REGERINGSDANNELSENS TEKNIK

POUL MEYER

1. Regeringsdannelsens teknik anvendes i denne fremstilling som en betegnelse for de spilleregler, der anvendes her i landet, når en regering har indgivet sin afskedsbegæring og en ny regering skal dannes. Udtrykket regering anvendes i overensstemmelse med dagligt sprogbrug, men i modsætning til dets anvendelse i en række grundlovsparagraffer, f. eks. §§ 8–10, om samtlige ministre, der jo sædvanligvis betragtes som en helhed under statsministerens ledelse. Det er denne forsamling, der afholder ministermøder – for tiden regelmæssigt hver tirsdag – en sammenkomst, der kendetegner det danske regeringssystem som et uformelt kabinetsstyre. Betegnelsen *uformel* skyldes i denne forbindelse kun, at ministermødet ikke er omtalt i grundloven.

Regeringsdannelsen har adskillige aspekter, der hver især kan gøres til genstand for undersøgelser. Det traditionelle aspekt er det *retlige*, der behandles af den videnskabelige disciplin, der betegnes som statsforfatningsret. Undersøgelsernes formål er at finde frem til, hvad der er gældende ret på dette område, men da selve definitionen af, hvad man vil forstå ved gældende ret på dette område er meget usikker[1]), vil retsdogmatikkens påstande være tilsvarende usikre. I denne fremstilling vil der alene blive talt om gældende ret i det omfang, der er tale om normer, som er fastlagt i grundloven eller som klart kan udledes heraf.

I denne forbindelse bør det erindres, at henvisninger til, at et eller andet standpunkt er i overensstemmelse med, hvad der er *ret* – i juridisk forstand – forekommer overordentligt hyppigt i politiske diskussioner og især i diskussioner af problemer i forbindelse med regeringsdannelsen. Det er nok at henvise til den generationslange strid om, hvorvidt folketingsparlamentarismen var gældende ret før 1953[2]), men det kan dog tilføjes, at talrige situationer i forbindelse med regeringsdannelser har givet anledning til tilsvarende påstande. Som regel anvendes påstanden om, at der foreligger en retlig forpligtelse alene for at give det fremsatte politiske krav en vis (falsk) autoritet. Typisk i så henseende er hele provisorietidens kamp, der jo til dels blev udkæmpet på grundlag af grundlovsparagraf-

[1]) Alf Ross, Dansk statsforfatningsret I, Kbh. 1966, 22 ff.; Meyer, Ugeskrift for Retsvæsen B, 1959, 259 og d. s. Politisk Videnskab, Kbh. 1962, 26 f.

[2]) Knud Berlin, Den danske Statsforfatningsret, Kbh. 1930, I, § 34.

fer, men som delvis var en politisk (interessepræget) magtkamp i juridisk regi[3]).

Det historiske aspekt af regeringsdannelserne viser os traditionelt blot, hvordan forholdene »egentlig var«, og komplekset af forhold er hver gang noget unikt. Moderne historiemetode nærmer sig imidlertid samfundsvidenskabens metoder[4]), der på dette område især præges af forsøgene på at påvise sociale normer af den art, som mere specielt kan betegnes som parlamentariske normer. Også det ikke-retlige normbegreb er imidlertid meget omstridt, og under alle omstændigheder er de jo af en sådan art, at aktørerne givetvis ved gensidig overenskomst kan ændre dem. Det kræver ikke formel procedure af nogen art. Efter regeringsdannelsen i 1964 rejste den konservative *Poul Møller* således spørgsmålet om muligheden for en mere klar procedure ved regeringsdannelsen end den hidtidige[5]).

Formålet med denne fremstilling er altså ikke at vise, hvad der er gældende ret og heller ikke hvilke parlamentariske normer, der eksisterer på området. Hvor retlige eller ikke-retlige normer med sikkerhed kan fastslås, vil det blive gjort, og i øvrigt søger fremstillingen efter mønster og orden, d. v. s. at problemerne søges analyseret, og de forskellige løsningsforsøg sammenholdt. Den, der tør gå videre med konklusionerne, skulle dermed have en del af materialet dertil.

2. Regeringens forhold til folkerepræsentationen kan følges gennem livets tre stadier: fødsel, virke og død. Regeringens fødsel er hovedemnet for disse betragtninger; dens virke afspejler sig i det parlamentariske spil, ikke mindst i forholdet til oppositionen[6]), og dens død er afskedsbegæringen og de forhold, der foranlediger denne, mistillidsvotum eller folketingsvalg[7]). Hvis man betragter landets regering som en evigtvarende institution, er der altså tale om en evigtvarende cirkelbevægelse. Det er et systematisk spørgsmål, hvor i denne cirkelbevægelse, vi skal sætte ind.

Regeringsdannelsen tager sin begyndelse, når den hidtidige regering har indgivet sin afskedsbegæring, og det vil nok være hensigtsmæssigt at begynde her.

Det er ikke helt overflødigt at minde om, at en regering kan indgive sin afskedsbegæring, hvornår den vil. Det er jo velkendt, at enkelte ministre udskiftes, enten fordi de selv ønsker at trække sig tilbage, eller fordi statsministeren ønsker at »ommøblere« regeringen. Når vi taler om, at regeringen indgiver sin afskedsbegæring, forstås herved, at statsministeren

[3]) Poul Andersen, Dansk statsforfatningsret, Kbh. 1954, 58 ff., 147 ff.
[4]) H. P. Clausen, Hvad er historie? (Berlingske Leksikon Bibliotek), 1963.
[5]) Folketingets forhandlinger 1964/65 sp. 96 ff.
[6]) Meyer, Politiske partier, Kbh. 1965, kap. 12.
[7]) Meyer, Politik, Kbh. 1959, 108 ff.

på samtlige ministres vegne anmoder kongen om, at de må blive fritaget for deres hverv. Da *C. Th. Zahle* den 1. marts 1919 indgav sin demissionsbegæring, tog kongen forbehold – hvilket teknisk vil sige, at han nægtede at godtage begæringen – og først da en række forhandlinger var endt uden resultat, accepterede kongen den 7. marts regeringens begæring. Siden har spørgsmålet om kongens afvisning af en demissionsbegæring ikke været fremme (bortset fra det særlige tilfælde den 29. august 1943), og vi vil i det følgende gå ud fra, at regeringens indgivelse af sin demissionsbegæring er ensbetydende med, at en ny regeringsdannelse skal finde sted, og at den hidtidige regering derfor kun er fungerende, jfr. grundlovens § 15, stk. 2, indtil dette sker.

Når regeringen, her altså forstået som statsministeren på samtlige ministres vegne, tager sin afsked, vil dette som regel være begrundet med en henvisning til, at regeringen er kommet i mindretal i folketinget og derfor som følge af det parlamentariske princip må afgå, eller at et afholdt folketingsvalg har tilintetgjort det hidtidige parlamentariske grundlag for regeringen. Dette spørgsmål skal vi ikke komme ind på i denne fremstilling af regeringsdannelsens teknik, men det bør understreges, at medens en enkelt ministers afsked kan være f. eks. rent personligt begrundet, vil den samlede regerings afskedsbegæring formentlig altid være begrundet af parlamentariske hensyn.

At henvisningen til sådanne hensyn kan være af meget tyndbenet karakter, viser situationen i 1950. Da en dagsorden om ophævelse af smørrationeringen blev vedtaget af Venstre, Det konservative Folkeparti og Retsforbundet, medens Det radikale Venstre undlod at stemme, og Socialdemokratiet stemte imod, udtalte statsministeren *Hans Hedtoft*[8]): »Under almindelige forhold måtte udfaldet af denne afstemning medføre politiske konsekvenser. I betragtning af de særlige forhold og under henvisning til, at flere af oppositionens medlemmer har udtrykt ønske om, at regeringen ikke drager parlamentatiske konsekvenser af afstemningen, skal jeg her nøjes med at sige, at regeringen vil tage den foreliggende situation op til overvejelse«. Efter et bevæget natligt socialdemokratisk partimøde besluttede regeringen at demissionere. Den situation, hvortil der kunne henvises, var imidlertid ikke alene den stedfundne folketingsafstemning om smørrationeringen, men det forhold, at forhandlingerne mellem de politiske partier om en kriseordning var gået i hårdknude. Kriseordningen blev senere gennemført af den borgerlige regering, der afløste den socialdemokratiske mindretalsregering[9]).

Endnu et spørgsmål skal berøres i denne forbindelse, nemlig spørgsmålet

[8]) Berl. Tid. 26/10 1950.
[9]) Meyer, Politiske Partier, 140 ff.

om, hvorvidt hele regeringen skal gå med den deraf følgende procedure, når regeringen er en koalitionsregering, og en af koalitionspartnerne ønsker at forlade regeringen. Spørgsmålet var aktuelt under koalitionsregeringen *Viggo Kampmann* (S+R) (1960–62). Under en politisk krise stod statsministeren overfor den mulighed, at den radikale regeringspartner ville forlade regeringen, og blandt politikere og eksperter nævntes to muligheder i det tilfælde, at et brud blev aktuelt – hvad det altså ikke blev. Den ene mulighed var, at statsministeren gik til kongen og forelagde ham udnævnelsen af nye socialdemokratiske ministre i stedet for de afgåede radikale, den anden mulighed var, at regeringen som sådan tog sin afsked, og at man måtte igennem den sædvanlige procedure, som er emnet for disse betragtninger. Resultatet af de interne forhandlinger blev, at man fandt den sidstnævnte fremgangsmåde mest korrekt, og heri kan jeg være enig.

Når statsministeren (eller regeringen som helhed) er blevet mødt med et mistillidsvotum i folketinget, giver grundlovens § 15 ham to muligheder, enten skal han straks indgive regeringens afskedsbegæring med den følge, at proceduren, der fører til en ny regering, straks sættes i gang, eller også skal han udskrive nyvalg. Hvad der skal ske efter afholdelsen af et sådant folketingsvalg, siger grundloven intet om. På det sidstnævnte punkt indeholder grundloven af 1953 altså ikke nogen nyordning eller formalisering af gældende praksis, og vi kan derfor tage hele erfaringsmaterialet siden 1901 i betragtning.

Det er indlysende, at dette spørgsmål må besvares forskelligt, alt eftersom et enkelt parti har absolut flertal i folketinget eller ej, og da vi – uden at gå i tekniske enkeltheder – vil betragte regeringen *Holstein-Ledreborg* 1909 som den første mindretalsregering her i landet, og da vi ikke siden har haft nogen regering, der var dannet af et enkelt parti med absolut flertal i folketinget, vil vi alene beskæftige os med forholdene efter 1909. En vis udvidelse af det nævnte spørgsmål vil dog også blive behandlet i denne forbindelse, nemlig den situation, der opstår, når et folketingsvalg, uanset hvilken begrundelse, der har været for dets udskrivning, ændrer de hidtidige parlamentariske forhold, således at regeringen ikke længere (med sikkerhed) har et folketingsflertal for sin forbliven.

Under et to-parti system er der naturligvis heller ikke i så henseende noget problem. Hvis regeringen stadig har flertal, bliver den siddende, og hvis den er kommet i mindretal, er det oppositionspartiets tur til at komme til. Jo mere kompliceret den danske mindretalsparlamentarisme er blevet, desto vanskeligere har det været at finde et fast mønster i partiernes handlemåde.

Det første spørgsmål, der kan rejses, er, om en regering, hvis parlamentariske grundlag forsvinder ved et folketingsvalg, straks efter valget

skal begære sin afsked, eller om regeringen kan afvente et mistillidsvotum i det nye folketing. Spørgsmålet var aktuelt efter folketingsvalget i 1924, hvor Venstre (statsminister *Niels Neergaard*), der havde fået støtte af de konservative, mistede 7 mandater, medens Socialdemokratiet vandt lige så mange og blev det største parti i folketinget. V+K havde efter valget 72 mandater og S+RV havde 75. Straks efter valget udtalte statsminister Neergaard: »Regeringen samles til møde mandag formiddag (14.4), hvor vi tager stilling til det resultat, som valget har skabt. Jeg vil straks derefter meddele Hs. Maj. Kongen, hvilke resultater, ministerrådet er kommet til«[10]). *Th. Stauning* udtalte forventning om, at der nu skulle dannes en socialdemokratisk regering, men POLITIKEN spurgte i den anledning: »Men hvornår skal denne begivenhed finde sted? Formodentlig straks efter rigsdagens sammentræden og valgbrevenes prøvelse. Når tinget er konstitueret, vil socialdemokraterne sikkert stille forslag om et mistillidsvotum, og når dette er vedtaget, bliver det socialdemokraternes tur til at danne ministerium«[11]). Den socialdemokratiske presse var imidlertid mere utålmodig: »Man spørger sig selv: Hvorfor skal ministeriet Neergaards demission og den nye regerings dannelse trækkes så længe ud – når valgdagens tale dog er tydelig? Det ville jo kun være en ganske ufin måde at spilde tiden på og vanskeliggøre den nye regerings arbejde i det højst alvorlige valutaspørgsmål«[12]).

Heller ikke blandt det hidtidige ministeriums medlemmer synes der at have været enighed om fremgangsmåden. Der afholdtes den 14. april kl. 10 et ministermøde: »Til stede var samtlige ministeriets medlemmer. Mødet varede en god time, og der var ikke på forhånd fuldstændig enighed om, hvilken fremgangsmåde, man skulle anvende. Nogle af kabinettets medlemmer var mest stemt for, at man, som *I. C. Christensen* havde tilrådet det i Ringkøbingbladet (PM: Ringkøbing Amts Dagblad), skulle afvente rigsdagens sammentræden, eventuelt en afstemning i folketinget, før demissionsbegæringen blev indgivet«[13]). Resultatet blev imidlertid, at statsminister Niels Neergaard indgav regeringens afskedsbegæring til kongen umiddelbart efter det omtalte ministermøde.

På baggrund af senere situationer, kan det vel fastslås, at der intet kan være i vejen for, at en regering, forinden den indgiver sin afskedsansøgning, undersøger mulighederne for at etablere et andet parlamentarisk grundlag end det, som folketingsvalget har tilintetgjort, men sådanne muligheder var ikke til stede i 1924, og under alle omstændigheder vil politiske partier, der er modstandere af, at regeringen fortsætter, i sådanne situa-

[10]) Berl. Tid. 13/4 1924.
[11]) Politiken 13/4 1924.
[12]) Social-Demokraten 13/4 1924.
[13]) Berl. Tid. Aftenavis 14/4 1924.

tioner henvise til principielle standpunkter. Dette var tilfældet i 1947, da statsminister *Knud Kristensen* udskrev folketingsvalg, efter at folketinget havde vedtaget en misbilligelse af hans taler landet over om Sydslesvig-spørgsmålet. Regeringspartiet Venstre fik en fremgang på 11 mandater, men den parlamentariske situation var stadig den, at intet parti kunne danne regering uden støtte fra Det radikale Venstre, og dette parti ønskede ikke en ny regering under Knud Kristensens ledelse.

Knud Kristensen[14]) udtalte efter valget den 28/10 1947, at han såvel personligt som på partiets vegne var godt tilfreds med valget, og at der nu i de nærmeste dage måtte føres forhandlinger om en ny regering eller den gamles forbliven. Den 31. 10. drøftede repræsentanter for Venstre og Det konservative Folkeparti mulighederne for en regeringsdannelse, samtidig med at man fra socialdemokratisk side stærkt hævdede, at det var statsministerens parlamentariske pligt at indgive sin demissionsbegæring, eftersom valget havde vist, at de partier, der vedtog mistillidserklæringen, også har flertal i det nye folketing. De følgende dage fortsatte Knud Kristensen sine forhandlinger, herunder også med Det radikale Venstre, men den 4. november måtte han give op og indgive sin afskedsbegæring til kongen.

I 1947 var Knud Kristensens problem altså det, at der forud for valget havde vist sig et flertal, der ikke ønskede, at han skulle forblive som statsminister, og at dette flertal også eksisterede i det folketing, der fremstod af valget. Selv om det vedtagne mistillidsvotum var rettet imod statsministerens person, findes der ikke materiale til belysning af spørgsmålet, om Det radikale Venstre ville støtte en Venstre-regering under en anden ledelse, men de offentliggjorte udtalelser må formentlig tydes således, at en sådan mulighed ikke forelå.

I 1966 stod statsminister *Jens Otto Krag* overfor den situation, at hans hidtidige socialdemokratiske mindretalsregering havde haft et parlamentarisk grundlag bestående af S+RV+SF, men at han efter valget kunne klare sig med støtte fra Socialistisk Folkeparti. Det interessante ved situationen i 1966 var, at statsministeren stadig havde parlamentarisk dækning for en socialdemokratisk mindretalsregering, og derfor ikke anmodede kongen om regeringens afsked. De efterfølgende forhandlinger mellem S og SF mindede på mange måder om den sædvanlige regeringsprocedure. Den førte imidlertid ikke til nogen koalitionsregering, men til en samarbejdsaftale mellem de to partier. Man må gå ud fra, at statsministeren har underrettet kongen herom under sine regelmæssige orienteringer af denne, men om nogen afskedsbegæring med den deraf følgende sædvanlige procedure blev der altså ikke tale. Regeringen forblev – med visse i denne

[14]) Se til det følgende »Avisårbogen 1947«.

forbindelse irrelevante personændringer – men med et nyt parlamentarisk grundlag. Spørgsmålet om, hvorvidt denne fremgangsmåde var i overensstemmelse med de hidtil antagne normer, har ikke været rejst. Der kan dog måske være grund til at pege på en vis lighed mellem den forberedte situation i 1962 og situationen i 1966. I begge tilfælde drejede det sig om konsekvenserne af en ændring af regeringens parlamentariske karakter.

3. Når statsministeren har indgivet sin afskedsbegæring til kongen, kommer denne ind i billedet. Før 1953 var det sædvane, at kongen anmodede den siddende regering om at fungere videre, indtil en ny regering var udnævnt, men erfaringerne i 1920, hvor kongen på eget initiativ afskedigede regeringen, men glemte denne anmodning, hvorefter regeringen nægtede at imødekomme en senere anmodning, førte til bestemmelsen i grl. § 15, hvorefter en regering, der har begæret sin afsked, automatisk fungerer indtil udnævnelsen af en ny regering[15]).

I et parlamentarisk to-partisystem vil kongens rolle herefter som regel være meget enkel, idet han må rette en opfordring til lederen af det parti, der nu har flertal i folkerepræsentationen om at danne regering. Hvor der ikke i den foreliggende situation er udpeget en sådan leder, kan kongemagten, som tilfældet har været i Storbritannien, komme i den vanskelige situation på egen hånd at skulle træffe en vigtig politisk afgørelse[16]).

Under en mindretalsparlamentarisme som den, der præger det danske system, vil afskedsbegæringen ofte placere kongemagten i en anormal situation. Det normale, d. v. s. de spilleregler, der måtte følge af en simpel ekstrapolering af faste effektive forfatningsregler, måtte føre til, at kongen alene handlede igennem sin ansvarlige minister, og det ville jo stadig være den fungerende statsminister. Teknikken i regeringsdannelsen her i landet har imidlertid udviklet sig i den retning, at dette normale system sættes helt ud af kraft, et forhold der mærkværdigvis aldrig har givet anledning til principielle drøftelser.

Til og med 1924 var den sædvanlige fremgangsmåde den, at den afgående statsminister overfor kongen pegede på, hvem der burde tilkaldes som hans efterfølger, og det blev derefter den tilkaldte politikers opgave at danne regering og forelægge den færdige ministerliste for kongen. Der var imidlertid ikke i parlamentarismens første tid udviklet regler om, hvem den afgåede statsminister efter spillets regler burde pege på, ud over at man naturligvis måtte gå ud fra, at den kommende regering måtte

[15]) P. Munch, Erindringer 1918–1924, Kbh. 1963, 190.
[16]) Erik Rasmussen, Det politiske system (Kompendium) VIII, 52 f.

have en chance for at overleve sit møde med folketinget. Bortset fra påskekrisen i 1920 har denne hovedretningslinje utvivlsomt været direkte motiverende ved personvalget, og der har i hvert fald ikke været tilfælde, hvor en nyvalgt regering straks er blevet mødt med et mistillidsvotum.

Da *Holstein-Ledreborg* den 22. oktober 1909 blev styrtet af et mistillidsvotum, pegede han overfor kongen på *C. Th. Zahle* som den kommende regeringschef med den udtrykkelige begrundelse, at Zahles forslag til »mistillidsdagsorden« var blevet vedtaget og var anledningen til regeringens afgang. *Povl Engelstoft*[17]) siger herom: »Ud fra en fuldkommen korrekt opfattelse af de parlamentariske krav opfordrede greven kong Frederik til at henvende sig til det parti, hvis dagsorden havde sejret«. Hvad Engelstoft har ment med denne udtalelse, er ikke godt at vide. Formelle regler om, hvem den afgående statsminister skulle pege på, fandtes naturligvis ikke, og en tilsvarende situation var ikke tidligere opstået og er indtil denne dag ikke opstået igen.

Det pågældende mistillidsvotum havde sit udspring i Højres fornærmelse over, at Venstres statsminister i en temmelig nedladende tone havde afvist en påstand om, at han på forhånd havde forhandlet med Højre om dette partis støtte til regeringen. Efter en hel kabale blev den omtalte dagsorden stillet af de radikale og støttet af Socialdemokratiet og Højre. Ingen kunne imidlertid forestille sig, at der kunne dannes en koalition af disse partier, så denne mulighed kunne ikke være nogen begrundelse for anmodningen til Zahle. Efter at den radikale mindretalsregering var dannet, vedtog Socialdemokratiet at yde den sin støtte, men de to partier havde tilsammen kun 44 af folketingets 114 mandater, så heller ikke herefter havde Zahle efter nogen kendt eller påstået parlamentarisk norm krav på at danne regering. Der var simpelthen tale om en episode i vor parlamentarismes begynderår, hvorfra intet kan sluttes.

Det er da også kun i det helt ydre, at situationen i 1950 kan sammenlignes med situationen i oktober 1909. Efter at et af V+K stillet forslag om smørrationeringens ophævelse var blevet vedtaget med forslagsstillernes og Retsforbundets stemmer, rådede statsminister *Hans Hedtoft* kongen til at tilkalde repræsentanter for disse 3 partier. Uanset varierende ordlyd af partiernes råd til kongen, kunne forhandlingerne kun fortolkes som et råd til kongen om at lade venstremanden *Erik Eriksen* forsøge at danne en regering, der ikke på forhånd havde et flertal af folketingets medlemmer imod sig, og det var denne udvej kongen anvendte. Denne opfordring – for slet ikke at tale om den videre udvikling af sagen – havde intet direkte at gøre med afstemningen om smørdagsordenen.

I de første år efter systemskiftet var kongen mere aktiv, end det nu er

17) Den danske Rigsdag 1849–1949, II, 243.

sædvane, med hensyn til valget af, hvilken politiker der skal have opfordring til at danne regering. Trods Holstein-Ledreborgs råd i 1909 forhandlede kongen således med *Klaus Berntsen,* forinden han rettede sin opfordring til Zahle, og efter valget i 1910 tog kongen initiativet til forhandling med Klaus Berntsen, der dog ikke selv ville tage stilling, men forelagde regeringsspørgsmålet for sit parti. Partiet indstillede tre personer til kongen, nemlig *Anders Nielsen, Niels Neergaard* og *Klaus Berntsen,* hvorefter kongen valgte Berntsen, en fremgangsmåde som er enestående i vor parlamentariske historie[18]).

I flere tilfælde i perioden 1913–1920, forhandlede kongen med repræsentanter for politiske partier, men hvor en ny regering blev resultatet, var proceduren den, at kongen opfordrede en enkelt politiker til at søge en regering dannet, hvorefter denne politiker, dersom han indvilgede og forsøget lykkedes, forelagde kongen sin ministerliste.

Således var fremgangsmåden også i 1924, der i øvrigt i flere henseender gav anledning til ændringer i regeringsdannelsens teknik. Efter at være blevet presset under den efterfølgende folketingsdebat udtalte den afgåede statsminister *Niels Neergaard:* ». . . jeg har ikke noget imod undtagelsesvis at sige, at jeg på foranledning har sagt til kongen, da jeg så ham første gang efter valget, at efter min opfattelse ville det naturligste i henhold til valgresultatet og den politiske stilling være, at det blev Socialdemokratiet, der kom til at danne det følgende ministerium«[19]). Skal man opfatte denne udtalelse helt efter bogstaven, siger den, at Neergaard kun har udtalt sig, fordi kongen har bedt ham om råd. Om nogen fast procedure mener han heller ikke, at der er tale (»da jeg så ham første gang efter valget«), og det understreges, at samtalen mellem kongen og statsministeren i virkeligheden var fortrolig, men at Neergaard undtagelsesvis mener sig berettiget til at referere sit råd.

De synspunkter, som Neergaard på denne måde gav udtryk for, er ikke længere herskende. Hvis et valg går en regering imod, eller regeringen ønsker at gå, f. eks. på grund af en afstemning i folketinget, anses det nu for statsministerens pligt ikke alene at underrette kongen om, hvad der rent faktisk er sket – en sådan underretning indgår i det løbende forhold mellem kongemagt og regering – men også at give et udtrykkeligt råd til kongen om, hvad denne nu skal foretage sig. Hermed er også forudsat, at kongen følger dette råd. Ingen vil eller kan naturligvis forhindre kongen i at søge orientering fra anden side end statsministeren, men denne orientering vil i så fald være af privat karakter, og det parlamentariske system, således som det nu har udviklet sig, forudsætter, at

[18]) Den danske Rigsdag 1849–1949, III, 248.
[19]) Folketingets forhandl. Overordentlig sml. 1924 sp. 139.

statsministerens råd følges uden modifikationer. Dette synes da også klart antaget af alle regeringsdannelsens aktører i tiden efter 1945.

Efter at den afgående statsminister har peget på en bestemt politiker, er den enkleste fremgangsmåde den, at kongen anmoder denne politiker om at søge at danne en regering, og hvis dette lykkes, møder politikeren op med sin liste, der godkendes af kongen. Udnævnelsen kontrasigneres af den nye statsminister, der også kontrasignerer afskedigelsen af de hidtidige ministre.

I denne situation har kongen altså intet med regeringsdannelsen at gøre, fra han har rettet sin anmodning til en bestemt person, og til denne person fremlægger sin ministerliste. Hvad der eventuelt måtte ske i mellemtiden, har kongemagten intet at gøre med.

4. Det forhold, at kongemagten ikke deltager i de mellemliggende forhandlinger, betyder naturligvis ikke, at disse ingen indflydelse har på regeringsdannelsen.

Da kongen i 1924 anmodede *Th. Stauning* om at danne regering, måtte Socialdemokratiets leder først og fremmest have sit partis tilslutning til, at dette kunne ske. Der kunne jo kun være tale om en mindretalsregering, og spørgsmålet om Socialdemokratiets deltagelse i sådanne regeringer var meget kontroversielt[20]). Straks efter at Stauning havde modtaget kongens opfordring, indkaldte han derfor sit partis rigsdagsgruppe og hovedbestyrelse til møde. Hovedbestyrelsen vedtog en resolution, hvori det bl. a. hedder: »Som kongressen i Odense fremhævede, vil Socialdemokratiet ikke unddrage sig nogen parlamentarisk forpligtelse, og da det fornødne grundlag for dannelse af et ministerium i overensstemmelse med vælgerflertallets krav er til stede, beslutter hovedbestyrelsen, at den af kongen fremsatte anmodning til partiformanden imødekommes. Idet hovedbestyrelsen udtaler ønsket om, at partiformanden overtager posten som statsminister, bemyndiger den ham til at føre de videre forhandlinger om en ministeriedannelse. Forinden der gøres indstilling til kongen, forelægges ministerlisten for rigsdagsgruppen og forretningsudvalget«[21]).

Efter hvad man ved om Staunings senere dispositioner med hensyn til regeringsdannelser og måske især, hvad myten mener at vide herom, var begyndelsen af hans karriere som ledende statsmand altså væsentligt mere begrænset af partiets beslutninger, end de beslutninger han selv traf senere i sin karriere. Resolutionen omtaler partiets »parlamentariske pligt« til at danne regering, idet der er underforstået, at partiet i hvert fald har en parlamentarisk ret dertil. Resolutionens udtalelse om, at der nu var

[20]) Meyer, Pol. Partier 114 f.
[21]) Social-Demokraten 17/4 1924.

grundlag for at danne en socialdemokratisk regering i overensstemmelse med vælgerflertallets krav, er ret dunkel. Stauning udtrykker det i den følgende debat på den måde, at en sådan regering havde tilhold i et flertal, som valgdagen skabte[22]). Måske har Stauning hermed blot tænkt på, at Neergaard havde peget på ham, og at de to politikere tilsammen repræsenterede et flertal, men naturligvis ikke et flertal, som kunne arbejde sammen. Neergaards begrundelse for at pege på Stauning var, at S+RV, der havde været det afgåede ministeriums modstandere, nu var kommet ind i folketinget med et lille flertal. Officielle forhandlinger synes imidlertid ikke at have været ført mellem S og RV, men det sidstnævnte parti gav under den følgende folketingsdebat udtryk for, at det fandt en socialdemokratisk mindretalsregering rimelig.

I 1926 var kongens opfordring til partiet Venstre ledsaget af det, som senere er blevet kaldt et »mandat«, men i 1929, da opfordringen gik til Stauning igen, var noget sådant ikke tilfældet. Forhandlingerne med de Radikale, der ikke her nærmere skal behandles, førtes altså på et rent partipolitisk niveau. Stauning havde efter råd fra samtlige partier af kongen fået en betingelsesløs opfordring til at danne regering, og Stauning mødte senere hos kongen med indstilling om en socialdemokratisk–radikal koalitionsregering.

Trods varierende ordlyd i de officielle erklæringer synes det klart, at praksis med betingelsesløst at overdrage det til en enkelt politiker at danne regering ikke i de senere år har haft den samme betydning som hidtil. Den havde sit udspring i enevældens og de første folkestyreårs opfattelse af forholdet mellem kongen og hans ministre, men den har ikke længere noget grundlag i de politiske realiteter. Efter 1945 var det i realiteten et politisk parti, kongen henvendte sig til, selv om henvendelsen adresseredes til dette partis leder. Vi har her et tilfælde, hvor en svækkelse eller opgivelse af formaliteter får en vis reel betydning, idet megen af den debat, der har rejst sig af senere regeringsdannelser, simpelthen skyldes, at man ikke har tilpasset formaliteterne til realiteterne. Uanset at grundloven kun omtaler, hvad man kan kalde den negative side af parlamentarismen (regeringen må gå, hvis den kommer i mindretal), og selv om regeringsdannelsens teknik endnu præges af forladte standpunkter med hensyn til kongens rolle i statslivet, er det indlysende, at vort politiske system hviler på den opfattelse, at den procedure, der sættes i gang ved en regerings afsked, skal have til formål at tilvejebringe en regering, som et flertal af folketingets medlemmer kan gå ind for i den forstand, at et flertal ønsker en regering af den pågældende politiske sammensætning. Der kan efter min opfattelse ikke være tvivl om, at den demokratiske idéverden i vor tid

[22]) Folketingets forhandl. Overordentlig sml. 1924 sp. 122.

indebærer kravet om en positiv parlamentarisme. Selv om forfatningen ikke kræver, at en nydannet regering skal indlede sin gerning med at opnå et tillidsvotum, kræver vore demokratiske forestillinger, at et flertal i folketinget skal have givet regeringen grønt lys. Det er dette, som regeringsdannelsens teknik skal sikre.

Disse vurderende betragtninger, hvortil jeg skal komme tilbage, er indskudt her for at understrege den ændring i indstillingen, som har fundet sted i årene efter krigen, uanset om proceduren forud for regeringsdannelsen har antaget den ene eller anden form. Krigstidens forhold er i denne forbindelse uden interesse, men selv om situationen endnu prægedes af ekstraordinære forhold, skal det nævnes, at »befrielsesregeringen«'s chef *Vilh. Buhl* efter folketingsvalget i 1945 meddelte kongen, at Socialdemokratiet på grund af partiets mandattab ikke ønskede at danne regering, men henviste til Venstre. Dette parti fik direkte konservativ støtte til at danne regering og en indirekte støtte fra de radikale, hvorefter *Knud Kristensen* dannede en ren Venstreregering.

5. Den »klassiske« teknik ved dannelsen af en ny regering har altså været, at den afgående statsminister overfor kongen har peget på en bestemt politiker, der skulle have overdraget hvervet at søge en ny regering dannet. Kongen har derefter rettet en sådan opfordring til den pågældende politiker, og når denne har givet sit tilsagn om at gøre forsøget, har det påhvilet ham at tilvejebringe en regering, hvorom han med sikkerhed kunne vide, at den ikke ville blive mødt af et mistillidsvotum i folketinget. Der findes som nævnt heller ikke eksempler på, at denne teknik har ført til et resultat, som folketinget reagerede imod med et mistillidsvotum.

Folketingsdebatterne i 1909 og 1924 viste imidlertid, at der i partierne var et behov for, at der på forhånd var en mere formel sikkerhed for, at en ny regering havde et flertal bag sig i den forstand, at der ikke var nogen risiko for, at regeringen straks ville blive mødt med et mistillidsvotum. Regeringsdannelsen i 1924 og den derpå følgende folketingsdebat gav anledning til indførelse af den stadigt gældende ordning, at kongen forinden en regerings udnævnelse rådfører sig med repræsentanter for de politiske partier.

Spørgsmålet blev rejst af den konservative politiker *Victor Pürschel*[23]), der bl. a. udtalte: »Har den afgåede ministerchef tilrådet kongen at forhandle med den socialdemokratiske partiformand i stedet for, som jeg måtte finde naturligere, at søge en orientering med alle betydende partiers ledelse? Vi må fastholde, at det sidste er det korrekte i en situation som den foreliggende. Parlamentarisk praksis bør dannes under samvirke af

[23]) Folketingets forhandl. Overordentlig sml. 1924 sp. 93.

alle betydende faktorer og ikke med udelukkelse af enkelte af disse«. Den radikale politiker *Ove Rode* ville ikke gå så langt, men udtalte: »En henvisning til konference med de forskellige partiformænd kan være på sin plads, når situationen ikke foreligger klart; men her forelå situationen klar« *Niels Neergaard* svarede herpå: »Om at forhandle med partiførerne var der ikke spørgsmål i samtalen mellem kongen og mig, og det er også et område, som jeg ikke mener tilkommer den afgåede statsminister at befatte sig med. Når en statsminister har indgivet sin demissionsbegæring, er det ikke hans opgave at træffe de forberedende foranstaltninger til dannelsen af det næste ministerium«.

Den praktiske konsekvens af at anerkende Neergaards opfattelse ville have været, at kongemagten efter en regerings afgang måtte handle i et fuldkomment politisk tomrum, hvilket allerede på daværende tidspunkt må have været i strid med den af flertallet antagne opfattelse af det parlamentariske system. Det blev da Pürschels opfattelse, som blev retningsgivende for den fremtidige praksis. Helt regelret foregik den følgende regeringsdannelse i 1926 ganske vist ikke, men hændelsernes forløb medførte dog, at kongen inden regeringsdannelsen var blevet bekendt med samtlige partiers standpunkter.

Fra og med 1929 har det imidlertid været fast praksis, at kongen tilkaldte partirepræsentanterne i tilfælde af, at regeringen havde indgivet sin afskedsbegæring. I 1929 var der ganske vist blandt alle partier stemning for, at kongen efter valgresultatet straks skulle tilkalde *Thorvald Stauning* og bede ham danne regering. »Det var ventet, at der straks ville gå bud til folketingsmand Stauning, der ventede ved sin telefon i hjemmet i Kanslergade, men majestæten har ønsket nærmere at overveje situationen og derfor udsendtes en officiel meddelelse af følgende ordlyd:

Hs. Maj. Kongen agter at modtage partiformændene i folketing og landsting for de fire partier til forhandling . . .«[24]).

Der var imidlertid *fem* partier repræsenteret i folketinget, idet Retsforbundet havde 3 medlemmer (partiet havde vundet 1 mandat ved valget), men dette parti blev ikke indkaldt. Heller ikke det kommunistiske parti har ved alle lejligheder, hvor det har været repræsenteret i folketinget, været anmodet om at rådgive kongen i tilfælde af regeringsdannelse. Udeladelse af disse partier fra forhandlingerne, især fra forhandlinger mellem de øvrige partier indbyrdes, har naturligvis fra tid til anden givet anledning til kritik, men i de tilfælde, hvor de har været udeladt, har de aldrig haft mulighed for at øve indflydelse på regeringsdannelsen. Hvor der overhovedet kan blive tale om et skøn, vil det princip, der er nedlagt i kravet om høring af partirepræsentanterne, imidlertid indebære,

[24]) Berl. Tid. Aftenavis 25/4 1929.

at også små partier – herunder i givet tilfælde repræsentanterne for Grønland og Færøerne – bør have lejlighed til at udtale sig overfor kongen. I modsat fald vil der kunne påhvile kongemagten et ansvar, som det ifølge herskende opfattelse ikke kan være rigtigt at lægge på kronen. Heraf følger ikke, at den politiker, der får hvervet at søge en regering dannet, er forpligtet til at forhandle med alle partier om mulighederne for at skabe et parlamentarisk grundlag for en sådan regering. Det afgørende i så henseende er blot, at han har fået sit mandat af et flertal af folketingets medlemmer, og at han kan præsentere kongen for en regering, der ikke på forhånd møder modstand fra et flertal i folketinget.

Siden 1929 har det da været en ufraveget regel, at den statsminister, der indgiver sin afskedsbegæring, samtidig råder kongen til at forhandle med repræsentanter for de politiske partier. Under den foran omtalte regeringskrise i 1950 henviste statsministeren ganske vist kun til de 3 partier, der havde stemt for mistillidsdagsordenen, men kongen talte dog også med repræsentanter for Det radikale Venstre, der havde undladt at stemme.

Det vil være hensigtsmæssigt på dette sted nærmere at omtale de formelle regler, der har udviklet sig vedrørende partiledernes forhandlinger med kongen. Før 1953 tilkaldtes formændene for henholdsvis partiets folketings- og landstingsgruppe, efter 1953 deltager formanden for folketingsgruppen samt et andet ledende medlem af gruppen.

Partierne bliver indkaldt af kabinetssekretæren i den orden, der bestemmes af størrelsen af deres folketingsgruppe. De to partirepræsentanter forhandler alene med kongen, d. v. s. at hverken kabinetssekretæren eller den afgående statsminister er til stede. Det tidligere nævnte anormale ved situationen fremgår deraf, at det er kabinetssekretæren, og ikke statsministeren, der optræder som kongens rådgiver. Kabinetssekretæren er en hofembedsmand, der ansættes af kongen personlig og aflønnes af civillisten. Forinden ansættelsen orienteres den siddende regering dog vist nok. Jo mere kompliceret regeringsdannelsens teknik bliver, desto mere delikat kan kabinetssekretærens rolle blive. Om nogen konfliktsituation har denne dog ikke hidtil givet anledning, dog vides det, at utilfredsheden med, at *Erik Eriksen* i 1950 dannede regering med *Ole Bjørn Kraft* uden forinden at have givet de øvrige partier lejlighed til at ytre sig herom overfor kongen, gav anledning til, at *Hans Hedtoft* rettede en vis kritik imod den daværende kabinetssekretær.

For at kabinetssekretæren skal kunne udøve sin rådgivende funktion, må han naturligvis have kendskab til, hvad partierne har udtalt overfor kongen. Det er derfor sædvane, at partiernes repræsentanter efter forhandlingernes afslutning meddeler kabinetssekretæren, hvad de har sagt kongen. I de senere år er denne sædvane blevet udvidet til, at partierne afleverer en skriftlig udtalelse til kabinetssekretæren, og det er den samme ud-

talelse, de stiller til rådighed for pressen, der jo ved sådanne lejligheder er stærkt repræsenteret.

Separate forhandlinger med kongen behøver imidlertid ikke nødvendigvis at føre til det samme resultat som indbyrdes frie forhandlinger mellem nogle eller alle partierne. Kommunikationsproblemet er ikke løst ved, at kabinetssekretæren får oplysning om, hvad partierne har rådet kongen til. Hvis et parti havde kendskab til, hvad et andet parti udtalte, ville dette kendskab måske kunne få indflydelse på partiets eget råd. Samarbejdende eller nærtstående partier holder naturligvis kontakt med hinanden, men problemerne kan først og fremmest opstå, når et parti ikke ved, hvad et modparti vil spille ud. For kongemagten kan der derved opstå alvorlige problemer, fordi partiernes råd ofte er inkommensurable. Vi skal vende tilbage til disse problemer. Når proceduren skal betragtes som en udveksling af synspunkter mellem partierne, er den imidlertid tilsvarende uhensigtsmæssig, netop fordi synspunkterne ikke udveksles samtidig, og der derfor skal en eller to nye forhandlingsrunder til for at tilvejebringe et normalt forhandlingsresultat, og sådanne nye runder vil der ikke altid blive mulighed for.

Problemet var særligt klart under regeringsforhandlingerne i 1964. Ved valget den 22. september mistede regeringen *J. O. Krag* sit flertal i folketinget. Dette flertal havde bestået af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og den ene af repræsentanterne for Grønland. Efter de første forhandlinger mellem kongen og partierne fik den fungerende statsminister til opgave at undersøge muligheden for en »*regering på bredt grundlag*«. Dette forsøg mislykkedes, og partirepræsentanterne indkaldtes til ny forhandling med kongen. Ifølge POLITIKEN's referat[25]) skete der følgende: »Socialdemokratiet anbefalede Krag, Erik Eriksen »en liberal samlingsregering« , og de konservative en regering Erik Eriksen. Poul Sørensen og Poul Møller bekræftede, at de uden betingelser af nogen art ville støtte en ren Venstreregering Erik Eriksen. ... Landbrugsminister *Karl Skytte* og den radikale gruppeformand *Jacob Kirkegaard,* der hastede fra et gruppemøde, der varede fra kl. 9,30 til få minutter før de skulle være hos kongen kl. 10,30, anede derfor intet om, at de konservative nu havde givet en ren Venstreregering frit lejde. En sådan havde ikke været drøftet på noget tidspunkt tidligere, og den radikale folketingsgruppe havde derfor heller ikke taget stilling til, *hvad* man skulle sige til en sådan mulighed«. Situationen indebærer forskellige uafklarede taktiske momenter, især spørgsmålet om de radikales hypotetiske stilling til en ren Venstreregering samt Erik Eriksens villighed til at danne en sådan, men det politiske spil skal ikke her gøres til genstand for nogen behandling. Det afgørende er, at situa-

[25]) Politiken 27/9 1964.

tionens ydre struktur viser procedurens mangler. Dette bør tages i betragtning, når man foretager en politisk vurdering af denne fremgangsmåde sammenlignet med frie forhandlinger mellem partierne, hvad enten disse finder sted indenfor rammerne af et såkaldt »mandat« eller ej.

6. Den nævnte fremgangsmåde indebærer ikke problemer, så længe kabinetssekretæren er i stand til ved en simpel sammentælling at finde ud af, hvilken politiker, der på egne vegne, sit partis vegne eller en bestemt koalitions vegne skal have opfordringen til at danne en ny regering. Den politiker, en sådan simpel sammentælling peger på, vil kongen være pligtig til at give hvervet.

Problemerne opstår, når partiernes råd til kongen er vage eller direkte inkommensurable.

Når en simpel sammentælling af de mandater i folketinget, som de politikere, der forhandler med kongen, repræsenterer, ikke eentydigt peger på en bestemt regeringsdannelse, kunne man spørge, om noget parti eller nogen partikoalition efter *andre* regler kan have, hvad man kunne kalde »ret« til at danne regering. Også dette spørgsmål var fremme under den tidligere omtalte debat i 1924. *Ove Rode* hævdede under denne debat, at *Neergaard* tidligere havde indtaget det standpunkt, at det største parti i Folketinget under alle omstændigheder havde »ret« til at danne regering, men under debatten tog alle talere, herunder også Neergaard, afstand fra denne opfattelse. *Stauning* gjorde sig til talsmand for den opfattelse, at det største parti i en koalition, som kunne mønstre et flertal, havde en sådan ret: »Der var ikke nogen anden vej. Hvem andre skulle den forrige statsminister henvise kongen til end til det største af de partier, der var fremgået af valgdagen, og som havde sit tilhold i det flertal, som valgdagen skabte?« Også Neergaard syntes i denne situation at have lagt vægt på, at Stauning repræsenterede det største parti, men dette synspunkt kan kun være vejledende i den forstand, at hvis der ikke på forhånd kan peges på noget flertal, vil det være naturligt først at lade opfordringen gå til det største parti. Således rettede kongen i 1945 sin anmodning til Venstre (Knud Kristensen) som det næststørste parti, efter at Socialdemokratiet, der var det største parti, havde sagt nej.

Hvis en politiker eller et parti efter forhandlingerne med kongen kan henvise til, at et flertal i folketinget har ønsket en bestemt regeringsdannelse under hans ledelse, kan alene dette flertals udtrykte ønske være afgørende. Det afgørende må i så henseende være, at et flertal peger på en bestemt regering, ikke om dette flertal på forhånd har sandsynliggjort, at det kan »regere«, i Folketinget. I 1924 udtalte Ove Rode: »at det, der bestemmer muligheden og betingelsen for et ministerium, ikke er, om det repræsenterer et større eller mindre mindretal, men om det repræsenterer

muligheden for at samle et flertal om sin politik«. Efterhånden som dansk mindretalsparlamentarisme har udviklet sig, kan end ikke Rodes betingelser være nødvendige. I 1964 var Socialistisk Folkepartis anbefaling af en socialdemokratisk mindretalsregering en parlamentarisk forudsætning for, at J. O. Krag kunne danne en sådan regering, men der var ikke på det tidspunkt, da regeringen blev dannet, nogen grund til at tro, at S+RV+SF tilsammen kunne føre nogen politik, og statsministeren gentog også efter dette tidspunkt sine udtalelser om, at han ikke ville føre politik på grundlag af SF-stemmer.

I denne forbindelse vil det være naturligt at rejse det spørgsmål, om der er andre regler, end den forannævnte flertalsregel, som kongemagten kan støtte sig på, når der ikke ved forhandlingerne er peget på, at et flertal i Folketinget ønsker en bestemt regering.

I dagspressen og i den politiske propaganda tumler man sig ofte i postulater om eksistensen af sådanne regler. Et dagblad skrev således i 1964[26]) »At landets største parti danner regering, er i sig selv en naturlig ting. Men det bliver unaturligt, når dette parti har tabt et valg«. Her ser man ikke alene den forannævnte tese hævdet, men også den meget populære opfattelse, at følge »*valgets strømpil*«. Samme synspunkter lå bag de bestræbelser, der blev gjort for at bevare Venstremindretalsregeringen i 1947, hvor regeringspartiet var gået 11 mandater frem ved valget, men det parlamentariske grundlag stadig var uændret.

I forholdet mellem kongemagten og de politiske partier – de to eneste faktorer i den egentlige regeringsdannelsesteknik – har valget ingen betydning som strømpil, og ingen regeringsdannelse kan være i overensstemmelse med den parlamentariske ideologi, blot fordi den er i overensstemmelse med »valgets strømpil«. Vort system kræver simpelhen under alle omstændigheder, at regeringsproceduren afsluttes med en situation, hvori kongen ikke har noget valg. Det er partiernes opgave at tilvejebringe en sådan situation.

7. Selv om spørgsmålet i sin yderste konsekvens hører hjemme ved behandlingen af den situation, der opstår, når forhandlingerne mellem konge og partierne er afsluttede, vil det med henvisning til afslutningen af forrige afsnit nok være på sin plads her at gøre nogle bemærkninger om partiernes adgang til overfor kongen at *fraråde* en bestemt regeringsdannelse og undlade at tage stilling til, hvilken regering, de kan tilråde.

Det må igen erindres, at udgangspunktet for overvejelser af regeringsdannelsens teknik er, at den parlamentarisk demokratiske ideologi forudsætter, at kongen ikke træffer selvstændige politiske afgørelser. Det er altså de politiske partiers rolle i et parlamentarisk system at spille spillet

[26]) Jyllands-Posten 26/9 1964.

på en sådan måde, at en sådan afgørelse ikke bliver nødvendig for overhovedet at få en regering tilvejebragt. Det er derfor uden selvstændig betydning, at et eller flere partier fraråder en bestemt regeringsdannelse, hvis et flertal slutter op om en bestemt regering.

I andre tilfælde kan situationen være af varierende karakter. I 1957 frarådede Det radikale Venstre dannelsen af en borgerlig mindretalsregering. Socialdemokratiet havde da opnået 70 mandater, og V+K havde fået 75 tilsammen. Det samme gjorde partiet i realiteten i 1964, da partiet De Uafhængige tilrådede en »borgerlig« regering under henvisning til, at V+K+U tilsammen havde 79 mandater og S 76 mandater.

I begge situationer kunne et anti-borgerligt mistillidsvotum (S+K hhv. SF) få flertal i folketinget, dersom Det radikale Venstre stemte for det. Når *Alf Ross*[27]) hævder, at frarådende udtalelser kan være ligeså informative som tilrådende, er dette altså kun rigtigt, dersom man automatisk går ud fra, at et parti, der overfor kongen fraråder en bestemt regeringsdannelse, også vil stemme for et mistillidsvotum imod en regering, der er dannet på trods af denne afstandtagen. Men det var jo netop dette, der var usikkert i de to situationer. Alligevel blev resultatet i 1964 en socialdemokratisk mindretalsregering, medens der i 1957 inden forhandlingerne var afsluttet var skabt mulighed for en flertalsregering (»trekantregeringen«), således at spørgsmålet ikke blev aktuelt.

Det er i sådanne situationer, jeg har betegnet dette, at et parti alene fraråder en bestemt regeringsdannelse som et brud på de parlamentariske spilleregler[28]), og begrundelsen er, at en sådan stillingtagen kan tvinge kongemagten til at træffe selvstændige politiske afgørelser, hvilket ligger udenfor det i øvrigt antagne politiske system. I de nævnte situationer ønskede Det radikale Venstre netop *ikke* at udtale sig om, hvorvidt partiet ville stemme imod den uønskede regering i Folketinget. Dermed kan man komme ud i en parlamentarisk nødsituation, idet kongen på egen hånd må træffe afgørelse.

Som nævnt foran under afsnit 6 findes der ikke alment antagne subsidiære udpegningsregler, og en situation som den sidstnævnte må derfor stille kongemagten friere end ellers. Kongemagten kan i givet fald blive garantien for systemets kontinuitet. Ideologisk uheldige konsekvenser heraf er nu sikret ved grundlovens § 15, hvorved Folketinget har fået en sikkerhed for, at ingen regering kan blive siddende imod et flertals ønske. Denne regel vil utvivlsomt forøge mulighederne for i en kritisk situation at udnævne en regering, der er villig til at begive sig ud på en chancesejlads i Folketinget.

---

[27]) Politikens kronik 25/9 1964.
[28]) Politikens kronik 25/11 1964.

8. Når de forudgående forhandlinger ikke har givet grundlag for en opfordring til en bestemt politiker om at danne regering, sker de følgende forhandlinger formelt som et led i samspillet mellem kongemagt og de politiske partier. *Alf Ross* har i sin forannævnte kronik sagt herom, at kongen giver den pågældende politiker et bestemt formuleret *mandat,* hvorefter politikeren må gøre rede for, hvorledes han har løst eller ikke har løst sin opgave. Ross har taget afstand fra denne konstruktion af situationen, idet han hævder, at kongens opgave alene er at udpege den kommende statsminister, ikke at opfordre partierne til på egen hånd og efter eget skøn at fortsætte forhandlingerne for at afklare situationen.

Ross' opfattelse har ikke vundet nogen støtte i den offentlige debat eller blandt ledende politikere[29]), og den synes da også direkte at stride mod grundtanken i regeringsdannelsens teknik, der må være, at kongen på den ene eller anden måde må have sikkerhed for, at han udnævner en regering, hvis udnævnelse billiges af et flertal af Folketingets partier. Hvorledes kongemagten sikrer sig dette er et hensigtsmæssighedsspørgsmål, og henvisning til forhandling mellem partierne om det videstgående forslag, der af betydende partier har været fremsat overfor kongen (»en regering på bredest mulige basis«) vil ofte være særdeles hensigtsmæssig.

I de tilfælde, hvor den første forhandlingsrunde ikke har givet noget resultat, opstår imidlertid i første række spørgsmålet om, hvem der skal lede de forhandlinger, der leder op til anden forhandlingsrunde. Det turde nu være fastslået som parlamentarisk praksis, at denne forhandlingsleder udpeges af kongen, der ikke blot – hvad man jo godt kunne tænke sig – sender partirepræsentanterne hjem med besked om, at de må komme igen, når de er i stand til at give sådanne råd, der gør det muligt for kongen at udnævne en parlamentarisk regering.

Også her må det gælde, at den fungerende statsminister ikke uden videre skal være forhandlingsleder, men at et flertal af partierne, selv om begrundelserne kan være forskellige, kan udpege en bestemt person som forhandlingsleder. Hvor partirepræsentanterne ikke formår dette, må der blive tale om den fungerende statsminister. Derimod vil de utvivlsomt være i strid med de normer, der ligger til grund for den hidtidige praksis, hvis ledelsen af forhandlingerne overlades til en person, som den fungerende statsminister udpeger, men som ikke har et flertal af partierne bag sig som forhandlingsleder.

Formålet med sådanne forhandlinger, der formelt finder sted på kongens initiativ, må være at sikre kongemagten, at den regering, der til sin tid udnævnes, er i overensstemmelse med Folketingets flertal. Dette var naturligvis også en forudsætning for de betingelsesløse opfordringer til

[29]) Bertel Dahlgaard, Politikens kronik 22/11 1964.

enkeltpersoner om at danne regering, der tidligere var sædvanlige, men udviklingen af dansk mindretalsparlamentarisme har gjort det rimeligt, at kongen indenfor de rammer, som partiernes råd i første omgang danner, understreger dette ved et såkaldt »mandat«.

Så tidligt som i 1926 anvendtes fremgangsmåden, idet kongen anmodede Venstres ledelse om at søge dannet enten en samlingsregering eller en mindretalsregering alene af Venstre. En lidt nærmere gennemgang af de relevante regeringsdannelser efter 1945 vil vise, at kongens såkaldte »mandat« kun er den formelle anledning til indbyrdes partiforhandlinger. Da *Knud Kristensen* 5/11 1947 indgav sin demissionsbegæring, anmodede kongen efter forhandling med partiernes repræsentanter dagen efter socialdemokraten *Vilh. Buhl* om at undersøge mulighederne for en samlingsregering. Den 7/11 sprængtes forhandlingerne mellem de 4 gamle partier, idet socialdemokraterne ikke ville være med. V, K og RV fortsatte imidlertid på egen hånd forhandlingerne, der dog hurtigt ophørte, hvorefter V+K tilbød at danne en mindretalsregering. Den 11/11 var partirepræsentanterne pånyt hos kongen, hvem de meddelte, at det ikke var muligt at danne en regering bestående af flere partier. Kongen anmodede derefter *Hans Hedtoft* om at danne en socialdemokratisk mindretalsregering.

Den således dannede regering indgav sin demissionsbegæring efter »smørdagsordenen« i 1950. Statsministeren henviste kongen til at forhandle med de 3 partier, der havde stemt for denne mistillidsdagsorden, men kongen forhandlede også med RV, som havde undladt at stemme. V tilrådede herunder, at der dannedes »den stærkest mulige« regering, K pegede på en Atlantregering, dvs. S+V+K, men var villig til at forhandle om en V+K regering. Retsforbundet frarådede en Atlantregering og henviste til en ren Venstreregering, medens RV tilrådede kongen at lade Erik Eriksen (V) forsøge at danne en regering på så bred basis som muligt. Samme dag (27/10) udsendte kabinetssekretariatet en meddelelse om, at kongen havde anmodet Erik Eriksen om at undersøge mulighederne for dannelse af en regering på bredest mulig basis.

Hvad der derefter skete var følgende, således som det er refereret af et *konservativt* dagblad[30]):

»I overensstemmelse med kongens ønske havde Erik Eriksen derefter kl. 15 i statsministeriet en samtale med fungerende statsminister Hedtoft. som imidlertid erklærede, at han ikke var bemyndiget af sit parti til at give tilsagn om indtrædelse i en samlingsregering, og at han ikke kunne tage noget standpunkt til henvendelsen, før han havde forelagt den for partiets hovedbestyrelse og rigsdagsgruppe. Dette kunne tidligst ske på mandag.

Under samtalen havde Erik Eriksen skildret et arbejdsgrundlag for den

[30]) Berl. Tid. 28/10 1950.

nye regering i overensstemmelse med linien i hans finanslovstale i folketinget.

Hedtofts svar på henvendelsen bevirkede i forbindelse med andre forhold, at man både i Det konservative Folkeparti og Venstre betragtede hans holdning som et forsøg på af partihensyn at forhale regeringskrisen. Det samme indtryk fik Ole Bjørn Kraft under en senere samtale i statsministeriet, der drejede sig om muligheden for dannelsen af en Atlantpagtregering.

Kl. 17,30 kørte E. Eriksen og O. Bj. Kraft derefter sammen til Fredensborg, hvor E. Eriksen i en ny samtale med kongen erklærede at han:

1) måtte anse det for nødvendigt af hensyn til den økonomiske situation hurtigst muligt at få dannet en regering, således at han ikke kunne anbefale det socialdemokratiske ønske om udsættelse af forhandlingerne til efter mandag (den 30. 10.),

2) at han af fungerende statsminister Hedtofts udtalelser havde forstået, at Socialdemokratiet selv efter en udsættelse ikke ville deltage i en samlingsregering på det grundlag V og K kunne byde, og

3) at han af tidligere og nylige samtaler med repræsentanter for det Radikale Venstre havde fået den opfattelse, at dette parti ikke ville medvirke til dannelsen af en liberal regering uden socialdemokraterne, hvorefter han som eneste mulighed så dannelsen af en koalitionsregering mellem Venstre og konservative.

På spørgsmål fra kongen om han ville påtage sig dannelsen af denne regering, svarede Erik Eriksen ja, og Ole Bjørn Kraft gav tilsagn om, at de konservative ville deltage«.

Den tidligere *socialdemokratiske* statsminister *Hans Hedtoft* så derimod anderledes på situationen[31]): »Erik Eriksens fremgangsmåde er den ejendommeligste, jeg nogensinde har været ude for. I rigtig forståelse af betydningen af en regering på bredest mulig basis, opfordrede kongen Erik Eriksen til at føre forhandlinger om dannelsen af en sådan regering. Denne opfordring udnyttede Erik Eriksen til at komme til Socialdemokratiet og som basis for et regeringssamarbejde foreslå et program, der i højeste grad havde karakteren af et ultimatum«.

Når man tager de forhold, hvorunder den socialdemokratiske regering havde begæret sin afsked, i betragtning, kan det forekomme besynderligt, at partilederen beklager sig over, at muligheder for deltagelse i en ny regering ikke var ordentligt undersøgt, men episoden viser ganske klart, at

[31]) Socialdemokraten 28/10 1950.

nøgleinstitutionen i regeringsdannelsens teknik er kongens forhandlinger med partirepræsentanterne, og at disse forhandlinger må fortsættes, indtil de enkelte partiers stillingtagen er ganske klar. Det er dette, der ud fra den herskende parlamentariske ideologi må være afgørende, ikke indholdet af det »mandat«, som kongen giver forhandlingslederen, og som højst kan medføre en ekstra høflighedsvisit hos kongen.

Det er derfor påfaldende, at *Alf Ross'* kritik af, at der gives forhandlingslederen et »mandat« netop rejses imod forhandlingerne i 1957. Som anført var det ikke noget nyt, at kongens opfordring indeholdt et »mandat«, og netop i 1957 kunne dette dog næppe kritiseres, da resultatet blev dannelsen af en flertalsregering. Ved denne lejlighed havde kongen et politisk flertal bag sig, da han opfordrede socialdemokraten *H. C. Hansen* til »forhandling mellem de politiske partier med det formål at undersøge, om der foreligger muligheder for, at der dannes en flertalsregering under den ene eller anden form«. »Mandatet« er lidt mere ordrigt end de tidligere kendte, men til gengæld indholdsmæssigt snævrere. Det betød, at dersom H. C. Hansen var ude af stand til at danne en flertalsregering, måtte han påny gå til kongen. En regering på bredest mulig basis var altså ikke nok.

I øvrigt var forhandlingernes gang i 1957 følgende: Ved valget 14/5 1957 mistede S+RV deres hidtidige flertal i Folketinget. Derefter demissionerede H. C. Hansen og rådede kongen til at tale med partilederne, hvilket skete den 16/5, hvor S henstillede, at H. C. Hansen søgte at danne en flertalsregering, hvilket RV tilsluttede sig. V mente, at tiden var inde til en »liberal regering«, og K anbefalede en V+K-regering. Retsforbundet ville vente og se, hvad de store partier besluttede sig til. Kongen anmodede derefter, som nævnt, H. C. Hansen om at forhandle med partierne.

Den fungerende statsminister afholdt møde i statsministeriet med alle partier med undtagelse af kommunisterne, men måtte derefter meddele kongen, at der ikke var nogen mulighed for dannelse af en flertalsregering. Den 22/5 var partilederne igen hos kongen, der anmoder den fungerende statsminister om at fortsætte undersøgelserne af muligheden for en flertalsregering. I de følgende dage forhandler S, RV og Retsforbundet, og den 27/5 kan H. C. Hansen gå til kongen med »trekantregeringen«[32]).

Da situationen endelig var afklaret i 1957 med dannelsen af en flertalsregering, var der naturligvis ikke længere tvivlsspørgsmål tilbage, men situationen i 1964 viste, hvor vanskeligt det kan være at nå frem til en politisk afklaring under mindretalsparlamentarismens vilkår. Efter at

[32]) Tage Kaarsted, Regeringskrisen 1957, Aarhus 1964. Heri findes også oplysninger om tidligere regeringsdannelser.

have fået kongens opfordring til at undersøge mulighederne for en regering på bredt grundlag, afholdt J. O. Krag et møde med partierne i statsministeriet, hvorunder det blev konstateret, at en sådan regeringsdannelse ikke var mulig. Under den følgende forhandling med kongen rådede S til en ren socialdemokratisk mindretalsregering, og det samme gjorde SF. V rådede til en liberal samlingsregering, K til en liberalt ledet regering eventuelt en ren Venstreregering. RV anbefalede en S+V regering under Krag eller Eriksen, dog således at forhandlingerne skulle ledes af Krag. Subsidiært anbefalede partiet en socialdemokratisk mindretalsregering. Efter at partilederne havde været hos kongen, telefonerede kabinetssekretæren til Erik Eriksen, der befandt sig udenfor palæet, om muligheden for dannelsen af en S+V regering, men både Eriksen og Krag afviste en sådan mulighed. Derefter anmodede kongen Krag om at danne regering, og der udnævntes en socialdemokratisk mindretalsregering.

Afslutning: Det vil fremgå af den foranstående fremstilling, at nøgleinstitutionen i regeringsdannelsen nu er kongens forhandlinger med partilederne. Da kongen i den foreliggende situation handler uden den direkte ministermedvirken, som grundloven fastsætter ved regeringsafgørelser, må proceduren have et eneste klart formuleret formål, nemlig at sikre, at kongen ikke sættes i den situation, at han må træffe en afgørelse på egen hånd, men at han med sikkerhed kan udnævne en regering, som på forhånd har fået grønt lys af et flertal fra Folketinget.

For at sikre sig dette må kongen i givet fald optage nye forhandlinger med partilederne, indtil den fornødne klarhed er tilvejebragt. Ved regeringsdannelserne i 1950 og 1964 kan man ikke med fuld formel sikkerhed hævde, at dette var tilfældet. Systemet synes altså at kræve, at kongemagten i ethvert tilfælde af tvivl pånyindkalder partilederne til forhandlling. Kun herved kan det forhindres, at kongemagten inddrages i det partitaktiske spil, der udspiller sig i forbindelse med partiernes råd til kongen.

Hvis der ikke ved første forhandling skabes den fornødne parlamentariske klarhed, må der finde forhandlinger sted mellem partierne. Det er i så henseende af største vigtighed, hvem der skal lede disse forhandlinger. Hvad enten kongen anmoder en person, der udpeges af repræsentanter for et flertal i Folketinget, eller – hvis et sådant flertal ikke er skabt – overlader dette hverv til den fungerende statsminister, må fremgangsmåden være korrekt.

Karakteren af det »mandat«, der af kongen gives forhandlingslederen, er derimod af mindre betydning. Der kan højst være tale om, at en formulering nødvendiggør, at der gennemføres en forhandlingsrunde mere, end hvis der vælges en anden formulering. Konsekvenserne heraf er jo til at overse. Målet med partiernes forhandlinger er, at forhandlingslederen skal

kunne præsentere kongen for en regering, som et flertal i folketinget mener bør have en chance. Eller at nye forhandlinger optages under en ny ledelse, i så fald bliver dennes mål naturligvis det samme som den forriges.

Kritikken af det kongelige »mandat« overser, at situationen ved nutidige regeringsdannelser er helt anderledes uklar end ved regeringsdannelser i den periode, hvor det almindelige var, at en politiker uden særligt mandat fik til opgave at danne regering. Mandatet var der jo alligevel, idet det var underforstået, at der kun kunne udnævnes en regering, der ikke på forhånd havde Folketingets flertal imod sig.

For at understrege dette forhold er det dog nok mest hensigtsmæssigt, at de såkaldte »mandater« i fremtiden standardiseres i overensstemmelse med de typisk foreliggende situationer. Det, »mandatet« tilsigter, er jo simpelthen at sikre kongemagten, at den regering, hvis udnævnelse han får forelagt, har et flertal bag sig i den forstand, at man med sikkerhed kan gå ud fra, at den ikke straks mødes med et mistillidsvotum i Folketinget. *Det mest enkle vil derfor være, at kongen i alle tilfælde anmoder hr. NN om at undersøge muligheden for en regering, hvis dannelse et flertal i Folketinget kan tilslutte sig.*

Post scriptum. Med den stramning af kravet om, at der overfor kongen skal kunne dokumenteres et flertal for udpegningen af forhandlingsleder og for den regering, der til sin tid forelægges til udnævnelse, der har fundet sted, er spørgsmålet om en koalitionsaftales nødvendighed faldet udenfor regeringsdannelsens teknik. I 1909 og 1924 kunne spørgsmålet rejses, om statsministeren kunne møde op i Folketinget uden på forhånd at have sikret sig aftale med andre partier om, at et mistillidsvotum ikke kunne gennemføres eller endog en egentlig samarbejdsaftale.

Når man fastholder kravet om, at kongen ikke kan udnævne en regering, der ikke på forhånd har fået grønt lys af partiledere, der repræsenterer et flertal i Folketinget, falder spørgsmålet om muligheden for et følgende politisk samarbejde, således som det f. eks. formuleredes af *Ove Rode* i 1924, udenfor selve regeringsdannelsens teknik[33]). Kun i de tilfælde, der foran er betegnet som parlamentariske nødsituationer, hvor partierne ikke har været i stand til overfor kongen at pege på en regering, hvis dannelse et flertal af Folketinget tilslutter sig, vil selve spørgsmålet om regeringsdannelsen blive afgjort i Folketinget, idet det ved den nye regerings første fremmøde i tinget vil vise sig, om den har det fornødne parlamentariske grundlag eller ej.

[33]) Meyer, Politiske partier 119 f., samt senere aftalen mellem S og SF i 1966 (Se Avisårbogen).