

Den underlige kongesøger – om regeringsdannelser

**Tim Knudsen, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, tk@ifs.ku.dk og
Hanne Rasmussen, bibliotekschef, Folketingets bibliotek,
Christiansborg, Hanne.Rasmussen@ft.dk**

I forbindelse med den seneste regeringsdannelse skrev pressen, at Helle Thorning-Schmidt var kongelig undersøger, men findes begrebet overhovedet officielt og hvad dækker det over?

Efter en gennemgang af samtlige mandater, som er afgivet i forbindelse med regeringsdannelser siden 1953 og efter en gennemgang af den juridiske, historiske og politologiske litteratur om regeringsdannelse, konkluderer de to forfattere, at termen ikke anvendes i de officielle mandater, men er en populær betegnelse uden noget reelt indhold som skaber mere uklarhed end klarhed. Det til trods har termen og flere andre termer, herunder designeret statsminister, som ikke forekommer officielt, også været anvendt i akademiske arbejder. For at undgå uklarhed anbefales det ikke at bruge termen kongelig undersøger og andre ikke officielt anvendte begreber indenfor hverken den historiske eller den politologiske forskning.

Problemstillingen

I forbindelse med regeringsdannelsen i 2011 talte både den tiltrædende statsminister Helle Thorning-Schmidt og den afgangende og i en periode fungerende statsminister, Lars Løkke Rasmussen, om, at Thorning-Schmidt var »kongelig undersøger«. Sidstnævnte brugte også i medierne ordene »forhandlingsleder« og »kongelig undersøger«, som var de synonyme. Og medierne holder meget af udtrykket »kongelig undersøger«. En hurtig googling af »kongelig undersøger« viser, at rigtig mange mener, at en kongelig undersøger er en forhandlingsleder. Men den viser også,

at nogle mener, at det ikke er det samme. Så hvad er en kongelig undersøger?

I kongehusets pressemeddelelse af 16.9.2011, der er underskrevet af kabinetssekretær Henning Fode, omtales Helle Thorning-Schmidt som »forhandlingsleder«. Efter en indledning om at dronningen har modtaget råd om regeringsdannelsen fra repræsentanter fra de Folketingets partier hedder det:

»Repræsentanter for Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti, der tilsammen råder over 60 mandater i det nye folketing, har tilrådt, at det overdrages formanden for Socialdemokraterne, Helle Thorning-Schmidt, at lede forhandlingerne om dannelsen af en ny regering. Radikale Venstre, der råder over 17 mandater i det nye folketing, har peget på Helle Thorning-Schmidt som statsminister med henblik på dannelsen af en koalitionsregering, der vil samarbejde bredt i Folketinget. Radikale Venstre har udtalt, at en sådan regering må kunne føre en ansvarlig økonomisk politik, som samtidig giver mulighed for investering i uddannelse, og føre en udlændingepolitik, der værner om borgernes rettigheder. Enhedslisten, der råder over 12 mandater i det nye folketing, har peget på Helle Thorning-Schmidt som statsminister. Der er således af partier, der råder over 89 mandater, peget på Helle Thorning-Schmidt som forhandlingsleder.«

Meddelelsen fortæller videre, at fire partier, som råder over 86 mandater peger på Venstres formand, Lars Løkke Rasmussen, som

forhandlingsleder. Og så følger regentens konklusion:

»Hendes Majestæt har herefter modtaget den fungerende statsminister, der på baggrund af de faldne udtalelser har draget den konklusion, at af de partier, der i dag har haft foretræde, har partier, der repræsenterer et flertal af mandater, peget på Socialdemokraternes formand Helle Thorning-Schmidt, som leder af forhandlinger om dannelse af en ny regering. Den fungerende statsminister har med henvisning hertil tilrådt Dronningen at overdrage Socialdemokraternes formand at lede sådanne forhandlinger. I overensstemmelse hermed har Dronningen anmodet Socialdemokraternes formand at lede sådanne forhandlinger.«

Som det ses blev Socialdemokraternes formand anmodet om at »lede forhandlinger med henblik på dannelse af en ny regering.« Det fremgår altså, at Thorning ikke umiddelbart blev bedt om at danne regering. For nok havde et flertal i Folketinget peget på hende som statsministeremne. Men et parti, De Radikale, havde ikke gjort det ubetinget. De havde i deres råd indsat ord, der stillede krav til den politik en sådan regering skulle føre. De forudsatte også, at regeringen omfattede flere partier. Thorning kunne med andre ord ikke gå direkte i gang med at skrive ministerliste og fordele opgaverne mellem ministrene.

De Radikales tilkendegivelse nødvendiggjorde altså en forudgående forhandling om den politik, en koalitionsregering kunne enes om at føre, og dermed også hvilke partier, som en koalitionsregering skulle indeholde. Derfor måtte Thorning først føre forhandlinger, der skulle vise, om en regering overhovedet kunne dannes. Hun måtte efter tilendebragte forhandlinger melde tilbage til dronningen, om forhandlingerne havde ført til et resultat, inden hun kunne få mandat til den egentlige dannelse af regeringen. Det kunne teoretisk set naturligvis ikke udelukkes, at hun havde måttet melde tilbage, at hun ikke kunne danne en koalitionsregering, men kun kunne se mulighed for at danne en ren socialdemokratisk regering. Men i så fald må man gå ud

fra, at det havde været nødvendigt med endnu en regentrunde, fordi en del af det flertal af mandater, der stod bag anbefalingen af Helle Thorning-Schmidt, netop havde anbefalet en koalitionsregering, der kunne formidle »bredt samarbejde«.

Der bruges hverken udtrykket »kongelig undersøger« eller verbet »undersøge« i pressemeddelelsen. Mediernes livlige anvendelse af ordene »kongelig undersøger« i efteråret 2011 må enten bero på en antagelse om, at forhandlingsleder og kongelig undersøger er det samme. Eller også er den simpelt hen udtryk for, at det er mere trendy at skrive kongelig undersøger end det tørre forhandlingsleder.

Logisk set er der tre muligheder: Første mulighed er, at forhandle og at undersøge kan betragtes som synonyme, således at en forhandlingsleder også kan kaldes kongelig undersøger. Det må også erkendes, at hvis man anmoder en fremtrædende politiker om at undersøge om der er samarbejdsmuligheder, som kan give grundlag for at danne en regering, så glider undersøgende sonderinger meget let over i forhandlinger. På den anden side peger ordene undersøge og forhandle semantisk set ikke ganske i samme retning. Undersøge er at sondere »til bunds« i forhold, som ikke ved et første blik står klare. Forhandle er at mødes for gennem samtale at nå til enighed – eller i al fald til et kompromis, som parterne kan leve med.

Anden mulighed: Forhandle og undersøge kan tænkes at betyde noget forskelligt. Formodningen herom understøttes af to forhold: Hvis man for det første gør sig det kontrafaktiske tankeeksperiment, at Helle Thorning-Schmidt ikke kom overens med De Radikale, ville det vel blive betragtet som en overskridelse af kommissoriet, hvis hun indlod sig på at sondere i hele den blå blok, om helt andre regeringskonstellationer kunne dannes. For det andet: Historisk er det sket, at Folketingets

formand er blevet anmodet om at »undersøge mulighederne for dannelsen af en bred flertalsregering« (Karl Skytte i 1975). Ved den lejlighed havde Centrum-Demokraterne foreslået Skytte som »kongelig undersøger med det mandat at undersøge, hvorledes en bred flertalsregering kan dannes, herunder hvem der vil kunne udpeges som statsministerkandidat«. I 1975 var Skytte ikke umiddelbart statsministerkandidat, opgaven inkluderede så vidt muligt at finde frem til en, der kunne blive det. Når Skyttes navn blev nævnt, skyldes det vel, at han nød en bred tillid og fremstod som en »upartisk formand« for Tinget. Med dette kommissorium ville det vel have været forkert af Skytte, hvis han ikke talte med samtlige Folketingets partier, hvad han da også gjorde. Det hele mandede dog snart ud i forhandlinger mellem Socialdemokratiet og Venstre, hvor den radikale Skytte altså måtte forsøge at være mægler eller opmand (hvad han i øvrigt ikke lykkedes med) (Kaarsted, 1988: 78-88).

Ved sammenligningen af situationen i 1975 og 2011 kan vi altså konkludere, at kommissorier om at lede forhandlinger og om at undersøge i disse konkrete situationer leder fortolkningen af mandatet i ret forskellige retninger.

Det kunne lede til en hypotese om, at de kongelige opdrag efter regentrunderne kan opdeles i tre grupper efter verber. En person

- 1) opfordres til at *danne* regering i en helt afklaret og oplagt situation.
- 2) at *lede forhandlinger* inden for rammerne af et begrænset kommissorium, der angiver nærmere krav til forhandlingernes resultat – typisk i form af begrænsninger med hensyn til antallet og arten af partierne, der skal indgå i regeringen, eller i form af krav af programmæssig karakter.
- 3) at *undersøge* mulighederne for at danne regering. I disse tilfælde er den parlamentariske situation så uklar, at intet holdbart

mønster i partiernes opfattelser umiddelbart tegner sig.

Desværre er der teoretisk endnu en mulighed: Skiftende regenter, kabinetssekretærer, statsministre og deres embedsfolk har ikke over tid anvendt begreberne konsekvent og ensartet.

Det er vel en fordel, hvis det både under valgkampe og en regentrunde står politikere og vælgere helt klart, hvilken indebyrd det har, om de peger på en bestemt person som statsminister eller forhandlingsleder, respektive »kongelig undersøger«. Hvis man da vil forebygge risici for efterfølgende beskyldninger mod både regenten, den afgående statsminister og mellem partierne indbyrdes for »statsfup« eller det, der er værre.

Derfor må der en nærmere undersøgelse til.

Regeringsdannelsens grundtræk

I denne artikel koncentrerer vi os om regeringsdannelserne i tiden efter 1953, hvor den negative parlamentarisme blev indskrevet i Grundlovens § 15. Grundloven kræver, at en regering ikke har et flertal i Folketinget imod sig. Der er blandt kyndige almindelig enighed om, at Grundloven udelukker udnævnelsen af en regering, der kan forventes umiddelbart at blive mødt med et mistillidsvotum. Men regeringsdannelsens teknik er ikke beskrevet i grundloven.

Der er dog gennem tiden i praksis udviklet en række spilleregler, som anvendes ved regeringsdannelsen. Det er blevet fast praksis, at der i forbindelse med regeringsskift gennemføres en såkaldt regentrunde med mindre et valgresultat viser sig så entydigt, at det ville være overflødigt. Det ville det således være, hvis et enkelt parti opnåede absolut flertal. Man er også sprunget over en regentrunde i de situationer, hvor regeringen har følt sig sikker på sit flertal og derfor ikke er trådt tilbage. Det skete i 1966, 1984 og 1990.

Regentrunden blev første gang anvendt i 1909, og den blev ifølge Tage Kaarsted fast praksis fra 1926, når en regering indgav sin afskedsbegæring efter et valg, hvor den sidende regering mistede sit parlamentariske grundlag (Kaarsted, 1989: 112). Der er også eksempel på, at alene statsministerens beslutning om at træde tilbage foranledigede en regentrunde, der førte til et regeringsskift (1993).

Indtil en ny regering er dannet, fungerer den hidtidige regering som »forretningsministerium«. Regentrunden skal afdække mulighederne for at danne en regering. Partiernes repræsentanter indkaldes af regenten via dennes kabinetssekretær. Som regel møder to repræsentanter frem for regenten og giver deres anbefalinger mundtligt, men afleverer dem tillige skriftligt til kabinetssekretæren. Typisk giver de også et eksemplar heraf til medierne (Germer, 2007; Lorenzen, 2006).

Der er meget stor frihed for partierne, når de formulerer deres anbefalinger (og ikke mindst har De Radikale gennem årene givet mange meget taktiske anbefalinger). Det er relevant at nævne hvilke regeringskonstellationer, man øjeblikkeligt ville møde med et mistillidsvotum, men partierne giver normalt også altid positive – om end i nogle tilfælde ikke altid helt klare – råd. Regenten gransker herefter i samråd med sin kabinetssekretær, der traditionelt er en højt kvalificeret jurist, rådene for at se, om der tegner sig et mønster i anbefalingerne (Hermerén, 1975: 47).

Teoretisk kan der ske alt fra, at 179 medlemmer i Folketinget uden forbehold peger på samme person som kommende statsminister til, at der er 179 forskellige råd til regenten. Men i praksis er rådene hidtil faldet i nogle få grupper:

- 1) Partier, der til sammen råder over et flertal i Folketinget, anbefaler enslydende og uden forbehold, at en bestemt person

bliver statsminister. Vedkommende kan så uden videre af regenten opfordres til at danne regering.

- 2) Partier, der til sammen råder over et flertal i Folketinget, anbefaler, at en bestemt person bliver statsminister. Men mindst et parti har reservationer. Typisk er deres anbefaling betinget af, at der dannes en regering med bestemte parlamentariske karakteristika, fx bred eller indeholdende en bestemt partikonstellation. Anbefalingen kan også være betinget af, at der fremforhandles et regeringsgrundlag, som kan skaffe tilstrækkelig parlamentarisk støtte. Og når et eller flere af de anbefalende partiers råd indeholder reservationer om den eventuelle regerings partisammensætning eller politiske grundlag, må kommissoriet gå ud fra den laveste fællesnævner i rådene, således at kommissoriet afspejler de anbefalende partiers reservationer.
- 3) Der peges på flere statsministeremner uden, at nogen af dem samler flertal bag sig. I den situation er det spørgsmålet, hvem der vil være et flertal imod. Hvis der findes en kandidat, som ikke har flertal imod sig, vil vedkommende blive udpeget til at føre nærmere forhandlinger om regeringsdannelse (Denne situation forekommer fx efter 3. runde i 1975, hvor Hartling bliver udpeget til at forhandle).
- 4) Ingen statsministerkandidat samler flertal og heller ingen kan siges ikke at have flertal imod sig. Under første regentrunde i 1975 udtalte De Radikale til dronningen: »I en situation, hvor der ikke tegner sig en klar flertalsmulighed, mener Det radikale Venstre principielt, at folketingets formand bør lede forhandlingerne mellem partierne.« 89 mandater stillede sig bag at foreslå folketingets formand som forhandlingsleder, mens 75 anbefalede Poul Hartling (V). Resultatet blev – som allerede nævnt – at folketingsformand Karl Skytte blev overdraget at »undersøge mulighederne for dannelsen af en bred flertalsregering.« Noget lignende

skete efter første regentrunde i 1988, hvor Folketingets fungerende formand, Svend Jakobsen, »blev opfordret til at undersøge mulighederne for udformning af et regeringsprogram, der støttes af et bredt flertal i Folketinget.«

I både 1975 og 1988 understregede de nævnte folketingsformænd, at de ikke selv var kandidat til statsministerposten. Og situationen var så uklar, at man ikke kunne sige, at der kun var én førende statsministerkandidat. Noget tilsvarende kan siges om situationen efter første regentrunde i 1957.

Efter en regentrunde skrives et kommissorium til den person, der ud fra partiernes råd får mandat til at løse opgaven med enten at danne regering (situation 1) eller foretage nærmere undersøgelser og forhandlinger med henblik på en regeringsdannelse (de øvrige situationer).

Nogle tvivlsspørgsmål om regeringsdannelsens teknik

Hvor vidt regentunden er en retssædvane eller en praksis af rent politisk karakter er der ikke enighed om blandt jurister (Lorenzen, 2006: 157). Eftersom regentunden heller ikke er beskrevet i et regelsæt, har der gennem tiden været visse diskussioner om regeringsdannelsens teknik. Her skal nævnes nogle eksempler:

Der har været uenighed om, hvornår det er rigtigst overhovedet at gennemføre en regentrunde. Som et eksempel blandt flere kan nævnes, at Holger Hansen og Poul Meyer har udtrykt betænkelighed ved, at fungerende statsminister Anker Jørgensen ikke rådede til, at der blev indkaldt til en ny regentrunde i 1981, inden Anker Jørgensen på sit eget råd blev anmodet om at danne en socialdemokratisk mindretalsregering på basis af 86 anbefalende mandater. Det havde ifølge Hansen og Meyer været det sikreste at afklare direkte over for dronningen, at der ikke var et flertal

imod. De Radikales ni mandater havde anbefalet, at det blev overladt Niels Helveg Petersen (R) »at lede forhandlingerne med henblik på at skabe et bredt politisk grundlag for en regering«. Om De Radikale, inden Anker Jørgensen gik i gang med at danne regering, klokkeklart har udtrykt over for dronningen, at de ikke ville gå imod en socialdemokratisk mindretalsregering, var ikke blevet afdækket med sikkerhed. Det burde det ifølge kritikken have været. »Problemet« var dog teoretisk, ikke praktisk, for De Radikale tolererede en socialdemokratisk mindretalsregering, og det er sandsynligt, at Anker Jørgensen vidste det (Hansen, 1982; samt Meyer, 1984: 60f).

Et andet eksempel på uklarhed er, at der historisk har været lidt usikkerhed, om hvornår og hvordan den fungerende statsminister skulle inddrages i forhold til regenten. Det er ganske vist en udbredt og i dag ikke kontroversiel opfattelse, at konklusionerne på regentunden drages på den fungerende statsministers ansvar, da regenten ifølge Grundloven er ansvarsfri (se således Germer 2007: 42). Opfattelsen er dog anfægtet af Hansen, (1982). Regenten konsulterer derfor også – som det fremgår af den i indledningen citerede pressemeddelelse – den fungerende statsminister for at få hans »råd«. Regenten rådes dermed ikke alene af kabinetssekretæren, men også af statsministeren, og i det omfang statsministeren trækker på Statsministeriets embedsfolk indirekte reelt også af disse.

Man skulle måske forvente, at sådan har praksis også været. I det mindste lige siden 1953. Men det synes nu ikke at være tilfældet. Regeringsdannelsen blev ganske vist formet med inddragelse af den fungerende statsministers råd i 1953, 1971 og 1973 (Hermerén, 1975: 48). Men det synes ikke at være på fungerende statsminister Krag's råd, da kongen 26.1.1968 opfordrede Hilmar Baunsgaard til at lede regeringsforhandlingerne, Krag blev blot »informeret« (Hermerén, 1975: 40).

Asger Lund-Sørensen, tidligere rådgiver i Statsministeriet, nævner, at det først fra og med statsminister Hartling i 1975 blev ufravigeligt, at den fungerende statsminister råder regenten om udformningen af kommissoriet. Lund-Sørensen har om Hartling forklaret: »Han var meget korrekt, og han fik gennemført, at den afgående statsminister rådede dronningen ved regeringsskift. Det var sket før, men det var ikke endeligt fastslået og egentlig vidste vi ikke helt, hvor vi stod. Det var godt at få det slået fast, selv om det jo så betød, at dronningen fik færre muligheder for selvstændigt at påvirke begivenhedernes gang ved regeringsskift« (interview 22.5.2008).

Siden har det altså været fast praksis, at den fungerende statsminister, der i sin vurdering af den parlamentariske situation kan støtte sig til både departementschef og en ekspert i ministeriet, tilkaldes for at udtrykke, om han kan tilslutte sig den konklusion, som regenten og kabinetssekretæren er kommet til. Denne praksis skal ses på baggrund af, at regenten ifølge Grundloven er ansvarsfri, mens statsministeren bærer ansvaret for, at alt foregår korrekt.

Dronning Margrethe har udtalt følgende om den teoretiske situation, at hun og statsministeren ikke enedes om fortolkningen af partiernes råd: »kabinetssekretæren ville i en sådan situation tale med departementschefen om det. Og jeg ville snakke med kabinetssekretæren om det. Men det er en ret teoretisk situation. Det ville jeg ikke påstå, at jeg kan udtale mig ret meget om« (Politiken, 1.1.2012).

Det antages, at denne praksis med aktivt at inddrage den fungerende statsminister i tolkningen af de politiske partiers anbefalinger, blandt andet er fremkommet, fordi professor dr. jur. Alf Ross kritiserede, at regenten udstedte kommissorier. Ross mente, at regenten ikke på nogen måde måtte påvirke forhandlin-

gerne om regeringsdannelsen, der var frit slag for politikerne til selv at føre alle forhandlinger, og regenten burde være helt passiv, indtil forhandlingerne havde ført til, at en regering kunne udnævnes. Ross hævdede, at regentens kommissorium til en fremtrædende politiker under regeringsdannelsen var en »nullitet, en illusion, det rene ingenting.« Det var »retligt grebet ud af den blå luft«. At man var begyndt på at udforme disse kommissorier, skyldtes ifølge Ross ikke et rationelt begrundet standpunkt, men »en instinktiv indstilling af respekt over for kongen og hans gerning« (Ross, 1964). I 1975 hævdede Ross klart og prægnant, at dersom kongens udnævnelse af en forhandlingsleder skete uden statsministerens råd og samtykke, ville der foreligge et grundlovsbrud (Jyllandsposten, 6.2.1975). Ved i praksis at inddrage statsministeren i processen, dækkede man sig ind over for en kritik af den her beskrevne karakter.

Endelig kan nævnes, at det ikke synes at være en fast tradition, at de fire nordatlantiske mandater tilkaldes af kabinetssekretæren. Det forklarer, at den allerede citerede pressemeddelelse fra hoffet af 16.9.2011 ikke omtaler nordatlantiske mandater til trods for, at der kun var 89 mandater bag anbefalingerne af Helle Thorning-Schmidt. Teoretisk kunne Helle Thorning-Schmidt have haft 90 mandater imod sig, hvis alle fire nordatlantiske mandater var enige herom. Men ved denne lejlighed og i flere andre tilfælde byggede man alene på de nordatlantiske mandater offentlige tilkendegivelser. Som i dette tilfælde ikke alle gik imod Thorning-Schmidt.

Nogle opfattelser af regeringsdannelsen

Formentlig forklarer det forhold, at regeringsdannelsen ikke er beskrevet i et regelsæt, at der har udviklet sig forskellige opfattelser af den. Betydelige divergenser kan i al fald findes i litteraturen om regeringsdannelser.

I Peter Germers fremstilling af regeringsdannelsen optræder slet ikke en kongelig under-

søger. Men i forbindelse med vanskelige regeringsdannelsessituationer tales der om en »forhandlingsleder med et begrænset kommissorium«. Der optræder heller ikke begreber som »designeret statsminister«, »formateur« el. »informateur«. Enkelt og klart er det, Germer skriver og der sondres altså mellem to typer situationer. Den klare situation, hvor man umiddelbart kan skride til regeringsdannelse (situation 1), og den mere komplicerede situation, der kræver en »forhandlingsleder« (alle situationer fra 2- 4): Men Germer leverer altså ingen sondring mellem forskellige typer kommissorier og således indirekte heller ikke mellem forskellige typer »vanskelige« situationer (Germer, 2007: 41-5).

Peer Lorenzens fremstilling følger helt samme mønster som Germer. Heller ikke her forekommer en »kongelig undersøger«. Lorenzen bruger dog vendingen »forhandlingslederens undersøgelser« (Lorenzen, 2006: 157). Der sondres altså ikke skarpt mellem at forhandle og at undersøge.

Henrik Zahle skriver blandet andet:

»Drøftelserne hos regenten fører frem til en udpegning af *den designerede statsminister* og eventuelt forud for dette udpegning af en *forhandlingsleder*« (Zahle, 2001: 209).

Der sondres altså – som hos Germer – mellem situationer, hvor man kan gå direkte til regeringsdannelse (situation 1), og så de vanskeligere situationer, hvor der må en faseopdelt proces til (alle situationer fra 2-4). I det sidste tilfælde må der i første fase udpeges en forhandlingsleder med et nærmere afgrænset mandat. Det kan så ifølge Zahle føre frem til næste fase, hvor en designeret statsminister udpeges. Det er underforstået, at der må ligge en regentrunde mellem de to faser. Eneste reelle forskel fra Germer er, at begrebet designeret statsminister føjes til for at dække situation 1.

Vi kan altså ikke hos de tre fremtrædende jurister finde svar på, hvad en »kongelig undersøger« er. Vi kan heller ikke finde et hierarki af verberne »danne«, »forhandle« og »undersøge«. I stedet for at afklare to spørgsmål har Zahle givet os endnu et: Hvad er en »designeret statsminister«.

Hos juristen Holger Hansen finder vi i forbindelse med regeringsdannelsen i 1988 endelig den »kongelige undersøger« (Hansen, 1988: 342). Han bruger udtrykket om Folketingets fungerende formand Svend Jakobsen, som han tillige omtaler som »forhandlingsleder«. Da Jakobsen i kabinetssekretærens pressemeddelelse ikke er blevet benævnt »kongelig undersøger«, er det dog ikke klart, hvorfor Hansen gerne vil omtale Jakobsen på denne måde.

I Tage Kaarsteds historiske fremstillinger spares der ikke på udtrykkene »designeret statsminister«, »forhandlingsleder« eller »kongelig undersøger«. Kaarsted bruger tilmed udtrykket »designerede regeringspartier« om Venstre, Konservative, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne i 1975, hvor disse partier dog alligevel ikke endte med at danne regering (Kaarsted, 1975: 101). Kaarsted skriver om Hilmar Baunsgaard i 1968, at denne var »pr. definition den upartiske kongelige undersøger« (Kaarsted, 1992: 358). Vi ved, at kongen 26.1.1968 bad Baunsgaard om at undersøge, om en bred flertalsregering kunne dannes. Kaarsted synes at forudsætte, at Baunsgaard var noget andet end forhandlingsleder, altså at der var forskel på at være forhandlingsleder og kongelig undersøger. Men forløbet glider over i, at Baunsgaard udmærket godt kan betegnes som en forhandlingsleder. Han forhandler om en regeringsdannelse med potentielle koalitions partnere i Venstre og Det Konservative Folkeparti. Og da han vender tilbage til kongen d. 1.2.1968, meddeler han, at han er parat til at danne den regering, som siden gik over i historien som VKR-regeringen. Det virker uklart i dette ek-

sempel, hvad forskellen på en kongelig undersøger og en forhandlingsleder skulle være. Det er umuligt at godtage, at Baunsgaard var upartisk. Og heller ikke i dette tilfælde bruges vendingen »kongelig undersøger« i den officielle pressemeddelelse.

Det virker inkonsekvent, at Kaarsted i forbindelse med den første runde af regeringsdannelsen i 1975 omtaler Folketingets formand, den radikale Karl Skytte, som forhandlingsleder. For ikke alene havde Centrum-Demokraterne som nævnt anbefalet, at Skytte blev »kongelig undersøger«. Skytte havde også understreget offentligt, at han ikke selv stilede mod at blive statsminister. Kaarsted bemærker hertil lidt skeptisk: »Det kunne jo dog være, at han gradvis fremstod som den udvalgte.« (Kaarsted 1988: 80). Dermed sætter Kaarsted spørgsmål ved Skyttes »upartiskhed«. Men det fremgår dog også af Kaarsteds fremstilling, at Skytte i højere grad end Baunsgaard i 1968 faktisk optrådte på en måde, som kan kaldes upartisk. Han ledte nemlig – som allerede nævnt – undervejs forhandlinger mellem Socialdemokratiet og Venstre om en SV-regering uden radikal deltagelse (Kaarsted, 1988: 81).

I 1989 skrev Kaarsted om regeringsdannelsen i 1957, at H. C. Hansen (efter første regentrunde) »ved forhandling med de politiske partier skulle mulighederne for dannelsen af en flertalsregering, altså ikke nødvendigvis med ham selv som statsminister. Han var med andre ord beskikket som »kongelig undersøger«, selv om udtrykket først blev almindeligt senere.« Få linjer efter skriver han: »Mens de kongelige undersøgere sædvanligvis er potentielle statsministerkandidater, har man to gange udpeget den person, som indtil valget var formand for Folketinget, uden at denne eo ipso var designeret statsminister. Første gang var i 1975 (Karl Skytte), anden gang i 1988 (Svend Jakobsen)« (Kaarsted, 1989: 117).

Her ser vi, at en »kongelig undersøger« ifølge

Kaarsted i 1989 ikke »nødvendigvis«, men nok »potentielt« og »sædvanligvis« er statsministerkandidat. Ikke just knivskarpt formuleret.

Vi kan også konstatere, at Kaarsted tillige taler om en »designeret statsminister«, som han modstiller en »kongelig undersøger«. Sidstnævnte er for Kaarsted ikke helt det samme som en »forhandlingsleder«, men vendinger som ikke nødvendigvis og ordene »potentielt« og »sædvanligvis« er de instrumenter, Kaarsted giver os, hvis vi skal sondre mellem de to roller. Derfor efterlades vi også i en usikkerhed, om Kaarsted med »designeret statsminister« mener det samme som eller noget andet end Zahle, jf. oven for.

Hvis vi går videre til politologen Erik Damgaard, dukker et nyt billede frem. Erik Damgaard skriver bl.a.: »Endelig har der udviklet sig en praksis, hvorefter der i den eller de første fase(r) af regeringsforhandlingerne eventuelt kan udnævnes en såkaldt »kongelig undersøger« (»informateur« i international sprogbrug) til at klarlægge regeringsmulighederne, hvis en statsministerkandidat (»formateur«) ikke umiddelbart fremgår af partiernes rådgivning« (Damgaard, 1999: 52).

Damgaard sonderer altså mellem en »statsministerkandidat« og en »informateur/kongelig undersøger«. Sidstnævnte svarer vel til den beskrivelse, vi har af Karl Skyttes rolle i 1975 og Svend Jakobsens rolle i 1988, jf. oven for. Til gengæld har han ikke sondringen mellem forhandlingsleder og designeret statsminister. Han taler kun om en »statsministerkandidat«. Det er et begreb uden helt skarpe konturer. Men det ser ud til, at Damgaards sondering trækker grænsen mellem på den ene side situationerne 1-3 oven for og på den anden side situation 4, den situation hvor alle tænkelige statsministerkandidater har et flertal i mod sig.

Så vidt kan vi konkludere, at Holger Hansen har brugt termene »forhandlingsleder« og »kongelig undersøger« som synonymer, at

Tage Kaarsted har anvendt dem uden skarp-
hed og næppe heller med konsekvens, og at
Erik Damgaard slet ikke sonderer mellem, at
en politiker anmodes om at danne en regering
eller anmodes om at være forhandlingsleder.
Damgaard gør derimod begrebet »kongelig
undersøger« synonymt med »informateur«.
Desuden taler han om »statsministerkandi-
dater« og en »formateur«. Herefter har man
vel lov at mene, at samlet set er alle disse
begreber mere med til at skabe uklarhed end
klarhed.

De givne mandater og vore endelige kon- klusioner

Vi har undersøgt de faktisk givne mandater
op gennem tiden. Denne del af undersøgelsen
viser, at hverken termene statsminister-
kandidat, designeret statsminister, formateur,
informateur eller kongelig undersøger indgår
i de officielt anvendte kommissorier. Disse
termer er introduceret af forskere for at give
klarhed, men bidrager samlet set til det mod-
satte. For så vidt angår specielt betegnelsen
»designeret statsminister« er det vor opfat-
telse, at man udmærket kan beskrive rege-
ringsdannelser uden dette udtryk, og at det
kan bidrage til at mystificere, hvordan rege-
ringsdannelser foregår. Der er eksempel på,
at det kan diskuteres, hvornår en kommende
statsminister blev den førende statsminister-
kandidat og dermed designeret statsminister
(fx 1957, jf. Hermerén, 1975: 34).

Det eneste begreb, som vi genfinder i de of-
ficielle meddelelser, er »forhandlingsleder«.
Vores enkle konklusion er at anbefale, at for-
skere undlader at anvende alle termer, som
ikke er anvendt officielt, fordi de kan medføre
misforståelser og uklarhed. Vi konkluderer
med andre ord, at Peter Germers og Per Lo-
renzens foran omtalte enkle redegørelser for
regeringsdannelser er så klare som overho-
vedet muligt. Kernen i denne opfattelse er i
al sin enkelhed, at spørgsmålet er, om man i
forbindelse med et regeringsskift enten har en
klar og entydig parlamentarisk situation. Den

kan bestå i, at et flertal i Folketinget anbefa-
ler, at det overdrages en bestemt politiker at
danne regering. Eller også foreligger der en
mindre klar situation, hvor en politiker kun
kan overdrages at undersøge og forhandle for
at afdække, om der kan dannes en ny regering.
Det afhænger helt af de konkrete omstændig-
heder, hvilket mandat en politiker gives i den-
ne situation. Enten afdækkes en mulighed for
at danne en regering, som ikke umiddelbart
vil få et flertal i mod sig. En regentrunde må
så som hovedregel til for at bekræfte, at dette
er tilfældet. Eller også må den pågældende
give op. I sidstnævnte tilfælde er praksis den,
at der gennemføres en ny regentrunde for at
afdække nye muligheder, som ikke var syn-
lige under første regentrunde. Forhandlingsle-
deren kan ikke gå længere end det mandat, der
er givet, tillader, og hvis han/hun efter at have
undersøgt mulighederne finder det muligt at
danne regering, skal der et nyt mandat til.

Vi opstillede også en hypotese om, at ver-
berne »undersøge, forhandle og danne« gav
et hierarki, som man kunne ordne de givne
mandater i. Denne hypotese holder ikke, når
vi ser på de kommissorier, der er givet gen-
nem årene. Der er ikke altid et klart skel mel-
lem at forhandle og undersøge, undersøge og
forhandle lapper ofte over hinanden. Da Niels
Helveg Petersen (R) efter anden regentrunde
i 1988 fik et kommissorium fra regenten lød
opgaven på »som forhandlingsleder at un-
dersøge mulighederne for udformningen af
et regeringsprogram, der støttes af et bredt
flertal i Folketinget.« Verbet »undersøge«
giver næppe grundlag for at danne substanti-
vet »kongelig undersøger«, der på en klar og
meningsfuld måde kan adskilles fra begrebet
»forhandlingsleder.« Man skal med andre ord
ikke lede efter streng konsekvens, hvor den
ikke har været. Regentrunderne har udviklet
sig gradvist sammen med skiftende regenter,
kabinetsssekretærer, statsminister og statsmi-
nisterielle embedsfolk. Uden hjælp fra »en
kongelig undersøger«. Vi anbefaler derfor, at
man holder op med at bruge begrebet.

Litteratur

- Damgaard, Erik (1999), »Parlamentarismens udvikling«, i Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års jubilæum den 5. juni 1999, Folketinget, pp 49-70
- Germer, Peter (1975), »Regeringsdannelse og grundloven«, *Juristen og Økonomen*, 57: 346-349.
- Germer, Peter (2007), *Statsforfatningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Hansen, Holger (1982), »Regeringsdannelsen 1981«, *Juristen*, pp. 96-107.
- Hansen, Holger (1988), »Regeringsdannelsen efter folketingsvalget d. 10. maj 1988«, *Juristen*, pp. 337-49.
- Hermén, Henrik (1975), *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, Stockholm: Studentlitteratur
- Kaarsted, Tage (1964), *Regeringskrisen 1957*, Århus: Universitetsforlaget i Aarhus
- Kaarsted, Tage (1988), *Regeringen vi aldrig fik: Regeringsdannelsen 1975 og dens baggrund*, Odense: Odense Universitetsforlag
- Kaarsted, Tage (1989), »Ny regering: Regeringsdannelsens problemer«, i Per Fischer, red., *Statsministeriet i 75 år*, København.
- Kaarsted, Tage (1992), *De danske ministerier 1953-1972*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Knudsen, Tim (2008), Upubliceret interview af 22.5. 2008 med fhv. medarbejder i Statsministeriet, Asger Lund-Sørensen.
- Lidegaard, Bo (2012), Interview af dronning Margrethe II, *Politiken* 1.1.2012.
- Lorenzen, Peer (2006), »Grundlovens § 14«, i Henrik Zahle, red., *Grundloven: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Meyer, Poul (1967), »Regeringsdannelsens teknik«, *Økonomi & Politik*, nr. 3, pp. 284-307.
- Meyer, Poul (1984), *Dansk politik 1944-1984*, København: Gads Forlag.
- Ross, Alf (1964), »Kongens rolle efter valg«, *Politikens kronik* 25.9.1964.
- Ross, Alf (1975), *Jyllandsposten* 6.2.1975.
- Zahle, Henrik (2001), *Dansk forfatningsret I: Institutioner og regulering*, København: Christian Ejlers Forlag.