

Den forstenede grundlov

Den ustyrlige sundhed

Palle Svensson (2024), Folkets lov: Folkeafstemninger om danske grundlove, Aarhus Universitetsforlag, 244 sider inklusive litteraturliste, noter og personregister.

60 af den gamle danske Grundlovs 89 paragraffer er fra 1849. Yderligere seks er fra 1866. Sproget er gammeldags. Det samme er den forestillingsverden, som bærer Grundloven. Palle Svensson fremhæver i sin meget velkomne bog, at ord om demokrati, retsstat, Højesterets prøvelsesret i forhold til love, lighed for loven, menneskerettigheder og offentlighed i forvaltningen er ikke-eksisterende i den. Beskyttelse af natur, klima og miljø nævnes heller ikke. Rigsfællesskabet med Grønland og Færøerne er ureguleret. Uklarhed hviler over Danmarks internationale relationer. Kongen tillægges i Grundloven en række beføjelser, som er fiktive. For nu bare at nævne noget af det, som man kunne ønske præciseret. Vi regeres af de døde, fordi de, der har påvirket indholdet i Grundloven, for længst er døde.

Den vigtigste grund til, at vi ikke har fået opdateret Grundloven, er ifølge Palle Svenssons interessante bog, at det er den sværeste at ændre i Europa. Betingelsen for en ny Grundlov er, at Folketinget vedtager den. Så skal der udskrives valg. Folketingsmedlemmerne skal altså risikere at miste deres mandater, hvis de vil ændre Grundloven. Et nyt Folketing skal igen vedtage det nye grundlovsforslag. Derefter skal der afholdes en folkeafstemning. Dermed skal forslaget altså igennem en fjerde beslutningsproces. Man kan end ikke udelukke endnu et folketingsvalg, hvis en ny grundlov ændrer ved Folketingets forhold.

 **Den vigtigste grund til, at vi ikke har fået opdateret Grundloven, er ifølge Palle Svenssons interessante bog, at det er den sværeste at ændre i Europa**

Bogen viser meget klart, at det svære ved de få tidligere folkeafstemninger ikke har været at få flertal for ændringsforslag. Når man ser på de afgivne stemmer. Det svære er at indfri kravet om, at mindst 40 pct. af de stemmeberettigede stemmer for en moderniseret Grundlov. Problemet er nemlig overhovedet at få vælgerne til at interessere sig tilstrækkeligt for grundlovsændringer. Fra 1915 til 1953 lød kravet endda på, at 45 pct. af de stemmeberettigede skulle stemme for. I 1939 faldt et grundlovsforslag på, at man manglede få tusinde stemmer i at nå 45 pct.

TIM KNUDSEN

Professor emeritus,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
timk@privat.dk

Kun med nød og næppe nåede man op over 45 pct. i 1953, da den nugældende Grundlov blev gennemført. Mange har vurderet, at vælgerne's interesse øgedes af, at der blev indført kvindelig tronfølge. Hvem ville ikke have den da trettenårige prinsesse Margrethe frem for prins Knud som næste regent? Prinsen var værgeløs mod den lyshårede barneprinsesse. Dertil kom, at der var strålende vejr på valgdagen.

For at forstå, hvorfor det netop i Danmark er blevet så svært at ændre Grundloven, skal vi tilbage til grundlovsændringen i 1915. Grundloven blev som bekendt dengang ændret bl.a. således, at der kom kvindelig valgret. Samtidig blev valgretten til det daværende Landsting gjort mere lige. Og 12 kongeudnævnte medlemmer af Landstinget blev afskaffet. Desuden blev der for første gang åbnet op for forholdstalsvalgmåden.

Denne grundlovsændring skyldtes forlig mellem de gamle partier, Venstre, Socialdemokratiet, Højre og Det Radikale Venstre. Alle partier fik noget ud af det forlig.

Hidtil er det i litteraturen ofte blevet antaget, at Venstres J.C. Christensen med en vis støtte fra Højre var den, der billedligt talt fik sat to hængelåse og tyverialarm på Grundloven i 1915 ved at gøre den meget vanskeligt at ændre. Motivet til at konservere Grundloven har antagelig været, at det var tydeligt dengang, at Socialdemokratiet på grund af den demografiske udvikling i forbindelse med urbanisering og industrialisering kunne blive det helt store danske parti i det 20. århundrede. Dengang var Socialdemokratiet et parti som officielt gik ind for republik, nedrustning og socialisme. Indlysende ikke et parti, som konservative kunne holde af.



En af Palle Svenssons fortjenester er, at han påviser, at nok skubbede J.C. Christensen på for at gøre det sværere at ændre Grundloven ved at ville indføre en folkeafstemning med kvalificeret flertal. Men det var frem for alt politikere fra Højre, der fik skabt de næsten uoverstigelige hindringer for ændringer

Svenssons bog ændrer ikke ved den antagelse. Men en af Palle Svenssons fortjenester er, at han påviser, at nok skubbede J.C. Christensen på for at gøre det sværere at ændre Grundloven ved at ville indføre en folkeafstemning med kvalificeret flertal. Men det var frem for alt politikere fra Højre, der fik skabt de næsten uoverstigelige hindringer for ændringer.

Måske foregik det hele også noget tilfældigt. Når den radikale regering accepterede så drakoniske krav til en grundlovsændring, skyldes det formentlig et stort ønske om at nå et resultat efter årelange grundlovsdrøftelser. Men Svensson påpeger også, at de daværende politikere fejlagtigt forventede, at vælgerne ved en folkeafstemning ville stemme stort set i samme omfang som ved folketingsvalg. Vælgerne var bare ikke voldsomt interesserede i en demokratisering

af forfatningen. Stemmeprocenten ved de afstemninger, som Svensson gennemgår, lå markant lavere end ved de samtidige parlamentsvalg.

Ud over folkeafstemninger i forbindelse med grundlovsændringer, giver Svensson også en meget fin gennemgang af folkeafstemningen om ændringen af tronfølgeloven i 2009. Dermed dækker han en række folkeafstemninger, som ikke tidligere har været analyseret i dansk litteratur om folkeafstemninger. Men takket være hans analyse af folkeafstemningen i 2009 kan vi også føje endnu en aktør til de, der har bidraget til at gøre det vanskeligt at ændre Grundloven: Anders Fogh Rasmussen.

Der var indført kvindelig arvefølge i 1953. Men kun i betinget form. Var der et drengbarn med et arvekrav, gik det forud for kongelige piger. Svenssons gennemgang af forløbet om afstemningen er kostelig. Ekstra Bladet skrev på afstemningsdagen, at afstemningsresultatet antagelig tidligst blev aktuelt om 70 år. Thi daværende kronprins Frederik og hans hustru havde nået at forsyne kongeriget med en førstefødt dreng, prins Christian. Først når han forlod denne verden, ville der være et problem. Men kun hvis den første frugt af prins Christians forhåbentlige fremtidige fertilitet skulle blive feminin. Skulle den derimod blive maskulin, ville der nok gå yderligere 70-80 år, før problemstillingen kunne blive aktuel.

Forståeligt nok var der intet folkekrav om at få ændret på tronfølgen. Alligevel fik man slumpet sig ind på vejen mod den. Men først var statsminister Fogh Rasmussen ikke interesseret. Da kronprinseparret i april 2005 meddelte, at en lykkelig begivenhed var på vej, meddelte han, at en ændring af tronfølgeloven ikke var aktuel. Blandt nogle få borgerlige politikere opstod en debat, hvori bl.a. ligestillingsminister Eva Kjær Hansen (V) udtrykte uenighed med statsministeren. Det var vel heller ikke så dårlig en sag for en ligestillingsminister. Ligestilling af prinser og prinsesser var noget, der kunne ses på et område, hvor det ellers ikke flød med opsigtsvækkende gennembrud.

Tidligere havde en politolog, den konservativt orienterede Peter Kurrild-Klitgaard, argumenteret for at ændre tronfølgeloven for at undgå, at den ikke kom til at afspore en debat om grundlovsændringer. Hvis man kan tale om at afspore. Nu mente Kurrild-Klitgaard, at en ændring af tronfølgeloven ville fjerne den mest oplagte anledning til at nedsætte en forfatningskommission. Tilmed med et forslag, som venstrefløjen ville have svært ved at afvise. Skarpt set, Kurrild-Klitgaard!

Måske indså Fogh nu, at han kunne undgå enhver risiko for en besværlig grundlovsdiskussion. Men det må også med, at Fogh næppe kendte det ufødte barns køn, da han i oktober 2005 fremsatte forslag til ændring af tronfølgeloven. Regeringens jurister var belejligt kommet til en overraskende ny erkendelse. Hidtil havde jurister antaget, at tronfølgeloven ikke kunne ændres uden at ændre paragraf 2 i selve Grundloven, der blandt andet siger, at ”kongemagten nedarves til mænd og kvinder efter de i tronfølgeloven af 27. marts 1953 fastsatte regler.” Når Grundloven således havde fastslået datoen 27. marts

1953, så ville det jo være noget rod, hvis den aktuelle tronfølge havde en helt anden dato, må tankegangen have været.

Rod eller ej! Nu var der mere fleksibelt tænkende jurister i regeringens tjeneste. Efter et frisk syn på sagen mente de, at blot man fulgte Grundlovens procedure for grundlovsændringer, kunne man ændre den. Man kunne altså få et flertal i det siddende Folketing. Efter næste folketingsvalg kunne et nyt Folketing stemme for. Så var sagen klar til folkeafstemning. Ved en vedtagelse måtte man så leve med, at Grundloven fremover på endnu et punkt ville være misvisende.

Den daværende VK-regering havde flertal med Dansk Folkeparti (DF). Først havde Søren Krarup (DF) været imod en ændring af tronfølgen. Han mente, at det var nemmere for mænd at klare det pres, det er at være regent. Men nu indså han klart, hvor trygt konserverende forslaget kunne være for Grundloven: ”Det er ingen hemmelighed, at oppositionen til venstre her i salen har drømt søde drømme om at bruge tronfølgeforordningen til at maltraktere grundloven ... og lade alskens abstrakte rettigheder og ideologiske proklamationer træde ind på dens plads”, forklarede han i Folketinget.

Den magtesløse opposition foreslog at ændre Grundloven, så ord som folkestyre og retssikkerhed kom ind i den. Forgæves. Og i det efterfølgende Folketing ville det se dårligt ud, hvis man stemte imod kvindelig ligestilling. Enhedslisten dristede sig dog til at undlade at stemme.

For nu at sikre, at folket forstod vigtigheden af at stemme ja til forslaget, førte Statsministeriet styrket af et reklamebureau en kampagne for et ja helt frem til selve valgdagen. ”Formodentligt i strid med regler for frie og fair valg”, skriver Svensson. Det er en underdrivelse. Det var en lodret tilsidesættelse af normen om, at embedsfolk ikke skal agere partipolitisk. Slet ikke i forbindelse med folkeafstemninger (Betænkning 2004: 166-167. Desuden Justitsministeriets vejledning af 28.6.2002). Desuden er det ikke god stil at fortsætte agitationen på selve afstemningsdagen. Lidt ro må vælgerne vel have til at tænke selv.

Problemet er imidlertid, at ingen magt står over statsministeren og Statsministeriet, når ikke et folketingsflertal griber ind. Enhedslisten gjorde forståeligt, men forgæves indsigelse. Vi mangler et uafhængigt forfatningsråd, som kan udtale sig i den slags spørgsmål. Det kunne endda indføres uden en grundlovsændring.

Muligvis gav den kreative håndtering af sagen dog bagslag. Selv om afstemningen lå på samme dag som valg til Europa-Parlamentet stemte kun 58,33 pct. Blandt de afgivne godkendte stemmer var der 85,35 pct. for et ja. Altså klart mere end 40 pct. af de stemmeberettigede. Men det mest overraskende var måske, at 9,28 pct. af stemmerne var ugyldige. For 8,59 pct.s vedkommende var det tilsyneladende helt bevidst blanke stemmer. Det er næppe for meget at vurdere, at en meget stor del af de helt usædvanligt mange ugyldige stemmer skyldtes utilfredshed med det farceagtige forløb.

Men det ser nok sort ud med at få den bedagede grundlov gjort tidssvarende.

Svensson har undersøgt så godt som muligt, om vælgerne ved grundlovsafstemningerne har fulgt anbefalinger fra de partier, som de havde stemt på ved det seneste parlamentsvalg. Man kan jo sige, at når et spørgsmål lægges ud til folkeafstemning, så er det vel godt, hvis vælgerne ikke bare følger deres for tiden foretrukne partis anbefalinger. Forhåbentligt foretager de noget selvstændig tankevirksomhed.

Svensson konstaterer klart en tendens til, at partierne over tid tænker mere uafhængigt af det parti, de for nyligt stemte på. Det er ikke overraskende. I almindelighed er partiloyaliteten faldet gennem de seneste mere end 100 år. Men det er jo samtidig noget, som gør det danske demokrati mere ustabil. Vælgernes uberegnelighed gør det også endnu sværere for partierne at vove sig ind på nye forfatningsovervejelser. Det er slet ikke sikkert, at deres vælgere belønner dem for det. I ældre tid var der i nogle partier meget konkrete interesser i at udvide vælgergrundlaget. Det drev ændringer igennem. De gjaldt valgret til kvinder, fattige, unge etc. Ved en grundlovsændring kunne partierne, der gennemførte ændringerne, håbe på en belønning ved næste valg. Det er blevet sværere at håbe på vælgergevinster ved ændringer. En undtagelse kunne måske være, hvis man gav valgret til Folketinget for de over 10 pct. uden dansk statsborgerskab, som bor i landet. Partier, der vil gennemføre det, kan måske regne med en vis efterfølgende taknemmelighed fra disse mange mennesker. Men det er ikke vanskeligt forestille sig, at en politisk kamp om valgret til dem kunne blive så ophidset, at der skal meget mod til at føre den kamp.

Det kunne altså se ud til, at vi er tvunget til at leve videre med en dybt forældet Grundlov. Svensson har dog det forslag, at man i stedet for at ville ændre Grundloven på en omfattende måde udarbejder forslag til mindre og mere overskuelige ændringer. Det kan være, at han har ret i, at det kan gøre det mere spiseligt at modernisere Grundloven. Men det kræver tålmodighed. Og tiden løber, mens det meste af Grundloven bliver endnu mere bedaget. Og uforståelig for mange mennesker.

Som det vel fremgår af ovenstående, er bogen virkelig tankevækkende. Højre og til dels J.C. Christensen kaster endnu skyggen fra 1915 over Danmark. Måske hjulpet af en radikal regering med C.Th. Zahle som konseilspræsident, som naivt troede, at vælgerne var næsten lige så optaget af demokratisering som den selv.

Nævnes skal det også, at bogen desuden rummer mange interessante oplysninger om det politiske liv i Danmark de godt seneste 100 år. Bogen anbefales varmt til enhver, der er optaget af forfatningsspørgsmål og/eller folkeafstemninger. Bogen må være et must for mange.