

Er der magtadskillelse i Danmark?

Det hævdes ofte, at grundloven bygger på magtadskillelse. Men passer det? Eller er grundloven snarere udtryk for magtsammenblanding?



JENS PETER CHRISTENSEN

Har været højesteretsdommer siden 2006. Forinden professor i stats- og forvaltningsret ved Aarhus Universitet. Har været formand for en lang række lovforberedende udvalg.

De andre medlemmer af Weekendpanelet:



BERTHA HAARDER



EMILIA VAN HAUEN



CLAUS BRYLD



ELISABETH DONS CHRISTENSEN



SAMIRA NAWA AMINI



BENTE TROENSE

Weekendpanelet

Sidste efterår havde jeg fornøjelsen af at holde foredrag for landets ministersekretærer. Emnet var magtens tredeling. I det fine trykte oplæg til arrangementet stod der, at magtadskillelsen er en grundsten i demokratiet og retsstaten, og at magtadskillelsen i dag er under pres. Samme synspunkt finder jævnligt vej til avisernes lederspalter, hvor det hævdes, at der i snart den ene snart den anden sag er tale om syndig magtsammenblanding, og at denne syndighed strider mod grundloven. Men passer det? Hvor megen magtadskillelse er der egentlig i grundloven?

Den centrale bestemmelse er grundlovens § 3. Her står, at »Den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene«. Som de fleste andre steder i grundloven skal man, når der står "kongen", læse "regeringen". Folketinget har altså sammen med regeringen den lovgivende magt. Regeringen har den udøvende magt. Domstolene har den dømmende magt.

Det ligner jo en tredeling af magten. Men sådan er det ikke. Bestemmelserne i § 3 om, at den udøvende magt tilkommer regeringen, sætter ikke nogen grænse for lovgivningsmagtens kompetence. § 3 reserverer altså ikke et område for regeringen, hvor lovgivningsmagten ikke kan regulere eller gribe ind. Man kan også sige det på den måde, at det afhænger af lovgivningen, hvilken udøvende magt regeringen har. Regeringsbeslutninger, der ikke har hjemmel i særlige grundlovsbestemmelser, som f.eks. udenrigspolitiske beslutninger eller udskrivning af folketingsvalg, skal have hjemmel i almindelig lov.

Tredelingen af magten i grundlovens § 3 er rent juridisk altså i virkeligheden en todeling. Todelingen består i, at § 3's bestemmelse om, at »den dømmende magt er hos domstolene« sætter en grænse for lovgivningsmagten. Lovgivningsmagten kan ikke dømme. Altså f.eks. ved lov afgøre en straffesag og bestemme, at en tiltalt er skyldig, eller bestemme, hvilken straf en skyldig skal have. Lovgiv-

ningsmagten kan heller ikke ved lov afgøre en civil sag, hvor en borger har anlagt sag mod en anden borger eller mod en myndighed. Der er på denne måde en vis magtadskillelse i grundlovens § 3. Men det er altså rent juridisk en todeling af magten – mellem lovgivningsmagt og domstole – ikke en tredeling.

Hvis man skuer ud over grundlovens øvrige bestemmelser, opdager man da også, at den i mange henseender mere bygger på *magtsammenblanding* end på *magtadskillelse*. Det gælder både, når man ser på funktionerne, og når man ser på personerne.

Først funktionerne: Kernen i lovgivende magt er at udstede generelle regler. Kernen i udøvende magt er at anvende reglerne på konkrete tilfælde. Men den udøvende magt (regeringen) udsteder langt flere generelle regler, end lovgivningsmagten gør. Ikke i form af love, men i form af bekendtgørelser. Bekendtgørelser skal ligge inden for lovens rammer, men de gælder med helt samme virkning for borgerne, som lovene gør. Det er for så vidt lige gyldigt for en borger, om han eller hun bliver slået oven i hovedet med en lov eller en bekendtgørelse. Juridisk set er det lige slemt.

Domstolene afgør konkrete sager og har efter grundlovens § 64 »alene at rette sig efter loven«. Men når lovgivningen er uklar

eller ikke passer alt for godt på den pågældende sag, kan dommerne være nødt til i et vist omfang selv at fastlægge indholdet af reglerne. Man er jo nødt til at træffe en afgørelse. Dommerne kan ikke slå ud med armene og sige til parterne, at de må gå hjem, for lovgivningen giver ikke noget klart svar. På denne måde bliver dommerne i et vist omfang også lovgivere.

Hertil kommer, at retstvister mellem borgerne og mellem borgerne og myndighederne nok afgøres af domstolene, men de afgøres i meget høj grad også af administrative myndigheder i form af administrative nævn, som vi har i hundredvis af.

Ser man på spørgsmålet om magtadskillelse ud fra en personel synsvinkel, er der også mere tale om *magtsammenblanding* end *magtadskillelse*. Næsten alle regeringens ministre er medlemmer af Folketinget. Det er helt i overensstemmelse med grundloven. Det følger f.eks. udtrykkelig af grundlovens § 40, at ministrene har stemmeret i Folketinget, når de tillige er medlemmer af Folketinget. Og i øvrigt er ministre jo valgbare til Folketinget, ganske som alle andre.

Ansatte i ministerierne kan også være medlemmer af Folketinget. Det følger forudsætningsvis af § 30, der bestemmer, at tjenestemænd, der vælges til Folketinget, ikke behøver regeringens tilladelse

til at modtage valget.

Der er efter grundloven heller ikke noget til hinder for, at dommere kan være medlemmer af Folketinget. For år tilbage hændte det da også, at der blandt Folketingets medlemmer var dommere. Og det skete endda også, at der blandt ministrene var dommere (der så havde orlov fra dommerstillingen). Justitsminister Knud Thstrup, der var minister i VKR-regeringen fra 1968-1971, var byretsdommer i Herning og var i øvrigt folketingsmedlem i mere end 25 år (1947-1973). Som justitsminister underskrev han endda afskedigelsen af sig selv som dommer, da han fyldte 70 år. Dommere deltager endvidere i vidt omfang ved behandlingen og afgørelsen af sager i forvaltningen i kraft af deres medlemskab af offentlige råd og nævn.

I tillæg til alt dette er der et tæt samspil mellem folketing og regering. Folketinget kan til enhver tid afskedige regeringen med et mistillidsvotum, og regeringen kan til enhver tid afskedige Folketinget ved at udskrive valg.

Konklusionen på denne juridiske tur rundt i grundlovsmanegen er, at grundloven mere er præget af magtsammenblanding end af magtadskillelse. Men man kan ikke sige, at det er en syndig sammenblanding, for sammenblandingen er helt i overensstemmelse med grundloven.



Vi skal igen have et borgernært politi

Uffe Clausen
tidligere vicepolitikommisær, Odense NV

Borgmestrene må inddrages mere i den lokale tilrettelægnings af den borgernære politiindsats. Fordi der er stigende utryghed i befolkningen, og fordi politiet er blevet for centraliseret og har fjernet sig fra befolkningen. Mange politiopgaver, som tidligere var en del af det naturlige politiarbejde, bliver ikke længere løst i det nære samfund. Det erkendes nu, at især den sene-

ste politikredsreform ikke har været nogen stor succes. DF' retsordfører, Peter Kofoed, ønsker flere politikredse, hvilket følges op af andre retsordførere i Folketinget.

I hver politikreds er der et kredsråd bestående af borgmestrene i politikredsen og politiledelsen, hvor politidirektøren er formand. Vil vi igen have et borgernært politi, vil jeg derfor opfordre borgmestrene til mere aktivt og udadvendt at gøre deres indflydelse på den lokale politiindsats gældende,

så vi igen får politi på gaden og gerne gående patruljer i de større byer i direkte kontakt med befolkningen, så opretholdelsen af fred og orden igen kan skabe tryghed. Flere lokale politistationer må etableres som baser for den lokale politiindsats og med mulighed for borgerne til at kunne henvende sig, når de vil tale med politiet. Der kan blive tale om oprettelse af flere politikredse, men der må nytænkning til, så det ikke ender med endnu mere administration

frem for synligt politi.

Det må være muligt at få dygtige politifagligt uddannede politiledere som ledere af det lokalt forankrede politi. Derfor bør der gøres op med den nuværende måde at lede politikredse på, så den akademiske ledelse uden politifaglig ledelsesuddannelse adskilles fra politiet og alene tager sig af at styre anklagemyndigheden som en fuldstændig objektiv anklagemyndighed uden sammenblanding med politimy-

digheden. Og for at frigøre politifolk, der arbejder med administrative opgaver, bør de frigøres til det politiarbejde, som de er uddannede til at udføre, da det administrative arbejde kan udføres af andre. Og for hurtigt at styrke den lokale politiindsats bør man i højere grad benytte de nye politikadetter til flere politiopgaver bl.a. patruljer til fods i de større byer. Genindførelse af landpolitiet er også en nødvendighed for at styrke det borgernære politi.