

# FOREDRAG OM REFORM AF DEN DANSKE GRUNDLOV

## 1. Problemstilling

Er der grund til at ændre den danske grundlov og i givet fald på hvilke punkter?

Nedenfor under pkt. 3 og 4 omtales en række forhold, som evt. kan begrunde en ændring af grundloven.

Inden dette sker, bør to præliminære spørgsmål belyses

- Hvad står der i grundloven?
- Hvordan kan grundloven ændres?

## 2. Hvad står der i grundloven? Et historisk rids.

### a. Junigrundloven - grundloven af 5. Juni 1849

#### 1) Regeringsformen – "indskrænket monarkisk"

Dvs. et monarki med magtadskillelse, hvorefter den lovgivende magt er hos kongen og Rigsdagen i forening.

#### 2) En rigsdag med to kamre – Folketinget og Landstinget

Valgret - til Folketinget: 30 år

til Landstinget: 30 år. Valget sker indirekte gennem valgmænd.

Valgbarhed - til Folketinget: 25 år

- til Landstinget: 40 år og en vis indkomst.

- 3) En regering, der består af kongen og ministre, som udpeges af Kongen.

Ministrene ”bærer ansvaret for regeringens førelse”

Ingen parlamentarisme. Valgperioden er 3 år til

Folketinget og 8 år til Landstinget.

- 4) Den dømmende magt er hos uafhængige domstole, der også fører kontrol med administrationen (forvaltningen).

Forvaltningen styres i udgangspunktet af kongen (ministrene).

- 5) Frihedsrettigheder (Menneskerettigheder)

De traditionelle borgerlige og politiske rettigheder

Beskyttelse - mod frihedsberøvelse

- boligens ukrænkelighed
- ejendomsrettens ukrænkelighed
- trykkefrihed
- foreningsfrihed
- forsamlingsfrihed
- religionsfrihed
- ret til undervisning og undervisningsfrihed

## **b. Fællesforfatningerne**

Forfatninger fælles for Danmark, Slesvig og Holsten

- 1) Ørsteds fællesforfatning fra 1854
- 2) Bangs fællesforfatning fra 1855

**c. Novemberforfatningen fra 1863**

Junigrundloven, men nu med gyldighed for både kongeriget og Slesvig.

Gennemførelsen af denne forfatning fører til krig mod Preussen og Østrig, som i 1864 tvinger Danmark til at afstå hertugdømmerne, dvs. ca. 2/5 af det hidtidige rige.

**d. Den "gennemsete" grundlov fra 1866**

Ændringer af valgretten. Stærk begrænsning af valgretten til Landstinget gennem indførelse af en økonomisk betingelse for valgret. En del af medlemmerne udpeges endvidere af kongen. Konsekvens: Landstinget bliver mere konservativt end Folketinget, og oftest er der forskellige flertal i de to ting.

Dette fører til forfatningskampen, som reelt slutter med kongen accept af det parlamentariske princip i 1901 ("systemskiftet") og formelt med grundloven af 1915.

## e. Grundloven af 1915

### 1) Valgret og valgbarhed

- Kvinder får valgret
- Alm. Valgret til både Folketinget og Landstinget.

Valgret til Folketinget: 25 år. Til Landstinget: 35 år.

Valgbarhed til Folketinget 25 år og til Landstinget:

Aldersbetingelsen er sammenfaldende med betingelsen for at have valgret.

### 2) Mindretalsgaranti vedr. ekspropriationslove.

1/3 af Folketingets medlemmer kan kræve, at stadfæstelse ad en vedtaget lovforslag om ekspropriation skal udskydes, indtil forslaget er vedtaget af et nyt folketing.

### 3) Grundloven bliver sværere at ændre

Ændringer kræver, at forslaget til ny grundlov vedtages to gange i både Folketinget og Landstinget, adskilt af et rigsdagsvalg, og at

forslaget vedtages ved en folkeafstemning med mindst 45 % af samtlige stemmeberettigede.

#### **f. Grundloven af 1920**

Grundlovens geografiske område udvides med den del af Nordslesvig, som havde stemt sig tilbage til Danmark ved en folkeafstemning.

Herudover indsættes et krav om, at Rigsdagens samtykke kræves til at erklære krig og slutte fred samt til indgåelse og ophævelse af forbund og handelstraktater.

#### **g. Grundloven af 1953**

1) Ændring af tronfølgen

Kvinder får arveret til tronen, dog således, at søn går forud for datter.

2) Grønland inddrages under grundlovens område.

3) Suverænitetsafgivelse

Der indføres en procedure, som muliggør afgivelse af suverænitet til internationale organisationer. (§ 20)

4) Indførelse af et etkammersystem

Parlamentet udgøres i fremtiden alene af Folketinget.

5) Valgretsalderen fastsættes ikke direkte i grundloven.

Den bestemmes ved lov, men loven skal undergives en folkeafstemning. Ved en folkeafstemning godkendtes en valgrets alder på 23 år.

6) Mindretalsgarantier.

Som nye garantier fastslås,

- a) at 1/3 af Folketingets medlemmer kan kræve et vedtaget lovforslag undergivet en folkeafstemning, og
- b) at 2/5 af Folketingets medlemmer kan kræve lovforslags 3. behandling udsat til 12 søgnedage efter forslagens vedtagelse ved 2. behandling.

I forhold til begge regler er visse lovforslag dog undtaget.

7) Ombudsmand.

Der indføres en "Folketingets ombudsmand", der udpeges af Folketinget og har til opgave at føre kontrol med den offentlige forvaltning.

8) Menneskerettighedsreglerne udbygges lidt.

- Frihedsberøvelse af danske kan ikke besluttes på grund af politisk eller religiøs overbevisning eller på grund af afstamning.
- Særlig kontrol med administrativ frihedsberøvelse.
- Brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden kræver ligesom husundersøgelse m.v. forudgående dommerkendelse.

- Ekspropriation. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsafgørelsens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene.
  - Beskyttelse af retten til arbejde og til forsørgelse. ( § 75)
  - Reglen om pressefrihed udvides til en almindelig beskyttelse af ytringsfriheden. (§ 77)
  - I reglen om organisationsfrihed (§ 78) indsættes en bestemmelse om, at foreninger, der virker ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, "bliver at opløse ved dom."
- 9) Betingelserne for at ændre grundloven slækkes en smule, idet procentsatsen ved folkeafstemningen nedsættes til 40 % af samtlige stemmeberettigede.

#### **h. Tronfølgeændring i 2009**

I 2009 ændredes tronfølgeloven således, at mænd og kvinder fremtidig arver tronen på lige fod. Tronfølgeloven kan kun ændres efter samme procedure som grundloven.

### **3. Behov for ændringer af grundloven**

#### **a. Stort eller lille behov?**

Generelt vurderes behovet for at ændre grundloven som forholdsvis stort. Årsagen hertil er navnlig, at den danske grundlov er meget svær at ændre og derfor ikke løbende justeres.

Det spiller også ind, at størstedelen af grundlovsteksten er gammel og holdt i et sprog, som gør den vanskelig at forstå for de fleste.

Der foreligger næppe nogen tvingende grunde til at ændre grundloven, men den nuværende grundlov er forbundet med en række ulemper, som tenderer imod at vokse i betydning.

b. Hovedsynspunkter bag ønsker om ændringer

- 1) Selv hvor grundlovsbestemmelsernes indhold er acceptabelt, er den i stigende grad vanskelig at læse.

Eksempler:

- Grundlovens § 14
- Grundlovens § 63

Der er følgelig et stort behov for en gennemskrivning af hele grundloven til et nutidigt sprog.

- 2) Den grundlæggende tanke bag vor forfatning – al magt udspringer af befolkningen – er ikke gennemført klart og konsekvent i grundloven.

Man kan sige, at ministrene indirekte har en demokratisk legitimation. Det er sværere at hævde for domstolenes vedkommende, men disses opgaver tilsiger også en udstrakt uafhængighed i forhold til både regeringen og lovgivningsmagten.

Derimod er monarkiet klart ikke konsistent med en demokratisk forfatning. Man kan så sige, at monarken ingen reel indflydelse har, men hvad skal vi så med ham eller hende. Under alle omstændigheder symboliserer kongehuset en orden, som er uforenelig med folkesuveræniteten.

Endelig bør nævnes, at befolkningens indflydelse kan øges gennem en udvidelse af mulighederne for at afholde folkeafstemninger.

- 3) Grundloven hindrer i betydelig udstrækning dansk tilpasning til den internationale udvikling.
  - a) Grundloven bygger (i § 19) på en forudsætning om, at traktater først bliver en del af gældende dansk ret, når der lovgives om emnet.

Resultatet er, at betydelige dele af de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, ikke er nationalretligt gennemført. Det gælder f.eks. en række menneskerettighedskonventioner.
  - b) Grundlovens § 20 er gennemført for at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig internationale organisationer, som modtager suveræniteten fra de deltagende stater.

Alligevel kan man konstatere, at det er ganske svært at opnå den fornødne tilslutning. Vi har f.eks. set det i forbindelse med bestræbelserne på at slippe af dem "forbeholdene" fra 1993. Dette kan begrunde overvejelse af, om betingelserne i § 20 er for strenge, og om de er hensigtsmæssige.

- 4) Forskellige forhold vedrørende de politiske institutioner (dvs. vedr. regeringsformen)

a) Parlamentarismen

I grundlovens § 15 er parlamentarismen givet en negativ form. Dvs. regeringen kan blive siddende, indtil Folketinget udtaler sin mistillid til den.

Der har også været rejst spørgsmål, om en regering, som bliver stemt ned af et flertal i Folketinget i et lovgivningsspørgsmål, blot kan blive siddende. Der kan evt. være grund til at overveje nærmere, hvad der skal til for, at parlamentet kan siges at have udtrykt mistillid til en regering.

Man kunne imidlertid overveje, om man ikke bør indføre parlamentarisme i positiv form (som f.eks. i Tyskland), hvilket vil sige, at parlamentet skal give regeringen et "tillidsvotum", inden den kan tiltræde. Dette kan generelt give regeringen større stabilitet.

b) Opløsningsretten

Grundloven stiller ikke nærmere betingelser for, at en regering kan opløse Folketinget og udskrive nyvalg. Mange værdsætter denne ordning, fordi den øger mindretalsregeringers muligheder for at overleve. Andre finder det forkert, at en regering kan overleve, når den har et flertal i Folketinget imod sig. Opløsningsretten kan undværes – f.eks. findes den ikke i Norge.

c) Retligt ansvar for ministre skal kunne være en praktisk mulighed. I dag kan retligt ansvar kun gøres gældende af den særlige "Rigsret", der består af indtil 15 højesteretsdommere og et

tilsvarende antal medlemmer valgt af Folketinget for 6 år ad gangen. Folketingsmedlemmer kan ikke vælges. Dette organ er så tungt, at der kun yderst sjældent rejses sager om retligt ansvar for ministre.

d) Ophævelse af valgretsbestemmelserne "fast bopæl i riget"

Kravet om at vælgere til Folketinget skal have fast bopæl i landet er fra en tid (1849), hvor fast bopæl i landet var en praktisk forudsætning for at have et sådant interessefællesskab med landet, at der er grundlag for valgret og dermed på indflydelse på det danske statsstyre.

Denne forudsætning er ikke opfyldt under nutidens kommunikationsforhold. Konsekvensen er, at et betydeligt og stigende antal danske statsborgere bor i udlandet og dermed er afskåret fra at stemme til Folketinget, hvad de oftest finder urimeligt, fordi de fuldt og helt føler sig danske.

5) Grundlovens bestemmelser om menneskerettigheder tenderer imod at få mindre og mindre betydning, fordi de "overhales" af mere nutidige internationale bestemmelser.

Da menneskerettighedsbestemmelserne må anses for at være en central del af værdigrundlaget for den danske forfatning, forekommer det uheldigt, at de danske regler i mindre og mindre udstrækning finder anvendelse. Der er følgelig behov for en generel modernisering af vore grundrettighedsbestemmelser.

En sådan modernisering vil bl.a. indeholde følgende elementer:

- a) En højere grad af indholdsmæssig beskyttelse af grundrettighederne, jf. EMRK

- b) Eventuelt beskyttelse af økonomiske og sociale rettigheder
- c) En ændring af grundlovens § 72 om "boligens ukrænkelighed" m.v. til en generel bestemmelse om beskyttelse af privatlivets fred
- d) Eventuelt et generelt lighedsprincip, jf. FN's konvention om beskyttelse af borgerlige og politiske rettigheder art, 26
- e) Eventuelt bestemmelser om konflikter mellem grundrettigheder, f.eks. ytringsfrihed og forbud mod racediskrimination

#### 4. Særligt om evt. indførelse af en republik

##### a. Begreberne monarki og republik

###### 1) Monarki

- Funktionen som statsoverhoved varetages af en "konge" eller en "dronning"
- Opgaven går i arv efter regler i forfatningen
- Hvervet er i princippet en livstidsopgave
- Typisk har statsoverhovedet ingen selvstændig kompetence – ministrene bærer ansvaret for regeringens førelse.

###### 2) Republik

- Statsoverhovedet betegnes "præsident"
- Funktionen hviler på valg – typisk i parlamentet eller ved en folkeafstemning
- Hvervet er tidsbegrænset – typisk 4-7 år. Evt. mulighed for genvalg.
- Kompetence

Meget forskellige ordninger – svarende til, hvad der kendes m.h.t. monarkier

a) Yderst begrænset kompetence - svarende til monarkier

F.eks. Finland, Island, Tyskland, Irland og Schweiz

b) Vidtgående kompetence

F.eks. USA og Frankrig

b. Hvilken type republik er i en dansk sammenhæng et alternativ til monarkiet?

1) En republik, hvor præsidenten vælges af parlamentet, og

2) Hvor præsidentens beføjelser er små, f.eks. svarende til kongens reelle beføjelser i dag

Begrundelse:

- Andre ordninger vil indebære en svækkelse af det parlamentariske demokrati

- Andre ordninger vil uundgåeligt føre til en rivalisering og dermed konflikter mellem præsidenten og statsministeren

c. Statsoverhovedets muligheder for at gøre personlig indflydelse gældende'

1) I kraft af forfatningsbestemmelser

Ingen muligheder. Ministrene har ansvaret for regeringens førelse

2) Veto fra statsoverhovedet

Ingen muligheder. Veto vil normalt føre til en abdikation

3) I kraft af uformel dialog med regeringens medlemmer

Afhængigt af statsoverhovedets talent, er mulighederne ikke helt små

## Eksempler

d. Vil et skifte i statsformen have nogen funktionel betydning?

Udgangspunkt: Ingen betydning

Muligvis modifikation m.h.t.

- Regeringsdannelser
  - Påskekrisen 1920
  - Regeringsdannelsen i januar 1993
  
- Alvorlige krisesituationer
  - Statskupforsøg
  - Forholdet til en evt. besættelsesmagt

e. Argumentation for og imod en republik

1) Funktionelt

Usikkert og marginalt, hvad der kan findes af begrundelse her, jf. foran c.

2) Ideologisk

En republik er klart at foretrække

3) Garanti for demokratiets bevarelse

Ingen sikker konklusion er mulig

a) For republikken

- En folkevalgt skulle forventes at være mere engageret i at forsvare demokratiet

b) For monarkiet

- De historiske erfaringer taler måske snarest for monarkiet, for hvor er demokratiet bedre end i monarkierne
- En folkevalgt kan måske føle sig mere tilskyndet til at gå imod parlamentets flertal end en konge (jf. f. eks. Den tjekkiske præsidents vægring ved at underskrive Lissabontraktaten).

#### 4) Borgernes identifikation med staten

Her har monarkiet formentlig et fortrin. En præsident vil ofte have en partipolitisk forankring med den følge, at dele af befolkningen vil have lettere ved at identificere staten med en konge, som symbol for staten og nationen.

### 5. Afsluttende bemærkninger