

GRUNDLOVEN – HVORFOR OG HVORDAN?

# Fundamentet for demokratiet

Af Ivar Hansen, Folketingets formand

Grundloven er mere end blot et symbol på vores demokrati – den er grundlaget for vores retssamfund og folkestyre og udtrykker holdninger og værdier, som er fundamentale for det danske samfund.

Til daglig er grundloven ikke en sag, vi diskuterer særlig meget, men den spiller en vigtig rolle i samfundet. Alle love skal overholde grundloven, og det er Folketingets formands rolle at holde øje med, at der ikke kommer lovforslag, der er i strid med grundloven til behandling i Folketingsalen. Grundloven, er altså i høj grad nærværende i det politiske arbejde. Desuden bruger vores domstole også grundloven i deres arbejde.

En grundlov skal ikke være en tyk bog, hvor man kan læse alle detaljer. Den skal hellere være et fundament, som man kan bygge de almindelige love oven på. "Grundloven – hvorfor og hvordan?" fortæller, hvad en

grundlov er, hvordan den adskiller sig fra andre love og om hvilke værdier den kan indeholde. Hftet er udgivet i forbindelse med den folkelige debat om grundloven, som Folketinget har taget initiativ til.

Sammen med publikationen "Grundloven på let dansk", der også er udgivet i tilknytning til grundlovsdebatten, danner "Grundloven – hvorfor og hvordan?" et godt fundament for at diskutere grundloven.

# Indholdsfortegnelse

|                |                                                                                                                                                                                            |                |                                                                                                                                                         |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Side 5</b>  | <b>Grundloven - hvad skal vi med den?</b><br>Reglerne om de øverste statsorganer<br>Reglerne om borgernes rettigheder                                                                      | <b>Side 35</b> | Valgretten, valgsystemet og folkeafstemninger<br>Valgretten<br>Valgsystemet og folkeafstemninger                                                        |
| <b>Side 13</b> | <b>Hvor svært bør det være at ændre grundloven?</b>                                                                                                                                        | <b>Side 40</b> | Domstolene<br>Domstolenes uafhængighed<br>Domstolenes grundlovsbestemte opgaver<br>Domstolenes prøvelsesret og Højesterets rolle som forfatningsdomstol |
| <b>Side 17</b> | <b>Grundlovens værdier.</b><br><b>Hvad er "grundlovens ånd"?</b><br>Folket vælger magthaverne, og magthaverne må stå til ansvar<br>Mistillid til flertallet og beskyttelse af mindretallet | <b>Side 43</b> | Folkekirken                                                                                                                                             |
| <b>Side 21</b> | <b>Kan grundloven læses?</b>                                                                                                                                                               | <b>Side 46</b> | Kommunerne og nærdemokratiet                                                                                                                            |
| <b>Side 25</b> | <b>Emner i en grundlov</b>                                                                                                                                                                 | <b>Side 49</b> | Forholdet til omverdenen<br>Udenrigspolitikken<br>Suverænitetsafgivelse og forholdet til EU                                                             |
| <b>Side 25</b> | Monarkiet                                                                                                                                                                                  | <b>Side 56</b> | Friheds- og menneskerettigheder                                                                                                                         |
| <b>Side 26</b> | Parlamentet og regeringen<br>Parlamentarismen, opløsningsretten og regeringsdannelsen<br>Folketingets kontrol med regeringen                                                               | <b>Side 62</b> | <b>Litteraturoversigt</b>                                                                                                                               |
| <b>Side 30</b> | Lovgivning og lovkvalitet                                                                                                                                                                  |                |                                                                                                                                                         |



## Grundloven – hvad skal vi med den?

Hvad skal vi egentlig med en grundlov?

Kunne vi ikke leve udmærket uden? Er den ikke blot udtryk for jura og teknik, som ikke kommer dagligdagen ved?

Svaret er nej! Grundloven er ikke kun jura og teknik. Grundloven handler i høj grad om holdninger og værdier – de holdninger og værdier, som vi i vort samfund og vor kultur sætter særlig højt. Alene derfor kan vi ikke leve udmærket uden. Grundloven er et nationalt samlingsmærke.

Grundloven danner rammen om vort demokrati. Det er grundloven, der fastlægger reglerne om valg af de personer, der i Folketinget har magten til at vedtage de regler, der skal gælde for os alle. Og det er grundloven, der fastlægger, hvordan forholdet skal være mellem statens øverste organer: Folketinget, regeringen og domstolene.

Hvordan skal magthaverne udpeges? Hvem skal have hvilken magt? Og hvordan sikres det, at magthaverne kan kontrolleres?

Hertil kommer, at grundloven skal sikre den enkelte borger frihed og plads til at udfolde sig, ret til at deltage i det politiske og samfundsmæssige liv og ret til at komme til orde og blive hørt. Grundloven skal være med til at sikre, at borgerne har social tryghed, og grundloven skal være med til at sikre, at der er grænser for, hvad staten kan blande sig i. Friheds- og menneskerettighederne er på denne måde en meget vigtig del af enhver grundlov.

Selv om det er de færreste, der har læst i grundloven, er tilliden i befolkningen til, at grundloven er vigtig, meget stor. En opinionsundersøgelse i maj 1999 viste, at hele 77 pct. af befolkningen mente, at grundloven sikrer demokratiet i Danmark.

### **Reglerne om de øverste statsorganer**

Det er i enhver stat nødvendigt at have regler for, hvilke organer der skal have den højeste myndighed, og hvordan arbejdsdelingen mellem disse organer skal være.

Fælles for alle de stater, vi normalt sammenligner os med, er, at disse regler findes i en skreven forfatning, en grundlov. Storbritannien er en af de få undtagelser. Der klarer man sig i vidt omfang med uskrevne regler og almindelige love.

Grundlovenes regler om de øverste statsorganer er et middel til at sikre, at kampen om den politiske magt i samfundet følger visse faste spilleregler, som der i befolkningen er bred enighed om. En grundlov skal ikke give de detaljerede spilleregler for den politiske kamp. Men grundloven skal give en ramme, som de øverste statsorganer selv kan udforme det mere detaljerede billede inden for.

Grundlovsreglerne er forskellige fra land til land, men det er et fælles træk, at grundlovene indeholder regler om i hvert fald følgende fire emner vedrørende de øverste statsorganer:

1. Hvem der er statsoverhovedet, og hvordan statsoverhovedet udpeges.
2. Hvem der har magten til at bestemme, hvilke love og regler der skal gælde for borgerne, samt hvordan magthaverne udpeges og kontrolleres.
3. Hvem der har magten til at administrere love og regler i det daglige, samt hvordan disse udpeges og kontrolleres.
4. Hvem der har magten til at afgøre konflikter mellem borgerne indbyrdes og mellem borgerne og staten.

Før den danske grundlov kom til verden for mere end 150 år siden, i 1849, var alle de nævnte opgaver samlet hos én og samme person, nemlig kongen. Statsstyret var et enevælde. Det ændrede 1849-grundloven på. Statsmagten blev delt ud på flere statsorganer, og frem for alt fik befolkningen via stemmeretten indflydelse på, hvem der skulle have magten til at bestemme.

Reglerne om statsoverhovedet, og hvordan statsoverhovedet udpeges, er forskellige fra

land til land. Den mest iøjnefaldende forskel er, om statsoverhovedet er en monark (en konge eller en dronning), der har arvet posten, eller om statsoverhovedet er valgt, direkte eller indirekte, af befolkningen.

Fælles for lande som f.eks. Danmark, Norge, Sverige, Storbritannien, Holland og Belgien er, at de er monarkier med en konge eller en dronning som statsoverhoved. Statsoverhovedet har i sådanne lande erhvervet sin position ved arv, og statsoverhovedet har først og fremmest en symbolsk funktion som officiel repræsentant for nationen, mens statsoverhovedets politiske magt er stærkt begrænset.

I andre lande, f.eks. Tyskland, Finland, Israel og USA, er statsoverhovedet en præsident. I Finland vælges præsidenten direkte af befolkningen, i USA sker det indirekte ved, at befolkningen vælger et antal valgmænd, der derefter vælger præsidenten, og i Israel vælges præsidenten af parlamentet. Der er stor forskel på, hvilken politisk magt

præsidenten har i de forskellige lande. I den ene ende findes lande, hvor præsidentens rolle nærmest er af symbolsk og repræsentativ karakter. I den anden ende findes lande, hvor præsidenten har en meget betydelig politisk magt, og hvor præsidenten ud over at være statsoverhoved tillige er leder af regeringen. Det sidste er f.eks. tilfældet i USA.

Det er et fællestræk ved langt de fleste grundlove, at et folkevalgt parlament har den centrale rolle, når det gælder magten til at bestemme, hvilke love og regler der skal gælde for landets borgere. Mange landes grundlove fastslår da også udtrykkeligt, at "magten udgår fra folket". I den svenske grundlov, der hedder Regeringsformen, står der således i §1: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket". En sådan bestemmelse findes ikke i den danske grundlov. Men princippet genfinder man også i den danske grundlov, når den f.eks. bestemmer, at Folketingets medlemmer vælges "ved almindelige, direkte og hemmelige valg" (§31), og at Folketinget sammen med rege-

ringen har den lovgivende magt (§3).

Fra land til land er det forskelligt, hvorledes reglerne om parlamentet og valgsystemet er udformet. I nogle lande, f.eks. Danmark og Sverige, består parlamentet af én forsamling. I de fleste andre lande består parlamentet af to forsamlinger. Hensigten hermed kan bl.a. være at sikre en grundige forberedelse af lovgivningen eller at sikre særlige grupper indflydelse. I forbundsstater som f.eks. Tyskland og USA vil formålet med at have to forsamlinger ofte være at sikre delstaterne særlig indflydelse på den nationale lovgivning.

Valgsystemerne varierer særdeles meget fra land til land. I nogle lande, f.eks. Storbritannien, bliver der kun valgt ét mandat i hver valgkreds. Det går til det vindende parti. I Danmark er valgsystemet sådan indrettet, at Folketingets sammensætning kommer til nogenlunde præcist at afspejle vælgerne stemmeafgivning. Der er også store forskelle mht. om valgperioderne er faste med f.eks.

tre- eller fireårsperioder, eller om der kan udskrives valg, når regeringen eller parlamentet ønsker det, og med hensyn til spærregrænser.

Magten til at administrere love og regler i det daglige vil som regel være samlet hos regeringen og dens ministre samt i lokale statsorganer og kommuner, men der er ofte stor forskel på, hvordan forholdet mellem regeringen og parlamentet er organiseret. I parlamentariske lande som f.eks. Danmark, Norge og Sverige kan et flertal i parlamentet tvinge regeringen til at gå af eller udskrive valg, mens parlamentet i et land som USA, med en folkevalgt præsident og regeringsleder, ikke har mulighed for at afsætte præsidenten på anden måde end ved at rejse rigsretssag mod ham. Graden af magtadskillelse mellem parlamentet og regeringen varierer på denne måde meget fra land til land.

En særlig side af magtadskillelsen mellem de øverste statsorganer finder udtryk i, at magten til at afgøre konflikter mellem bor-



gerne indbyrdes og mellem borgerne og staten i næsten alle lande er henlagt til organer, der er sikret en særlig uafhængighed, nemlig domstolene. Ét sted skal det sidste ord ligge i sådanne konflikter, og hensynet til uafhængighed og upartiskhed taler for, at dette sted er domstolene. Et fællestræk i demokratiske stater er, at dommerne er sikret særlig uafhængighed af regeringen og parlamentet. Dommerne kan typisk ikke afskediges på anden måde end ved dom, og de kan ikke modtage ordrer, hverken fra regeringen eller parlamentet, om, hvordan de skal dømme i de enkelte sager.

Det er typisk også domstolenes opgave også at kontrollere, at de myndigheder, der administrerer love og regler over for borgerne, ikke træffer ulovlige afgørelser. I mange lande, f.eks. Sverige, Tyskland og Frankrig, er denne opgave henlagt til særlige forvaltningsdomstole. I andre lande, f.eks. Danmark og Norge, er det de almindelige domstole, der har opgaven. Typisk har domstolene også til opgave at kontrollere, at lovene

holder sig inden for grundlovens rammer. I mange europæiske lande er denne opgave henlagt til særlige forfatningsdomstole, mens den i f.eks. Danmark, Norge og USA er henlagt til de almindelige domstole.

### **Reglerne om borgernes rettigheder**

Ud over at fastlægge reglerne for de øverste statsorganer har en grundlov til formål at sikre borgerne visse fundamentale rettigheder over for staten.

Lige siden den franske revolutions proklamering af friheds- og borgerrettighederne og de nordamerikanske frihedserklæringer sidst i 1700-tallet har det været et krav til en skreven forfatning, at den bør sikre borgerne visse rettigheder over for staten. Den grundlæggende tanke har været, at borgerne har krav på, at visse dele af deres tilværelse beskyttes mod statens indblanding.

Nogle rettigheder, f.eks. reglerne om den personlige frihed, boligens ukrænkelighed

og ejendomsretten, har i udpræget grad til formål at værne den private sfære. Sådanne regler forhindrer typisk ikke, at der foretages indgreb over for det enkelte individ, f.eks. i form af anholdelse og varetægtsfængsling, telefonaflytning og husundersøgelse eller i form af tvangsafståelse af ejendom. Men grundlovsbestemmelserne sikrer, at indgrebene kun kan foregå under visse betingelser og – som hovedregel – med domstolskontrol. F.eks. bestemmer grundloven, at enhver, der bliver anholdt, skal have anholdelsen efterprøvet af en dommer inden for 24 timer. Dommeren kan så sætte den anholdte på fri fod eller opretholde anholdelsen i tre dage for at give politiet mulighed for yderligere efterforskning. Dommeren kan også vælge at varetægtsfængsle den anholdte, hvis mistanken er stor nok og der er frygt for, at den mistænkte vil ødelægge beviserne i sagen, hvis han sættes på fri fod.

Et andet eksempel på grundlovens beskyttelse af borgerne er reglerne om tvangsafstå-

else af ejendom (§73). En borger kan f.eks. tvinges til at afstå et stykke jord til staten, hvis der skal bygges en motorvej. Men borgeren har i så fald krav på fuldstændig erstatning. Mener borgeren, at erstatningen er for lav, kan han eller hun anlægge sag ved domstolene.

Andre rettigheder, f.eks. ytringsfriheden, foreningsfriheden og forsamlingsfriheden, har tillige som et væsentligt formål at sikre, at demokratiet i praksis kan fungere efter sin hensigt. F.eks. ville den danske grundlovs regler om folketingsvalg, om borgernes valgret og om Folketingets andel i den lovgivende magt blive tomme, meningsløse kulisser, hvis der ikke var adgang til at føre en fri debat om væsentlige samfundsspørgsmål, og hvis der ikke var adgang for borgerne til at forsamles frit og danne foreninger, herunder politiske partier, for at påvirke den offentlige mening.

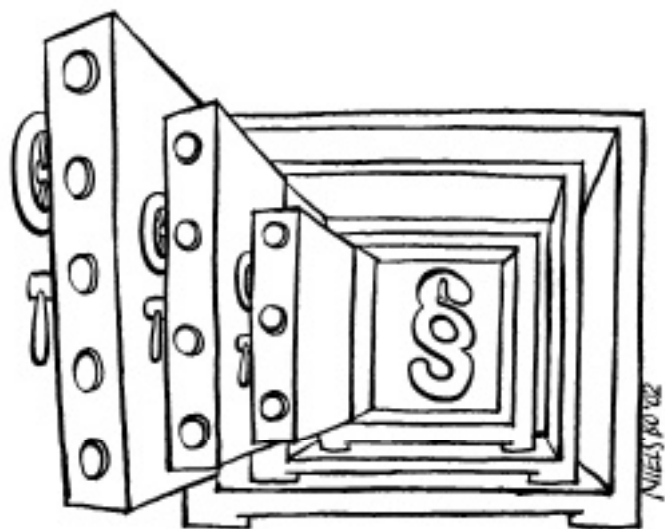
Til de to typer rettigheder følger sig en tredje type, nemlig rettigheder, der har til formål

at sikre borgerne et vist mindstemål af ydelser fra det offentlige. Sådanne økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har navnlig efter Anden Verdenskrig vundet indpas i mange landes grundlove. I den danske grundlov har vi en bestemmelse om forsørgelseshjælp fra det offentlige (§75, stk. 2) og om børns ret til gratis undervisning i folkeskolen (§76). Begge bestemmelser har rod helt tilbage i 1849.

I mange lande, hvor grundloven er blevet fornyet i de senere år, er rækken af friheds- og menneskerettigheder blevet udvidet betydeligt. Det gælder navnlig reglerne om at sikre borgerne et vist mindstemål af ydelser fra det offentlige og reglerne om beskyttelse af det enkelte individ mod statens overgreb.

Også de internationale menneskerettighedstraktater, som Danmark har tilsluttet sig, er typisk mere omfattende end grundlovens regler. Som eksempel kan nævnes den europæiske menneskerettighedskonvention fra 1950, der i modsætning til den danske

grundlov bl.a. indeholder bestemmelser om forbud mod tortur, forbud mod straffelove med tilbagevirkende kraft, forbud mod diskrimination på grund af "køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold", forbud mod udvisning fra eget land og forbud mod dødsstraf.



## Hvor svært bør det være at ændre gr undloven?

Det særlige ved en grundlov er – ud over at den indeholder reglerne om de øverste statsorganer og reglerne om borgernes mest fundamentale rettigheder – at den er vanskeligere at ændre end andre love. Det er på en måde hele pointen ved en grundlov. Grundloven skal sikre stabile rammer om det politiske liv og den politiske kamp om magten, og grundloven skal sikre, at borgernes vigtigste rettigheder ikke krænkes. Begge dele sikres ved, at grundloven er mere vanskelig at ændre end almindelige love.

Sammenlignet med andre landes grundlove hører den danske grundlov til dem, der er allermest vanskelig at ændre: Først skal Folketinget vedtage grundlovsforslaget. Derefter skal der udskrives folketingsvalg. Efter valget skal det samme grundlovsforslag igen vedtages af det nye Folketing. Og endelig skal der afholdes folkeafstemning, hvor et flertal af de deltagende vælgere og mindst 40 pct. af alle stemmeberettigede skal stemme ja.

Til sammenligning kræver en grundlovsændring i Norge, at der først fremsættes forslag herom i Stortinget, dernæst udskrives stortingsvalg, og endelig at grundlovsforslaget vedtages med et flertal på to tredjedele i Stortinget ved et møde, hvor to tredjedele af alle medlemmerne skal deltage.

I Sverige er hovedreglen, at den svenske Riksdag skal vedtage grundlovsforslaget med almindeligt flertal, derefter skal der efter mindst ni måneder afholdes riksdagsvalg, hvorefter Riksdagen igen skal vedtage grundlovsforslaget. Der er ikke i Sverige noget obligatorisk krav om folkeafstemning, men hvis mindst en tiendedel af Riksdagens medlemmer stiller forslag herom og mindst en tredjedel af Riksdagens medlemmer støtter forslaget, skal en folkeafstemning afholdes. Her er reglen, at grundlovsforslaget er vedtaget, medmindre et flertal af de deltagende vælgere stemmer imod forslaget, og dette flertal udgør mere end halvdelen af de stemmer, der blev afgivet ved det forudgående riksdagsvalg

(Regeringsformens 8. kapitel, §15).

Kravet om, at der skal afholdes folkeafstemning, når grundloven skal ændres, forekommer nok de fleste rigtigt. Hvis ikke folket skulle spørges, når det drejer sig om noget så væsentligt som grundloven, hvornår skulle det så ske? Mindre indlysende er det nok, at den danske grundlov ikke alene kræver, at et flertal af de deltagende vælgere skal stemme ja, men også, at dette flertal skal udgøre mindst 40 pct. af alle stemmeberettigede. En sofavælger kommer på den måde i praksis let til at virke som en nejstemme.

Erfaringen viser da også, at det kan være meget svært at få grundlovsændringer gennemført, fordi det kan være vanskeligt at få vælgerne til at møde frem og stemme. Det sidste hænger sammen med, at de politiske partier som regel søger at opnå bred enighed om grundlovsændringer. Men dermed går også noget af "valgkampspændingen" af folkeafstemningen.

I 1953 lykkedes det da også kun med nød og næppe at få vor nuværende grundlov vedtaget. Dengang var kravet, at 45 pct. af alle stemmeberettigede skulle stemme ja. Mere end 77 pct. af de vælgere, der havde stemt, var for den nye grundlov. Alligevel var grundlovsforslaget lige ved ikke at blive vedtaget, idet jastemmerne kun udgjorde 45,76 pct. af alle stemmeberettigede. Var blot ca. 19.000 af jastemmerne blevet hjemme på sofaen, ville grundlovsforslaget være blevet forkastet.

I så fald ville grundlovsforslaget have fået samme skæbne som det, der i 1939 var til folkeafstemning. Dengang stemte mere end 90 pct. Men da jastemmerne kun udgjorde 44,46 pct. af alle stemmeberettigede vælgere, kunne grundlovsforslaget ikke gennemføres.

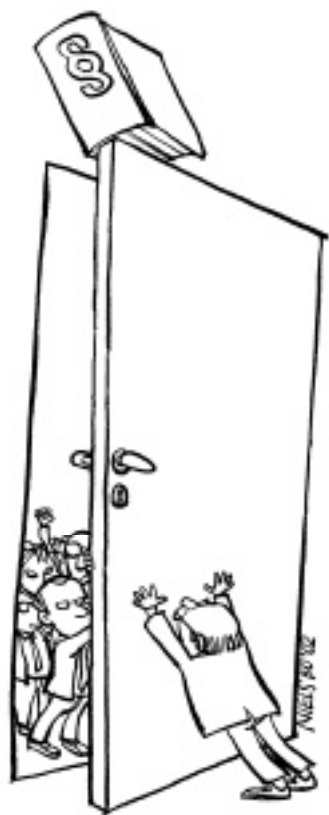
I Danmark har grundloven ikke altid været så vanskelig at ændre som i dag. I den første demokratiske grundlov – Junigrundloven af 1849 – krævede en grundlovsændring blot

gentagne vedtagelser i Rigsdagen med mellemliggende rigsdagsvalg. Først i 1915 blev disse regler ændret med kravet om, at et flertal af de deltagende vælgere og mindst 45 pct. af alle stemmeberettigede skulle stemme ja. Dette krav blev i 1953 nedsat til 40 pct.

Til fordel for, at det bør gøres lettere at ændre grundloven, nævnes det i debatten ofte, at den hastige samfundsudvikling har øget behovet for hyppigere at tilpasse grundlovens regler, så grundloven i højere grad kan komme til at fremstå som en forståelig og aktuel tekst, som borgerne kan læse og forstå, og som svarer nogenlunde til, hvorledes samfundet rent faktisk er indrettet.

Modsat gøres det gældende, at grundloven bør have en betydelig bestandighed som en fast ramme om de øverste statsorganer og borgernes rettigheder, og at den derfor bør være svær at ændre. Som et "mellemsynspunkt" fremføres det, at der i fremtiden bør sondres mellem grundlovens forskellige

bestemmelser: Visse af bestemmelserne, f.eks. reglerne om lovgivningsprocessen, kunne gøres forholdsvis lette at ændre, mens andre af grundlovens bestemmelser, kunne gøres vanskelige at ændre, f.eks. reglerne om borgernes friheds- og menneskerettigheder.





## Grundlovens værdier. Hvad er "grundlovens ånd"?

Som nævnt er grundloven ikke kun jura og teknik, men handler i høj grad om holdninger og værdier. Man kan derfor føle sig fristet til at spørge, om der er et sammenhængende samfunds- og menneskesyn bag grundlovens mange bestemmelser. Hvad er "grundlovens ånd"? Hvis den da overhovedet har en sådan?

Spørgsmålet er af to grunde ikke helt let at besvare: For det første indeholder grundloven flere historiske lag. Mange af grundlovens bestemmelser står næsten uforandret helt tilbage fra 1849. Andre er kommet til i 1866, i 1915 og i 1953. Som et hus, der er blevet bygget om flere gange, kan det være svært at se, hvilken stil huset egentlig har.

Den anden grund til, at det ikke er helt let at beskrive grundlovens samfunds- og menneskesyn, er, at grundloven er et resultat af politiske kompromiser. Intet politisk parti har fået lov til at skrive grundloven ud fra sit eget program. Ved grundlovsændringer har man altid lagt megen vægt på, at mange

partier stod bag. Derfor er grundloven heller ikke udtryk for en entydig værdiopfattelse eller ideologi.

Når dette er slået fast, kan man dog nok med nogen ret sige, at grundloven hviler på i hvert fald to grundlæggende principper:

### **Folket vælger magthaverne, og magthaverne må stå til ansvar**

Det første grundlæggende princip er, at magten udspringer af folket, og at de, der har magten, skal kunne kontrolleres og drages til ansvar for den måde, de forvalter magten på.

Dette princip finder udtryk i grundlovens regler om, at det er folket (vælgerne), der ved almindelige, direkte og hemmelige valg vælger medlemmerne til Folketinget. Folketinget har så sammen med regeringen magten til at udstede de love, som borgerne skal rette sig efter. Hvis Folketinget er utilfreds med regeringen eller enkelte ministre, kan

Folketinget til enhver tid afskedige dem. Regeringen og ministrene står på den måde til ansvar over for Folketinget.

Folketinget kan også rejse straffesag mod ministrene, hvis medlemmerne mener, at ministrene har overtrådt lovgivningen og gjort noget strafbart. En sådan sag skal afgøres af Rigsretten, der består af lige dele højesteretsdommere og personer valgt af Folketinget. Ingen af Rigsrettens medlemmer må være folketingsmedlemmer. Hvis vælgerne mener, at Folketingets medlemmer ikke gør det godt nok, kan de ved næste folketingsvalg vælge nogle andre. På den måde står Folketingets medlemmer til syvende og sidst til ansvar over for folket.

På papiret ser systemet næsten perfekt ud. I virkelighedens verden fungerer det som bekendt ikke altid helt så godt. Men selve princippet om, at magten udspringer af folket, og at magthaverne skal kunne drages til ansvar, hvis deres magtudøvelse går over gevind, vil de fleste for-

mentlig mene, at grundloven bør fastslå.

### **Mistillid til flertallet og beskyttelse af mindretallet**

Det andet fundamentale princip i grundloven er, at mindretallet bør sikres beskyttelse mod flertallets magtudøvelse. På en måde kan man sige, at hele grundloven hviler på dette princip, al den stund grundloven er gjort så meget vanskeligere at ændre end almindelige love. Et almindeligt folketingsflertal kan ikke blot ændre grundloven efter forgodtbefindende. Grundloven er med andre ord udtryk for mistillid til flertallet.

Denne tanke har fundet sit mest markante udtryk i grundlovens regler om friheds- og menneskerettighederne. Langt de fleste af disse handler om, at borgerne er beskyttet mod statsmagtens overgreb. Som det meget rammende er blevet sagt, skal magten ikke kunne falde med døren ind i huset. Rettighederne er rettigheder til at være fri for statens indblanding.

Det gælder f.eks. ytrings-, forenings- og forsamlingsfriheden samt bestemmelserne om den personlige frihed og boligens og ejendomsrettens ukrænkelighed.

Derimod har vi, som grundloven i dag ser ud, ikke mange bestemmelser af den type, hvor borgerne har krav på visse ydelser fra det offentlige. Mest fremtrædende er her reglerne om forsørgelseshjælp fra det offentlige (§75, stk. 2) og om børns ret til gratis undervisning i folkeskolen (§76).



## Kan grundloven læses?

"Med lov skal land bygges, men ville enhver nøjes med sit eget og lade andre nyde samme ret, da behøvede man ikke nogen lov."

Så enkelt og ligetil indledes fortalen til Jydske Lov af 1241. Og videre hedder det i fortalen, at loven skal være skrevet på en måde, "så at alle kan vide og forstå, hvad loven siger".

Idealet om, at loven skal kunne læses og forstås af alle, er værd at minde om, når grundloven skal debatteres. Grundloven danner rammen om vort demokrati og statsstyre, og det er derfor vigtigt, at loven uden alt for stort besvær kan læses af andre end jurister og særligt skriftkloge. Sådan er det nok ikke.

To tredjedele af grundloven er en næsten ordret gengivelse af bestemmelserne i Juni-grundloven af 1849, og i mange tilfælde anvender grundloven begreber, der i dag er vanskelige at forstå. I andre tilfælde er grundlovens bestemmelser med tiden ble-

vet omtydet, så de ikke betyder det, som den almindelige læser, der får loven i hånd, vil tro.

Vi er med andre ord ganske langt fra Jydske Lovs ideal.

En gallupundersøgelse, som Folketingets Grundlovskomite iværksatte i efteråret 1998 i anledning af grundlovens 150-års jubilæum i 1999, viste da også, at over 40 pct. af den voksne danske befolkning intet kendskab har til, hvad der står i grundloven. Samtidig viste undersøgelsen, at under en tredjedel af den voksne befolkning nogen sinde har læst grundloven. En gallupundersøgelse efter jubilæet viste dog, at 65 pct. af befolkningen nu kunne forbinde noget konkret med grundloven.

Jubilæumsaktiviteterne og omtalen af jubilæet formåede altså at øge befolkningens kendskab til grundloven.

Man kan være fristet til at sige: Heldigvis! For sagen er, at den forudsætningsløse

læser, der kaster sig over grundloven, let risikerer at få et noget skævt billede af, hvorledes det danske samfund er indrettet.

Et illustrerende eksempel har vi i historien om, at Nepals konge efter sigende blev hen-sat i spontan begejstring, da han for nogle år siden – i forbindelse med et af de danske demokratiprojekter i hans land – læste den danske grundlov og så de mange bestem-melser om kongens magt. I grundloven hedder det f.eks., at kongen har den udøvende magt og (sammen med Folketinget) den lov-givende magt (§3), at kongen har den højes-te myndighed over alle rigets anliggender (§12), at kongen udnævner og afskediger ministrene og bestemmer deres antal og for-retningernes fordeling imellem dem, at in-gen lov eller beslutning er gyldig uden kon-gens underskrift (§14), og at kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggen-der (§19). Kongen kan endvidere opløse Folketinget og udskrive valg, når det passer ham (§32), ligesom han kan benåde og give amnesti (§24). Og som kronen på værket er

kongen, trods alle disse beføjelser, ansvars-fri og fredhellig (§13). – Kan en konge ønske sig mere?

Hvad enten historien er sand eller ej, vidner den om de vanskeligheder, der er forbundet med at læse en gammel grundlovstekst. For en grundlovsekspert volder de nævnte be-stemmelser om kongen ingen problemer. Han eller hun ved nemlig, at bestemmelser-ne skal læses i lyset af, at det ifølge grund-loven er ministrene, der bærer ansvaret for kongens statshandlinger, mens kongen er ansvarsfri. Med den forståelse i bagagen læ-ser juristerne derfor grundloven således, at hver gang der i de grundlovsbestemmelser, som den nepalesiske konge blev så begej-stret over, står "kongen", betyder det "rege-ringen" – undtagen når det netop er kon-gens person, der tænkes på, som i bestem-melsen om, at kongen er ansvarsfri og fred-hellig. Men i så fald kan "kongen" også være en dronning!

Den dag grundloven skal ændres, er der behov for at tage loven op til sprogligt eftersyn. Det vil være et helt naturligt krav at stille til grundloven, at landets borgere skal kunne læse og forstå den. Derved ville grundloven også i højere grad kunne blive et levende instrument, der naturligt kunne inddrages i undervisning og debat om aktuelle samfundsforhold.





## Emner i en grundlov

Det ligger i sagens natur, at der ikke kan gives nogen facitliste til, hvad der skal stå i en grundlov. Det spørgsmål er i høj grad et politisk spørgsmål, som enhver må danne sig sin egen mening om. Hensigten med det følgende er at give en kort introduktion til en række af de vigtigste emner i en grundlov og den debat, der herhjemme for tiden foregår herom. For den, der vil dybere ned i emnerne, er der til sidst anført en oversigt over dele af den litteratur, der i de senere år er udkommet i forbindelse med grundlovsdebatten.

### Monarkiet

Som nævnt kan der sondres mellem lande, hvor statsoverhovedet er en monark (en konge eller en dronning), der har arvet posten, og lande hvor statsoverhovedet er valgt, direkte eller indirekte, af befolkningen eller parlamentet. Det sidste er f.eks. tilfældet for lande som Finland, Israel og USA. Fælles for lande som Danmark, Norge, Sverige, Storbritannien, Holland og Belgien er der-

imod, at de er monarkier med en konge eller en dronning som statsoverhoved.

Den danske grundlov fastslår i §2, at Danmark er et monarki, og at kongemagten nedarves til mænd og kvinder efter de regler, der er fastsat i tronfølgeoven af 27. marts 1953.

Alle meningsmålinger viser, at monarkiet nyder meget bred opbakning i befolkningen. Men det forhindrer selvfølgelig ikke, at spørgsmålet om monarkiets berettigelse diskuteres.

På den ene side anføres det i debatten, at det ikke stemmer med en moderne tankegang, at medlemmer af en bestemt familie fødes til en særlig position. På den anden side anføres det, at monarkiet som statsform har en række fordele frem for eksempelvis et system med en folkevalgt eller politisk udpeget præsident.

Og atter andre mener, at det har en selvstændig værdi at bevare monarkiet som udtryk for et nationalt samlingspunkt og

som udtryk for kontinuitet og tradition.

Under alle omstændigheder må man nok forvente, at i hvert fald et enkelt spørgsmål vil trænge sig på, den dag grundloven skal ændres, nemlig spørgsmålet om tronfølgeloven. Den centrale bestemmelse i tronfølgeloven er, at tronen går i arv til monarkens søn eller datter, "så søn går forud for datter og, i tilfælde af at der er flere børn af samme køn, den ældre går forud for den yngre". Bestemmelsen betyder, at der er både mandlig og kvindelig arveret til tronen, men bestemmelsen ligestiller ikke de to køn fuldstændigt. Før 1953-grundloven var der kun mandlig arveret til tronen.

I debatten bliver det sommetider hævdet, at tronfølgeloven udmærket kan ændres uden grundlovsændring, fordi tronfølgeloven er en almindelig, selvstændig lov. Det er ikke rigtigt. Ganske vist er tronfølgeloven "blot" en lov som andre love, men da der i grundlovens §2 udtrykkeligt er henvist til den eksisterende tronfølgelov af 27. marts 1953,

kan tronfølgeloven ikke ændres, uden at grundloven samtidig ændres.

Herudover indeholder tronfølgeloven blandt andet en bestemmelse om, at Folketinget skal give sit samtykke til monarkens indgåelse af ægteskab, og at monarken og regeringen skal give sit samtykke til, at en arveberettiget prins eller prinsesse indgår ægteskab. Disse bestemmelser er begrundet i, at den regerende konges eller dronnings ægteskab – og i et vist omfang også en arveberettiget prins' eller prinsesses – er et spørgsmål, der kan få vidtrækkende statsretlige og politiske konsekvenser. Over for disse hensyn står ønsket om, at monarken eller tronfølgeren frit bør kunne "følge sit hjerte".

### **Parlament og regering**

Forholdet mellem parlamentet og regeringen er centralt i alle landes grundlove. I parlamentariske lande som f.eks. Danmark, Norge og Sverige kan et flertal i parlamentet

som nævnt tvinge regeringen til at gå af eller udskrive valg, mens parlamentet i et land som USA (Kongressen bestående af Senatet og Repræsentanternes Hus) med en folkevalgt præsident og regeringsleder, ikke har mulighed for at afsætte præsidenten på anden måde end ved at rejse rigsretssag mod ham. Graden af magtadskillelse mellem parlamentet og regeringen varierer således meget fra land til land.

### **Parlamentarismen, opløsningsretten og regeringsdannelsen**

I Danmark er samspillet mellem Folketinget og regeringen reguleret af to meget enkle regler i grundloven: På den ene side kan Folketinget i kraft af det parlamentariske princip i grundlovens §15 til enhver tid afskedige regeringen ved at udtale sin mistillid til den. På den anden side kan regeringen i kraft af opløsningsretten i grundlovens §32 til enhver tid afsætte Folketinget ved at udskrive valg.

I Danmark har vi "negativ parlamentarisme".

Det betyder, at en regering ikke må have et flertal i Folketinget imod sig. Ekspertter og politikere diskuterer nu, om man i stedet bør indføre "positiv parlamentarisme" og afskaffe opløsningsretten. Positiv parlamentarisme kan gennemføres på forskellig måde, men grundtanken er, at et flertal i Folketinget skal udtrykke sin tillid til regeringen, før den kan dannes.

Bag tankerne om at afskaffe opløsningsretten og indføre positiv parlamentarisme har ligget ønsket om at få bredere og mere stabile regeringer og dermed måske også en mere sammenhængende, langsigtet politik, der er mindre præget af enkeltsagernes zigzagkurs. I praksis er det imidlertid usikkert, hvorledes virkningen vil være. Erfaringer fra andre lande tyder på, at positiv parlamentarisme fører til bredere regeringer. Men ulemperne kan være, at konflikterne derved flyttes fra Folketinget ind i regeringen. Det er derfor heller ikke givet, at bredere regeringer vil være mere handlekraftige. Afskaffelse af opløsningsretten vil betyde, at

der indføres faste valgperioder, som det f.eks. kendes fra Norge, hvor valgperioden er fire år, så der ikke kan afholdes nyvalg, før de fire år er gået. Den eneste sikre virkning af faste valgperioder vil være, at der vil blive udskrevet færre valg til Folketinget. Næsten lige så sikkert er det, at regeringen vil blive svagere i forhold til Folketinget, fordi regeringen mister det magtmiddel, der ligger i at kunne true et genstridigt Folketing med at udskrive valg. Det vil heller ikke længere være muligt for regeringen at opnå en partipolitisk gevinst ved at udskrive valg på "det rigtige tidspunkt". Til gengæld vil oppositionspartierne være "fredet" i hele valgperioden.

Grundloven bestemmer, at "Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre", men grundloven indeholder ikke regler for, hvilken fremgangsmåde der skal følges, når en regering skal dannes. I praksis er der imidlertid efterhånden dannet et sæt spilleregler, der i det store og hele følges af de politiske partier. Disse

uformelle normer betyder, at repræsentanter for de politiske partier rådgiver monarken om udpegningen af en ny regering. Hvis disse råd utvetydigt peger på en flertalsregering eller en mindretalsregering med sikker flertalsstøtte i Folketinget, udnævnes den pågældende regering. Er sådanne flertalsmuligheder ikke til stede, er opgaven at udnævne den regering, der har de bedste overlevelsesmuligheder eller i det mindste ikke straks vil blive væltet. Den siddende statsminister og ikke monarken er ansvarlig for tolkningen af partiernes råd, der ikke altid er entydige. Det er den tiltrædende statsminister, der ifølge praksis underskriver sin egen og de øvrige ministres udnævnelse.

Det er blevet foreslået at grundlovsfæste nogle af de regler, der i praksis følges, når en regering skal dannes. Andre har ment, at det er bedst at lade være, fordi erfaringen viser, at der er behov for at give plads for det ofte meget komplicerede parlamentariske spil, der finder sted ved regeringsdannelsen.

## **Folketingets kontrol med regeringen**

Med magt må følge ansvar. I alle demokratiske grundlove er det derfor et vigtigt spørgsmål, hvorledes det kan sikres, at de, der har magten, kan kontrolleres og drages til ansvar for den måde, de forvalter magten på. En form for kontrol er den, der ligger i, at folket (vælgerne) vælger medlemmerne af parlamentet. Politikerne kommer på den måde til at stå til ansvar på valgdagen. En anden form for kontrol er den, parlamentet i det daglige fører med regeringen.

Denne løbende kontrol giver sig bl.a. udslag i, at parlamentet stiller spørgsmål til ministrene, kræver oplysninger og kommer med kritik. I lande med parlamentarisk styre som f.eks. Danmark kan parlamentet som det yderste magtmiddel kræve regeringens afgang. I ikke-parlamentariske lande vil parlamentet ofte kun have den mulighed at rejse rigsretssag mod ministrene, hvis man ønsker, de skal gå af.

Den danske grundlov skelner mellem ministrenes politiske og retlige ansvar.

Ministrenes politiske ansvar betyder, at Folketinget til enhver tid kan skille sig af med en minister eller en regering, man ikke bryder sig om. Mindre dramatisk finder det politiske ansvar udtryk i, at Folketinget kan give udtryk for sin mere eller mindre alvorlige kritik af en minister. Efter grundloven gælder der ikke nogen juridiske regler for, hvad en minister eller en regering kan afskediges eller kritiseres for. Det eneste, der kræves, er, at der er flertal i Folketinget.

Ministrenes retlige ansvar finder udtryk i grundlovens §16 om, at kongen (regeringen) eller Folketinget kan rejse tiltale mod ministrene for deres embedsførelse og om, at Rigsretten har den dømmende magt i sådanne sager. Rigsretten stammer tilbage fra 1849-grundloven. Den består af indtil 15 højesteretsdommere og et tilsvarende antal personer, der vælges af Folketinget, men som ikke selv må være medlemmer af Tin-

get, jf. grundlovens §59. Denne blanding af jura og politik havde gode grunde for sig i forrige århundrede, før parlamentarismen blev indført. Dengang havde Folketinget ikke mulighed for at skaffe sig af med en minister ved at gøre det politiske ansvar gældende. I vore dages parlamentariske system er Rigsrettens blandede sammensætning af højesteretsdommere og politisk udpegede personer nok mindre indlysende.

Nogle har ment, at det af hensyn til tilliden til Rigsrettens partipolitiske uafhængighed og upartiskhed er problematisk, at Rigsrettens ikke-juridiske dommere er folketingsvalgte partimedlemmer. Det har også været foreslået, at grundlovens bestemmelser om Rigsretten bør reformeres eller eventuelt afskaffes. Det sidste er i de senere årtier sket i en række lande, blandt andet Sverige, hvor opgaven med at dømme i sager rejst mod ministre er blevet henlagt direkte til Højesteret.

I Danmark har der også været forslag om at ændre bestemmelserne, så f.eks. de ikkejuri-

diske dommere udpeges ved lodtrækning blandt en række personer udpeget af Folketinget eller ved, at Folketinget udpeger et antal rigsretsmedlemmer blandt eksperter med særlig indsigt i politiske forhold.

### **Lovgivning og lov kvalitet**

Som nævnt var det allerede for mere end 750 år siden, da Jyske Lov kom til verden, et ideal, at lovene skulle skrives på en måde, "så at alle kan vide og forstå, hvad loven siger". Virkeligheden er i alle moderne lande langt fra dette ideal. De fleste love og regler, som borgerne skal rette sig efter, er svære at læse og forstå i detaljer. I praksis er det ofte et arbejde for eksperter.

Den typiske kritik af lovgivningen og lovgivningsprocessen er, at der lovgives for meget, for hurtigt og for dårligt.

Om en lov vurderes som god eller dårlig, vil ofte afhænge af den partipolitiske holdning hos den, der vurderer. Alligevel vil der nok

blandt de fleste være enighed om, at god lov kvalitet forudsætter, at visse grundlæggende krav er overholdt. Blandt disse kan formentlig nævnes følgende: (1) Før man lovgiver, bør det overvejes, om der overhovedet er brug for lovgivning. (2) Lovene skal respektere grundloven, internationale konventioner og de grundlæggende principper, vores lovgivning i øvrigt hviler på. (3) Lovene bør være skrevet så forståeligt og klart som muligt og så der er sammenhæng og systematik i lovgivningen. (4) Folketinget bør ud fra en demokratisk betragtning sikres reel magt over lovgivningen.

Det er et åbent spørgsmål, om og hvordan disse kvalitetskrav kan sikres via grundlovsbestemmelser, eller om kravene snarere skal sikres ved ændrede arbejdsformer i Folketinget og ministerierne, f.eks. hjulpet på vej ved regulering i Folketingets forretningsorden, i vejledninger og i den almindelige lovgivning.

Grundlovens regler om lovgivningsprocessen er få og kortfattede. Ifølge grundlovens

§21 og §41 kan kongen (regeringen) og ethvert medlem af Folketinget fremsætte lovforslag, og ifølge grundlovens §41, stk. 2, og §49 skal et lovforslag behandles tre gange ved offentlige folketingsmøder for at kunne vedtages endeligt.

Grundloven indeholder således intet om den meget væsentlige del af lovgivningsprocessen, der går forud for fremsættelsen, ligesom grundloven heller ikke indeholder noget om den behandling af lovforslag, der finder sted i Folketingets udvalg.

Grundloven indeholder endvidere ikke noget om, hvor lang tid der skal være til rådighed for folketingsbehandlingen, bortset fra grundlovens §41, stk. 4, der sætter den ramme, at alle lovforslag, der ikke er endeligt vedtaget forinden nyvalg eller folketingsårets udgang, bortfalder (diskontinuitetsprincippet).

Grundloven indeholder nogle få bestemmelser, der gør det muligt for et mindretal at forsinke lovgivningsprocessen, f.eks. for at skabe mulighed for yderligere offentlig debat. For det første kan to femtede af Folketingets medlemmer kræve, at der skal gå mindst 12 hverdage mellem anden og tredje behandling af et lovforslag (§41, stk. 3). For det andet kan en tredjedel af medlemmerne kræve, at et vedtaget ekspropriationsforslag først stadfæstes, når nyvalg til Folketinget har fundet sted og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing (§73, stk. 2). Hertil kommer for det tredje muligheden for, at en tredjedel af Folketingets medlemmer kan begære vedtagne lovforslag sendt til folkeafstemning efter grundlovens §42.

Der har været forslag fremme om at indsætte flere "forsinkelses-mekanismer" i grundloven, så hastigheden i lovgivningsprocessen kan reduceres. En mulighed er at fastsætte regler for, hvor lang tid der mindst skal gå mellem Folketingets behandlinger af

lovforslag. Sådanne regler findes allerede i Folketingets forretningsorden, men de kan eventuelt skærpes og/eller indskrives direkte i grundloven.

En anden mulighed er at give et mindretal i Folketinget bedre adgang til at kræve mere tid til behandlingen af et lovforslag i Folketinget. Det kunne for eksempel ske ved at stramme op på den regel, vi allerede har i grundlovens §41, stk. 3, om, at et mindretal på to femtede af Folketingets medlemmer kan kræve, at der skal gå mindst 12 hverdage mellem anden og tredje behandling af et lovforslag.

Også behovet for "diskontinuitetsprincippet" i grundlovens §41, stk. 4, sættes der spørgsmålstegn ved i debatten. Princippet tjener det formål, at der gøres "rent bord", før næste folketingsår begynder. Men muligvis er princippet med til at forstærke tendensen til, at lovforslag færdigbehandles under stort tidspres før Folketingets sommerferie for at undgå, at forslagene skal gen-



fremsættes om efteråret. Et alternativ kunne være en grundlovsbestemmelse om, at fremsatte forslag først bortfalder efter afholdelse af nyvalg, som det f.eks. kendes i Norge, Finland og Tyskland.



## **Valgretten, valgsystemet og folkeafstemninger**

Som nævnt er det et fællestræk ved langt de fleste grundlove, at et folkevalgt parlament har magten til at bestemme, hvilke love og regler der skal gælde for landets borgere. Mange landes grundlove fastslår da også udtrykkeligt, at "magten udgår fra folket". Når folket skal bestemme, bliver reglerne om valgretten og valgsystemet centrale i enhver grundlov.

Fra land til land er det forskelligt, hvorledes disse regler er udformet. I nogle lande, f.eks. Storbritannien, er der som nævnt valg i enkeltmandskredse. I andre lande, f.eks. Danmark, er valgsystemet indrettet så Folketingets sammensætning kommer til nogenlunde præcist at afspejle vælgernes stemmeafgivning. Store forskelle er der også i henseende til, om folket har mulighed for at tage direkte stilling til politiske spørgsmål ved folkeafstemninger, og hvilke regler der i givet fald gælder herfor. Også reglerne

om, hvem der har valgret, er forskellige fra land til land. Et fællestræk er det dog, at det i næsten alle lande er sådan, at kun landets egne statsborgere har valgret til parlamentsvalg.

### **Valgretten**

Ifølge den danske grundlovs §29, stk. 1, har enhver, som har dansk indfødsret, har fast bopæl i riget og har opnået valgretsaldern, valgret, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Videre står der: "Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret." I dag er de regler, der tidligere var i lovgivningen om, at straf og fattighjælp kunne medføre tab af valgretten, afskaffet. Det er blevet foreslået, at reglerne herom også bør udgå af grundloven.

Derudover diskuteres det, om kredsen af stemmeberettigede bør udvides. Man kan i den forbindelse forestille sig i hvert fald tre

typer af ændringer: (1) Nedsættelse af valgretsaldere. (2) Udvidelse af valgretten til personer, der ikke har dansk indfødsret. (3) Udvidelse af valgretten til danske statsborgere med bopæl i udlandet.

Valgretsaldere er ikke direkte fastsat i grundloven. Den fastsættes i en almindelig lov, der til gengæld skal sendes til folkeafstemning. I forbindelse med grundlovsændringen i 1953 blev valgretsaldere fastsat til 23 år. Siden er den blevet nedsat flere gange. Senest i 1978, da valgretsaldere blev fastsat til 18 år. Tilhængerne af en lavere valgretsalder har blandt andet gjort gældende, at en lavere valgretsalder vil kunne øge de unges politiske interesse og engagement. Modstanderne har anført, at myndighedsaldere er 18 år, og at 18-års-grænsen svarer til valgretsaldere i de fleste af de lande, vi normalt sammenligner os med.

Kravet om indfødsret (statsborgerskab) bygger på den tanke, at man skal have en særlig kvalificeret tilknytning til landet for at kun-

ne stemme ved folketingsvalg. Kravet om indfødsret som betingelse for valgret til parlamentet genfindes som nævnt i næsten alle andre lande, men der kan til gengæld være store forskelle på, hvor svært det er at opnå indfødsret. Ved kommunalvalg stilles der ikke noget krav om indfødsret. Alle udenlandske statsborgere, der har haft fast bopæl i Danmark de sidste tre år, har valgret. Og i 1993 fik alle EU-borgere med fast bopæl i Danmark valgret både til de kommunale råd og til Europa-Parlamentet.

Kravet om, at man skal have fast bopæl i Danmark for at have valgret til Folketinget, er nærmere reguleret i folketingsvalgloven. Her er kravene gennem årene blevet slækket en del, så kravet om fast bopæl anses for opfyldt af personer (og disses ægtefæller m.v.), der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening, der opholder sig i udlandet som ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem, der er udsendt

for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed, eller der opholder sig i udlandet af helbredsmæssige grunde. For alle de nævnte grupper skal opholdet i udlandet være midlertidigt. Hertil kommer, at personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, anses for at have fast bopæl i riget.

Justitsministeriet har i april 2001 vurderet, at det generelt må antages, at der gælder meget snævre grænser for, i hvilket omfang der inden for rammerne af grundlovens §29, stk. 1, kan ske en yderligere udvidelse af bopælsbegrebet end den, der allerede følger af valgloven. Hvis man vil foretage nye væsentlige udvidelser, vil det derfor være nødvendigt at ændre grundloven. Nogle har i den forbindelse argumenteret for, at de moderne kommunikationsmidler og ændrede bosætnings- og arbejdsformer har gjort grundlovens bopælskrav urimeligt. Andre har modsat anført, at der må kræves en vis geografisk tilknytning til landet, hvis man

vil have indflydelse på Folketingets sammensætning, og at netop bopælskravet er en rimelig målestok for denne tilknytning.

### **Valgsystemet**

I grundlovens §31 hedder det, at Folketingets medlemmer vælges ved "almindelige, direkte og hemmelige valg". Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at de nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven, og at hensigten er at opnå "en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne". Debatten om valgsystemet har navnlig vedrørt spørgsmålet om folketingsvalglovens såkaldte "spærre-regler", specielt den regel, der bestemmer, at et parti får andel i tillægsmandaterne, hvis det i hele landet har opnået mindst 2 pct. af de afgivne gyldige stemmer.

Det er blevet anført, at en højere spærregrænse vil være en fordel, fordi færre partier i Folketinget ville lette den politiske flertalsdannelse og gøre Folketinget mere hand-

lekraftigt. Til illustration kan nævnes, at en spærreregel på fire pct. som den der kendes i Sverige, ville have betydet, at hverken Fremskridtspartiet, Kristeligt Folkeparti, Enhedslisten eller Det Radikale Venstre havde klaret kravet ved folketingsvalget den 11. marts 1998. Og havde spærrereglen været på 5 pct. som i Tyskland, ville heller ikke Centrum-Demokraterne være kommet over spærregrænsen. Nogle af partierne ville dog have kunnet sikre sig flere pladser i Folketinget, fordi valgloven også giver ret til til-lægsmandater, hvis et parti har opnået et kredsmandat. Ved folketingsvalget den 20. november 2001 ville en spærregrænse på fire pct. have betydet, at Kristeligt Folkeparti og Enhedslisten ikke var kommet i Folketinget.

Imod en højere spærregrænse anføres ofte, at der bør sikres en så ligelig repræsentation af alle anskuelser blandt vælgerne som muligt, og at eksistensen af de små partier i Folketinget værner os mod alt for skarpe blokannelser. Det er i øvrigt et åbent

spørgsmål, hvor højt valgloven kan sætte spærregrænsen, før det kræver en grund-lovsændring.

Østre Landsret godkendte ved en dom i 1972 den nuværende grænse på 2 pct.

### **Folkeafstemninger**

Den danske grundlov bygger som nævnt på det princip, at befolkningen vælger medlemmerne til Folketinget, der derefter sammen med regeringen har den lovgivende magt. Dette princip om repræsentativt demokrati fraviges imidlertid af grundlovens regler om folkeafstemning om vedtagne lovforslag. Disse regler falder i to grupper: (1) De tilfælde, hvor der ubetinget skal afholdes folkeafstemning, (2) de tilfælde, hvor der kun skal afholdes folkeafstemning, hvis en bestemt andel af Folketinget kræver det.

I den første gruppe har vi reglerne om valgets alder og om grundlovsændring samt reglerne om suverænitetsafgivelse i tilfælde, hvor der ikke kan opnås fem sjettedeles fler-

tal for lovforslaget i Folketinget (grundlovens §29, stk. 2, §88 og §20, stk. 2). I den anden gruppe har vi reglerne om folkeafstemning om almindelige lovforslag, hvor en tredjedel af Folketingets medlemmer kan begære folkeafstemning om vedtagne lovforslag, og reglerne om, at et flertal i Folketinget kan vedtage, at der skal afholdes folkeafstemning om indgåelse af traktater med andre lande (§42).

I tillæg til grundlovens udtrykelige regler er det antaget, at det ved lov kan bestemmes, at der kan afholdes vejledende folkeafstemning om et nærmere bestemt spørgsmål. Regeringen og Folketinget er ikke juridisk forpligtet til at respektere resultatet af en sådan afstemning, men i praksis vil man alligevel gøre det. Et eksempel herpå havde vi i 1986, da der blev afholdt en vejledende folkeafstemning om Danmarks tilslutning til EF-pakken.

I debatten gør nogle gældende, at folkeafstemninger i højere grad bør anvendes,

blandt andet fordi folkeafstemninger er en god måde at vække folks politiske interesse og engagement, på den anden side er det blevet anført, at folkeafstemninger betyder, at Folketinget unddrager sig det ansvar, det bør have i et repræsentativt demokrati, og at folkeafstemninger let fører til en unødig polarisering i debatten.

Under alle omstændigheder må man sige, at grundloven giver betydelig plads for, at politikerne kan gøre brug af folkeafstemninger, hvis de vil. De grænser, der sættes i grundloven, består først og fremmest i, at visse typer af lovforslag ikke kan undergives folkeafstemning (for eksempel forslag til finanslove, love om indfødsret, love om ekspropriation og love om direkte og indirekte skatter), og at det kun er medlemmer af Folketinget, der kan kræve, at et vedtaget lovforslag skal sendes til folkeafstemning.

Derimod kan for eksempel en vis andel af vælgerne ikke kræve, at en vedtaget lov skal sendes til folkeafstemning, eller at et be-

stemt spørgsmål – uafhængigt af, om der er vedtaget nogen lov herom – skal sendes til folkeafstemning. Skal disse grænser for anvendelse af folkeafstemninger ændres eller afskaffes, vil det kræve en ændring af grundloven.

I andre lande kendes der eksempler på, at folkeafstemningsreglerne er mere vidtgående end de danske. F.eks. er der i Schweiz, Italien og en række amerikanske delstater mulighed for, at et vist antal borgere kan kræve, at spørgsmål sendes til folkeafstemning, uafhængigt af, om der allerede er vedtaget en lov om spørgsmålet. I en række amerikanske delstater er der i de senere år på grundlag af folkeinitiativer bl.a. blevet afholdt folkeafstemninger om at sænke skatterne og øge strafferammerne.

### **Domstolene**

Det er et fællestræk i demokratiske stater, at domstolene og dommerne er sikret særlig uafhængighed af regeringen og parlamentet.

Dommerne kan typisk ikke afskediges på anden måde end ved dom, og de kan ikke modtage ordrer, hverken fra regeringen eller parlamentet, om, hvordan de skal dømme i de enkelte sager.

Hensynet til uafhængighed og upartiskhed er vigtigt, fordi domstolene som regel har det sidste ord i afgørelsen af konflikter mellem borgerne indbyrdes og mellem borgerne og staten.

### **Domstolenes uafhængighed**

Grundloven sikrer domstolenes og dommernes uafhængighed på tre måder:

1. Organisatorisk: Reglerne om domstolenes organisation og virksomhed skal gives direkte ved lov (§61, 1. pkt.), og retsplejen skal holdes adskilt fra forvaltningen (§62).
2. Funktionelt: Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven (§64, 1. pkt.). Hverken ministrene, regeringen eller Folketinget kan give domstolene ordrer om, hvorledes de skal afgøre konkrete sager.



3. Personelt: Dommere kan som hovedregel kun afsættes ved dom (§64, 2. og 3. pkt.).

Grundloven indeholder derimod ikke særlige regler om dommernes udnævnelse eller om domstolenes administration. Disse spørgsmål blev reguleret ved lov med den domstolsreform, der trådte i kraft den 1. juli 1999. Et uafhængigt dommerudnævnelsesråd skal afgive indstilling om udnævnelse af dommere, og domstolenes administration er blevet henlagt til en uafhængig Domstolsstyrelse. Man kan diskutere, om de nævnte spørgsmål i et eller andet omfang bør reguleres direkte i grundloven.

### **Domstolenes grundlovsbestemte opgaver**

Grundloven bestemmer i §3, 3. pkt., at den dømmende magt er hos domstolene. Det er almindeligt antaget, at der hermed er angivet en kerne af opgaver – i form af afgørelse af tvister mellem borgerne indbyrdes eller mellem borgerne og offentlige myndigheder samt pålæggelse af straf – som lovgivnings-

magten ikke kan overføre til forvaltningen.

Mere omstridt har det været, om grundlovsbestemmelsen også hindrer, at lovgivningsmagten i konkrete tilfælde selv træffer afgørelse i sådanne sager. Højesteret har med sin dom i Tvindsagen i februar 1999 besvaret dette spørgsmål bekræftende. I sin dom lagde Højesteret til grund, at grundlovens §3, 3. pkt., i et vist omfang begrænser lovgivningsmagtens muligheder for at vedtage love om enkeltpersoners og -institutioners forhold (såkaldt singulære love). Nogen præcis grænse for, hvor langt lovgivningsmagtens kompetence rækker, sætter grundlovens §3 imidlertid fortsat ikke. I diskussionen efter Tvinddommen har der været tanker fremme om, at der i forbindelse med en grundlovsreform kan være grund til at overveje, om det bør forsøges at præcisere denne grænse.

## **Domstolenes prøvelsesret og Højesterets rolle som forfatningsdomstol**

Grundloven indeholder ikke nogen bestemmelse om domstolenes ret til at efterprøve, om lovgivningsmagten holder sig inden for grundlovens rammer. På Den Grundlovgivende Rigsforsamling i 1848-49 kunne man ikke nå til enighed om spørgsmålet, og så sent som ved grundlovsændringen i 1953 undlod man at optage en bestemmelse herom, fordi flere partier var skeptiske.

Højesteret har imidlertid i praksis lige siden 1920'erne antaget, at domstolene har kompetence til at tage stilling til, om love er i strid med grundloven. Men samtidig har Højesteret praktiseret denne prøvelsesret med betydelig tilbageholdenhed. Helt samme tilbageholdenhed har Højesteret ikke vist i Tvindsagen. En del af baggrunden herfor er formentlig den internationale tendens til mere aktiv domstolsprøvelse i forfatningsspørgsmål. Samtidig har der herhjemme været en meget bred opbakning hos de

politiske partier til prøvelsesretten, både efter Højesterets to domme i Maastricht-sagen i 1996 og 1998 og efter dommen i Tvindsagen i 1999.

Det er blevet foreslået, at det udtrykkeligt bestemmes i grundloven, at domstolene har kompetence til at prøve, om lovgivningen holder sig inden for grundlovens grænser. Det vil på den måde blive markeret, at prøvelsesretten har grundlovsrang, og at borgerne nyder den beskyttelse mod lovgivningsmagten, der ligger i, at de kan indbringe spørgsmål om lovenes grundlovmæssighed for en upartisk og uafhængig instans. Det er også blevet anført, at der i den forbindelse kunne være anledning til at tage stilling til, hvor intensivt domstolene skal udøve prøvelsesretten. For eksempel kræver den svenske grundlov (Regeringsformens 11. kapitel, §14), at en lov skal være "uppenbart" grundlovsstridig, for at domstolene kan tilsidesætte den.

Domstolsprøvelsen bør på den ene side ikke være så tandløs, at den blot fungerer som en retfærdiggørelse af lovgivning, hvis forhold til grundloven vanskeligt lader sig forsvare. På den anden side bør domstolsprøvelsen heller ikke være så intens, at den – til skade for respekten for både domstolene og lovgivningsmagten – fungerer som et "juridisk slør" over interesseafvejninger, som i realiteten er politiske.

Der har været tanker fremme om, at der bør oprettes en særlig forfatningsdomstol til afgørelse af spørgsmål om lovenes overensstemmelse med grundloven.

En sådan domstol kunne have en sammensætning af særligt forfatningsmæssigt sagkyndige, ligesom der i forbindelse med en sådan forfatningsdomstol kunne fastsættes særlige regler for, hvornår og af hvem sager om grundlovsbrud kunne rejses. I mange europæiske lande er der i dag særlige forfatningsdomstole. I forskellige former er det tilfældet i f.eks. Tyskland, Frankrig, Spanien og Italien, mens de nordiske lande

ikke har sådanne særlige domstole.

Imod tankerne om en særlig forfatningsdomstol er det bl.a. blevet anført, at Højesteret såvel i Maastrichtsagen som i Tvindsagen har vist, at den er i stand til at fungere som en forfatningsdomstol, og at Højesteret i Maastrichtsagen anvendte reglerne om, hvem der kan rejse sag ved domstolene, så fleksibelt, at 11 såkaldt almindelige mennesker fik lov til at føre deres sag om grundlovens forhold til Maastricht-traktaten.

### **Folkekirken**

Forholdet mellem kirke og stat er meget forskelligt ordnet i forskellige lande. I nogle lande er kirke og stat skarpt adskilt, i andre er kirken nærmest en statskirke, og i atter andre, f.eks. Danmark, er stat og kirke forbundet, uden at der dog er tale om en egentlig statskirke.

Folkekirkens forhold er særligt reguleret i grundlovens §4, der bestemmer, at "Den

evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten", samt i grundlovens §66, der bestemmer, at "Folkekirkens forfatning ordnes ved lov". Den første bestemmelse betyder, at bekendelsesgrundlaget for folkekirken skal være evangelisk-luthersk, og at staten er forpligtet til at yde folkekirken økonomisk og anden støtte. Bestemmelsen betyder imidlertid ikke, at staten ikke kan understøtte andre trossamfund, hvis et flertal i Folketinget finder det rigtigt.

Til de to bestemmelser føjer sig tre bestemmelser, der vedrører religionsfriheden: For det første grundlovens §67, der bestemmer, at "Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden". For det andet grundlovens §70, der bestemmer, at "Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder

eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt". For det tredje grundlovens §68, der bestemmer, at "Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen".

Endelig indeholder grundlovens §69 bestemmelsen om, at "De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov". En sådan lov er aldrig blevet givet. Juridisk set er trossamfundene alene at betragte som private foreninger, som i en række tilfælde er tillagt en særlig ret til at udføre kirkelige handlinger som f.eks. dåb og vielse.

Det er blevet fremført, at der ikke er nogen begrundelse for at ændre de nuværende regler i grundloven, idet de sikrer samme religionsfrihed for alle trosretninger, og idet grundlovens bestemmelse om, at den evangelisk-lutherske kirke understøttes som den danske folkekirke, er ganske naturlig, fordi ca. 85 pct. af befolkningen er medlemmer af folkekirken.

På den anden side er det blevet anført, at grundloven nok sikrer religionsfrihed, men ikke sikrer religionslighed, da folkekirken er garanteret en grundlovmæssig særstilling i henseende til statens støtte. Det er i den forbindelse blevet gjort gældende, at denne særstilling var naturlig, da grundloven kom til verden i 1849, idet færre end 6.000 mennesker, svarende til mindre end en halv procent af befolkningen, dengang ikke bekendte sig til landets almindelige religion, men at særstillingen ikke er helt så naturlig i dag, hvor flere hundrede tusinde personer inden for landets grænser bekender sig til andre religioner.

Som argument for en fuldstændig adskillelse af kirke og stat er det endvidere blevet anført, at det kun derved kan sikres, at religionsforholdet bliver det private anliggende, det bør være.

Til fordel for en bevarelse af den nuværende folkekirkeordning er det blevet anført, at den sikrer folkekirkens rummelighed, og at

ordningen således er et værn mod folkekirkens sprængning og en mulig politisering af kirkens rolle i samfundet. Modsat er det blevet gjort gældende, at netop den rummelige folkekirke står i vejen for, at kirkelige og religiøse synspunkter får den vægt i samfundsdebatten, der bør tilkomme dem, og som en adskillelse af kirke og stat vil kunne gavne.

Endelig er det blevet gjort gældende, at der i forbindelse med en grundlovsreform er behov for at tage stilling til, om der er vilje til at realisere løfteparagraffen i grundlovens §66 om, at "folkekirkens forfatning ordnes ved lov". Synspunktet har været, at hvis viljen til at realisere dette løfte ikke er til stede, bør bestemmelsen ikke medtages i en ny grundlov.

Bestemmelsen i grundlovens §66 om en kirkeforfatning tog oprindelig sigte på, at der ved en særlig lov skulle sikres folkekirken et vidtgående selvstyre som et modsvar til religionsfriheden. Bestemmelsen er imidler-

tid aldrig blevet ført ud i livet på den måde, som grundlovsfædrene i 1848-1849 forestillede sig, med indførelse af et centralt kirkeråd. Et folkekirkeligt selvstyre er derimod i praksis blevet gennemført med lovgivningen om menighedsråd, provstiudvalg, bispevalg m.v. I det seneste årti har der været en fornyet debat om, hvorvidt der bør indføres et centralt kirkeråd.

### **Kommunerne og nærdemokratiet**

I enhver grundlov er der behov for at tage stilling til, på hvilket niveau de offentlige opgaver skal varetages. Visse opgaver hører mest naturligt til hos parlamentet og regeringen og andre landsdækkende statslige myndigheder, mens andre opgaver bedst varetages af folkevalgte organer tæt på borgerne. I lande som f.eks. Tyskland og USA, der er forbundsstater, er der endvidere behov for at tage stilling til, hvilke opgaver den enkelte delstat skal tage sig af, og om forbundsstatens myndigheder skal udelukkes fra at blande sig i disse opgaver.

I Danmark forvaltes den største del af de offentlige opgaver af kommunerne (primærkommunerne og amtskommunerne). I den offentlige debat dukker spørgsmålet om det kommunale selvstyre da også meget ofte op. I grundloven hører man imidlertid ikke meget om kommunerne. Det kommunale selvstyre omtales i grundlovens §82, hvor det hedder, at "Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov." Derudover omtales kommunerne kun i grundlovens §86, hvor det er bestemt, at valgretsaldere til kommunalvalgene er den samme som til folketingsvalg.

Det er tvivlsomt, hvad betydningen af grundlovens bestemmelse om det kommunale selvstyre er. Formentlig betyder bestemmelsen, at kommunerne skal have en vis handlefrihed. Bestemmelsens forhistorie viser da også, at grundlovsfædrene forestillede sig, at kommunerne skulle have en vis grad af selvstændig budget- og skatteudskrivningsret. Men bortset herfra må det an-

tages, at det er op til staten at bestemme, hvilke opgaver og hvilken frihed kommunerne skal have.

Der er fortalere for, at kommunernes selvstyre i højere grad burde sikres i grundloven, og at nye grundlovsregler nærmere bør fastlægge kommunernes opgaver og regulere finansieringen af deres virksomhed. Det har i den forbindelse været foreslået, at grundloven bør indeholde en regel i tråd med det såkaldte "subsidiaritetsprincip" i EU, så alle opgaver, der på tilfredsstillende måde kan løses i kommunerne og hermed så tæt på borgerne som muligt, skal løses her.

Det har også været foreslået, at grundloven bør indeholde regler om folkeafstemninger i kommunerne. I dag kan en kommunalbestyrelse selv beslutte at afholde en vejledende folkeafstemning om kommunale spørgsmål. Skal folkeafstemningen være bindende, kræver det lovregulering. Hvis en vis andel af kommunens indbyggere skal gives mulighed for at kræve et spørgsmål sendt til en

bindende folkeafstemning, vil det ligeledes kræve lovregulering. Grundlovsbestemmelser er imidlertid ikke nødvendige.

Men grundlovsbestemmelser om disse spørgsmål kunne være med til at markere, at emnet er vigtigt.

Der har også været tanker fremme om, at grundloven bør indføre regler om demokrati på områder, der er endnu nærmere den enkelte borger end det lokale selvstyre i kommunerne. Det har i den forbindelse været diskuteret, om grundloven bør indeholde bestemmelser om brugerindflydelse og selvforvaltning inden for det offentlige, og om grundloven bør indeholde bestemmelser om demokrati på arbejdspladsen.





## **Forholdet til omverdenen**

En grundlov beskæftiger sig først og fremmest med reglerne for, hvilke organer der skal have hvilken magt i landet selv, og spørgsmålet om, hvilke rettigheder borgerne skal have i forhold til landets egne myndigheder. Herudover er der imidlertid behov for, at en grundlov indeholder regler om landets forhold til omverdenen. Det kan være regler om indgåelse af traktater med andre lande om samarbejde staterne imellem, som vi kender det med f.eks. FN og NATO, eller det kan være regler om samarbejde af mere omfattende og intensiv art, som vi kender det med EU. Hertil kommer behovet for at have regler i en grundlov om, hvilke myndigheder der fører udenrigspolitikken, og om, hvem der kontrollerer disse myndigheder. Det voksende internationale samarbejde har i alle lande øget behovet for sådanne grundlovsregler.

En del af baggrunden for grundlovsdebatten i Danmark er da også, at vi i langt højere

grad er en del af en åben verden, end tilfældet var i 1953, da den nuværende grundlov blev vedtaget. For slet ikke at tale om 1849, hvor man i det væsentlige kunne klare sig med en grundlovsbestemmelse om, at kongen "erklærer krig og slutter fred". I dag er situationen med det stærkt voksende internationale samarbejde, herunder Danmarks medlemskab af EU, en helt anden.

De centrale bestemmelser om Danmarks forhold til omverdenen finder man i grundlovens §19 og §20. Grundlovens §19 handler om den almindelige udenrigspolitik, mens grundlovens §20 handler om reglerne for Danmarks medlemskab af internationale organisationer, der overlades beføjelser, som ellers ville tilkomme danske myndigheder. Danmark deltager i øjeblikket i to internationale samarbejder af denne art: EU og Det Europæiske Patentsamarbejde.

## **Udenrigspolitikken**

Oprindeligt var udenrigspolitikken en sag

for regeringen, mens Folketinget kun spillede en meget tilbagetrukket rolle. Der er endnu spor af denne tradition i grundlovens §19, der indledes med ordene: "Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender." Bortset fra disse indledende ord handler grundlovens §19 imidlertid om, hvilken kontrol Folketinget har med regeringens udenrigspolitiske handlinger.

Der har i debatten været synspunkter fremme om, at Folketingets kontrol med udenrigspolitikken bør styrkes. I grundlovens §19, stk. 1, er det bestemt, at regeringen skal have Folketingets samtykke til at indgå traktater med et eller flere andre lande: (1) Hvis traktaten forøger eller indskrænker rigets område, (2) hvis Folketingets medvirken er nødvendig for, at traktaten kan opfyldes (for eksempel fordi traktatens bestemmelser kræver lovændringer i Danmark), eller (3) hvis traktaten i øvrigt er af større betydning. Det er i debatten blevet foreslået, at der i stedet indføres en grundlovsbestemmelse om, at alle traktater skal have Folke-

tingets samtykke, og at det i grundloven sikres, at Folketinget inddrages så tidligt i arbejdet med udformningen af en traktat, at Folketinget får bedre mulighed for at få indflydelse på indholdet af traktaten, så man ikke blot til sidst har valget mellem at sige ja eller nej.

Der har endvidere været fortalere for, at Folketinget rent juridisk bør kunne binde regeringen til at handle på en bestemt måde eller til at undlade at handle i en bestemt situation. Som eksempel på en sådan problemstilling kan nævnes den såkaldte "fodnotepolitik" i 1980'erne, hvor Folketinget flere gange pålagde regeringen at stemme på en bestemt måde i NATO. Regeringen var af den opfattelse, at den ikke efter grundloven var juridisk forpligtet til at følge Folketingets flertal. Når den alligevel gjorde det, var det, fordi den fandt, at der forelå en politisk forpligtelse. Fortalerne for, at grundloven på dette punkt ikke bør ændres, har navnlig argumenteret med, at regeringen bør have en vis handlefrihed i udenrigspolitiske

anliggender, og at Folketinget altid har muligheden for at tvinge regeringen ved at "sætte hårdt mod hårdt" ved at vedtage – eller true med at vedtage – et mistillidsvotum efter grundlovens §15.

Ved grundlovsændringen i 1953 blev bestemmelsen i grundlovens §19, stk. 3, om Folketingets Udenrigspolitiske Nævn indføjet i grundloven. Regeringen har ifølge denne bestemmelse pligt til at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for "enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde". Regeringen har imidlertid ikke nogen juridisk pligt til at følge de råd, Det Udenrigspolitiske Nævn giver den. Også her har Folketinget muligheden for at "sætte hårdt mod hårdt" ved at vedtage – eller true med – et mistillidsvotum. Og også her er meningerne delte med hensyn til, om denne mulighed giver Folketinget tilstrækkelig indflydelse.

## **Suverænitetsafgivelse og forholdet til EU**

Grundlovens regler i §20 om suverænitetsafgivelse blev indført i 1953. Formålet var at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig internationale organisationer som for eksempel EU. Grundlovens §20 bruger ikke ordet "suverænitetsafgivelse", men taler om, at der kan overlades "beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder" til internationale organisationer. Det kræves, at overladelser af beføjelser sker "i nærmere bestemt omfang", og at overladelser sker ved lov. Et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer skal stemme for loven. Kan der kun samles et mindre flertal for loven, skal loven til folkeafstemning for at kunne gennemføres.

Højesteret har med sin dom i den såkaldte Maastrichtsag den 6. april 1998 slået fast, at ordene "i nærmere bestemt omfang" i grundlovens §20 skal forstås, så det i en lov om suverænitetsafgivelse skal være angivet, hvilke beføjelser der overlades, dels med

hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" kan derimod, fastslog Højesteret, ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset – dvs. mindre – omfang. Det må dog, fastslog Højesteret, anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan overlades beføjelser i et sådant omfang, "at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat".

Hvor den juridiske grænse går for, hvornår "Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat", er ikke let at sige, og Højesteret fastslog da også i dommen, at fastlæggelsen af grænsen herfor må "i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter".

Grundlovens værn mod vidtgående suverænitetsafgivelse består med andre ord først og fremmest i grundlovens krav om fem sjettedeles flertal i Folketinget og kravet om, at der skal gennemføres en folkeafstemning,

hvis der kun kan samles et mindre flertal for loven.

I lyset af Højesterets dom er det blevet foreslået, at der i grundloven sættes en mere præcis grænse for, hvor mange beføjelser der kan overlades, dvs. en art minimumsgrænse for, hvor mange beføjelser der fortsat skal være hos de danske myndigheder. Det har ligeledes været foreslået, at kravet om fem sjettedeles flertal i Folketinget sættes ned til for eksempel tre fjerdedele, sådan at suverænitetsafgivelse lettere kan gennemføres, uden at der skal være en folkeafstemning. Andre har derimod foreslået, at grundloven bør ændres sådan, at der altid kræves folkeafstemning om suverænitetsafgivelse. I praksis har Folketinget og regeringen valgt at afholde folkeafstemning om suverænitetsafgivelse til EU, uanset om der i Folketinget har været fem sjettedeles flertal eller ej.

Tilhængerne af, at der altid bør holdes folkeafstemning, har anført, at spørgsmålet om

suverænitetsafgivelse er så vigtigt, at befolkningen selv direkte bør tage stilling, og at det også er godt, at politikerne derved tvinges til at forklare befolkningen, hvad sagen handler om. Kritikerne af folkeafstemninger har blandt andet anført, at folkeafstemninger er et fremmedelement i et repræsentativt demokrati, og at deres antal derfor bør begrænses, og at Folketinget og regeringen i højere grad bør påtage sig ansvaret for suverænitetsafgivelser og ikke skyde ansvaret over på befolkningen. I samme forbindelse har det været foreslået, at kun mere væsentlige suverænitetsafgivelser bør være omfattet af grundlovens §20. Mindre væsentlige suverænitetsafgivelser bør Folketinget og regeringen selv kunne beslutte ved almindelig lov. Problemet er så, hvordan man kan skelne mellem "væsentlige" og "mindre væsentlige" suverænitetsafgivelser.

Også spørgsmålet om Folketingets løbende kontrol med regeringens handlinger i EU er omdiskuteret. Det er i den forbindelse blevet anført, at det er paradoksalt, at grundlo-

vens regler om Folketingets kontrol med regeringens almindelige udenrigspolitik er skrappe end reglerne om Folketingets kontrol med regeringens handlinger i EU.

Hvis regeringen som et led i sin almindelige udenrigspolitik ønsker at indgå en traktat med et eller flere andre lande, kræver grundlovens §19 som nævnt i langt de fleste tilfælde, at regeringen forinden indhenter samtykke fra et flertal i Folketinget. Hvis der derimod er tale om, at regeringen i EU's ministerråd skal tage stilling til regler, der skal gælde direkte for danske borgere, gælder der ingen grundlovsregler om, at Folketinget skal spørges.

Loven fra 1972 om Danmarks tiltrædelse af EF kræver blot, at regeringen underretter Folketingets Markedsudvalg (nu Folketingets Europaudvalg) forud for sådanne rådsvedtagelser. I Europaudvalgets praksis er det blevet fastlagt, at regeringen i sådanne tilfælde skal rådføre sig med udvalget, og at der ikke i udvalget må være et flertal imod

regeringens forhandlingsoplæg. Noget flertal for forhandlingsoplægget kræves imidlertid ikke.

De fleste vil nok mene, at vi indtil nu klaret os udmærket med reglerne i tiltrædelsesloven og den praksis, der har udviklet sig i Europaudvalget. Men principielt kan man spørge, om det er tilfredsstillende, at grundloven intet siger om denne meget væsentlige del af regeringens og Folketingets virksomhed?



## **Friheds- og menneskerettigheder**

Som nævnt er det et af hovedformålene med en grundlov at sikre borgerne et vist minimum af rettigheder over for staten. Hvor omfattende reguleringen af friheds- og menneskerettighederne er i de enkelte landes grundlove, hænger ofte sammen med, hvor gammel landets grundlov er. Som nævnt er rækken af friheds- og menneskerettigheder blevet udvidet betydeligt i mange af de lande, hvor grundloven i de senere år er blevet fornyet.

Den danske grundlovs regler om friheds- og menneskerettighederne er forholdsvis få og spinkle sammenlignet med reglerne i mange nyere grundlove i andre lande og sammenlignet med de regler, der er i de internationale menneskerettighedskonventioner.

Reglerne i grundloven om friheds- og menneskerettigheder kan måske ved første øjekast se ud til at have et ganske vidtgående indhold, som når det f.eks. i §§71-73 ind-

ledningsvis hedder, at den personlige frihed, boligen og ejendomsretten er ukrænkelige. Hvis man sætter sagen på spidsen, kan man imidlertid sige, at bestemmelserne i øvrigt handler om, hvordan og under hvilke betingelser disse rettigheder kan krænkes. Bestemmelsernes beskyttelse af borgerne består navnlig i, at de indeholder en række – vigtige – krav om domstolsprøvelse af indgreb over for borgerne, samt for ejendomsrettens vedkommende, at der skal ydes fuldstændig erstatning ved ekspropriation.

De politiske rettigheder med hensyn til ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed forbyder, at der indføres krav om, at myndighederne på forhånd skal godkende menings-tilkendegivelser, foreningsdannelser og mødeafholdelse. Grundlovsbestemmelserne overlader det derimod i vidt omfang til lovgivningsmagten at bestemme, i hvilket omfang det skal være lovligt at offentliggøre meninger og danne foreninger.



At grundlovens friheds- og menneskerettigheder er få og spinkle, betyder imidlertid ikke, at vi lever i et "menneskerettighedstomt rum". Friheds- og menneskerettigheder er i vidt omfang sikret i den almindelige lovgivning. Hertil kommer, at Danmark har tilsluttet sig en række internationale menneskerettighedskonventioner, bl.a. de to FN-konventioner fra 1966 om borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder samt den europæiske menneskerettighedskonvention fra 1950. Hvis lovgivningsmagten skulle finde på at fratage borgerne disse rettigheder, ville det være brud på konventionerne. Men grundloven ville ikke forhindre det.

Det er karakteristisk for de internationale konventioner, at de på væsentlige punkter giver en mere vidtgående beskyttelse end grundloven. For eksempel beskytter den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed ikke alene mod censur, men også mod, at en borger straffes for ytringer, der er fremkommet i en politisk

eller anden form for samfundsmæssig debat. I en række sager om ytringsfrihed har Højesteret da også valgt at henvise til menneskerettighedskonventionens bestemmelse i stedet for til den danske grundlov.

Betydningen af at udbygge grundlovens bestemmelser om friheds- og menneskerettigheder vil være, at Folketinget og regeringen ikke længere vil kunne begrænse rettighederne. Både lovgivningsmagten og administrationen (ministerier, kommuner, amter m.v.) vil tværtimod have en forpligtelse til at søge at realisere de værdier, der ligger bag grundlovens rettigheder, og det vil i sidste ende være op til domstolene at afgøre, om de lever op til denne forpligtelse.

Uenigheden om, hvilke friheds- og menneskerettigheder der bør optages i grundloven, og hvorledes reguleringen af rettighederne bør være, har været ganske stor. Det er ikke mærkeligt. Mange friheds- og menneskerettigheder berører grundlæggende spørgsmål om forholdet mellem individ og samfund og

dermed spørgsmål, som der ofte kan være betydelig politisk uenighed om.

I debatten er der forslag om at styrke en række af de eksisterende rettigheder i grundloven og om at indsætte en række nye friheds- og menneskerettigheder i grundloven. Blandt disse forslag kan blandt andet nævnes følgende, der blev diskuteret ved den konference, Folketinget afholdt den 4.-5. november 1999 om behovet for en grundlovsrevision:

**Styrkelse af ytringsfrihed og sikring af informationsfrihed.** Sigtet skulle være at hindre, at der ved lov kan gennemføres begrænsninger i form af straf eller anden sanktion over for ytringer samt at sikre retten til at modtage information. Også hovedprincipperne om aktindsigt og offentlighed i forvaltningen har der været forslag om at grundlovssikre.

**Indførelse af et generelt diskriminationsforbud.** Det har været foreslået at gennemfø-

re en grundlovsbestemmelse om forbud mod diskrimination i relation til religion, køn, race, hudfarve, sprog, politisk overbevisning, etnisk oprindelse eller seksuel orientering. I dag indeholder grundloven alene beskyttelse i relation til religion eller afstamning (§70).

**Sikring af den personlige frihed, her under retten til privatliv og familieliv.** Der er her blevet peget på behovet for at værne hensynet til menneskets integritet og værdighed, ikke mindst i lyset af de nye genteknologier og overvågningsmuligheder, samt på behovet for at sikre individet og familien en sfære, hvor man uforstyrret kan udfolde sig.

**Sikring af meddelelseshemmeligheden også ved ny informationsteknologi.** Der er her blandt andet blevet peget på, at den nye informationsteknologi rejser helt nye behov for at beskytte borgernes ret til uden kontrol og overvågning at meddele sig til hinanden m.v.

**Stramning af betingelserne for at kunne til-sidesætte boligens ukrænkelighed.** Det har været foreslået, at der i grundloven indsættes en række betingelser, der skal være til stede, for at boligens ukrænkelighed kan til-sidesættes, f.eks. at der skal være tale om afgørende hensyn til opklaring af forbrydelser eller andre væsentlige samfundshensyn.

**Grundlovsforbud mod dødsstraf, tortur og anden nedværdigende behandling.** Selv om den praktiske betydning af et sådant forbud næppe vil være stor, har der været peget på, at den danske grundlov ligesom f.eks. Finlands og Sveriges bør indeholde en bestemmelse herom – både for at markere, at rettighederne er beskyttelsesværdige, og fordi en sådan bestemmelse kan tænkes at have betydning for f.eks. anvendelse af isolationsfængsling og udvisning af udlændinge.

**Sikring af retssikkerhedsgarantier i forbindelse med retssager.** Det har blandt andet været foreslået at indsatte et forbud i grundloven mod tilbagevirkende straffelove samt

at indskrive nogle af grundprincipperne for straffesagers behandling i grundloven.

**Rettigheder for børn.** Det er blevet foreslået, at det bør overvejes at indføre grundlovsbestemmelser om børns selv- og medbestemmelsesret og om, at barnets behov bør komme i første række, når der træffes beslutninger om forældremyndighed, tvangs-fjernelse m.m.

**Udbygning af retten til gratis under visning.** Der er blevet peget på, at det bør overvejes at indføre et princip i grundloven om retten til gratis voksenuddannelse inden for visse grænser.

I tillæg til de nævnte forslag har der også været forslag om at supplere grundlovens bestemmelser om, at borgerne bør sikres mulighed for at arbejde, og om forsørgelses-hjælp fra det offentlige (§75), med bestemmelser om, at det offentlige skal have pligt til at sikre et social- og sundhedsvæsen af en vis kvalitet.

Endelig har der været forslag om, at grundloven bør indeholde nogle meget generelt formulerede bestemmelser, der fastsætter en række overordnede målsætninger om for eksempel retten til at leve i et sundt miljø, retten til sundhed, retten til social tryghed m.m., samt at grundloven måske også bør indeholde en bestemmelse om pligten for borgerne til at sikre miljøet m.v.

Sådanne bestemmelser vil først og fremmest være en art programmerklæringer, der kan fastslå nogle grundlæggende værdier i samfundet.

Hvad enten listen over friheds- og menneskerettigheder gøres lang eller kort, er det et væsentligt spørgsmål, hvor detaljeret en grundlovs regulering af rettighederne bør være.

På den ene side kan der være behov for, at rettighederne formuleres i brede, ikke alt for detaljerede vendinger, så lovgivningsmagten og domstolene løbende kan tilpasse rettighedernes konkrete indhold til udviklingen,

uden at det bliver nødvendigt med grundlovsændringer.

På den anden side bør rettighederne ikke formuleres alt for generelt og upræcist, hvis det er meningen, at domstolene skal kunne kontrollere, at rettighederne respekteres.

Og endelig bør man huske på, at når et spørgsmål reguleres i detaljer i grundloven, trækker man samtidig spørgsmålet ud af den almindelige form for demokrati, der består i, at det folkevalgte parlaments flertal bestemmer.



# Litteraturoversigt

## I - Grundloven – tekst og kommentarer dertil.

### Danmarks Riges Grundlov med kommentarer.

Redigeret af Henrik Zahle.

Jurist- og Økonomforbundet, 1999. - 532 sider.

Juridisk gennemgang af grundloven paragraf for paragraf med beskrivelse af den bestående retstilstand på hvert område.

### Danmarks riges grundlove: 1849, 1866, 1915, 1953: i parallel-opsætning.

Udgivet af Henning Koch og Kristian Hvidt. - Kbh.: Christian Ejlers, 1999. - 115 sider.

De fire grundloves tekster i parallelopsætning, der muliggør en sammenligning mellem grundlovenes bestemmelser.

Espersen, Ole

Elementær statsforfatningsret: **demokratibegrebet: lovgivende, udøvende og dømmende magt: forholdet til andre stater.** - 2. udgave. - Kbh.: Akademisk Forlag, 1986. - 112 sider  
Klar og kortfattet beskrivelse af grundlovens regler om de øverste statsmagter og deres indbyrdes forhold samt om grundlovens bestemmelser om udenrigspolitikken.

**Grundloven på let dansk.** - Kbh.: Folketinget, Grundlovsdebatten, 2001. - 95 sider: ill

Med indledning af Folketingets formand Ivar Hansen og forord af Ebbe Kløvedal Reich.

Bogen er udgivet som led i Grundlovsdebatten og indeholder grundloven med letforståelige forklaringer til de enkelte paragrafer.

Hjortnæs, Karl

**Grundloven og det politiske liv i Danmark.** - Kbh., 1988. - 136 sider: ill.

Bogen handler om de dele af grundloven, der i særlig grad vedrører det politiske liv og samfundsdebatten.

**Statsret i hovedtræk.** Carsten Rentzmann, Søren Smith. -

Danmarks Forvaltningshøjskole, 8. udg., 1999. - 145 sider.

Klar og overskuelig juridisk beskrivelse grundlovens regler.

Skovmand, Sven

**Danmarks riges grundlov – for store og små.** Tekstforklaring: Sven Skovmand. - 4. reviderede oplag. - Valby: Schultz, 1993. - 126 sider: ill. Også med titel: Danmarks riges grundlov

Grundlovens 89 paragraffer med tilhørende forklaring i tekst og tegning

## II - Udvalgte emner i grundloven.

Busck, Lars

**Folketingets kontrol med forvaltningen.** - Gad, 1988. - 134 sider.

På baggrund af det parlamentariske system og ministeransvaret, der er fastlagt i grundloven, beskriver bogen Folketingets kontrol af det arbejde, som udføres af centraladministrationen.

### Lovgivningsprocessen: Folketinget arbejder.

Lo Folkmann, Hans Peter Hilden. - 2. udgave. - Kbh.: Schultz, 1985. - 197 sider: ill.

Bogen giver en letfattelig gennemgang af Folketingets organisation og arbejde, indeholder en god beskrivelse af det komplicerede danske valgsystem og beskriver Folketingets relationer til centraladministrationen og interesseorganisationerne.

### Den Danske Rigsdag 1849-1949.

Udg. Af Statsministeriet og Rigsdagens Præsidium 1949-1953. - 6 bind.

Bd. 1: Rigsdagens historie 1840-1866

Bd. 2: Rigsdagens historie 1866-1949

Bd. 3: Rigsdagen og Folket

Bd. 4: Rigsdagens Arbejds måde

Bd. 5: Finansloven. Administrationen. Doms magten. Det Kgl. Teater.

Bd. 6: De sønderjydske Landsdele. Færøerne. Grønland.

Danmark og Island. Det interparlamentariske Arbejde.

Historisk beskrivelse af folkestyrets arbejde gennem de første 100 år

**Folketingets festskrift:** i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999. - Kbh. : Folketingets Præsidium, 1999. - 616 sider : ill.

Indhold:

Ole Stig Andersen: Om Folketingets festskrift.

Ditlev Tamm: Den danske grundlov og europæisk retskultur.

Erik Damgaard: Parlamentarismens udvikling.

Søren-Ole Olsen: Regeringsarbejdet.

Henrik Jensen: Folketingets partigrupper.

Claus Dethlefsen: Folketingets arbejdsformer.

Lars Nordskov Nielsen: Kvalitet i lovgivningen.

Jens Peter Christensen: Folketingets kontrol med regeringen.

Karsten Revsbech: Folketingets Ombudsmand.  
Peter Christensen: Statsrevisorerne.  
Palle Svensson: Folkeafstemninger.  
Henrik Zahle: Om domstolenes forfatning.  
Ole Due: De danske domstole og det internationale samarbejde.  
Hjalte Rasmussen: Folketing EF/EU og grundlovens §20.  
Poul Erik Mouritzen: Kommunestyret i Danmark.  
Hans Gammeltoft-Hansen: Grundloven, religionsfriheden og Folkekirken.  
Jakob Janussen: Rigsfællesskabet set fra grønlandsk side.  
Jákup Thorsteinsson og Sjúrdur Rasmussen: Rigsfællesskabet mellem Danmark og Færøerne.  
Lars Adam Rehof: Grundlovens menneskerettigheder.  
Karen Siune: Efterskrift – Folket og grundloven.

Hvidt, Kristian

**Christiansborg bag kulisserne.** - Albertslund: Schultz, 1994. - 152 sider : ill.

Politik set indefra ; Christiansborg set indefra ; Hvad er folkestyret? ; Hvordan bliver man politiker? ; Partier og partisoldater ; Det næste punkt på dagsordenen ; Udvalgmødet er sat ; Finansloven – et storpolitisk marked ; Og hvad gør vi så ved det?

Skou, Kaare R.

**Folkestyret i arbejde – en bog om magten, demokratiet, de folkevalgte og lovgivningen.**

Forlaget Ventus, 1995. - 207 sider : ill.

Bogen fortæller, hvad det er, der foregår på Christiansborg, og hvad politik er.

### III - Debatlitteratur om grundloven

Andersen, Jacob

**Er tiden løbet fra grundloven?: rapport fra Folketingets konference om behovet for en grundlovsrevision.** - Kbh. :

Folketinget, 2000. - 36 sider

**Grundlovshåndbogen** af Bjarke Larsen, Erling Christensen.

- 1. oplag. -

Sønderborg : Pressto, 1999. - 214 sider

På omslaget: Grundloven til politisk og folkelig debat

Gennemgang af grundloven på en ny måde: ikke paragraf for paragraf, men tema for tema. Bogens formål er at ruste læseren til grundlovsdebatten.

### Hornbech, Birthe Rønn

Grundloven er god nok – Folketinget selv er problemet. - Kbh. :

Kirkeligt Samfund, 2000. - 6 sider

Artikel publiceret i Vartovbogen 2000

Forfatteren argumenterer for, at kravet om en ny grundlov ikke er løsningen på det problem, at Folketinget har svært ved at overholde grundlovens ord og mening

### Med lov skal land bygges: grundloven 150 år.

Artikelsamling redigeret af Harald Nielsen. - Valby : Unitas, 1999.

- 96 sider

Udgivet i anledning af grundlovsjubilæet i 1999. Debatindlæg om grundloven af politikere og den tidligere ombudsmand om blandt andet nyformulering af menneskerettighederne i en revideret grundlov, om sikring af demokratiet, om sikring af værdier og om kirkens forhold.

### Spil:

**Grundlovsspillet.** - Kbh.: Nyt Juridisk Forlag, 1995. - 1 plade, 4 brikker, 1 terning, 450 spørgekort + Spilleregler med optryk af grundloven, 16 sider.

For 2 til 4 personer

### Internet:

Grundlovsdebattens netsted

[www.grundlovsdebatten.dk](http://www.grundlovsdebatten.dk)

Inderholder oplysninger om støttemuligheder, litteratur, nyheder, elektronisk debat, grundlove m.m.

### Folketingets netsted

[www.folketinget.dk](http://www.folketinget.dk)

Indeholder information og dokumentation for Folketinget og dets arbejde, herunder Danmarks riges grundlov af 5. juni 1953.

Grundloven - hvorfor og hvordan?

Udgivet af Folketinget i forbindelse med Grundlovsdebatten 2002.

Tekst: Professor, dr.jur. Jens Peter Christensen

Illustrationer: Niels Bo Bojesen

Grafisk tilrettelæggelse: Triptykon

Tryk: Winther Grafik, Odense

Distribution: Folketingets Kommunikations- og IT-afdeling,  
Christiansborg, 1240 København K.

[www.grundlovsdebatten.dk](http://www.grundlovsdebatten.dk)

ISBN: 87-7982-001-8

EAN: 9788779820012