider senere anfører Max Sørensen da også, at der er tale om en af grundlovens § 15 flydende pligt til ikke at udnævne en regering, som »kan ventes« at blive mødt med et mistillidsvotum, når den første gang fremstiller sig i Folketinget.[8] Man kan vel næppe komme det meget nærmere, end at der må være tale om en på objektive forhold grundet ganske sikker forventning om et umiddelbart mistillidsvotum, før der kan være tale om, at udnævnelse af en (ny) statsminister kan være retligt ansvarspådragende.

Da proceduren frem til udnævnelsen ikke er selvstændigt statsretligt reguleret, og da hele formålet med det refleksvirkningsprincip, der følger af grundlovens § 15, er at undgå, at der udnævnes en regering, der straks vil blive væltet med et mistillidsvotum, må det være sådan, at alle oplysninger, der fremkommer indtil det tidspunkt, hvor statsministeren udnævnes, må tages i betragtning ved vurderingen af, om et umiddelbart mistillidsvotum kan forventes.

I politisk-parlamentarisk praksis har spørgsmålet mest tydeligt trænet sig på i forbindelse med regeringsdannelsen i februar 1975.[9] Statsminister Poul Hartling havde den 29. januar 1975 indgivet regeringens afskedsbegæring, efter at Folketinget dagen før, under 1. behandlingen af finanslovforslaget, havde vedtaget en dagsorden, hvori det hed, at Folketinget »opfordrer [...] statsministeren til at træde tilbage«. Ved den tredje dronningerunde, søndag den 9. februar, opfordrede 89 mandater (Venstre, Konservative, Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Fremskridtspartiet) Poul Hartling til at danne regering. Det Radikale Venstres 13 mandater anbefalede en mindretalsregering uden at pege på, hvem

der skulle være statsminister. Poul Hartling tog herefter – helt uangribeligt og uden at der lød kritik – initiativ til at danne regering. Han oplyste søndag aften i radio og TV, at han straks ville forhandle om en fællesregering med Konservative, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Fremskridtspartiet, der havde 24 mandater, ville han ikke have med, men først forhandle med bag efter. Ministerlisten blev skrevet. En rasende Glistrup udtalte derefter i TV-avisen mandag aften den 10. februar, at en sådan regering på forhånd ville have et flertal imod sig, og at det ville være grundlovsstridigt, hvis Hartling alligevel udnævnte den. Hartling tilkendegav heroverfor, at den partilederrunde, der havde været hos dronningen om søndagen, måtte være afgørende. Som Peter Germer påpegede, var dette ikke korrekt, idet skæringspunktet for de informationer, der skal tages i betragtning ved regeringsdannelsen må være det tidspunkt, hvor regeringen udnævnes.[10] Hartling lagde da heller ikke sit eget synspunkt til grund, idet han efter Glistrups udtalelser afstod fra at danne den planlagte regering og i stedet iværksatte en ny dronningerunde. Udgangen herpå blev, at Anker Jørgensen dannede en socialdemokratisk mindretalsregering.

I kølvandet på forløbet opstod der debat om, hvorvidt Poul Hartling havde været nødt til at handle, som han gjorde, eller om han efter de statsretlige regler kunne have dannet den planlagte regering. Sagen var nemlig den, at Glistrup og med ham Fremskridtspartiet fik kolde fødder efter den klare udmelding i TV-avisen mandag aften. Endnu inden Hartling havde besluttet at iværksætte en ny dronningerunde, tilkendegav Fremskridtspartiet, at det ikke ville stemme for en mistillidsdagsorden ved åbningsdebatten. Hartling fik således statsretligt grønt lys for at danne den påtænkte regering. Alligevel iværksatte han en ny dronningerunde. Som Tage Kaarsted fastslog, opererede Hartling således i realiteten med en »politisk sikkerhedsmargin i forhold til de forfatningsretlige regler«.[11] Realpolitisk var det formentlig Hartlings ulyst ved at danne en regering, der ville være afpresset af Fremskridtspartiet, der gjorde udslaget.

Henrik Zahle har gjort sig til talsmand for eksistensen af forfatningsretlige normer, der som materielle regler for regeringsdannelsen rækker videre end refleksvirkningen af grundlovens § 15, stk. 2. Disse synspunkter har med god grund ikke vundet tilslutning i den statsretlige litteratur. Grundlaget for Zahles udledning af sådanne vidererækkende normer er da også nok så løst, idet det består i en bedømmelse af »i hvilket omfang regeringen kan forventes at kunne virke som en funktionsdygtig leder af Folketingets arbejde«.[12] Zahle fastslår for det første,

8. Max Sørensen, op.cit., s. 118 og s. 122.

9. Se herom Tage Kaarsted, Regeringen vi aldrig fik, 1988, s. 96-108.

10. Peter Germer, »Politikere må lære lidt forfatningsret«, Ålborg Stiftstidende, søndag den 16. februar 1975.

11. Tage Kaarsted, op.cit., 1988, s. 108.

12. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udg., 2001, s. 208, og tilsvarende i 1. udg., 1989, s. 187.

at en regeringsmulighed, der må forudses »bestandig« at ville have et flertal imod sig i Folketinget, ikke kan foretrækkes for en regeringsmulighed, der ikke »bestandig« kan forventes at ville have et flertal imod sine forslag. En regel af det nævnte, i praksis helt udflydende, indhold har ingen hjemmel i grundloven og harmonerer i øvrigt ikke med Zahles eget (korrekte) synspunkt om, at en regering ikke er forpligtet til at gå af eller udskrive nyvalg som følge af forkastelse af dens forslag til love og andre beslutninger, men alene som følge af et egentligt mistillidsvotum.[13] Zahle fastslår for det andet, at en bredere basis for en regering må gå forud for en snævrere. Dette synspunkt findes der, i det omfang det rækker videre end refleksprincippet, hverken i grundloven eller i praksis noget grundlag for, jf. også Jørgen Albæk Jensen, *Parlamentarismens statsretlige betydning*, 1989, s. 86-88, samt udbygget i samme værks 2. udg., 1997, s. 84-86. Praksis viser tværtimod en række eksempler på, at der er blevet dannet en smallere regering i tilfælde, hvor en bredere var en mulighed. Hvad angår praksis, er det principielle problem ved Zahles opstillede »arbejdsdygtighedskriterium«, at de numeriske mandatforhold intet sikkert forudsiger om en regerings »funktionsdygtighed«. En smal regering kan meget vel vise sig mere funktionsdygtig end en bred regering. Som et godt eksempel fra den politiske danmarkshistorie kan nævnes SV-regeringen, fra 1978 til 1979. Regeringen havde et så bredt mandatgrundlag (86 mandater), at den næsten var en flertalsregering. På grund af indre splid var den imidlertid meget lidt funktionsdygtig.[14]

### 3.3. Den personelle kompetenceregulering

Hvor den processuelle og den materielle kompetenceregulering følger ganske klart af grundlovens regler, er det samme ikke helt tilfældet for den personelle kompetenceregulering, hvorefter det er den tiltrædende (ny) statsminister, der udnævner sig selv (og afskediger den gamle). Grundlovens § 14, 1. pkt., bestemmer ganske vist udtrykkeligt, at det er kongen, der udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre, og her som i øvrigt er monarken ansvarsfri, jf. grundlovens § 13, mens ansvaret påhviler statsministeren, hvis underskrift giver udnævnelsen gyldighed, jf. grundlovens § 14, 3. pkt. Men hvem er statsministeren i dette tilfælde? Den fungerende statsminister, på hvis ansvar proceduren frem til udnævnelse er foregået? Eller den tiltrædende (ny) statsminister? Der kan argumenteres for begge dele. Og det er der også blevet.

Frem til 1875 var praksis, som Henning Matzen formulerede det, »vakkende«, men siden 1875 har det været den tiltrædende statsminister, der underskriver; i de første årtier dog således at den afgangende statsminister i visse tilfælde medunderskrev. I sin statsretlige fremstilling anfører Matzen, at fremgangsmåden med, at det er den tiltrædende statsminister, der underskriver, »har været

Gjenstand for megen Debat«.[15] Efter en omfattende argumentation når Matzen derefter frem til, at det statsretligt korrekte må være, at det er den tiltrædende statsministers underskrift, der konstituerer udnævnelsen, først og fremmest fordi det efter den statsretlige ordning af ministrenes forfatningsmæssige stilling må være den tiltrædende statsminister, der må bære ansvaret for udnævnelsen.

Matzens efterfølger i universitetets statsretlige lærestol, Knud Berlin, anfører i sin statsretlige fremstilling, at den siden 1875 fulgte praksis også stemmer bedst med forholdets natur og grundlovens regler om ministrenes ansvar for regeringens førelse.[16] Max Sørensen anfører, at selv om grundloven efter sin ordlyd lader begge muligheder stå åbne, må den fulgte praksis, hvorefter det er den tiltrædende statsminister, der kontraskriver, ud fra en statsretlig betragtning anses som den rigtigste løsning. Logiske ræsonnementer over, om det er den afgangende eller den tiltrædende statsminister, der er statsminister i det øjeblik, udnævnelsesakten foretages, vil, fastslår Max Sørensen, føre ind i spidsfindigheder, idet afskedigelsen og udnævnelsen sker i en og samme akt. Kun den tiltrædende statsminister kan med rimelighed påtage sig ansvaret for udnævnelsen.[17]

I kraft af den snart 150-årige praksis for, at det er den tiltrædende statsminister, der kontraskriver sin egen udnævnelse, og i betragtning af at denne praksis i dag må anses for også at være udtryk for en fortolkning af grundlovens § 14, 3. pkt., om udnævnelse af statsministeren, knytter der sig i dag ingen tvivl til eksistensen af den beskrevne personelle kompetenceregulering.[18]

I lyset af den processuelle kompetenceregulering, hvorefter proceduren frem til udnævnelse af en (ny) statsminister foregår på den siddende statsministers ansvar, kan man imidlertid spørge, hvor langt den afgangende statsministers ansvar rækker i forbindelse med en ny statsministers udnævnelse af sig selv.

Hvis forhandlingslederen i forbindelse med den senest afholdte dronningerunde har været en anden end den fungerende statsminister, og forhandlingerne har ført til, at forhandlingslederens vurdering er, at der vil kunne dannes en regering med forhandlingslederen som statsminister, vil forhandlingslederen meddele dette forhand-

13. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 1, 3. udg., 2001, s. 205.

14. Se herom Thorsten Borring Olesen, *De danske ministerier 1972-1993*. Del 1. Anker Jørgensens tid 1972-1982, 2017, s. 338-399.

15. Henning Matzen, *Den Danske Statsforfatningsret*, Anden Del, 3. udg., 1897, s. 86. Se også C.G. Holck, *Den Danske Statsforfatningsret*, Første Del, 1869, s. 165.

16. Knud Berlin, *Den Danske Statsforfatningsret*, Første Del, 3. udg., 1930, s. 293 f.

17. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg., 1973, s. 123.

18. Som nævnt af Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 155, blev spørgsmålet, om kontraskituren skal meddeles af den afgangende eller den tiltrædende statsminister, drøftet i Forfatningskommissionen af 1946, uden at kommissionen stillede forslag om en ændring af den bestående praksis.

lingsresultat til monarken, hvorefter denne vil tilkalde den fungerende statsminister, på hvis ansvar processen foregår. Det må rimeligvis være sådan, at den fungerende statsminister, når denne derefter råder til, at der dannes en regering med forhandlingslederen som statsminister, ved sin sikring af, at det parlamentariske grundlag er til stede for den nye statsminister, må kunne basere sig på det, som forhandlingslederen har oplyst herom. Medmindre der foreligger helt særlige forhold, der må give anledning til alvorlig tvivl om forhandlingslederens parlamentariske vurdering, må den fungerende statsminister kunne basere sig på forhandlingslederens vurdering, uden at vedkommende skal foretage en selvstændig undersøgelse af, om det parlamentariske grundlag for den nye statsminister er i orden.

#### 4. Monarkens rolle i forbindelse med regeringsdannelsen

Der tilkommer ikke monarken nogen kompetence til at handle i statsanliggender uafhængig af regeringen og ministrene. At det forholder sig sådan er ikke udtryk for nogen nyfortolkning af grundloven. Allerede for 150 år siden fastslog C.G. Holck i sin statsretlige fremstilling, at en selvstændig kompetence for monarken ville indebære »en Opgivelse af hele det konstitutionelle System«.[19] I praksis var overgangen fra enevælden imidlertid præget af, at kongen gennem en del årtier efter 1849 kunne have en faktisk indflydelse på regeringen og ministrene, herunder også en faktisk indflydelse i forbindelse med regeringsdannelser.[20]

Monarkens manglende kompetence til, uafhængigt af regeringen og ministrene, at handle i statsanliggender følger af grundlovens bestemmelser i §§ 12, 13 og 14. Kernen i disse bestemmelser er, at det er ministrene, der bærer ansvaret, mens monarken er ansvarsfri. Monarkens underskrift kræves for en række beslutninger vedrørende lovgivningen og administrative afgørelser samt for visse beslutninger, der træffes i henhold til særlige grundlovsbestemmelser som f.eks. udnævnelse og afskedigelse af ministre, jf. grundlovens § 14. Det er imidlertid kun i kraft af en ministers medunderskrift, at sådanne beslutninger får gyldighed. Uden ministerunderskrift er de intet. Monarken kan ikke modsætte sig at bidrage med sin underskrift. Der tilkommer således ikke monarken en veto. Hvis monarken nægter at følge en indstilling, som statsministeren fastholder, er monarken forfatningsretligt forpligtet til at bøje sig. Vil monarken ikke det, må monarken abdicere. Sker det ikke, må det, da monarken er uden indflydelse på indholdet af de trufne beslutninger, være sådan, at statsministerens beslut-

ning og underskrift kan stå alene. Det følger af almindelig offentligretlig lære om ikke-væsentlige manglers manglende betydning for retsaktens gyldighed. Monarkens rolle i statslivet er alene af symbolsk og ceremoniel karakter.[21]

Det anførte gælder også for monarkens rolle i forbindelse med regeringsdannelse. Alligevel har der i de forfatningsretlige fremstillinger efter 1953 hist og her været tilkendegivelser om, at der i forbindelse med regeringsdannelsen i særlige tilfælde kunne tilkomme monarken en selvstændig, personlig kompetence.[22]

Tydeligst fremstår et sådant synspunkt i Max Sørensens statsretlige fremstilling. I fremstillingens afsnit om fremgangsmåden ved regeringsdannelse hedder det, at »kongen rådfører sig med lederne af hvert enkelt af de partigrupper, der er repræsenteret i folketinget«, at »kongen [kan] opfordre partiernes ledere til indbyrdes forhandlinger« eller kan opfordre »en enkelt politiker [...] til at lede forhandlinger«, og at kongen kan »overdrage lederen af en mindretalsgruppe at danne regering«.[23] De nævnte formuleringer har givetvis sigte på det statsretlige begreb »kongen«, dvs. monarken på en ministers ansvar; her på den fungerende statsministers ansvar. Ret beset betyder »kongen« således »statsministeren«. For så vidt er der altså ikke tale om nogen selvstændig royal kompetence, blot en særlig statsretlig sprogbrug, der for en almindelig læser imidlertid er velegnet til at virke vildledende.

Et spring ud i en selvstændig royal statsretlig kompetence foretog Max Sørensen imidlertid, da han efter det ovenfor citerede fastslog, at det »er ubestrideligt«, at der kan forekomme tilfælde, »hvor kongens personlige vurdering af den politiske situation får væsentlig indflydelse på regeringsdannelsen, hvadenten det sker ved at kongen udpeger en leder af partiernes indbyrdes forhandlinger, eller han direkte designerer den kommende statsminister«. Og Max Sørensen fortsatte i umiddelbar forlængelse heraf: »Som en omstændighed der er særligt relevant fra et forfatningsretligt synspunkt må det fremhæves, at denne vurdering netop er personlig i den forstand at den ikke som kongens andre regeringshandlinger udøves på en ministers ansvar.«[24]

Det er oplagt, at Max Sørensens synspunkt savner statsretlig hjemmel. Max Sørensen forsvarer selv synspunktet med, at det – overfor en betragtning om, at dette

19. C.G. Holck, op.cit., s. 165.

20. Se herom Erik Rasmussen, *Komparativ Politik* 2, 2. udg., 1972, s. 246 ff.

21. Jf. tilsvarende vedrørende statsrådsbehandling og beslutningers gyldighed: Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. udg., 2016, s. 53.

22. Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 157. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret* 1, 3. udg., 1980, s. 430. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg., 1973, s. 121 f., og tilsvarende i Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 1969, s. 120 f.

23. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg. 1973, s. 121.

24. *Ibid.*, s. 121.

ikke er foreneligt med forfatningens grundsætninger, der kræver, at kongen ikke på denne måde inddrages i det politiske spil og ikke træffer selvstændige politiske afgørelser – må gøres gældende, »at kongens forfatningsmæssige funktion i første række er at sikre, at det parlamentariske styre fungerer i overensstemmelse med grundlovens system. Det kan meget vel anses som et led i denne funktion at bidrage til at overvinde de vanskeligheder som følger af den partipolitiske splittelse der kendetegner det moderne samfund, og som er en af de største farer for det parlamentariske systems levedygtighed.«[25] I Max Sørensens statsretlige fremstilling er denne forestilling om en særlig selvstændig rolle for monarken ikke en enlig svale. I sit kapitel om statsoverhovedet gør han sig på nogenlunde tilsvarende måde til talsmand for, at kongen i særlige situationer kan optræde med beføjelser af »reel og selvstændig betydning«.[26]

Det kan sidstnævnte sted forekomme noget uklart, i hvilket omfang Max Sørensens synspunkt er udtryk for andet end en vurdering af, hvorledes kongens reelle indflydelse vil kunne være i særlige situationer. Under alle omstændigheder hjemler grundloven ikke en sådan særskilt personlig indflydelse fra kongens side, og der er ikke nogen plads i dansk forfatningsret for en særlig majestætskompetence som den, Max Sørensen synes at operere med. I de nyere statsretlige fremstillinger, der er fremkommet inden for de seneste tre årtier, er det da heller ikke antaget, at monarken har nogen personlige beføjelser i forbindelse med regeringsdannelsen.[27]

Noget andet er, at den procedure, der oftest finder anvendelse, når en ny regering skal dannes – med såkaldte dronningerunder hvor partilederne møder frem på Amalienborg – kan være egnet til at bidrage til en vis disciplinering af den politiske proces og forlene den med en passende alvor, ligesom der med formuleringen af partiledernes råd i skriftlig form bliver skabt i hvert fald en vis åbenhed om processen.

Hertil kommer, som Peter Germer bemærker i sin statsretlige fremstilling, at det i vanskelige regeringsdannelsessituationer kan forekomme, »at behjertede, forfatningskyndige personer, f.eks. [...] fra hoffet advarer mod en påtænkt risikabel beslutning.« Men som Germer straks tilføjer: »Det rokker imidlertid ikke ved statsministerens kompetence og ansvar. Statsministeren afgør enerådigt, om han vil følge advarslerne eller sidde dem overhørig. Statsministeren er ansvarlig for den beslut-

ning, han træffer, uanset hvilke råd han har fået, men kongen er som altid ansvarsfri.«[28]

## **5. Dronningerunder, forhandlingsledere og forhandlingsmandater**

### **5.1. Traditionen med dronningerunder og forhandlingsleder**

I praksis indleder partilederne efter et valg forhandlinger for at sondere regeringsmulighederne. Der har gennem de seneste 100 år udviklet sig den tradition, at partilederne – i en situation hvor regeringen har indgivet sin afskedsbegæring – møder frem hos monarken, hvor de i mundtlig og skriftlig form meddeler monarken, hvem de peger på som statsminister, eller som den, der bør stå i spidsen for forhandlingerne om at finde frem til en statsminister.

Tidligere kaldte man det en »kongerunde«. I dag kalder vi det naturligt nok en »dronningerunde«. Den betegnelse skal man imidlertid ikke lade sig forlede af. Partiledernes reelle forhandlinger foregår ikke hos dronningen, og dronningen har ikke nogen selvstændig kompetence til at bestemme, hvilken statsministerkandidat der skal peges på. Hele processen foregår som nævnt på den siddende statsministers ansvar, ganske som det gælder alle andre statshandlinger. Sådan er grundlovens system. Der dukker ikke i forbindelse med regeringsdannelsen pludselig en særlig, selvstændig majestætskompetence ud af enevældens tåger. Det er den siddende statsminister, der skal have styr på kuglerammen og de statsretlige regler.

Første gang, partiernes repræsentanter på den måde gik til monarken, når der var usikkerhed om en ny regering, var i 1909, da regeringen Holstein-Ledreborg var blevet væltet ved et mistillidsvotum. Men det var først fra 1929, at der blev tale om en mere fast praksis.[29]

En særlig knopskydning på denne praksis kom i 1957, da man kom ind på at udpege en forhandlingsleder.[30] Baggrunden var, at kongerunden ikke førte til, at der umiddelbart kunne peges på en statsministerkandidat. I stedet anbefalede et flertal, at den fungerende socialdemokratiske statsminister H.C. Hansen skulle tage initiativ til, som det hed i hans mandat, »forhandling mellem de politiske partier med det formål at undersøge, om der foreligger muligheder for, at der dannes en flertalsrege-

25. Ibid, s. 122.

26. Ibid, s. 64, jf. også s. 60.

27. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udg., 2001, s. 211, med henvisning til Peter Germers fremstilling. Peter Germer, Dansk Statsforfatningsret, 5. udg., 2012, s. 44-47, og tilsvarende i 1. udg., 1988, s. 30-33. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udg., 2016, s. 65, og tilsvarende i 1. udg., 2012, s. 61.

28. Peter Germer, Dansk Statsforfatningsret, 5. udg., 2012, s. 47, note 62. Se om kabinetssekretær Niels Eilschou Holms advarende rådgivning i forbindelse med Poul Schlüters afgang i januar 1993: Niels Wium Olesen, De danske ministerier 1972-1993. Poul Schlüters tid 1982-1993, 2018, s. 545 f.

29. Se herom Poul Meyer, op.cit., s. 296. Erik Rasmussen, op.cit., s. 250. Tage Kaarsted, op.cit., 1988, s. 12.

30. Hele regeringsdannelsesprocessen i 1957 er overordentlig grundig udforsket af Tage Kaarsted, Regeringskrisen 1957, 1964, som beskrivelsen her bygger på.



ring under den ene eller den anden form«. H.C. Hansen var altså ikke på forhånd udpeget som kommende statsminister. Han var blot udpeget som forhandlingsleder, det man senere har kaldt »kongelig undersøger«.[31]

Baggrunden for denne nye fremgangsmåde var, at den hidtidige regering af socialdemokrater og radikale, ledet af H.C. Hansen, var gået tilbage ved valget og ikke havde flertal. De radikale lurepassede og ville ikke ud af busken med, hvem de nu støttede. En mulighed var, at de kunne støtte en ny regering bestående af Venstre og Konservative med venstremanden Erik Eriksen som statsminister. En anden mulighed var, at der måske kunne dannes en flertalsregering bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Retsforbundet. Den mulighed forekom imidlertid ikke særlig realistisk. For umiddelbart efter den første kongerunde havde den radikale leder Bertel Dahlgaard på slotspladsen ved Amalienborg erklæret, at han »hellere ville dø en naturlig død end sidde i regering med Retsforbundet«, ligesom han udtalte, at man ikke kunne forhandle med Retsforbundet, for »man kan ikke forhandle med en bisværme«. De harske udtalelser til trods endte den kongelige undersøger H.C. Hansens forhandlinger med, at der blev dannet en regering af netop de tre partier, den såkaldte trekantsregering. Den svenske statskundskabsprofessor Herbert Tingsten kaldte sidenhen hele processen for »et orgie i taktik«.[32]

I 1975 kom der yderligere en fremgangsmåde til, da et flertal i Folketinget – efter at Poul Hartlings regering havde fået et mistillidsvotum – pegede på Folketingets formand, den radikale Karl Skytte, som kongelig undersøger. Det var ikke tanken, at Karl Skytte selv skulle være statsminister. Han skulle blot efter sit mandat »undersøge mulighederne for en dannelse af en bred flertalsregering«. Udpegningen af Karl Skytte som kongelig undersøger havde præg af skinmanøvre for at undgå, at Poul Hartling igen kunne danne regering. Enden blev da også, at Anker Jørgensen dannede en socialdemokratisk mindretalsregering. Det samlede forløb var så speget, at Tage Kaarsted i sin bog om forløbet konkluderede, at »underfundighed og uoprigtighed prægede i usædvanlig grad 1975-situationen«.[33]

Fremgangsmåden med udpegning af Folketingets formand som forhandlingsleder blev gentaget i 1988, efter det såkaldte atomvalg den 10. maj, hvor Folketingets formand, Svend Jakobsen, blev udpeget som kongelig undersøger. Atter var der blot tale om at vinde tid, og

først da den fungerende statsminister, Poul Schlüter, blev forhandlingsleder, blev der dannet en regering af Konservative, Venstre og Radikale.[34] Som Holger Hansen har formuleret det, havde inddragelsen af Folketingets formand i regeringsforhandlingerne den politisk-taktiske årsag, at man derved hindrede, at den fungerende statsminister »fik tøjlerne ved løbets begyndelse.«[35]

## 5.2. Nærmere om dronningerunden

Som Jørgen Albæk Jensen har påpeget, har den etablerede praksis med dronningerunder i forbindelse med regeringsdannelse ikke karakter af en statsretlig sædvane, men alene af en politisk praksis, hvis formål er at sikre, at en regering ikke udnævnes i strid med refleksprincippet. Såfremt dette formål kan sikres ad anden vej, kan der ikke statsretligt indvendes noget imod en sådan procedure.[36] Dronningerunderne er et faktisk fænomen, ikke et retligt.

I praksis er dronningerunder blevet afholdt, når statsministeren efter et folketingsvalg har indgivet sin afskedsbegæring, og udnævnelsen af en (ny) statsminister ikke lå lige for. Det er imidlertid også i to tilfælde sket, at der efter et folketingsvalg er blevet afholdt en dronningerunde, uden at statsministeren forinden havde indgivet sin afskedsbegæring.

Det skete i 1950, da statsminister Hans Hedtoft efter valget den 5. september 1950 tog initiativ til en kongerunde. Resultatet blev, at regeringen fortsatte. Sidst i oktober valgte Hedtoft at indgive sin afskedsbegæring, ef-

34. Se udførligt om forløbet hos Holger Hansen, »Regeringsdannelsen efter folketingsvalget den 10. maj 1988« i *Juristen*, nr. 8, 1988, s. 337-349.

35. Holger Hansen, *ibid.*, s. 344.

36. Jørgen Albæk Jensen, »Nogle statsretlige spørgsmål i forbindelse med regeringsskifte uden valg«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, 1993, s. 178. Her som i øvrigt er der grund til at være meget tilbageholdende med at ophøje politisk-parlamentarisk praksis til gældende forfatningsret på grundlovsniveau. Allerede den meget vanskelige ændringsprocedure efter grundlovens § 88 taler stærkt for en sådan tilbageholdenhed. Hertil kommer som det i øvrigt væsentligste, at der jo foregår meget i det levende politiske liv, der følger nogenlunde faste politisk-parlamentariske normer, uden at der derfor er hverken grundlag eller behov for at hævde, at de politisk-parlamentariske normer er forvandet til retlige regler på grundlovsniveau. I de sjældne tilfælde, hvor en politisk-parlamentarisk praksis strider direkte med en grundlovsbestemmelse – således som det f.eks. gælder med Finansudvalgets bevillingskompetence, der er et klart brud med grundlovens § 46, stk. 2 – vil det derimod være nærliggende at antage, at der har dannet sig en forfatningsretlig sædvane. Det er oplagt, at den politisk-parlamentariske praksis med afholdelse af dronningerunder ikke strider mod nogen grundlovsbestemmelse. Se mere principielt om spørgsmålet om forholdet mellem politisk-parlamentarisk praksis og forfatningsret Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. udg. 2016, s. 27-31, og Jens Peter Christensen, »Sædvane og forfatningsret«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, 1990, s. 321-329.

31. Betegnelsen »kongelig undersøger« så dagens lys, da Hilmar Baunsgaard i 1968 på tilsvarende måde blev udpeget som forhandlingsleder, jf. Erik Rasmussen, *op.cit.*, s. 253.

32. Tage Kaarsted, *op.cit.*, 1988, s. 55, jf. også Tage Kaarsted, »Ny regering. Regeringsdannelsens problemer« i *Statsministeriet* i 75 år, 1989, s.116.

33. Tage Kaarsted, *op.cit.*, 1988, s. 115.

ter at hans regering havde tabt afstemningen om et dagsordensforslag om snarest muligt at ophæve smørrationeringen. Regeringen »gled i smørrret«, som det sidenhen er blevet en fast vending.[37]

Det skete endvidere i 1971, da statsminister Hilmar Baunsgaard efter valget den 21. september tog initiativ til en dronningerunde uden at have indgivet sin afskedsbegæring. Først tre dage efter dronningerunden gik regeringen af. Fremgangsmåden blev dengang skarpt kritiseret af navnlig Socialdemokratiets formand Jens Otto Krag, og Socialistisk Folkeparti nægtede at deltage i dronningerunden, før regeringen var trådt tilbage.[38]

Statsministerskifte, uden at der forinden har været afholdt folketingsvalg, er sket både med og uden en dronningerunde.

Uden dronningerunde skete det, da Jens Otto Krag trådte tilbage i 1972, og Anker Jørgensen blev udnævnt. Det samme skete i 1955, da H.C. Hansen blev udnævnt efter Hans Hedtofts død, da Viggo Kampmann i 1960 blev udnævnt efter H.C. Hansens død og i 1962, da Jens Otto Krag blev udnævnt, efter at Kampmann var gået af. Da Lars Løkke Rasmussen i 2009 afløste Anders Fogh Rasmussen skete det ligeledes uden dronningerunde. I alle tilfælde var der klarhed om, at den parlamentariske situation var uforandret, og refleksprincippet krav var således med sikkerhed opfyldt.[39]

Statsministerskifte med dronningerunde skete, da Anker Jørgensen trådte tilbage i 1982, og Poul Schlüter blev udnævnt som ny statsminister. Det samme skete i 1993, da Poul Schlüter blev afløst på statsministerposten af Poul Nyrup Rasmussen.

Ændringer i regeringens partisammensætning er også sket, uden at regeringen er gået af og uden dronningerunde. Således indgav statsminister Helle Thorning-Schmidt ikke sin og regeringens afskedsbegæring i 2014, i forbindelse med at SF forlod regeringen. Det skete heller ikke, da statsminister Lars Løkke Rasmussen i 2016 omdannede V-regeringen til en regering med Venstre,

37. Se om forløbet Tage Kaarsted, op.cit, 1964, s. 11 f.

38. Se om forløbet Tage Kaarsted, op.cit., 1988, s. 21-24. Professor i statsret, Ole Espersen, fremkom i den forbindelse med det synspunkt, at statsministeren havde gjort sig skyldig i »misbrug af kongemagten«. Poul Meyer anførte heroverfor, at han ikke kunne se juraen i sagen. Der var ikke tale om noget statsretligt ukorrekt, og kritikken var efter Poul Meyers opfattelse udtryk for politik, jf. »Kongens rolle i det politiske magtspil«, Politiken, den 25. september 1971.

39. Eksempelvis fremgår det af statsministerens svar af 10. september 2009 på spørgsmål 211 (alm. del) stillet af Det Politisk-Økonomiske Udvalg, at statsministeren den 5. april 2009 holdt møder i Statsministeriet med repræsentanter fra partierne Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance. På møderne blev det bekræftet og protokolleret, at en ny regering bestående af Venstre og Konservative med Lars Løkke Rasmussen som statsminister ville have parlamentarisk opbakning fra de nævnte partier, der samlet udgjorde et flertal i Folketinget.

Liberal Alliance og Konservative. Det samme var tilfældet, da Poul Schlüter i 1990 dannede en VK-regering, efter at Det Radikale Venstre var trådt ud af regeringen.

### 5.3. Nærmere om forhandlingsmandater

Fremgangsmåden med at fastsætte et forhandlingsmandat eller kommissorium for den, der udpeges som forhandlingsleder, er jævnligt blevet tidsfæstet til at have sin begyndelse i forbindelse med regeringsdannelsen i 1957. Som påpeget af Poul Meyer har fænomenet imidlertid ældre rod og har en nær sammenhæng med udviklingen af dansk mindretalsparlamentarisme. Så tidligt som i 1926 anvendtes fremgangsmåden, hvor mandatet til Venstres ledelse lød på en samlingsregering eller en mindretalsregering alene af Venstre. I 1947 blev socialdemokraten Wilhelm Buhl anmodet om at undersøge mulighederne for en samlingsregering. I 1950 blev Erik Eriksen anmodet om at undersøge mulighederne for at danne en regering på bredest mulig basis.[40]

Ligesom for dronningerunderne er forhandlingsmandatet for den, der udpeges som forhandlingsleder – hvad enten denne er den fungerende statsminister eller en anden – ikke statsretligt bindende. Der er også her tale om et rent faktisk, ikke et retligt fænomen. Som Alf Ross fastslog i sin statsretlige fremstilling, kan et sådant mandat eller kommissorium, selv om det retligt kan betragtes som en nullitet, imidlertid politisk være af væsentlig betydning til fordel for den, der i kraft af mandatet kan få en ledende indflydelse på forhandlingernes forløb og retning.[41]

Det følger af den ovennævnte statsretlige processuelle kompetenceregulering, hvorefter proceduren frem til udnævnelse af en (ny) statsminister foregår på den siddende statsministers ansvar, at det er denne, der endeligt beslutter, hvorledes forhandlingsmandatet skal formuleres.

Efter den praksis, der følges ved dronningerunder, afleverer partiernes repræsentanter deres råd i skriftlig form til dronningen og kabinetssekretæren, der derefter videregiver dem til den fungerende statsminister. Vedkommende har så opgaven med at sammenfatte rådene i en tekst, der kan fungere som en hensigtsmæssig ramme for forhandlingslederens virke. Et partis råd har umiddelbart den funktion at vejlede den fungerende statsminister om, hvorledes det videre forløb bør gribes an, men hertil kommer også den funktion at placere par-

40. Poul Meyer, op.cit, 1967, s. 303.

41. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 1, 1980, s. 430. I sin kronik »Kongens rolle efter valg« i Politiken den 25. september 1964, formulerede Alf Ross sit synspunkt på forhandlingsledermandatet med ordene »givet er det, at retligt er det en nullitet, en illusion, det rene ingenting.« At noget retligt er »ingenting«, betyder imidlertid ikke, at det også rent faktisk er ingenting.



tiet bedst muligt i det taktiske spil og at markere partiet over for offentligheden.[42]

Som den parlamentariske historie vidner om, kan partiernes råd om mandatets udformning være båret af mangeartede hensyn, herunder også et ønske om at vinde tid, spille andre partier af banen eller i det hele at kaste grus i maskineriet. Det er klart, at det på den baggrund kan være en vanskelig opgave på en fornuftig måde at sammenfatte rådene, der måske tilmed er vage og upræcise og måske mere eller mindre modstridende.

Rådene kan f.eks. angå, hvilke partier der bør indgå i en regering, om det bør være en flertalsregering eller en mindretalsregering, eller om hvilken politik en fremtidig regering bør føre på det ene eller det andet område. Det er ikke sikkert, at partiernes råd i så henseende harmonerer. Nogle ønsker måske, at forhandlingslederen skal undersøge mulighederne for en bred regering, andre ønsker måske en smal regering. Inden for det muliges kunst vil det være den fungerende statsministers opgave på grundlag af de måske til dels modstridende tilkendegivelser fra partierne at formulere et mandat for forhandlingslederen.

Rådene kan indholdsmæssigt spænde fra, hvad man kunne kalde egentlige betingelser vedrørende flertalsdannelsen, hvis opfyldelse eller ikke-opfyldelse i princippet kan konstateres i forbindelse med udnævnelsen af statsministeren, til det, man kunne kalde hensigtserklæringer vedrørende en kommende regerings politik. Hensigtserklæringer hvis opfyldelse eller ikke-opfyldelse ikke lader sig konstatere ved udnævnelsen. Under alle omstændigheder er det den fungerende statsministers opgave at formulere mandatet.

Som nogle illustrerende eksempler på råd, der kan siges fortrinsvis at tilhøre kategorien af egentlige betingelser vedrørende flertalsdannelsen, kan nævnes, at Det Radikale Venstre under den første dronningerunde efter folketingsvalget i 1988 afgav det råd, at Folketingets formand Svend Jakobsen som forhandlingsleder skulle undersøge »mulighederne for udformning af et regeringsprogram, der støttes af et bredt flertal i Folketinget«. Socialdemokratiet og SF pegede blot på Svend Jakobsen som forhandlingsleder uden nogen ledsagende betingelse om et »bredt flertal«. Mandatet til Svend Jakobsen blev uden betingelsen om et »bredt flertal«. Ved den anden dronningerunde i 1975 afgav Det Radikale Venstre ved dronningerunden det råd, at Anker Jørgensen skulle undersøge mulighederne for en flertalsregering bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Konservative, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Mandatet til Anker Jørgensen blev »at undersøge mulighederne for at danne en flertalsregering«. Efter folketingsvalget i 2001 afgav Dansk Folkeparti det råd ved

dronningerunden, at Anders Fogh Rasmussen dannede en regering, der bestod af Venstre og Konservative. Forhandlingsmandatet blev blot, at Anders Fogh Rasmussen skulle lede forhandlingerne om dannelsen af en ny regering.

Som nogle illustrerende eksempler på råd, der fortrinsvis tilhører kategorien af hensigtserklæringer vedrørende en kommende regerings politik, kan nævnes, at Det Radikale Venstre under den anden dronningerunde i 1988 tilrådede, at Niels Helveg Petersen skulle lede forhandlingerne om »udformning af et bæredygtigt og sammenhængende regeringsprogram«. Rådet indgik ikke i forhandlingsmandatet. Under dronningerunden efter folketingsvalget i 2011 pegede Det Radikale Venstre på Helle Thorning-Schmidt med henblik på dannelsen af en »koalitionsregering, der vil samarbejde bredt i Folketinget. En sådan regering må kunne føre en ansvarlig økonomisk politik, som samtidig giver mulighed for investering i uddannelse, og føre en udlændingepolitik, der værner om borgernes rettigheder«. Rådet indgik ikke i det endelige forhandlingsmandat, der blot lød, at Helle Thorning-Schmidt skulle »lede forhandlinger om dannelsen af en ny regering.« Under den første dronningerunde efter folketingsvalget i 2015 pegede Det Konservative Folkeparti på Lars Løkke Rasmussen »som leder af en regering, der samarbejder bredt, med en reformorienteret, erhvervsvenlig, økonomisk politik.« Dette kom ikke med i forhandlingsmandatet. Det gjorde derimod Liberal Alliances anbefaling om, at der skulle forhandles om »dannelsen af en borgerlig flertalsregering bestående af Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance«.

Som de nævnte eksempler vidner om, har den endelige udformning af forhandlingsmandatet ikke præcist afspejlet indholdet af rådene fra visse af de partier, der mandatmæssigt var afgørende for flertalsdannelsen. Der er sket en tilskæring formentlig på baggrund af den yderligere information om partiernes standpunkter, der givetvis har foreligget ud over de skriftligt formulerede råd, der blev afleveret ved den pågældende dronningerunde.

Selv om mandatet er uden statsretlig bindende virkning, gør forhandlingslederen selvsagt klogt i at undersøge mulighederne efter mandatet, hvis vedkommende vil undgå politisk-parlamentariske kritik. Men derefter kan forhandlingsforløbet udvikle sig. Og der er ikke noget i vejen for, at forhandlingslederen også undersøger andre muligheder, end dem mandatet lægger op til. Forhandlingerne herom kan foregå parallelt, og forhandlingerne kan i det hele foregå hvor som helst, med hvem som helst og om hvad som helst.

Regeringsdannelsesprocessen i 1988 er et godt eksempel på, hvorledes der således blev forhandlet på kryds og tværs mellem partierne, inden for og uden for forhand-

42. Jf. også Tage Kaarsted, op.cit., 1988, s. 13.

lingslederens mandat og med og uden om forhandlingslederen, der langt fra var ene om initiativet.[43] Forløbet gav undervejs anledning til beskyldninger politikerne imellem om, at det var »statsretligt meget betænkeligt«, at der således blev forhandlet uden om forhandlingslederen. Som Holger Hansen har anført, var disse synspunkter »naturligvis af rent politisk taktisk karakter. Der er intet statsretligt betænkeligt ved, at andre personer end den »kongelige undersøger« forhandler eller fører samtaler. Lige så åbenbart er det, at partier, der ikke ønsker sådanne forhandlinger, kan lade være.«[44]

Lidt underligt er det, at Holger Hansen, trods sin nævnte, helt korrekte, opfattelse, kritiserer, at de ledende partiformænd, inden partilederrunden på Amalienborg skulle begynde, holdt en slags »forprang« på dronningerrunden i Publicistklubben i København. Holger Hansen anfører herom, at hensynet til partilederrunden på Amalienborg »bør medføre, at ledende politikere undlader diskussionsmøder før alle partierne har haft lejlighed til at udtale sig til Dronningen.«[45] Det er oplagt, at afholdelse af en dronningerrunde ikke således kan indebære, at der ikke kan forhandles på anden måde, herunder forinden partilederrunden. I mange tilfælde vil det jo i øvrigt være helt naturligt for partierne at koordinere deres råd, herunder rådernes præcise ordvalg, før de afgives på Amalienborg. Holger Hansens artikler om regeringsdannelserne viser da også mange eksempler på, hvorledes dette er sket. Den politisk-parlamentariske historie viser i øvrigt, at også manglen på et forprang er blevet kritiseret. Det skete således, da den konservative Poul Møller under åbningsdebatten efter regeringsdannelsen i 1964 kritiserede, at partierne gav deres råd til monarken, uden at de forinden havde orienteret hinanden om, hvad de ville sige. Tage Kaarsted bemærker herom, at »... partilederne naturligvis kan orientere sig om hinandens synspunkter, hvis de ønsker det, men at der er situationer, hvor de netop ikke ønsker at spørge eller meddele sig.«[46]

Som Poul Meyer skriver, er det afgørende at nå frem til en situation, hvor »de enkelte partiers stillingtagen er ganske klar. Det er dette, der [...] må være afgørende, ikke indholdet af det »mandat«, som kongen giver forhandlingslederen, og som højst kan medføre en ekstra høflighedsvisit hos kongen.«[47] Mandatet er en praktisk foranstaltning til at sikre, at en ny regering ikke på forhånd har et flertal imod sig, og at grundloven således overholdes.

På et tidspunkt vender forhandlingslederen tilbage til monarken – med forrettet eller uforrettet sag. Derefter vil

den fungerende statsminister blive tilkaldt, hvis det da ikke allerede var vedkommende, der var forhandlingsleder. Hvis forhandlingerne er endt uden resultat, vil der efter praksis blive indledt yderligere en dronningerrunde, hvor partierne igen afgiver deres råd. Hvis der derimod er et resultat, og forhandlingslederen konkluderer, at der har vist sig at være parlamentarisk grundlag for at udnævne en bestemt statsminister, vil udnævnelsen være næste skridt i proceduren.

Den fungerende statsminister vil indstille til monarken om udnævnelsen, og den tiltrædende statsminister vil underskrive udnævnelsen. I det tænkte tilfælde, at der efter forhandlingerne har vist sig mere end én mulighed for udnævnelse af en statsminister, der ikke kan forventes at blive mødt med et mistillidsvotum umiddelbart efter udnævnelsen, og den ene af disse er den fungerende statsminister, giver det sig selv, at vedkommende, som den der indstiller om udnævnelsen, vil have de bedste kort på hånden.[48]

I det hele gælder, som påpeget af Jørgen Albæk Jensen, at den fungerende statsminister statsretligt ikke vil have nogen fortrinsstilling frem for andre mulige statsministerkandidater, men at der på det praktisk-politiske plan vil kunne ligge en fortrinsstilling i, at den fungerende statsminister i en speget politisk situation lettere end andre vil kunne fremme sine synspunkter vedrørende regeringsdannelsen. Heri er der, som Albæk Jensen anfører, intet statsretligt ukorrekt, forudsat at den regeringsmulighed, som den fungerende statsminister peger på, ikke er i modstrid med refleksprincippet. Det skøn, der i en sådan uafklaret politisk situation nødvendigvis må udøves, må udøves af den fungerende statsminister, der kan drages til ansvar, såfremt han overtræder sine beføjelser.[49]

I fald der skulle opstå den helt ekstraordinære og hidtil usete situation, at regeringsforhandlingerne går totalt i hårdknude, så det viser sig umuligt at udnævne en statsminister, der ikke vil blive mødt med et mistillidsvotum, må den fungerende statsminister være forpligtet til at udskrive nyvalg til Folketinget. I en sådan situation er der ikke anden udvej for en parlamentarisk regeringsdannelse, og udskrivning af nyvalg vil da falde ind under udtrykket »hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse« i grundlovens § 15, stk. 2, sidste pkt.[50]

43. Jf. redegørelsen herfor hos Holger Hansen, op.cit., 1988.

44. Ibid, s. 342.

45. Ibid, s. 338.

46. Tage Kaarsted, op.cit., 1988, s. 19.

47. Poul Meyer, op.cit., 1967, s. 305.

48. Som Tage Kaarsted, op.cit, 1988, s. 14, bemærker, har den fungerende statsminister mulighed for at sidde i forhånd, når kortene gives.

49. Jørgen Albæk Jensen, Parlamentarismens statsretlige betydning, 2. udg., 1997, s. 86.

50. Jf. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udg., 2012, s. 47 f., og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udg., 2016, s. 71.

## 6. Det korte af det lange

Det korte af det lange er, at hvad enten forhandlingslederen er statsministerkandidat eller ej, og hvad enten vedkommende udstyres med det ene eller det andet mandat til at undersøge den ene eller den anden regerings sammensætning, og hvad enten partierne formulerer den ene eller den anden mere eller mindre præcise betingelse for at støtte en kandidat, så er der til sidst ét og kun ét, der tæller: Hvis der efter forhandlingerne tegner sig en statsministerkandidat, der ikke har et flertal imod sig i Folketinget – således at vedkommende ikke kan forventes at blive mødt med et mistillidsvotum straks efter udnævnelsen – så kan vedkommende udnævnes som statsminister. Hele processen frem hertil foregår på den fungerende statsministers ansvar, mens selve udnævnelsen af den nye statsminister foretages af denne selv.

## 7. Den kommende regeringsdannelse

Det, der kan give anledning til problemer efter det kommende folketingsvalg, vil være, hvis et eller flere partier melder sig ud eller stikker hovedet i busken ved at tilkendegive, at de hverken støtter den ene eller den anden af de to hovedkandidater, men derimod anbefaler deres egen.

Sådanne tilkendegivelser vil de pågældende partier i første omgang ikke komme langt med, da der formentlig vil være flere mandater bag enten den nuværende statsminister Lars Løkke Rasmussen eller Socialdemokratiets formand Mette Frederiksen end bag deres egen kandidat. Efter politisk-parlamentariske praksis vil den, som flest folketingsmandater har peget på i forbindelse med den første dronningerunde, få opgaven som forhandlingsleder.

Hvis et eller flere partier under de efterfølgende forhandlinger ikke vil melde klart ud, om man støtter en bestemt statsminister, eller om man har tænkt sig at ville møde en bestemt statsministerkandidat med et mistillidsvotum, straks når han eller hun fremstiller sig for Folketinget, har partiet statsretligt givet grønt lys for, at den pågældende statsministerkandidat kan blive statsminister. En ikke-stillingtagen er i så henseende det samme som en stillingtagen.

Statsretligt vil den pågældende statsministerkandidat være på sikker grund, når vedkommende underskriver udnævnelsen af sig selv. Politisk er det imidlertid muligt, at vedkommende derved har begivet sig ud på politisk chancesejlad i Folketinget, når regeringen derefter skal forsøge at komme igennem med sin politik.

## 8. Eftertanker

Kigger man tilbage på de mange forskelligartede regeringsdannelsesforløb, der har været gennem de seneste mere end 60 år siden grundlovsændringen i 1953, er det slående, at de få og enkle statsretlige regler, der har udgjort rammen om regeringsdannelsen, har kunnet sikre, at regeringsdannelsen er foregået ganske effektivt – både i henseende til det tidsmæssige forløb[51] og i henseende til at finde frem til en funktionsdygtig regering.

Når de enkle statsretlige regler følges, undgås det, at der dannes en regering, der på forhånd har et flertal imod sig. Hvilken af flere mulige regeringer, der rent faktisk dannes, overlader de statsretlige regler til det politisk-parlamentariske forløb, hvori der vil indgå mangeartede politiske og taktiske overvejelser. De politisk-parlamentariske normer for dette forløb har varieret over tid og fra situation til situation, men det er i alle tilfælde ganske hurtigt lykkedes at få dannet en regering, der har haft parlamentarisk opbakning. Ikke blot til at overleve sit første møde med Folketinget, men også til rent faktisk at regere inden for de rammer, som flertalsdannelsen i Folketinget til enhver tid har sat.

51. Som regel har regeringsdannelsen taget en uge eller derunder. Der er dog også eksempler på lidt længere forløb. F.eks. regeringsdannelsen i 1975, hvor Poul Hartling indgav sin afskedsbegæring den 29. januar, hvorefter Anker Jørgensen den 13. februar blev udnævnt som ny statsminister. I 1988 indgav Poul Schlüter sin afskedsbegæring den 11. maj og blev genudnævnt som statsminister den 3. juni. I 2011 indgav Lars Løkke Rasmussen sin afskedsbegæring den 16. september, og Helle Thorning-Schmidt blev – efter omfattende forhandlinger mellem de kommende regeringspartier Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og SF – udnævnt som ny statsminister den 3. oktober.