

JENS PETER CHRISTENSEN
JØRGEN ALBÆK JENSEN
MICHAEL HANSEN JENSEN

Dansk Statsret

3. UDGAVE

JURIST- OG
ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

Dansk statsret

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen
og Michael Hansen Jensen

Dansk statsret

3. udgave



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2020

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen
Dansk Statsret

3. udgave, 1. oplag

© 2020 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Marianne Tingkov
Tryk: Clemens

Printed in Lithuania 2020

ISBN 978-87-574-4287-8
ebog ISBN 978-87-7198-444-6

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoeff.dk
www.djoeff-forlag.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	15
---------------------	----

DEL I. Statsforfatningsretten og styreformen

Kapitel 1. Statsforfatningsretten	19
1. Grundloven som ramme om statsstyret	19
1.1. Hvad er formålet med grundloven?	19
1.2. Grundlovens regeltyper	20
1.3. Grundloven som skæringspunkt mellem jura og politik	21
1.4. Grundloven udgør rammen, men ikke hele billedet	23
2. Grundlovens historie	23
2.1. Junigrundloven af 1849	23
2.2. Grundlovsændringen i 1866	24
2.3. Grundlovsændringerne i 1915 og 1920	25
2.4. Det forkastede grundlovsforslag i 1939	26
2.5. 1953-grundloven og dens tilblivelse	26
3. Statsforfatningsrettens emne og kilder	28
3.1. Statsforfatningsretten i formel og materiel forstand	28
3.2. Uskreven ret	28
3.3. Praksis og sædvaneret	29
3.4. Statsretlig nødret	33
4. Har grundlovsfortolkning en særlig karakter?	36
4.1. Påstanden om grundlovsfortolknings særlige karakter ...	36
4.2. Grundlovsfortolkning og forfatningsprincipper	38
4.3. Grundloven regulerer rammen, ikke billedet	39
4.4. Har visse grundlovsbestemmelser en særlig fortrinsstilling?	41
4.5. Sammenfattende konklusion om grundlovsfortolkning	43
5. Grundlovsfortolkning og traktater	43
5.1. Grundloven og rigets forhold til omverdenen	44
5.2. Grundlovsfortolkning i lyset af traktatmæssige forpligtelser?	44

Indholdsfortegnelse

5.3. Om aktivistisk grundlovsfortolkning og »present day conditions«	47
Litteratur	49

Kapitel 2. Styreformen. Demokrati og monarki	51
1. Styreformen – Demokrati, retsstat og folkestyre	51
2. Kongen og monarkiet	53
3. Tronfølgen	54
4. Kongens rolle i statsanliggender	55
4.1. Reglerne om kontrasignatur og statsråd	56
4.2. Ansvarsfriheden	58
5. Bestemmelser vedrørende kongens person	59
6. Kongen som grundlovens vogter?	60
Litteratur	61

DEL II. De forfatningsretlige organer

Kapitel 3. Ministre og regering	65
1. Regeringen som indehaver af den udøvende magt	65
2. Det parlamentariske princip	65
2.1. Det parlamentariske princip historie og indhold	65
2.2. Det parlamentariske princip og folketingsbeslutninger	67
3. De statsretlige regler for regeringsdannelse	69
3.1. Den processuelle kompetenceregulering	69
3.2. Den materielle kompetenceregulering	70
3.3. Den personelle kompetenceregulering	71
4. Dronningerunder, forhandlingsledere og forhandlingsmandater	72
5. Statsministerskifte uden folketingsvalg samt ændringer i regeringens sammensætning i øvrigt	74
6. Udnævnelse af ministre og regeringens organisation	75
6.1. Udnævnelse af ministre	75
6.2. Regeringens organisation	76
7. Afskedigelse af ministre	79
8. Ministrenes politiske ansvar	80
8.1. Begrebet »politisk ansvar«	80
8.2. Mistillid til ministre	81
8.3. Det politiske ansvar i bredere forstand	84
9. Ministrenes retlige ansvar	87
9.1. Rigsretten	88

9.2.	Ansvar for embedsførelsen	90
9.3.	De strafbare handlinger	91
9.4.	De subjektive strafbarhedsbetingelser	95
9.5.	Sanktionerne	96
9.6.	Tiltalen og Rigsrettens enekompetence	98
	Litteratur	102
Kapitel 4. Folketinget		105
1.	Valg til Folketinget	105
2.	Valgret	106
3.	Valgbarhed	110
4.	Valgsystemet	112
5.	Folketingets organisation	114
6.	Folketingsarbejdet	116
7.	Den parlamentariske immunitet	117
7.1.	Folketingets samtykke til tiltalerejsning og frihedsberøvelse	118
7.2.	Beskyttelse af den parlamentariske ytringsfrihed	120
	Litteratur	122
Kapitel 5. Domstolene		123
1.	Domstolene – det uafhængige statsorgan	123
2.	Domstolenes organisatoriske uafhængighed	124
2.1.	Delegationsforbuddet	124
2.2.	Forbuddet mod særdomstole	125
2.3.	Grundloven og domstolsordningen i øvrigt	127
3.	Domstolenes funktionelle uafhængighed	133
4.	Dommernes personelle uafhængighed	135
4.1.	Uafsætteligheden som værn for den funktionelle uafhængighed	135
4.2.	Udnævnelse af dommere	136
4.3.	Dommernes ansættelsesforhold	138
4.4.	Dommernes beskyttelse mod uansøgt afskedigelse	139
4.5.	Dommernes beskyttelse mod forflyttelse	144
4.6.	Om konstituerede dommere	145
	Litteratur	147

DEL III. De forfatningsretlige funktioner

Kapitel 6. Magtadskillelsen	151
1. Magtadskillelsen og ideerne bag	151
2. Magtadskillelsen og den danske grundlovs magtfordeling	153
2.1. Forfatningsorganernes indbyrdes samspil	153
2.2. Opdelingen i de forfatningsretlige funktioner og organer ..	154
2.3. Fordelingen af funktioner på organer	155
2.4. Personsammenfald på tværs af den organisatoriske tredeling	156
3. Sammenfattende om magtadskillelsen i den danske grundlov	156
Litteratur	159
Kapitel 7. Lovgivningsprocessen	161
1. Den almindelige lovgivningsproces	161
1.1. Fremsættelse af lovforslag (lovgivningsinitiativet)	162
1.2. Lovforslagenes behandling i Folketinget	163
1.3. Stadfæstelse af lovforslag	165
2. Grundlovens mindretalsgarantier	166
2.1. Udsættelse af 3. behandling – grundlovens § 41, stk. 3	166
2.2. Folkeafstemning om vedtagne lovforslag – grundlovens § 42	168
Litteratur	170
Kapitel 8. Lovgivningskompetence	171
1. Den almindelige lovgivningskompetence	171
2. De grundlovshjemlede begrænsninger i lovgivningskompetencen ..	172
2.1. Begrænsninger i lovgivningskompetencen som følge af andre statsorganers kompetence	172
2.2. Materielle begrænsninger i lovgivningsmagts kompetence	175
2.3. Andre – herunder uskrevne – begrænsninger i lovgivningsmagts kompetence	175
3. Lovgivningsmagts enekompetence	176
3.1. Legalitetsprincippet og lovgivningsmagts enekompetence	177
3.2. Lovgivningsmagts grundlovsbestemte enekompetencer ..	178
4. Delegation af lovgivningskompetence	178
4.1. Begrænsninger i mulighederne for at delegere lovgivningskompetence	178

4.2. Derogation	183
4.3. Delegation til private	183
Litteratur	184
Kapitel 9. Kundgørelse og ikrafttræden	185
1. Kravet om kundgørelse	185
2. Kundgørelsesmåden	186
3. Kundgørelsens retsvirkninger	187
4. Tilbagevirkende kraft	189
4.1. Materiel tilbagevirkende kraft	190
4.2. Uægte materiel tilbagevirkende kraft mv.	192
4.3. Formel tilbagevirkende kraft	193
4.4. Forberedelseshandlinger	195
5. Individuelt ukendskab og kendskab	195
Litteratur	196
Kapitel 10. Statens budget og regnskab	197
1. Det retlige grundlag for statsbudgettet	198
2. Finanslovens tilblivelse og indhold	199
2.1. Almindelig finanslov	199
2.2. Midlertidig bevillingslov	202
3. Statens indtægter	202
4. Statens udgifter	204
4.1. Udgiftstyper	204
4.2. Bevilling af yderligere udgifter i løbet af finansåret	205
4.3. Udgifter der kan afholdes uden særskilt bevilling	207
4.4. Tillægsbevillingsloven	207
5. Statens regnskab og efterfølgende kontrol med statens finanser	208
Litteratur	210
Kapitel 11. Udøvende magt og anordningsmyndighed	211
1. Den udøvende magt	211
2. Anordninger	213
3. Hjemmel for udstedelse af anordninger	214
3.1. Lovhjemmel	214
3.2. Anstaltsanordninger	215
3.3. Sædvane som hjemmel for udstedelse af anordninger	217
3.4. Selvstændig anordningsmyndighed?	217
4. Anordningers tilblivelse og ophævelse	221
5. Fortolkning af bemyndigelser til at udstede anordninger	223

Indholdsfortegnelse

6. Domstolsprøvelse af anordninger	226
Litteratur	227
Kapitel 12. Udenrigsforhold	229
1. Regeringen handler på Danmarks vegne i udenrigsforhold	231
2. Folketingets samtykke til visse udenrigspolitiske handlinger	233
2.1. Forøgelse eller indskrænkning af rigets område	234
2.2. Indgåelse af forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig	234
2.3. Indgåelse af forpligtelser, som ikke kræver Folketingets medvirken, men som i øvrigt er af større betydning	239
2.4. Opsigelse af traktater indgået med Folketingets samtykke ..	240
2.5. Anvendelse af militære magtmidler mod fremmed stat	240
3. Det Udenrigspolitiske Nævn	243
Litteratur	245
Kapitel 13. Suverænitetsoverladelse	247
1. Beføjelser som kan overlades efter grundlovens § 20	250
2. Overladelse i nærmere bestemt omfang – bestemthedskravet	252
3. Overladelse til en international organisation	253
4. Overladesproceduren	256
5. Overladelse af yderligere beføjelser	257
6. Tilbagekaldelse af overladte beføjelser	259
7. Oversigt over procedurer for traktatindgåelse mv.	260
Litteratur	261
Kapitel 14. Dømmende magt	263
1. Domstolens opgaver	263
2. Grænserne for lovgivningsmagtens muligheder for at overlade domstolsopgaver til forvaltningen	264
2.1. Private retstvister	265
2.2. Straffeprocessen	266
3. Grænser for lovgivningsmagtens vedtagelse af singulær lovgivning	267
4. Domstolens kontrol med den udøvende magt	269
4.1. Grundlovens § 63 og dens tilblivelse	269
4.2. Domstolsprøvelsens udvikling – de dommerskabte retsgrundsætninger	271
4.3. Lovgivningsmagtens reguleringsmuligheder	272

5. Domstolenes kompetence til at efterprøve lovgivningens grundlovmæssighed	276
5.1. Prøvelsesrettens etablering	277
5.2. Højesterets dom i Tvind-sagen	280
5.3. Tidligere højesteretspraksis med tilsidesættelse af lovgivningen	283
5.4. Prøvelse af loves grundlovmæssighed uden tilsidesættelse af lovgivningsmagtens vurdering	285
5.5. Betingelser for domstolsprøvelsen	286
5.6. Prøvelsesretten og Højesterets rolle som tredje statsmagt ..	294
Litteratur	301

DEL IV. Friheds- og menneskerettighederne

Kapitel 15. Friheds- og menneskerettighederne	305
1. Friheds- og menneskerettigheder i forfatningen	305
2. Grundlovens friheds- og menneskerettigheder	306
3. Den beskyttede personkreds	307
4. Den internationale beskyttelse	309
5. Fortolkning og prøvelse af grundlovens friheds- og menneskerettigheder	311
5.1. Prøvelsesdifferentiering	311
5.2. Betydningen af den europæiske menneskerettighedskonvention	312
Litteratur	313

Kapitel 16. Frihedsberøvelse	315
1. Det beskyttede gode	316
2. Grundlovsforbudte frihedsberøvelser	318
3. Kravet om klar lovhjemmel for frihedsberøvelse	319
4. Anholdelse og fængsling	323
5. Administrativ frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen	326
5.1. Domstolsprøvelse	327
5.2. Folketingets tilsyn	330
Litteratur	331

Kapitel 17. Boligens og privatlivets beskyttelse	333
1. Indledning og formål	333
2. Indgrebene omfattet af grundlovens § 72	334

Indholdsfortegnelse

3. Både i og uden for strafferetsplejen	336
4. Hjemmel for § 72-indgrebene	337
5. Indholdet af beskyttelsen efter grundlovens § 72	339
Litteratur	341
Kapitel 18. Ekspropriation	343
1. Almindelig karakteristik	344
2. Det ekspropriative indgreb	346
2.1. Ejendom	346
2.2. Afståelse	349
2.3. Den beskyttede ejerkreds	359
3. Ekspropriationsbetingelserne	362
3.1. Almenvellet	362
3.2. Ifølge lov	365
3.3. Fuldstændig erstatning	366
4. Mindretalsbeskyttelsen	369
5. Domstolsprøvelse af ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse	370
Litteratur	372
Kapitel 19. Ytringsfrihed	375
1. Formel ytringsfrihed	375
2. Materiel ytringsfrihed	378
2.1. Grænser for lovgivningsmagtens indgreb i den materielle ytringsfrihed	378
2.2. Ytringsfrihedens betydning ved domstolenes fortolkning af lovbestemmelser	379
2.3. Sammenfatning	385
3. De beskyttede ytringer	386
4. Den beskyttede personkreds	390
Litteratur	394
Kapitel 20. Foreningsfrihed	397
1. Formel foreningsfrihed	398
2. Materiel foreningsfrihed	400
2.1. Grænser for lovgivningsmagtens indgreb i den materielle foreningsfrihed	401
2.2. Foreningsfrihedens betydning ved domstolenes fortolkning af lovbestemmelser	403
3. Opløsning af en forening	404

4. Negativ foreningsfrihed	406
5. Den beskyttede personkreds	410
Litteratur	410

Kapitel 21. Forsamlingsfrihed 413

1. Forsamlingsbegrebet	414
2. Formel forsamlingsfrihed	415
3. Grundlovsfastsatte begrænsninger i den materielle forsamlingsfrihed	417
4. Andre begrænsninger i den materielle forsamlingsfrihed	419
5. Den beskyttede personkreds	421
6. Opløb	422
Litteratur	423

Kapitel 22. Religionsfrihed 425

1. Folkekirken	426
2. Frihed til gudsdyrkelse	429
3. Personlige bidrag	433
4. Forbud mod forskelsbehandling – opfyldelse af almindelig borgerpligt	434
4.1. Forbud mod forskelsbehandling	435
4.2. Opfyldelse af almindelig borgerpligt	437
Litteratur	438

Kapitel 23. Erhverv, arbejde, forsørgelse og undervisning 439

1. Erhvervsfriheden	439
2. Mulighed for arbejde	441
3. Ret til offentlig forsørgelse	443
4. Gratis undervisning i folkeskolen	446
5. Skolefrihed	448
Litteratur	449

DEL V. Grundlovgivende kompetence

Kapitel 24. Grundlovsændring 453

1. Reglerne for grundlovsændring – baggrund og historik	453
2. Grundlovsproceduren	454
3. Hvad kan, og hvad skal vedtages i grundlovsform?	456
4. Grundlovsændringen vedrørende tronfølgeloven	457

Indholdsfortegnelse

5. Betydningen af § 88 for grundlovsfortolkningen	458
6. Debatten om grundlovsændring	458
7. Grundlovens § 88 og den såkaldte grundnorm	460
Litteratur	461

DEL VI. Rigsfællesskabet

Kapitel 25. Rigsfællesskabet	465
1. Rigets forfatningsretlige enhed	465
2. De færøske og grønlandske hjemme- og selvstyreordninger	465
3. Selvstændighed	468
Litteratur	469

BILAG

Bilag 1 Grundloven	471
Bilag 2 Ministeransvarlighedsloven	481
Bilag 3 Tronfølge-loven	482
Bilag 4 Lov om Regjeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse	483
Bilag 5 Folketingsvalgloven	485
Bilag 6 Folketingets Forretningsorden	490
Bilag 7 Kongeloven	494
Bilag 8 Lovtidendeloven	495
Bilag 9 Forarbejder til 1953-grundlovens bestemmelser	497

Domsnavneregister	505
--------------------------------	-----

Domsregister	509
---------------------------	-----

Stikordsregister	513
-------------------------------	-----

Forord

Dansk Statsret giver en grundlæggende indføring i faget statsforfatningsret og dets metode. Bogen udkom første gang i 2012. Denne nye, reviderede 3. udgave er ført ajour med nye domme mv., og teksten er flere steder gennemskrevet på ny. I tillæg hertil er kapitel 3 om ministre og regering nyskrevet og væsentligt udvidet, ligesom der er føjet et yderligere kapitel 25 til om rigsfællesskabet.

Bogen er i første række skrevet med det formål at danne grundlag for undervisningen i faget ved det juridiske studium. Det er endvidere sigtet med bogen, at den skal kunne være til nytte for forfatningslivets praktikere i Folketinget, ministerier, forvaltningsmyndigheder og retsliv samt for enhver, der er interesseret i grundlovmæssige og forfatningsretlige spørgsmål.

Der er ved bogens udarbejdelse lagt vægt på at give en så vidt mulig lettilgængelig og overskuelig fremstilling af statsforfatningsrettens mange og ofte komplicerede problemstillinger. Der er i litteraturoversigten i tilknytning til hvert kapitel særskilt henvist til, hvor de pågældende emner behandles i de tidligere statsretlige fremstillinger af Poul Andersen, Alf Ross, Max Sørensen, Henrik Zahle og Peter Germer.

For at lette anvendelsen af bogen er de vigtigste forfatningsretlige love mv. optrykt bagerst, hvor der også er en oversigt over forarbejderne til grundlovens bestemmelser, et domsregister, et domsnavneregister, der giver mulighed for at finde dommene via deres typiske kaldenavn, samt et stikordsregister.

Bogens kapitel 1, 2, 3, 5, 6, 14 og 24 er skrevet af Jens Peter Christensen. Kapitel 4, 7, 8, 10, 11, 19, 20 og 21 er skrevet af Jørgen Albæk Jensen. Kapitel 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 22, 23 og 25 er skrevet af Michael Hansen Jensen. Vi har gennem et nært samarbejde bestræbt os på at sikre bogen et enhedspræg, og de faglige vurderinger, der gives udtryk for i de respektive kapitler, tegnes af os i fællesskab.

Den 5. juni 2020

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

DEL I

Statsforfatningsretten og styreformen

Statsforfatningsretten

1. Grundloven som ramme om statsstyret

Den danske grundlov og dens fortolkning er det centrale emne for faget statsforfatningsret. Den gældende grundlov er den, der blev vedtaget ved folkeafstemning den 28. maj 1953 og underskrevet af statsministeren og kongen den 5. juni samme år.

1.1. Hvad er formålet med grundloven?

Hvad er formålet med grundloven? Grundloven er udtryk for en række værdier, der er fundamentale for det danske samfund. Centralt blandt disse værdier står, at Danmark er et land med folkestyre, valg, retsbeskyttelse ved uafhængige domstole og med regler, der skal værne borgernes personlige frihed og beskytte borgernes ret til frit at ytre, forene og forsamle sig. Til sammen betyder disse værdier, at Danmark kan kaldes et demokratisk retssamfund.

Grundloven hedder grundloven, fordi den er fundamentet for det danske retssystem og danner den juridiske ramme om det danske statsstyre. Grundloven indeholder regler om, hvem der kan lovgive, regere og dømme i Danmark, hvordan dette foregår, og hvilke grænser der gælder for lovgivningens indhold. Grundloven er den danske stats øverste lov. Den er statens retlige fundament. Alle love har deres gyldighed fra grundloven, og ingen lov må stride mod grundloven.

Den grundlæggende ide i det danske statsstyre er tillid til folket. Den lovgivende magt er hos Folketinget og regeringen, og folkets valgte repræsentanter i Folketinget har kompetencen til at bestemme over regeringens liv. Men samtidig begrænser grundloven Folketingets og regeringens kompetence, bl.a. i kraft af at grundloven indeholder bestemmelser om borgernes frihedsrettigheder og om uafhængige domstole. Man kan sige, at grundloven på denne måde er udtryk for mistillid til, hvad et politisk flertal i folketing og regering vil kunne finde på. Visse grundlæggende elementer i vores statsstyre kan ikke ændres af disse organer på egen hånd. De valgte repræsentanter skal

respekttere grundloven, og folket skal ved en folkeafstemning godkende, hvis grundloven skal forandres. Folketing og regering kan ikke gøre det alene. Folketing og regering har ikke selv grundlovgivende magt.

I kraft af grundlovens § 88 er grundloven gjort meget vanskelig at forandre. Formålet hermed er at sikre, at rammen om statsstyret ikke kan ændres af et almindeligt folketingsflertal sammen med regeringen. Herved værnes mindretallet og den enkelte borger imod et sådant flertals beslutninger. Den vanskelige ændringsprocedure sikrer samtidig kontinuitet og stabilitet i statsstyret.

1.2. Grundlovens regeltyper

Grundloven indeholder regler af forskellig type. For det første indeholder grundloven regler om de øverste statsorganers tilblivelse og virksomhed (konstituering og kompetence). Disse regler handler om, hvorledes de øverste statsorganer dannes, og hvilke beføjelser disse statsorganer har i forhold til hinanden og over for borgerne.

Det drejer sig eksempelvis om reglerne om Folketingets kompetence, om valgret og valgbarhed til Folketinget, om regeringens kompetence, om udnævnelse og afskedigelse af regeringen og dens ministre, om ministrenes politiske og retlige ansvar mv., om tronfølgen og kongens stilling og om domstolens kompetence, dommernes uafhængighed samt om udnævnelse og afskedigelse af dommere.

Til de nævnte regler om de øverste statsorganers tilblivelse og virksomhed føjer sig for det andet grundlovens frihedsrettigheder. Der sondres her almindeligvis mellem de personlige og de politiske frihedsrettigheder. Hvor det er de personlige frihedsrettigheders (navnlig §§ 71, 72 og 73) primære formål at beskytte det enkelte individ mod vilkårlige overgreb fra statsmagten, er det de politiske frihedsrettigheders (navnlig §§ 77, 78 og 79) hovedformål at sikre, at reglerne om valg til Folketinget, folkeafstemninger, ministrenes ansvar mv. kan fungere i overensstemmelse med hensigten og i det hele taget sikre den frie udveksling i samfundet af synspunkter og holdninger. Hertil kommer, at begge typer af frihedsrettigheder kan siges at være udtryk for en grundlæggende værdisætning, der har som mål at sikre det enkelte individs udfoldelsesmuligheder.

Hvor almindelige loves vedtagelse blot kræver, at et flertal i Folketinget stemmer for, og at regeringen derefter stadfæster (underskriver) loven, kræver en grundlovsændring, at en langt vanskeligere procedure følges. Efter grundlovens § 88 skal et forslag til en ny grundlovsbestemmelse først vedtages af Folketinget. Derefter skal forslaget – efter at der er afholdt valg til Folketinget – vedtages af det nye folketing. Derefter skal der inden et halvt år afholdes

folkeafstemning om forslaget. Ved denne folkeafstemning skal et flertal af de vælgere, der deltager i afstemningen, og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede stemme ja til forslaget. Først når forslaget derefter stadfæstes af regeringen, er det grundlov. Reglerne om grundlovsændring behandles nærmere i kapitel 24.

Når grundlovens regler er gjort meget vanskeligere at ændre end andre love, kan det som nævnt siges at være udtryk for mistillid til, hvad et politisk flertal i folketing og regering vil kunne finde på. Grundloven fungerer som en bremse i beslutningsprocessen i særligt vigtige spørgsmål. Grundlovens vanskelige ændringsprocedure betyder, at et almindeligt flertal i Folketinget sammen med regeringen ikke kan ændre de grundlæggende spilleregler for folketing, regering og domstole, og et almindeligt flertal kan ikke fjerne det enkelte individs beskyttelse mod statsmagten.

1.3. Grundloven som skæringspunkt mellem jura og politik

I kraft af den vanskelige procedure for grundlovsændring er det politiske flertals magt blevet beskåret. Spørgsmål, der ellers ville være af rent politisk karakter og undergivet lovgivningsmagts almindelige kompetence, er blevet reguleret i grundloven og er dermed tillige blevet spørgsmål af juridisk, forfatningsretlig karakter. Grundloven er på denne måde udtryk for, at en række væsentlige, grundlæggende samfundsspørgsmål er blevet retligt reguleret på en måde, så disse spørgsmål ikke længere er genstand for det almindelige flertals frie politiske overvejelse og beslutning. Grundloven udgør på denne måde et skæringspunkt mellem jura og politik.

Det er f.eks. ikke kun et politisk spørgsmål, om en minister, der får et folketingsflertal imod sig, vælger at gå af. Efter grundlovens § 15 *skal* han nemlig gå af, hvis folketingsflertallet har vedtaget en beslutning om, at flertallet nærer mistillid til ham. Det er f.eks. heller ikke kun et politisk spørgsmål, hvorledes kompetencen skal fordeles mellem folketing, regering og domstole. Også her sætter grundloven en juridisk – forfatningsretlig – ramme for denne fordeling, idet det fremgår af grundlovens § 3, at Folketinget og regeringen har den lovgivende magt, at regeringen har den udøvende magt, og at domstolene har den dømmende magt.

Når det siges, at grundloven danner rammen om det danske statsstyre, ligger der således heri, at grundloven i en række henseender sætter en juridisk grænse for, hvorledes statsorganerne og et politisk flertal kan forholde sig vedrørende væsentlige forfatningsmæssige spørgsmål. Inden for denne grænse eller ramme har de politiske statsorganer imidlertid en – grundlovmæssigt – ubundet handlefrihed.

Det er f.eks. som udgangspunkt et frit vurderingsmæssigt, politisk spørgsmål, hvilke lovforslag en regering ønsker at fremsætte, men det antages at følge af grundlovens § 45, stk. 1, at regeringen har en grundlovmæssig *pligt* til at fremsætte forslag til finanslov, og dette forslag *skal*, jf. bestemmelsens klare ordlyd, fremsættes for Folketinget senest fire måneder før det kommende finansår.

Det er på tilsvarende måde op til Folketinget og regeringens frie politiske vurdering, hvorledes folketingsvalgloven i detaljer skal udformes, men udformningen skal ske inden for den ramme, der bl.a. markeres af, at grundlovens § 29 stiller som betingelse for valgret til Folketinget, at den pågældende har dansk indfødsret, fast bopæl i riget, ikke er umyndiggjort og har nået den valgretsalders, som der er opnået flertal for ved en folkeafstemning. Grundloven sætter endvidere den ramme for folketingsvalglovens udformning, jf. grundlovens § 31, at Folketingets medlemmer skal vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg, og at der skal sikres en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.

Som et tredje eksempel på, hvorledes grundloven fungerer som en ramme for statsstyret, der sætter grænser for de øverste statsorganers handlefrihed, kan nævnes grundlovens § 32. Det står som udgangspunkt statsministeren frit for, hvornår han vil udskrive folketingsvalg, men friheden gælder med den begrænsning, at statsministeren *skal* udskrive nyvalg i så god tid, at valget kan afholdes inden valgperiodens udløb, dvs. inden fire år efter sidste folketingsvalg. Der gælder tillige den begrænsning på statsministerens handlefrihed, at han efter udnævnelse af en ny regering *ikke kan* udskrive nyvalg, før han har fremstillet sig for Folketinget.

Grundlovens frihedsrettigheder sætter på tilsvarende måde en grænse for de øverste statsorganers handlefrihed. Efter grundlovens § 77 er enhver berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres. Det sidste betyder, at lovgivningsmagten (Folketinget og regeringen i forening) ikke kan indføre en ordning, hvorefter der f.eks. stilles krav om, at bøger eller aviser skal godkendes af en offentlig myndighed, før de må trykkes og udgives. Som et andet eksempel kan nævnes grundlovens § 73 om ekspropriation. Bestemmelsen hindrer ikke, at en borger kan blive tvunget til at afstå sin ejendom – f.eks. et hus eller en grund – til staten, men borgeren har i givet fald grundlovmæssigt krav på at få fuldstændig erstatning, typisk i form af husets eller grundens værdi i handel og vandel.

1.4. Grundloven udgør rammen, men ikke hele billedet

Grundloven er på den ovenfor beskrevne måde rammen om forfatningslivet, men det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at grundloven kun udgør rammen, ikke hele billedet.

Inden for grundlovens ramme tilkommer der folketing og regering en meget betydelig handlefrihed. Denne handlefrihed er folkeligt legitimeret derved, at Folketingets sammensætning hviler på almindelige, direkte og hemmelige valg, og ved at regeringen i kraft af det parlamentariske princip, jf. grundlovens § 15, er forpligtet til at gå af eller udskrive nyvalg, hvis et folketingsflertal udtrykker sin mistillid til den.

2. Grundlovens historie

Som nævnt er den gældende grundlov den, der blev vedtaget ved folkeafstemning den 28. maj 1953 og underskrevet af statsministeren og kongen den 5. juni samme år. Siden da er grundloven ikke blevet ændret, når bortses fra den indholdsmæssige forandring, der reelt skete i kraft af den ændring af tronfølge-loven, der fandt sted med lov nr. 528 af 12. juni 2009, jf. herom i kapitel 2 om styreform og kapitel 24 om grundlovsændring. Ændringen betød, at der blev gennemført ligestilling mellem mænd og kvinder i arvefølgen til tronen, således at der alene gives fortrin til en ældre arveberettiget frem for en yngre. Forud for ændringen i 2009 gik søn forud for datter i arvefølgen. Før 1953-grundloven var alene mænd arveberettigede til tronen.

2.1. Junigrundloven af 1849

Mange af den nuværende grundlovs – 1953-grundlovens – bestemmelser står sprogligt næsten uforandret helt tilbage fra Junigrundloven af 1849. Junigrundloven var et opgør med enevældens grundlov, kongeloven af 1665, der i sin artikel 2 bestemte, at kongen skulle agtes som det ypperste og højeste hoved her på jorden over alle menneskelige love, og at kongen ingen anden dommer skulle have over sig end Gud alene. Al lovgivende, udøvende og dømmende magt var efter kongeloven samlet hos én person, nemlig kongen.

Med Junigrundloven af 1849 blev der indført et – for den tid – bemærkelsesværdigt vidtgående demokratisk præget statsstyre i kraft af indførelsen af almindelig valgret til Rigsdagen, der dengang bestod af to kamre, Folketinget og Landstinget. Valgretten var dog i overensstemmelse med den tids tankegang begrænset til mænd, der var fyldt 30 år. De såkaldt fem f'er var udelukket fra valgret: fruentimmer, forbrydere, folkehold, fattige og fjollede. Efter 1849-grundlovens § 25 havde således kun uberygtede danske mænd stemme-

ret, dog med undtagelse af tjenestefolk uden egen husstand, modtagere af fattighjælp, som ikke var eftergivet eller tilbagebetalt, og personer, der var umyndiggjort. Reminiscenser heraf har vi i dag i 1953-grundlovens § 29, der afskærer umyndiggjorte fra valgret og overlader det til lovgivningsmagten at bestemme, i hvilket omfang straf og fattighjælp skal medføre tab af valgret.

De nævnte undtagelser fra valgret betød, at af de 361.500 mænd over 30 år, der levede i 1870, var der ca. 100.000, altså nær ved en tredjedel, der havde tabt valgretten, fordi de faldt ind under en af de nævnte undtagelser (Hvidt 1990 s. 56).

Hvor al magt under enevælden forfatningsretligt havde været samlet hos én person, kongen, blev der med 1849-grundlovens § 2 indført en tredeling af magten, således at den lovgivende magt tilkom kongen (regeringen) og Rigsdagen i forening, den udøvende magt tilkom kongen (regeringen), og den dømmende magt tilkom domstolene.

Ved de efterfølgende grundlovsændringer, senest grundlovsændringen i 1953, har man valgt at bygge videre på den forudgående grundlovstekst, uden at foretage nogen gennemgribende nyformulering. F.eks. svarer den centrale bestemmelse i 1953-grundlovens § 3 om magtens tredeling til bestemmelsen i 1849-grundlovens § 2, blot med den ændring, at »Rigsdagen« er erstattet med »Folketinget«.

2.2. Grundlovsændringen i 1866

Når man bortser fra en række grundlovsændringer, der blev foretaget inden for de første 15 år efter 1849-grundlovens tilblivelse (som følge af de særlige forhold vedrørende forholdet til hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenborg), er grundloven siden 1849 kun blevet ændret fire gange: I 1866, 1915, 1920 og 1953.

Ændringen i 1866 var nødvendiggjort af nederlaget i 1864 til Prøjsen, der medførte tabet af hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenborg, hvorved riget blev reduceret med 40 pct. af sit område og mistede omkring en million af sine ca. 3 millioner indbyggere. Ændringen var endvidere båret af det synspunkt, at man med 1849-grundloven var gået for vidt i retning af en demokratisk præget forfatning. Resultatet af grundlovsændringen i 1866 blev en afskaffelse af den lige valgret til Landstinget, således at de vælgere, der havde en særlig høj indtægt eller skattebetaling, fik en særlig privilegeret valgret, så deres stemme kom til at tælle med ekstra vægt. Kongen (regeringen) fik samtidig kompetence til at udnævne 12 af Landstingets 66 medlemmer. Hermed var kimen lagt til den forfatningskamp, der udspillede sig fra 1872 frem til parlamentarismens gennembrud i 1901.

Partiet Venstre havde fra 1872 flertal i Folketinget, mens partiet Højre havde flertal i Landstinget og sad på regeringsmagten. Grundloven gav ingen sikker anvisning på, hvordan konflikter mellem de to kamre skulle løses. Forfatningskampen spidsede til, da Venstre forsøgte at gennemtvinge folketingsparlamentarisme ved i Folketinget at forkaste regeringens finanslovsforslag. Som modtræk satte regeringen Folketinget ud af spillet ved at hjemsende Rigsdagen og derefter udstede såkaldt foreløbige (provisoriske) finanslove efter 1866-grundlovens § 25 (1953-grundlovens § 23). Det skete første gang i 1877 og dernæst uafbrudt fra 1885 til 1894 (se herom Jens Peter Christensen 2001 og Eilschou Holm 1995).

2.3. Grundlovsændringerne i 1915 og 1920

Grundlovsændringen i 1915 betød et brud med 1866-grundlovens privilegerede valgret til de økonomisk bedst stillede og et opgør med den ordning, at kongen udpegede en del af Landstingets medlemmer. 1849-grundlovens lige valgret til Landstinget blev genindført. Endvidere indførte 1915-grundloven et valgsystem med forholdstalsvalg i stedet for 1866-grundlovens system med flertalsvalg i enkeltmandskredse. Det betød, at partiernes mandatfordeling i Rigsdagen kom til at svare nogenlunde præcist til vælgernes stemmeafgivning. Samtidig fik kvinderne valgret, og der blev, med en ændring af grundlovens § 25, sat en stopper for den brug af provisoriske finanslove, som havde fundet sted under forfatningskampen.

Som en garanti mod vidtgående forandringer blev der med 1915-grundlovens § 93 indført en regel, der sidenhen har gjort det meget vanskeligt at ændre grundloven. Reglen findes i den nuværende grundlovs § 88, hvorefter grundlovsændringer som nævnt skal godkendes af en høj procent – i dag 40 pct., før 1953 var det 45 pct. – af samtlige vælgere. Indtil 1915-grundloven havde en grundlovsændring blot krævet vedtagelse af et grundlovsforslag i Rigsdagen, derefter et rigsdagsvalg og så en ny vedtagelse i Rigsdagen. Med 1915-grundloven blev der imidlertid i tillæg hertil indført et krav om en afsluttende folkeafstemning.

Den mindre grundlovsændring i 1920 var gjort nødvendig af ønsket om at få Sønderjylland tilbage som en grundlovs-mæssigt integreret del af det danske rige. Alle politiske kræfter var enige om denne ændring, men alligevel var ændringen lige ved at falde på gulvet. I kraft af 1915-grundlovens § 93 skulle et flertal og mindst 45 pct. af alle stemmeberettigede stemme for et forslag til grundlovsændring, for at forslaget kunne stadfæstes som ny grundlov. Man nåede ved afstemningen i 1920 lige over denne 45 pct. grænse, men heller ikke meget mere: 47,54 pct. stemte ja. Kun 1,5 pct. stemte nej. Mere

end halvdelen af vælgerne undlod således at stemme, selv om det var Sønderjylland, det gjaldt.

2.4. Det forkastede grundlovsforslag i 1939

Grundlovens vanskelige ændringsprocedure betød i 1939, at et forslag om grundlovsændring, der var vedtaget to gange af Rigsdagen, ikke blev gennemført. Ved folkeafstemningen den 23. maj 1939 var der ganske vist et stort flertal, der stemte for grundlovsforslaget (966.277 ja-stemmer mod 85.717 nej-stemmer), men ja-stemmerne udgjorde kun 44,46 pct. af samtlige stemmeberettigede vælgere og ikke de 45 pct., som grundloven dengang krævede. Der manglede knap 12.000 ja-stemmer.

Det forkastede grundlovsforslag havde navnlig sigte på at afskaffe Landstinget. Formelt opretholdt forslaget dog tokammersystemet, idet Rigsdagen skulle bestå af 205 medlemmer og deles i et Folketing med 136 medlemmer og et Rigsting med 69 medlemmer. I tilfælde af uenighed mellem de to kamre skulle de to ting imidlertid træde samme til ét, hvorfor ordningen i realiteten ikke var meget forskellig fra et étkammersystem. Grundlovsforslaget indeholdt tillige bestemmelser om folkeafstemning om lovforslag (se om forslaget Poul Andersen 1954 s. 71-75).

2.5. 1953-grundloven og dens tilblivelse

Det er blevet sagt om den nuværende grundlov – 1953-grundloven – at den kom til verden »uden begejstring«. Historiske studier af tilblivelsesprocessen viser da også, at politikerne dengang selv var i tvivl om det nyttige ved deres forehavende (Eigaard 1993). Kort efter befrielsen fra den tyske besættelse den 5. maj 1945 havde politikerne lovet at nedsætte valgretsalderen, der dengang var 25 år til Folketinget og 35 år til Landstinget. Løftet blev givet som en hyldest til den ungdom, der havde domineret i frihedskampen under besættelsen.

Dengang var valgretsalderen fastsat direkte i grundloven, så en nedsættelse af valgretsalderen ville kræve en grundlovsændring. Statsminister Knud Kristensen nedsatte derfor i 1946 en Forfatningskommission, der skulle komme med forslag til en grundlovsændring. Kommissionen kom til at bestå af landets ledende politikere, men ret hurtigt forsvandt den politiske interesse for sagen. Ved grundlovens 100-års jubilæum i 1949 viste en gallupundersøgelse da også, at befolkningens interesse var beskedent. Kun 16 pct. svarede ja på spørgsmålet, om de ønskede en grundlovsændring.

Heller ikke i det senere forløb interesserede befolkningen sig rigtig for grundlovsspørgsmålet. En gallupundersøgelse i midten af oktober 1951 viste et flertal for at bevare 25-års valgretsalderen til Folketinget, og en måned se-

nere viste en gallupundersøgelse, at kun 39 pct. ønskede en grundlovsændring, mens 47 pct. svarede nej.

Politikerne anså med god grund befolkningens manglende interesse som den største trussel mod vedtagelse af en ny grundlov. Erfaringerne fra forkastelsen af 1939-grundlovsforslaget, hvor et stort flertal af politikerne havde støttet forslaget, der derefter faldt ved en folkeafstemning, var stadig i frisk erindring. For at undgå, at noget lignende skulle ske igen, blev politikerne enige om at koble ændringen af grundloven sammen med en ændring af tronfølgeloven. Arveretten til tronen var efter 1920-grundloven forbeholdt mænd. Frederik IX, der var blevet konge i 1947, havde imidlertid kun døtre, så hvis hans ældste datter, prinsesse Margrethe, ad åre skulle kunne arve tronen, ville det være nødvendigt at ændre tronfølgeloven. Da en sådan ændring var meget populær i befolkningen, valgte man at koble ændringen sammen med ændringen af grundloven. Rent teknisk kunne man have valgt at afholde afstemning om tronfølgelov og grundlov hver for sig, når blot begge afstemninger skete efter reglerne om grundlovsændring. Men dermed ville politikerne have spillet sig det bedste trumfkort af hænde. Ændring af tronfølgeloven måtte antages at ville være så populær i befolkningen, at den ville kunne trække et ja til hele grundlovsændringen med sig.

Og sådan gik det også. Ved folkeafstemningen den 28. maj 1953 opnåede grundlovsforslaget med den indbyggede ændring af arvefølgen den nødvendige tilslutning. Men kun på et hængende hår. For trods den populære ændring af tronfølgeloven samlede grundlovsforslaget kun 45,76 pct. af de stemmeberettigede vælgere bag sig. Var lidt flere end 19.000 af ja-stemmerne blevet hjemme på sofaen, ville grundlovsforslaget være faldet (se om de præcise afstemningstal kapitel 24 om grundlovsændring, afsnit 1).

De vigtigste grundlovsændringer, der blev gennemført med 1953-grundloven, var i øvrigt, at tokammerssystemet med et Folketing og et Landsting blev ændret til et étkammersystem, at valgretsaldern blev nedsat fra 25 år til 23 år, og at parlamentarismen blev grundlovsfæstet. Allervigtigst var måske, at der – nærmest lidt tilfældigt, fordi professor Max Sørensen rejste spørgsmålet – blev indført en bestemmelse, der gjorde det muligt at overlade suveræniteten til internationale myndigheder uden grundlovsændring (grundlovens § 20). Den ændring har haft stor betydning i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF i 1972 (nu EU) og senest med folkeafstemningen i 2014 om patentdomstolen og i 2015 om EU-retsforbeholdet.