

Hvem bliver statsminister?

Det politiske spil ved regeringsdannelser kan let blive kompliceret og præget af taktik og taskenspillerkunst. Men heldigvis er grundlovens regler herom ganske enkle og ligetil.

Kronik

Jens Peter Christensen
højesteretsdommer, dr. jur.

Hvem skal være statsminister, når stemmerne fra dagens folketingsvalg er talt op? Ja, det kommer an på. Hvis der fortsat er et flertal i Folketinget, der støtter Lars Løkke Rasmussen, så er det let nok. Regeringen kan bare fortsætte. Lige så let er det, hvis der er et flertal i tinget, der støtter, at Mette Frederiksen skal være statsminister. Så skal vi have et regeringsskifte. Lars Løkke Rasmussen skal gå af, og Mette Frederiksen bliver ny statsminister.

Mindre ligetil er situationen, hvis regeringen ved dagens valg mister sit flertal, uden at der tegner sig et tydeligt flertal for en anden regering. F.eks. fordi et eller flere partier tilkendegiver, at de hverken støtter Lars Løkke eller Mette Frederiksen, men derimod anbefaler deres egen kandidat. Eller fordi nogle partier ikke vil ud af busken med, hvem de peger på som statsministerkandidat, eller fordi de knytter en række betingelser til at pege på en bestemt statsministerkandidat. F.eks. en betingelse om, at man kun støtter vedkommende, hvis han eller hun vil danne en regering bestående af bestemte partier. Eller en betingelse om, at vedkommende på forhånd skal forpligte sig til at føre en bestemt politik på et eller flere områder.

I så fald kan det blive vanskeligt at navigere, og der vil, som historieforsker Tage Kaarsted engang formulerede det, let komme til at gå "politisk taktik og taskenspillerkunst" i forløbet, ligesom der i den

offentlige og politiske debat formentlig vil fremkomme mange fantasifulde postulater om, hvad grundloven kræver og ikke kræver.

Heldigvis er de statsretlige regler ganske enkle og ligetil. Grundloven indebærer, at der gælder tre regler om regeringsdannelsen: (1) Hele proceduren frem til udnævnelse af en ny statsminister foregår på den siddende statsministers ansvar. (2) Der må ikke udnævnes en statsminister, der kan forventes at blive mødt med et mistillidsvotum, straks efter vedkommende er udnævnt. (3) Det er den ny statsminister, der udnævner sig selv (og afskediger den gamle). Det sidste har været praksis siden 1875, og det er også fornuftigt nok. Det er jo efter grundloven den nye statsminister, der bærer ansvaret for den nye regerings virke og for udnævnelsen af de øvrige ministre. Det kan den tidligere statsminister ikke være ansvarlig for.

Den centrale af disse tre statsretlige regler er regel nr. 2: Der må ikke udnævnes en statsminister, der kan forventes at blive mødt med et mistillidsvotum straks efter udnævnelsen. Hvis man slår op i grundloven, kan man ikke finde reglen formuleret præcis sådan. Reglen er imidlertid det, man i statsretten kalder en "refleksvirkning" af grundlovens § 15 om, at en statsminister skal begære sin afsked, hvis Folketinget udtaler sin mistillid til ham. Når grundloven fastslår, at en statsminister skal gå af, hvis et flertal i Folketinget kræver det, kan man selv sagt heller ikke udnævne en statsminister, der på forhånd må antages at blive mødt med et mistillidsvotum, når han eller hun første

gang fremstiller sig i Folketinget.

Det centrale spørgsmål ved regeringsdannelse er med andre ord at finde ud af, hvem af statsministerkandidaterne der må forventes ikke at ville have et flertal imod sig i det nye Folketing. Her må Folketingets partier ud af busken. Beholder man hovedet i busken, støtter man i realiteten den eller de statsministerkandidater, som man ikke vil udtale sig om.

I tillæg til de nævnte tre statsretlige regler har der gennem tiden udviklet sig en række politisk-parlamentariske "spilleregler", som gennem årene har dannet en form for praksis. Disse spilleregler er ikke juridisk bindende, men erfaringen viser, at man nemt kan få politisk kritik, hvis man ikke følger dem.

Vigtigst er her den såkaldte dronningrunde. Der har gennem de seneste 100 år udviklet sig den praksis, at partilederne meddeler majestæten, hvem de peger på som statsminister eller forhandlingsleder. Tidligere kaldte man det en "kongerunde". I dag kalder vi det naturligt nok en "dronningrunde". Den betegnelse skal man imidlertid ikke lade sig narre af. Partiledernes reelle forhandlinger foregår ikke hos dronningen, og dronningen har ikke nogen selvstændig kompetence til at bestemme, hvilken statsministerkandidat der skal peges på. Hele processen foregår efter grundlovens system på den siddende statsministers ansvar. Ganske som for alle andre statshandlinger. Der dukker ikke i forbindelse med regeringsdannelsen pludselig en særlig selvstændig majestætskompetence ud af enevældens tåger. Det er den siddende stats-

minister, der skal have styr på kuglerammen.

Første gang partilederne på den måde gik til majestæten, når der var usikkerhed om en ny regering, var i 1909. Men det var først efter 1926, at der efterhånden blev tale om en fast praksis. En særlig knop-skydning på denne praksis kom i 1957, da kongerunden ikke førte til, at der umiddelbart kunne peges på en statsministerkandidat. I stedet anbefalede et flertal, at den fungerende socialdemokratiske statsminister H.C. Hansen skulle tage initiativ til, som det hed i hans mandat, »forhandling mel-

”

Det centrale spørgsmål ved regeringsdannelse er med andre ord at finde ud af, hvem af statsministerkandidaterne der må forventes ikke at ville have et flertal imod sig i det nye Folketing. Her må Folketingets partier ud af busken.

lem de politiske partier med det formål at undersøge, om der foreligger muligheder for, at der dannes en flertalsregering under den ene eller den anden form«. H.C. Hansen var altså ikke på forhånd udpeget som kommende statsminister. Han var blot forhandlingsleder, eller hvad man senere også har kaldt "kongelig undersøger".

Efter politisk-parlamentarisk praksis vil den, som flest folketingsmandater peger på i forbindelse med den første dronningrunde, få opgaven som forhandlingsleder. Udpegning af forhandlingslederen og formuleringen af hans eller hendes mandat sker på den siddende statsministers ansvar. Forhandlingslederen gør selv sagt klogt i at undersøge mulighederne efter mandatet, hvis vedkommende vil undgå kritik, men der er ikke noget i vejen for, at forhandlingslederen også undersøger andre muligheder end dem, mandatet lægger op til. Forhandlingerne herom kan foregå parallelt, og forhandlingerne kan i det hele foregå hvor som helst, med hvem som helst og om hvad som helst. Og sådan er det også gennem årene foregået.

Selv om det forholder sig sådan, sætter praksis med udpegning af en forhandlingsleder trods alt en vis ramme om hele processen. For på et tidspunkt skal forhandlingslederen jo tilbage til dronningen – i praksis den siddende statsminister – og fortælle, hvad der er kommet ud af det hele. Hvis der ikke er kommet noget ud af det, må man på den igen; eventuelt med en ny forhandlingsleder eller et nyt mandat. På den måde har der ved nogle regeringsdannelser (1975 og 1988) været hele fire dronningrunde og i et enkelt tilfælde hele tre forskellige forhandlingsledere efter hinanden. Det sidste skete efter det såkaldte atomvalg i 1988, hvor den første forhandlingsleder var Folketingets formand, Svend Jacobsen, den næste den radikale Niels Helveg Petersen og til sidst Poul Schlüter, der endte med at genudnævne sig selv som statsminister.

Det korte af det lange er, at hvad enten den, der udpeges som forhandlingsleder, selv er statsministerkandidat eller ej, og hvad enten vedkommende udstyres med det ene eller det andet mandat til at undersøge den ene eller den anden regeringssammensætning, og hvad enten partierne formulerer den ene eller den anden betingelse for at støtte en kandidat, så er der til sidst ét og kun ét, der tæller: Hvis der efter forhandlingerne tegner sig en statsministerkandidat, der ikke har et flertal imod sig, så kan vedkommende udnævnes som statsminister. Hvis et eller flere partier ikke vil melde klart ud, om man har tænkt sig at ville møde en bestemt statsministerkandidat med et mistillidsvotum, straks når han eller hun fremstiller sig for Folketinget, har partiet statsretligt givet grønt lys for, at den pågældende kan blive statsminister. En ikke-stillingtagen er i så henseende det samme som en stillingtagen.

Statsretligt vil den pågældende statsministerkandidat være på sikker grund, når vedkommende underskriver udnævnelsen af sig selv. Politisk er det imidlertid muligt, at vedkommende derved har begivet sig ud på politisk chanceneglads i Folketinget, når regeringen derefter skal forsøge at komme igennem med sin politik.

