

# Monarkiet som Danmarks ansigt udadtil

Jes Fabricius Møller, lektor  
Saxo-instituttet, Københavns Universitet  
jfm@hum.ku.dk

Statsoverhovedet i et monarki adskiller sig fra præsidenter på flere punkter, når det drejer sig om forholdet til udlandet. For det første kan medlemmer af monarkens nærmeste familie, i daglig tale kongehuset, påtage sig funktioner, der ligner statsoverhovedets. Det giver mulighed for at skrue på styrken af det ønskede diplomatiske signal. For det andet er der en slags hjemmebanefordel i det forhold, at de internationalt anerkendte spilleregler for statsbesøg og diplomatisk udveksling er bygget op efter de normer, der gjaldt for kongelig hofkultur i det 19. århundrede, f.eks. ordensvæsenet. For det tredje har de kongelige fået celebrity-status i medierne, så de nyder større opmærksomhed end valgte statsoverhoveder og deres familier sædvanligvis gør. Denne artikel gennemgår en række tilfælde, hvor disse forhold har haft betydning for Danmarks ansigt udadtil.

## Kongehuset som symbol på statslig suverænitet<sup>1</sup>

I februar 2012 blev den britiske tronfølger, Prins William, der er uddannet helikopterpilot i Royal Air Force, sendt på det, som hans arbejdsgivere i det britiske militær konsekvent kaldte en rutinemission til Falklandsøerne, en øgruppe under britisk overhøjhed i Sydatlanten. Det blev benægtet, at missionen havde noget som helst at gøre med, at prinsens udsendelse faldt sammen med jubilæet for udbruddet af den britisk-argentinske krig om netop Falklandsøerne 30 år tidligere. Argentinerne, der fortsat hævder, at Falklands-

øerne er argentinsk territorium, tøvede ikke med at erklære, at der var tale om en åbenlys britisk provokation, og det argentinske udenrigsministerium kaldte prinsen en *conquistador*, altså en koloniherre, et målt med diplomatisk målestok overordentligt stærkt virkende ord (Henderson, 2012).

Episoden viste meget tydeligt, hvor virkningsfuldt et instrument kongehuset kan være i udenrigspolitiske spørgsmål. Det hænger sammen med, at monarkens væsentligste opgave er at repræsentere staten og dens suverænitet. Prins William er ikke statsoverhoved, men han bliver det en dag, og derfor har han en funktion, der er afledt af hans farmor, den nuværende britiske monark.

Den officielle britiske forklaring på prins Williams mission i Sydatlanten står næppe til troende. Signalværdien må naturligvis have stået det britiske militær og den britiske udenrigstjeneste fuldstændig klar. Man må antage, at den først og fremmest har været til indvortes brug. Falklandskrigen var naturligvis først og fremmest et spørgsmål om at forsvare britisk territorial integritet og som sådan fuldstændig legitim set fra en britisk synsvinkel, men den afledte effekt var givetvis ikke daværende premierminister Thatcher ukær. Den sikrede hende bred opbakning i

den hjemlige opinion, og eftersom krigen stadig er i mands minde, har det antagelig i 2012 været kalkulen, at denne effekt også var til gunst for den siddende regering. Derudover fik beboerne på Falklandsøerne, som for hovedpartens vedkommende er britiske patrioter, ved prinsens besøg vished om fortsatte garantier for deres tilhørsforhold til moderlandet. Signalværdien over for argentinerne har antagelig ikke været en førsteprioritet for briterne, men den har naturligvis været medregnet som faktor.

Man kunne sammenligne med den danske kronprins. Han er først og fremmest kendt som sportsmand. Han imponerer mange ved at løbe maratonløb, gennemføre en ironman eller at uddanne sig i marinens elitekorps. Han løber, cykler og svømmer og lever fuldt og helt op til et kulturelt ideal, der svarer til hans aldersgruppe og køn, et segment man også kalder MAMiL, *Middle Aged Men in Lycra*.

Det er imidlertid ikke noget tilfælde, at kronprinsens idrætsaktiviteter tager udgangspunkt i hans uddannelse i søværnet. Da han deltog som medlem af Sirius-patruljen, blev det af de fleste opfattet som et udtryk for Kronprinsens ambition om at udfordre sig selv fysisk, men han udfyldte dermed faktisk en funktion, der svarede fuldstændig til hans britiske kollegas på Falklandsøerne. Sirius-patruljen er en enhed under søværnet, der tjener til opretholdelsen af dansk suverænitet over Nordøstgrønland. Frem til 1933 prøvede Norge at anfægte dansk suverænitet over dette område, men tabte en sag anlagt ved den internationale domstol i Haag, og slædepatruljen udgør en af betingelserne for den af denne retssag udledte internationale accept af, at hele Grønland er underlagt dansk suverænitet. I sin egenskab af kommende statsoverhoved og tjenestegørende i det danske forsvar fungerede kronprinsen med sin tilstedeværelse som en understregning af denne omstændighed. Til forskel fra det britisk-argentinske forhold i det sydlige Atlanterhav er Danmark dog i

den heldige situation, at Norge såvel som alle andre stater fuldt ud har anerkendt dansk overhøjhed over hele den nordatlantiske ø. Af samme årsag kan suverænitetshåndhævelsen af de vidtstrakte områder i Nordøstgrønland i dag uden besvær varetages af en håndfuld mænd, der transporterer sig i hundslæder og er bevæbnet med håndvåben.

Men det betyder ikke, at opgaven skal tages let. Der kan komme et tidspunkt, hvor det bliver anset som formålstjenligt at sende kronprins Frederik til Hans Ø/Tartupaluk/Hans Island som repræsentant for staten Danmark, inden prins William får samme idé. Øens tilhørsforhold er som bekendt et stridsspørgsmål mellem Danmark og Canada, og eftersom Canada er et monarki i personalunion med Storbritannien, et af de såkaldte *Commonwealth Realms*, er prins William også tronfølger i Canada. Hvis prins William aflagde besøg på Hans' Ø, ville danskerne naturligvis opfatte det som en stærk provokation. Heldigvis kommer det antagelig aldrig så vidt, men muligheden foreligger i teorien.

Rollen som repræsentant for staten Danmark er central for forståelsen af kongehusets funktion. Staten er ifølge en klassisk definition den menneskelige organisation, der inden for et veldefineret territorium med held opretholder monopolet på legitim fysisk voldsanvendelse (Weber, 1919: 216). Det er en definition, som de færreste borgere i en moderne velfærdsstat umiddelbart forbinder noget med, fordi staten som oftest er mest synlig som aktør på helt andre felter: skatteopkrævning, sundhedsvæsen, uddannelse, infrastruktur og den slags. Men i sin kerne er staten netop bygget op om et ydre og indre voldsberedskab. I de fleste moderne stater er der en skarp adskillelse af de to, idet militæret varetager suverænitetshåndhævelse og territorialforsvar mod ydre fjender – således som Storbritannien f.eks. gjorde på Falklandsøerne i 1982 – mens politiet varetager retshåndhævelsen inden for landets grænser. Desuden er det i de fleste

moderne lande simpelthen forbudt for civile at bære våben, som kan fungere som en trussel mod statens voldsmonopol.

Når alle centrale medlemmer af kongehuset har en militær uddannelse, er det altså ikke bare udtryk for tradition eller sædvane, men helt i pagt med deres basisfunktion.

### Hvad er et kongehus?

Kongehusets funktion er afledt af monarkens, men kongehuset har ikke nogen klar afgrænsning. I princippet bestemmes det stadig af to endnu gældende paragraffer (§§ 21 og 25) i Kongeloven fra 1665, der giver kongen udstrakt myndighed over sin egen husstand, der hermed er underlagt en såkaldt *hustugt* eller *Hausgesetz*. Den ene paragraf siger, at monarkens samtykke kræves til ægteskaber, som indgås af »prinsere og prinsesser af blodet«, og den anden, at de ikke kan stilles for andre dommere end kongen selv, altså det, der til dagligt omtales som retlig immunitet.

Hvad der skal forstås ved »prinsere og prinsesser af blodet«, bliver løbende justeret. I teorien indgår alle arveberettigede til tronen med ægtefæller i kongehuset. En metode til begrænsning af medlemstallet blev indført af Christian X i 1914 efter svensk forbillede, da han opfandt grevskabet Rosenborg. I dag fordeles de privilegier, der knytter sig til medlemskab af kongehuset – retlig immunitet, diplomatpas, apanage og momsfrihed – sig ujævnt. Ikke alle medlemmer nyder alle fordele, og nogle af dem gives også til ikke-medlemmer, typisk forhenværende medlemmer af kongehuset (Møller, 2013: 236).

I modsætning til republikker, der har én og kun én person som statsoverhoved (undtagen Schweiz), udgør kongehuset i de fleste monarkier i praksis et kollektiv (undtagen Vatikanstaten og til dels Andorra). Der er naturligvis et officielt statsoverhoved, men som i det til indledning nævnte eksempel er monarkens symbolværdi delt med de nærmeste

slægtninge, og monarkens funktioner kan i nogen grad også udfyldes af andre medlemmer af kongehuset. Det er en egenskab, der er vældig praktisk, fordi statsoverhovedet i tilfælde af sygdom eller travlhed som regel har mulighed for at sende en fuldt kvalificeret vikar til en opgave.

I en republik kan man somme tider med en vis effekt bruge præsidentens hustru og sjældnere eventuelle børn som erstatning for præsidenten, men det er først og fremmest dokumentation for det forhold, at en præsidents rolle og funktion på mange måder er skabt som en imitation af det monarki, som er gået forud for de fleste republikkers eksistens. Det gælder ikke mindst store, præsidentielle demokratier som Rusland, Frankrig og USA. I de to førstnævnte tilfælde er de nuværende præsidenter dog skilt og har derfor ingen *first lady* at trække på. I andre republikker som Nordkorea eller Syrien udvikler landets præsidenter en egentlig dynastisk tankegang, således at søn følger far i embedet, hvorved der udvikles quasi-monarkier, dog uden de egentlige monarkiers klassiske, dynastiske legitimitet.

Hvorom alting er, skal de kongelige naturligvis ikke bruge deres militære uddannelse til dens oprindelige formål. En af de sidste kongelige, der brugte sin officersuddannelse i felten, var den senere kong Umberto I af Italien, der som prins deltog i slaget ved Villafraanca i 1866. I den sammenhæng udgør den danske prinsgemal en undtagelse, idet han var værnepligtig i krigen i Algier, men dengang var han også bare almindelig fransk statsborger (Surrugue, 2010: 69).

Pointen med tilknytningen til militæret er, at de kongeliges funktion som statsoverhoved binder dem til kernen af, hvad staten er. Fordelen ved en officersuddannelse er for det første, at den er bred og almindelig, og for det andet at den giver indsigt i myndighedsudøvelsens mekanismer. De autoritets-

strukturer, der ceremonielt og symbolsk bringes i anvendelse i militæret – parader, hilsner, rang, udmærkelser, hæderstegn osv. – er centrale for iscenesættelsen af statsoverhovedets værdighed. Det kommer især til udtryk, når statsoverhovedet modtager kollegaer som gæster eller selv gæster andre stater.

### Det vestfalske system

Som repræsentant for staten er det en af monarkens væsentligste opgaver at fungere som omdrejningspunkt for den fortsatte dialog med andre stater. Det foregår i et system, som man kalder det vestfalske efter den fred, som blev sluttet efter 30-årskrigen i 1648, men systemet fik først egentlig form efter Wienerkongressen i 1815. Det består i, at alle stater – først de europæiske, siden alle verdens stater – anerkender hinandens suverænitet og territoriale integritet. Et afgørende princip for dette system er gensidighed og jævnbyrdighed. Det vil sige, at en stats anerkendelse af en anden forudsætter den anden stats samtidige anerkendelse af den første. Dette princip afløste i teorien forestillingen om, at stater står i et hierarkisk eller asymmetrisk forhold til hinanden. Typisk vil klassiske imperier kunne anerkende randstaters delvise uafhængighed, men stadig forlange symbolske og konkrete tilkendegivelser af underkastelse, såkaldt tribut.

Udsendelse og modtagelse af diplomatiske repræsentationer er et af de afgørende symboler på gensidig anerkendelse af statslig suverænitet. Klassiske imperier som det kinesiske deltog derfor til langt op i det 19. århundrede slet ikke i dette bilaterale system, men nøjedes med at modtage andre landes diplomatiske repræsentationer.

I det 19. århundrede, da langt størsteparten af alle stater var monarkier, blev dialogen mellem staterne varetaget ved at monarkerne udsendte betroede mænd til de øvrige hoffer. Det var næsten uden undtagelse adelige, der ofte var personlige venner med monarken og nød dennes personlige tillid (Bjørn, 2001: 69). Ef-

terhånden blev denne praksis systematiseret og professionaliseret så den udviklede sig til et moderne diplomati. Selv om der i løbet af det 19. århundrede indtrådte en betydelig grad af professionalisering af diplomatfaget, altså en *meritokratisering*, er det dog påfaldende i hvor høj grad aristokratiet forblev overrepræsenteret i diplomatiet og udenrigstjenesten. Den preussiske udenrigstjeneste indførte i 1827 en formel eksamen for diplomater, men det forhindrede ikke den preussiske adel i at monopolisere embedsbesættelserne, og hvis ikke-adelige fik embede i udenrigstjenesten, blev de enten adlet eller det blev stiltiende accepteret, at de løj sig til en adelstitel, simpelthen fordi det blev betragtet som en kvalifikation i sig selv at være adelig (Grypa, 2008). Der skete altså en amalgamering af de aristokratiske og meritokratiske principper, således at det i praksis var en kvalifikation at være adelig. Det samme var tilfældet i den danske udenrigstjeneste (Møller, 2011). Helt op i det 20. århundrede var det reglen, at udenrigsministeren var adelig. Det gjaldt F.C.O. Raben-Levetzau (1905-1908), C.W. Ahlefeldt-Laurvig (1908-1909 og 1910-1913) samt hele tre medlemmer af familien Scavenius: Erik Scavenius (1909-1910, 1913-1920 og 1940-1943), O.C. Scavenius (1920) og Harald Scavenius (1920-1924).

Selv i det 21. århundrede, hvor enhver forestilling om adelig forrang har været antikveret i mindst 100 år, er det påfaldende, at de regler og procedurer, som diplomatiet i dag arbejder efter – også i republikkerne – stadig fungerer efter de principper, der gjaldt for hofkulturen i det 19. århundrede. En udenlandsk diplomat, der skal fungere i København, skal først søge audiens hos Dronningen for at få sine akkreditiver godkendt. Og en dansk diplomat, der skal fungere i en udenlandsk hovedstad skal give møde under helt tilsvarende forhold i det stedlige præsidentpalads, henholdsvis kongeslot. Det giver de statsoverhoveder, der er født ind i denne kultur, et vist forspring. Yderligere er der den omstændighed, at mo-

narker i tilfælde, hvor flere statsoverhoveder mødes, typisk rangerer højere end folkevalgte statsoverhoveder. I princippet er alle statsoverhoveder ligestillede, men man bliver i praksis nødt til at gøre forskel, f.eks. i den rækkefølge, de ankommer til et møde eller ved lægning af bordplaner. I disse tilfælde går man efter et i diplomatiet almindeligt anerkendt anciennitetsprincip, således at den såkaldte *doyen*, den længst siddende i embedet, kommer først. Det har den interessante og ikke nødvendigvis særlig hensigtsmæssige effekt, at konstitutionelle monarker rangerer på linje med livstidsdiktatorer. Således f.eks. under FN's sociale topmøde i 1995 i København, hvor værtinden ved gallamiddagen sad ved siden af Fidel Castro.

### **Fra inkognito til statsbesøg**

Som led i den praksis for gensidig anerkendelse mellem staterne udvikledes en anden institution, statsbesøget. Statsbesøget har som begreb lidt varierende betydning. Grundbetydningen er et statsoverhoveds officielle besøg i en anden stat. Somme tider anvendes det om det første besøg af et statsoverhoved i en andet stat, siden dens grundlæggelse, subsidiært siden statsoverhovedets tiltrædelse.

Delegationer fra dansk erhvervsliv og industri følger som regel med officielle besøg. Den hyppigste metafor, der anvendes i den forbindelse, er døråbning, altså at besøget beforder mødet mellem mennesker, en funktion der ikke mindst er af betydning i lande, hvor væsentlige grene af erhvervslivet er kontrolleret af staten. Statsbesøg benyttes også gerne til kulturfremstød, det vil sige, at der i forbindelse med statsbesøgene arrangeres teaterforestillinger, udstillinger, konferencer osv. i modtagerlandet med temaer fra de besøgendes land.

Hermed bereder statsbesøgene vejen for en øget bevidsthed i den almindelige offentlighed og hos særskilte målgrupper – typisk det lokale erhvervsliv – om det land, hvorfra be-

søget udgår. Det har somme tider været forsøgt at sætte et beløb på markedsførings- eller brandingværdien af denne øgede bevidsthed, men det er forblevet rene overslag. Hvad man godt kan konkludere, er, at kongehuset har betydning som spydspids i eksportfremstød. Spørgsmålet er, om værdien af disse fremstød står mål med omkostningerne? Kritikerne af kongehuset vil typisk hævde, at det er alt for dyrt, mens tilhængerne – herunder Dansk Industri – mener, at det er alle pengene værd (Elkjær, 2009). Der er i begge tilfælde tale om synspunkter, som endnu savner substantiel dokumentation. Der findes ganske enkelt ingen seriøse beregninger af værdien af kongehusets indsats for eksporterhvervene eller billedet af Danmark i almindelighed i udlandet.

Statsoverhoveders besøg i andre lande kan skaleres fra det helt anonyme til det helt store udtræk. Statsoverhoveder kan rejse inkognito, som det hedder, det vil sige i en anden egenskab end statsoverhoved og uden det ceremoniel, der hører til statsbesøg. Inkognito udviklede sig som en egentlig institution fra den sene middelalder helt frem til begyndelsen af det 20. århundrede (Barth, 2013). Da Frederik VIII døde i Hamborg i 1912, var han f.eks. undervejs inkognito som greven af Kronborg. Episoden førte i øvrigt til en kurre på tråden mellem Danmark og Tyskland, idet hentydninger i den lokale presse til kongens glæde ved byens forlystelsesliv vakte forargelse i Danmark. Da en lokal caféejner ville avertere med, at den danske konge havde indtaget sit livs sidste forfriskning hos ham, førte det sågar til en officiel dansk henvendelse med krav om at han undlod (Wiborg, 2012).

Begrebet inkognito bruges ikke længere, men fænomenet findes stadig i praksis. Dronning Margrethe har f.eks. ofte været på skiferie i Norge eller på indkøbstur til London med et minimum af ledsagelse, modtagelse og sikkerhedsopbud.

Et monarki har særlige forudsætninger for at

graduere sine repræsentative midler, idet det er muligt at drage nytte af det allerede omtalte forhold, at statsoverhovedets funktion i virkeligheden varetages af et kollektiv. Til opgaver, hvor der har været brug for en beskeden, men stadig officiel repræsentation, har man f.eks. kunnet gøre brug af Dronningens kusine, prinsesse Elisabeth, der ud over sit medlemskab af kongehuset også har haft den fordel, at hun igennem et langt arbejdsliv var fuldmægtig i Udenrigsministeriet.

Et andet eksempel på en målrettet anvendelse af den variation, som kongefamilien som institution giver anledning til, var et besøg, som kronprinsparret aflagde i Mecklenburg-Vorpommern i 2010. Der var ikke tale om noget statsbesøg, idet hverken det danske eller det tyske statsoverhoved var involveret, men det nød stadig stor offentlig og officiel opmærksomhed lokalt. Det tjente blandt andet det formål at fremme den nordtyske opmærksomhed på Danmark, uden tvivl med henblik på at fremme forståelsen for en fast forbindelse mellem Femern og Lolland (*Ost-See Zeitung* 27. sep. 2010).

Statsbesøget, som vi kender det i dag, synes først at være blevet udviklet som genre engang i det 19. århundrede. Det er som diplomatiet formet over datidens hofkultur. Dengang var det i høj grad slægtninge, der besøgte hinanden, idet stort set alle dynastier var indbyrdes forbundet ved ægteskab. Vore dages statsbesøg har samme karakter, idet dets formål er at tilkendegive en symbolsk slægtsforbindelse mellem staterne (Paulmann, 2001).

I denne symbolik er der naturligvis en vis dobbelthed indbygget, illustreret meget godt med den gamle vittighed fra Den kolde Krigs tid: En polsk skoledreng bliver spurgt af sin lærer, om Sovjetunionen er Polens broder eller Polens ven? Drengen svarer, at Sovjetunionen er Polens broder. »Korrekt,« siger læreren, »men hvorfor?« Og drengen svarer: »Fordi man selv vælger sine venner.«

Der er i dag i Danmark sædvanligvis et til tre udgående og et til tre indgående besøg årligt, og det er reglen, at et indgående besøg fra et bestemt land udløser et udgående til samme land, således at symmetrien i anerkendelsen opretholdes (Andersen, 2011: 488-9). Statsbesøget er vigtigt, for det symboliserer den fuldt udfoldede gensidige anerkendelse. Efter 2. Verdenskrig søgte Forbundsrepublikken Tyskland at oprette normale diplomatiske forbindelser med de lande, der havde lidt under Nazitysklands besættelse. Det var en meget lang proces. Frederik IX aflagde aldrig officielt besøg i Tyskland, og det blev fra tysk side opfattet som en væsentlig mangel i dansk-tyske relationer. Forbundspræsident Heinemann var ganske vist på statsbesøg i Danmark i 1970, men Frederik IX døde i 1972, og genbesøget kunne først gennemføres i 1974 af Dronning Margrethe II (Lammers, 2005: 34 og 134).

### Ordensvæsenet

Et af de midler, der bringes i anvendelse under statsbesøg, er tildeling og udveksling af ordener, medmindre det ene af landene ikke har et ordensvæsen, hvad USA f.eks. ikke har. Ordenskapitlet er et såkaldt kongeligt prærogativ, det vil sige et myndighedsområde, som Frederik VII undlod at give fra sig, da han opgav sin enevældige kongemagt i 1848. Det er altså heller ikke underlagt Grundlovens bestemmelser, Folketinget eller regeringen formelt set. Når ordener tildeles danske statsborgere, sker det efter fortjeneste, altså hvis man har gjort en indsats i statens tjeneste eller på anden måde ydet noget for samfundet. I den funktion er ordener en meritokratisk institution i aristokratisk klædedragt.

Tildelingen af ordener til udlændinge følger imidlertid en helt anden logik, nemlig som en slags smøremiddel i det vesfalske system. Det betyder, at både fortjenstfulde og knap så fortjenstfulde mennesker bliver indskrevet i riddernes tal, som det hedder. Ordner taler først og fremmest til den forfængelighed, som synes at være magtens trofaste følge-

svend. I 1938 modtog Hermann Göring storkorset af Dannebrogordenen. Det var sket på opfordring af den danske gesandt i Berlin, som ønskede at fremme sympatien for Danmark hos nazisternes næstkommanderende.

Dermed adskilte Danmark sig ikke fra f.eks. Sverige, der tildelte Göring storkorset av Kungl. Svenska Svärdsorden med kedja i 1939. Også forhenværende udenrigsminister Konrad von Neurath modtog på dette tidspunkt storkorset, og i 1941 fik både rigsminister for teknik Fritz Todt og udenrigsminister Joachim von Ribbentrop storkorset. Tyskerne havde gerne set, at udenrigsministeren havde fået Elefantordenen, men den var forbeholdt udenlandske statsoverhoveder, fremhævede ordensherren, og eftersom Hitler selv ikke modtog ordner, måtte Ribbentrop nøjes med det næstbedste.

Ved Anden Verdenskrigs afslutning var danskerne naturligvis ilde berørte over, at så fornemme ordner var tildelt forbrydere. Göring, von Neurath og Ribbentrop blev alle dømt ved Nürnbergdomstolen og blev dermed udslettet af storkorsridderens tal, som det hedder. Til gengæld fik både generalerne Eisenhower og Montgomery og Winston Churchill elefantordenen som en påskønnelse af deres indsats i krigen. Denne gang gjaldt det ikke som en hindring, at ingen af de tre var statsoverhoveder på tidspunktet for ordenens tildeling, et vidnesbyrd om systemets fleksibilitet.

En af de mest berygtede statschefer, der har modtaget Elefantordenen, er den rumænske præsident Nicolae Ceaucescu, som fik den i 1980 under et besøg i Danmark. Han var ved samme lejlighed i Norge og Sverige, hvor han blev tildelt henholdsvis St. Olavs- og Serafimerordenen. Rumænien tilhørte ganske vist den daværende Østblok, men Ceaucescu afveg på væsentlige punkter fra Moskvas linje, og derfor blev han anset som nyttig i Vesten. Man var på det rene med, at ordnerne talte direkte til den rumænske diktators ikke

ubetydelige forfængelighed, men der er ingen tvivl om, at mange allerede i 1980 betragtede tildelingen som pinlig.

Også den ægyptiske præsident Hosni Mubarak fik Elefantordenen i 1986, da regentparret var på statsbesøg. Mubaraks Elefantordenen kom på dagsordenen i forbindelse med det arabiske forår i 2011. Anledningen var et besøg, som regentparret havde aflagt i en anden arabisk stat, Bahrain, i februar måned (Andersen, 2011: 469ff). Ved den lejlighed havde H.M. Dronningen tildelt landets konge, Hamad ibn Isa Al-Khalifa, Storkorset af Dannebrogordenen. Danmark har glimrende kulturelle, økonomiske og politiske relationer til Bahrain, dels fordi danske arkæologer gennem mange år har gravet i landet, dels fordi nogle af de største danske virksomheder har betydelige aktiviteter på stedet, og dels fordi amerikanerne har en stor flådebase dér, og Dronningens besøg skal ses som udtryk for ønske om at udbygge og forstærke disse forbindelser. Dronningen er altid ledsaget af en minister under officielle besøg i overensstemmelse med princippet om ministeriel kontrasignatur. I Bahrain var den ledsagende minister, Charlotte Sahl-Madsen, relativt lavtrangerende, og det viser, at besøget blev betragtet som en høflighedsvisit i den nedtonede ende af skalaen. Ved vigtige besøg er statsoverhovedet som regel ledsaget af udenrigsministeren. Kongen af Bahrain måtte da også nøjes med den næsthøjeste orden, hvilket har sin egen indbyggede ironi. Kongen hørte som muslimsk fyrste til Danmarks kritikere under karikaturkrisen i 2006, hvor danskerne blev beskyldt for at være en ny tids korsriddere. Få år senere lod han sig gladelig selv udnævne til storkorsridder.

Bahrain er på papiret et konstitutionelt monarki, men med et svagt udbygget demokrati og stærke indre politiske, etniske og sociale spændinger. Kun kort tid efter at de danske gæster var taget hjem, kom det arabiske forår til Bahrain, men demonstrationerne blev bru-

talt slået ned af myndighederne. Samtidig tog urolighederne i Ægypten til. Det blev anledning til en stor debat i Danmark om ordens-tildelingen i det hele taget. Hvorfor skulle to kleptokrater og despoter som Egyptens præsident og Bahraíns konge dekorerer med Danmarks fineste ordner? Især venstrefløj-en hævdede det idealistiske synspunkt, at ordenstildelingen måtte reguleres politisk, således at overholdelsen af menneskerettig-hederne blev en forudsætning for at modtage en dansk orden, altså at også den diploma-tiske anvendelse af ordenstildelingen skulle underlægges et meritokratisk princip.

Udenrigsminister Lene Espersen, der i forve-jen var under pres, valgte at gå i flyverskjul. Statsministeren påtog sig som regeringsleder det politiske ansvar. Presset på udenrigsmi-nisteren steg imidlertid, og hun erklærede blandt andet, at hun ikke havde været invol-veret i beslutningen om ordenstildelingen.

### **Gråzonen mellem regering og statsover-hoved**

Korsriddersagen illustrerede med stor tyde-lighed, at kongehusets rolle i forholdet til ud-landet udspiller sig i en gråzone eller rettere en slags konstruktivt vakuum. Statsoverhove-det har på dette punkt en formel handlefrihed, men reelt handler statsoverhovedet aldrig i uoverensstemmelse med danske interesser således som de kommer til udtryk i den of-ficielle udenrigspolitik. Det er hovedprincip-pet. Det står bare ikke nedfældet nogen steder, at det forholder sig således. Det er et resultat af en praksis, der er udviklet i første halvdel af det 20. århundrede, og som afspejler en hierarkisk ordning af statsstyrets forskellige dele. Kort fortalt havde monarken helt frem til 1. Verdenskrig en selvstændig rolle både i udenrigspolitikken og i indenrigspolitikken. I 1920, da Christian X afskedigede regeringen Zahle, uden at der var konstateret et parla-mentarisk flertal imod den, opstod en alvorlig krise, der blev løst ikke mindst takket være en indgriben fra Thorvald Stauning, der imod et

flertal i sit eget parti undlod at arbejde for af-skaffelsen af monarkiet. I stedet indledte han et samarbejde med Christian X, der i praksis indebar, at kongen fra da af undlod at tage selvstændig stilling i politiske spørgsmål. Til gengæld stillede Stauning og alle hans efter-følgere i embedet som statsminister sig som garanter for monarkiets beståen. Denne ar-bejdsdeling mellem statsoverhoved og rege-ringschef er ganske klar i indenrigspolitiske spørgsmål. I udenrigsspørgsmål kan kongehu-set sagtens agere væsentlig mere politisk end i de indenrigske, så længe princippet om, at monarken ikke må være i uoverensstemmelse med landets udenrigspolitik, respekteres.

Da kronprins Frederik f.eks. op til de olym-piske vinterlege i Rusland i 2014 udtrykte kritik af diskriminationen af homoseksuelle i Rusland, var der tale om en markant og poli-tisk ladet udmelding (*Berlingske Tidende*, 15. august 2013) men den var ikke i uoverens-stemmelse med hans funktion som tronføl-ger, idet udtalelsen lå helt på linje med den danske udenrigsministers kritik af Rusland. Det er i samme lys tildelingen af ordner til statsoverhoveder – anløbne såvel som re-spektable – skal ses. Formelt set er det ikke regeringen, der beslutter hvem der skal have ordnerne. Officielt lytter ordensherren blot til den rådgivning, som regeringen kan tilbyde i disse spørgsmål, men reelt træffes beslutnin-gerne i et samarbejde mellem Ordenskapitlet, Udenrigsministeriet og Statsministeriet.

Denne noget uklare situation blev illustre-ret, da en journalist fra *Berlingske Tidende* søgte aktindsigt i den korrespondance, der var gået forud for tildelingen af Storkorset til Bahraíns konge. Journalisten fik afslag og klagede derpå til ombudsmanden. Loven om offentlighedens indsigt i forvaltningen tillad-er normalt, at offentligheden kan få indsigt i korrespondance mellem to myndigheder, men ikke interne arbejds papirer. Ombuds-manden gav ikke journalisten medhold og gav grundlæggende to forskellige begrundel-



ser. For det første anså ombudsmanden ikke ordenskapitlet som omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen, idet det hører til den del af Dronningens funktion, som ikke er underlagt princippet om ministeriel kontrasignatur. I ombudsmandens øjne handlede Dronningen som ordensherre i sin egenskab af privatperson og ikke offentlig myndighed. For så vidt Dronningen indgik i en korrespondance med statslige myndigheder om spørgsmålet, måtte den anses for foretaget som led i statsstyret og derfor være at betragte som intern kommunikation og derfor også undtaget fra retten til aktindsigt (Folketingets Ombudsmand, 2012). Dronningen er altså på en gang privatperson og en del af statsstyret. Uanset hvad fik journalisten altså ingen aktindsigt, og det blev aldrig dokumenteret, hvor vidt Udenrigsministeriet havde anbefalet, at en muslimsk fyrste skulle indskrives i korsriddernes tal.

Hvorom alting er, udgør denne uklare situation også et råderum for regeringen. Det er jo indlysende ud fra en hvilken som helst anden betragtning end den, der blev anlagt af Ombudsmanden, at Ordenskapitlets ordensherre ikke uddeler ridderkors som »privatperson«. For enhver, der modtager en udmærkelse fra Dronningen, vil betragte det som en tilkendegivelse fra den danske stat, ikke fra en privatperson, og derfor forvaltes Ordenskapitlet også i overensstemmelse med den danske stats interesser. Hvordan disse interesser varetages bedst muligt, kan der som nævnt herske uenighed om, men netop eksemplet med Bahrain viser, at i tilfælde hvor det viste sig politisk vanskeligt at legitimere en ordenstildeling, kan politikerne skyde ansvaret over på statsoverhovedet.

### **Kongehuset som redskab i diplomatiet**

Der er et par eksempler på, at kongehuset har spillet en særlig rolle i forholdet til fremmede magter (Bjørn, 2001: 71). Et af de mest interessante udspillede sig i 2006, da enkekejsende Dagmars kiste blev overført fra

Danmark til Rusland. Forhistorien var den, at Danmarks forhold til Rusland var kølet ned til noget nær et nulpunkt efter at Den Tjetjenske Verdenskongres havde holdt møde i København i 2002. Ruslands præsident, Vladimir Putin, havde skabt sin politiske position ved hjælp af en meget hård kurs mod uafhængighedsbevægelsen i Tjetjenien, og derfor var det ham meget imod, at Danmark husede, hvad han opfattede som terrorister. Putins politiske selvforståelse bygger til dels på traditionel russisk nationalisme, til dels på traditionel russisk imperialisme. I modsætning til Sovjetunionen, der forstod sig selv som et multietnisk samfund, er Putins Rusland først og fremmest russisk nationalt uden af den grund at have opgivet sine ambitioner om at udstrække sin magtudøvelse til lande, der førhen hørte under det tidligere sovjetiske imperium.

Det historiske forbillede for national russisk storhed bygget på forfølgelse af mindretal kunne Putin finde hos zarfamilien, ikke mindst Aleksander III, der i 1866 var blevet gift med den danske prinsesse Dagmar. Deres søn blev Ruslands sidste kejser eller zar. Han og det meste af zarfamilien blev myrdet i 1917, men enkekejsinden overlevede og levede sine sidste år i eksil i sit fødeland. Hun døde i 1928, og hendes kiste nedsat i krypten under det glücksborgske kapel i Roskilde Domkirke.

Ifølge familietraditionen var det enkekejserindens ønske at blive begravet ved ægtemandens side i Sankt Petersborg. Dette ønske forblev imidlertid i mange år uopfyldt, men efter nedkølingen af de dansk-russiske forbindelser tog danske diplomater med Rusland som arbejdsområde initiativ til at overførslen af kisten kunne gennemføres (Mariager, 2014). Allerede i 1998 var den sidste zar og hans families lig blevet overført fra den by i Ural, hvor de blev dræbt, til Sankt Petersborg. Det nye Rusland var ved at bygge bro til fortiden, men en brik manglede altså.

Planlægningen tog lang tid, for genbegravelsen, som den officielt kaldtes, skulle foregå som en fælles russisk-dansk manifestation. Den 23. september 2006 var det meste af den danske kongefamilie, mange af enkekejsserindens efterkommere, en dansk-russisk æresgarde og repræsentanter for den russiske regering til stede i en fyldt Roskilde Domkirke, hvorfra enkekejsserindens kiste blev bragt til København og kørt på hestevogn gennem byens gader og derpå overført på et orlogsfartøj til Sankt Petersborg, hvor kisten ankom på 140-årsdagen for prinsesse Dagmars første ankomst til Rusland. Der var åbenlyst tale om en iscenesættelse med så mange historiske referencer som muligt.

Man kan naturligvis diskutere, hvor stor en betydning en sådan symbolsk gestus har. Den var i hvert fald betydningsfuld nok for den danske udenrigstjeneste til at man lagde så mange ressourcer i forehavendet, der også krævede Dronningens tilladelse, idet hun bestemmer over de kongelige begravelser i Roskilde. Hvad end årsagen kan opfattes at have været, var virkningen i hvert fald klar, idet der fra og med 2006 skete en betydelig optøning af de dansk-russiske forbindelser, og en aftale om leverancer af russisk gas kunne undertegnes.

### Danmarks ansigt udadtil

Hvis man skal sammenfatte en vurdering af, hvilken værdi kongehuset har for Danmarks omdømme og stilling i verden, skal man naturligvis stille sig selv spørgsmålet, om vi ville være bedre eller dårligere stillet som republik? Ville Danmarks ansigt udadtil være væsentligt anderledes, hvis det tilhørte en præsident? Næppe. Et statsbesøg ville kunne gennemføres med samme pomp og pragt, hvad enten det er præsidentielt eller kongeligt. Det er et spørgsmål om prioriteringer og planlægning. Hvis Danmark blev en republik, ville man næppe jævne Amalienborg med jorden eller afskaffe de militære musikkorps, og kongeskibet ville man antagelige bevare i driftsduelig stand alene for dets enestående

værdi som en af verdens ældst fungerede motoryachter. Men der er gradforskelle mellem republikker og monarkier, som antagelig ikke kan måles, men som dog må anses at have betydning. Et monarkisk statsoverhoved har for det første en vis appel, når man vil bringe sig i dialog med andre stater, hvis overhoveds forfængelighed tiltales af at blive betragtet som ligeværdig med en konge. Det var f.eks. tilfældet med Ceaucescu.

Kongehuset tiltrækker sig i kraft af sin historie og traditioner opmærksomhed. Den amerikanske eller russiske præsident har personlig karisma, der skaffer dem al den opmærksomhed, de ønsker. De fleste kongelige tiltrækker sig opmærksomhed på grund af det, man kunne kalde institutionel karisma, altså en fascination af kongehuset som fænomen. Det er ganske veldokumenteret, at f.eks. TV-udsendelser om kongehuset har ganske høje seertal. Men et er at skabe opmærksomhed, noget andet er det image, der skabes.

Symbolværdiens gennemslagskraft i den internationale offentlighed blev forstærket af det forhold, at de kongelige i løbet af det 20. århundrede er blevet *celebrities* eller *kändisser*, der ved deres blotte tilstedeværelse i det offentlige rum tiltrækker sig mediernes og dermed de flestes interesse. I det afgørende spil om at opnå opmærksomhed er de kongelige altid trumfkort.

Med til en status som *celebrity* hører forestillingen om, at man er »kendt for at være kendt«, altså at de kongeliges rolle er både harm- og nyttesløs, at de lever en sorgløs bohemetilværelse på skatteydernes bekostning. Derfor er det de kongelige meget om at vise, at de har en reel funktion og at de repræsenterer værdier, som størsteparten af befolkningen kan identificere sig med. Det er ingen let opgave.

Historikeren Guido Knopp har gennem flere år tilrettelagt en meget populær udsendelsesrække i bedste sendetid på den tyske TV-kanal

ZDF om de europæiske kongehuse, hvor det danske kongehus også har fået omfattende dækning. Der er ikke mindst i Tyskland en fascination af monarkiet som institution, der opfattes som eksotisk og *märchenhaft*, eventyrligt. Den finske eller islandske præsident nyder slet ikke samme mediedækning i Tyskland. Knopps udsendelser skaber en stor opmærksomhed, men de formidler på den anden side også et parfumeret og *altmodisch* billede af Danmark, som danskerne ikke nødvendigvis kan være tjent med. Hvis hensigten f.eks. er at skabe et image af et land, der er på forkant med det 21. århundredes teknologiske udvikling, skal man ikke sætte sin lid til Guido Knopp.

På den anden side står kongehuset som institution for værdier, der især efterspørges som kontravægt i en tid, der er præget af dynamik og forandring. Stort set alle tyskere, der er født siden 1850 og har opnået den forventede gennemsnitlige levealder, har oplevet et eller flere politiske systemskift og ændrede grænsedragninger i deres levetid, senest med opløsningen af DDR i 1990. Monarkiet som statsform appellerer til mange tyskere, fordi det repræsenterer kontinuitet og stabilitet. Det er nemt at vise, at denne kontinuitet er et tyndt lag fernis over en institution, der har forandret sig meget over tid, og at de traditioner, der omgiver kongehuset, ofte er af en væsentlig nyere dato end de giver sig ud for at være (Hobsbawm og Ranger, 1983).

Men uanset at kongehusets *Schein* ikke svarer til dets *Sein*, formidler det en følelsesmæssig forbindelse mellem staten og borgerne. Det er ikke fordi disse følelser nødvendigvis stikker så dybt, men de har karakter af en personlig relation. I et monarki kender flertallet af borgerne ikke alene navnet på statsoverhovedet, men også dets forældre, søskende og børn. Den samme fortrolighed med statens centrale repræsentant opnås sjældent i en republik. Når der samtidig kan udstedes garanti for, at der fra monarkiet ikke udgår nogen trussel mod velfærden eller demokratiet, er der fra

en udenlandsk synsvinkel tale om en i sandhed *märchenhaft* tilstand, der vækker både nysgerrighed og misundelse.

## Note

1. Hvor ikke andet er anført, bygger denne artikel på Møller (2013).

## Litteratur

- Andersen, Jens (2011), *M – 40 år på tronen*, Kbh.: Gyldendal.
- Barth, Volker (2013), *Inkognito: Geschichte eines Zereimoniells*, München: Oldenbourg Verlag.
- Bjørn, Claus (2001), *Blot til pynt?*, Kbh.: Fremad.
- Elkjær, Bo (2009), »Industrien: Kongehuset gavner eksport«, *Ekstra-Bladet* 16. Juni.
- Folketingets ombudsmand, notat af 15. okt. 2012, j.nr. 12/01038.
- Grypa, Dietmar (2008), *Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preu en (1815-1866) Institutioneller Aufbau und soziale Zusammensetzung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Henderson, Barney (2012), »Argentina calls Prince William »a conquistador« over Falklands mission«, *The Telegraph* 1. feb. (web version).
- Hobsbawm, Eric og Terence Ranger red. (1983), *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Lammers, Karl Christian (2005), *Hvad skal vi gøre ved tyskerne bagefter?* Kbh.: Schönberg.
- Mariager, Rasmus, red. (2014), *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1991* (i trykken) Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Møller, Jes Fabricius (2011), »Aristokrati i et moderne samfund«, *Meddelelser fra dansk adelsforening*, juni.
- Møller, Jes Fabricius (2013), *Dynastiet Glücksborg*, Kbh.: Gads Forlag.
- Paulmann, Johannes (2001), »Searching for a Royal International« in J. Paulmann and M. Geyer (eds.) *The Mechanics of Internationalism*, Oxford UP, pp. 145-76.
- Surrugue, Stéphanie (2010), *Enegænger*, Kbh.: Politikens Forlag.
- Weber, Max (1919), »Politik som levevej« oversat af H.C. Fink, i Heine Andersen m.fl., red., *Max Weber – Udvalgte tekster*, bd. 1, Kbh.: Hans Reitzels Forlag, 2003, pp 215-67.
- Wiborg, Susanne (2012), »Graf Kronberg geht spazieren«, *Zeit-Online*, 14. Mai.