

Forholdet mellem statskundskab og forfatningsret

Af lektor, lic.jur. og cand.scient.pol. Jens Peter Christensen*

Problemstilling

Det hævdes ofte, at der mellem statskundskaben og den juridiske disciplin statsforfatningsret består en særlig nær forbindelse. Fra juridisk side er dette blevet stærkest fremhævet af forfatningsretsteoretikeren Alf Ross, der i sin lærebog i statsforfatningsret understreger, at der mellem statsforfatningsretten og statskundskaben består en tæt forbindelse. Statsforfatningsretten kan efter Alf Ross' mening ikke adskilles fra statskundskaben uden at blive en tom og formalistisk paragrafjurisprudens (Ross, 1980, p.49).

Ross undlader dog at gøre nærmere rede for, hvori statskundskabens væsentlige betydning for statsforfatningsretten skulle bestå, og nøjes med i en note at fremhæve, at hans egen fremstilling på grund af »manglende tid, kræfter og evner« »langt fra« »honorerer de krav, »der følger af denne ide« (Ross, 1980, p.52). Denne undskyldning for ikke at begrunde påstanden står uforandret fra 1. udgaven af lærebogen i 1959 frem til 3. og sidsteudgaven fra 1980.

Fra politologisk side er synspunktet senest blevet hævdet af dansk statskundskabs nestor, professor Erik Rasmussen, der i en anmeldelse af Jørgen Albæk Jensens afhandling om parlamentarismens statsretlige be-

tydning kritiserer denne for ikke at inddrage den politologiske litteratur i sin behandling af emnet. Erik Rasmussen argumenterer imidlertid ikke for, hvilken betydning en sådan inddragelse ville have haft for besvarelsen af den retlige problemstilling, Albæk Jensen behandler, men nøjes med at fastslå, at »statsretsteoretikere bør, for statsrettens skyld, skaffe sig det bedst mulige kendskab til foreliggende politologisk og historisk litteratur, før de skriver« (Rasmussen, 1989b, p.485). Spørgsmålet er, hvor megen sandhed der er i disse meget generelt formulerede påstande af Alf Ross og Erik Rasmussen om statskundskabens relevans for forfatningsretten. Rammer påstandene noget centralt vedrørende forbindelsen mellem de to forskellige samfundsvidenskabelige discipliner? Eller er de snarere egnede til at skabe forvirring? Det er emnet for de følgende sider.¹

Forskellen i faglige synsvinkler

Som Erik Rasmussen har fremhævet, var den politologiske forskning i sin start i det væsentlige bestemt af de forfatningsretlige kategorier. I statskundskabens barndom var man tilbøjelig til at studere forfatningen ud fra den udtalte forudsætning, at det politiske liv udspillede sig inden for forfatningens rammer og i overensstemmelse med dens forskrifter (Rasmussen, 1971, p.53). I dansk

statskundskabs »klassikere« af Poul Meyer og Erik Rasmussen genfinder man da også en betydelig interesse for den forfatningsretlige ramme og dens historiske, politiske og ideologiske forudsætninger (Meyer, 1959 og 1962 samt Rasmussen, 1971 og 1972, jvf. Christensen, 1990, pp.158ff.).

Siden sin spæde start som selvstændigt universitetsfag sidst i 50'erne, har den politologiske forskning herhjemme imidlertid været præget af en meget kraftig vækst og differentiering i diverse specialer, der i betydeligt omfang har fjernet faget fra det udgangspunkt i de formelle forfatningsforhold, som endnu Poul Meyers og Erik Rasmussens fremstillinger i et vist omfang repræsenterede². Mange af disse specialer har kun meget lidt – eller intet – til fælles med forfatningsretten.

I hvert fald i to henseender kan man dog tale om et vist sammenfald af interesseområder mellem forfatningsretten og statskundskaben. Det drejer sig dels om spørgsmålet om samspillet mellem regering og folketing, herunder specielt de senere års udvikling vedrørende de stående folketingsudvalg. Dels om spørgsmålet om det parlamentariske systems normer. Begge områder vil blive diskuteret nærmere i det følgende.

Som det vil vise sig, er det karakteristisk, at de to fag – selv om de altså stadig i et vist omfang har visse fælles interesseområder – anlægger væsensforskellige synsvinkler på de fælles emner: Hvor forfatningsjuristen vil være optaget af, hvilke retlige normer, der gælder for forfatningslivet, må politologen som udgangspunkt interessere sig for al praksis i forfatningslivet, hvad enten den er udtryk for juridisk normbunden adfærd eller ej.

Man kan også sige det på den måde, at hvor forfatningsrettens genstand er de juridiske regler, der gælder for forfatningslivet, er

statskundskabens genstand det faktiske forfatningsliv, for så vidt uafhængigt af om de fænomener, der studeres, har retlig eller ikke-retlig karakter. I den forstand – men også kun i den – kan man sige, at forfatningsretten er en underordnet del, en ægte delmængde, af statskundskaben.

Den afgørende forskel i de synsvinkler, forfatningsretten og statskundskaben anlægger, betyder naturligvis ikke, at de to fag ikke kan have en vis gensidig relevans. Det er for det første givet, at statskundskaben må interessere sig for de forfatningsretlige normer i det omfang, de motiverer politisk adfærd. Men det er normernes faktiske efterlevelse, ikke deres retlige karakter, der begrunder denne interesse. Det er for det andet givet, at forfatningsjuristen på sin side må følge med i det faktiske forfatningsliv, hvis han vil vide, hvor de praktisk relevante problemstillinger ligger, og hvis han vil forstå de forfatningsretlige reglers funktion i forfatningslivet. Den politologiske litteratur kan her være af betydelig interesse, men almindelig avislæsning vil heller ikke være at foragte.

I det følgende skal betydningen af disse grundlæggende forskelle i den faglige synsvinkel illustreres med nogle eksempler på politologisk og forfatningsretlig analyse vedrørende de to ovenfor nævnte fælles interesseområder: Folketingets stående udvalg og udviklingen i det parlamentariske systems normer.

Analyser af folketingets stående udvalg

En grundig juridisk beskrivelse og analyse af de stående udvalgs virksomhed finder man hos Lars Busck i artiklen »Folketingets stående udvalg« fra 1977 (Busck, 1977). Som artiklens undertitel – »Et nyt forum for de gamle spørgsmål om forholdet mellem den

lovgivende og den udøvende magt« – antyder, forsøger Lars Busck i artiklen at anlægge en statsretlig synsvinkel på emnet, og afslutningsvis vurderer han den af ham beskrevne udvikling i udvalgsarbejdet ud fra en række »forfatningspolitiske« synspunkter.

Som væsentlige forfatningspolitiske betæneligheder fremfører Lars Busck, at forfatningens almindelige ansvarsmønster med ministeren som den ansvarlige svækkes i kraft af de stående udvalgs aktivitet, fordi det efterfølgende ansvar bliver sat ud af funktion, og folketingets kompetence forskydes til de lukkede udvalg. Dermed afskæres også i et vist omfang offentlighedens og ombudsmandens kritikmuligheder. Relevansen af den sidste del af kritikken, har de senere års eksempler på ministres forsøg på, via inddragelse af de stående udvalg i kontroversielle sager, at undgå ombudsmandens kritik, vidnet om.

Vurderet i forhold til et retsstatsideal, hvor den generelle, offentliggjorte lovs form ses som en væsentlig retssikkerhedsgaranti for borgeren, rummer de stående udvalgs funktion en risiko for, at der træffes konkrete afgørelser, som ikke er bundet af generelle regler. I værste fald er der fare for, at udvalgsflertallets mening kan finde direkte, mere eller mindre vilkårlige udtryk i administrationen, uden offentlighed og uden reel mulighed for at placere et efterfølgende ansvar (Busck, 1977, p.143).

Fra politologisk hold er Erik Damgaard den, der har givet den mest omfattende beskrivelse og analyse af de stående udvalgs organisation og funktion. Med disputatsen »Folketinget under forandring« fra 1977 (Damgaard, 1977a) påviste han blandt andet, at de stående udvalgs medlemmers baggrund, uddannelsesmæssigt, erhvervsmæssigt og interesse-mæssigt, er systematisk forbundet med det pågældende udvalgsområdes karakter.

De stående udvalg indfører sig på denne måde som et væsentligt element i den tendens til sektorisering af det danske politiske system, som de seneste års politologiske forskning har peget på som noget centralt.

På de forskellige politikområder er det karakteristisk, at de politiske beslutninger træffes i et tæt samspil mellem specialiserede aktører inden for netop den pågældende sektors udsnit af centraladministrationen, folketinget og interesseorganisationssystemet. De politiske beslutninger træffes således i adskilte sektorer, hvor samspillet med aktører fra andre sektorer typisk er svagt.

Hvor den klassiske statsretlige interesse har vedrørt forholdet mellem regering og folketing, drejer den politologiske sektoriseringsmodel interessen mod samspillet inden for de enkelte sektorer. Det er ikke den horisontale deling mellem regering og administration på den ene side og folketinget på den anden side, der er i centrum, men den vertikale opdeling på tværs af folketing, regering, administration og organisationssystem.

Selv om emneområdet for Lars Busck og Erik Damgaard i vidt omfang er det samme – nemlig de stående udvalgs rolle – er de spørgsmål, de stiller til emnet, de resultater, de lægger frem, og de konklusioner, de drager, væsensforskellige. Det er der intet mærkeligt i. Lars Buscks analyse har et retligt udgangspunkt. Det er derfor ikke overraskende, at de spørgsmål, han søger belyst, er spørgsmål om udvalgenes indflydelse på udfyldningen af fuldmagtslovgivning, ministrenes eventuelle retlige binding af udtalelser fra udvalgsflertal, procedureforskrifters ugyldighedsvirkning og ombudsmandens effektivitet mv. Da Lars Busck søger at anlægge en forfatningsretlig synsvinkel på sit emne, er det heller ikke overraskende, at han i sin konklusion konfronterer de fundne resultater med grundlæggende forfatningspo-

litiske synspunkter vedrørende retsstatsidealet, demokratisk kontrol og ansvar.

Modsat Lars Busck har Erik Damgaard ikke et retligt udgangspunkt. De retlige betragtninger strukturerer derfor heller ikke med samme nødvendighed de spørgsmål, han stiller i relation til sit emne. Damgaard vurderer først og fremmest udviklingen i forhold til behovet for en sammenhængende overordnet politisk ledelse. Sektoriseringen betyder, at de stærke sektorinteresser kommer til at dominere på helhedens bekostning. Damgaard ser med bekymring på de offentlige udgifters og udlandsgældens himmelflugt som et resultat heraf. Også denne bekymring har jo vist sig særdeles berettiget.

Det er karakteristisk, at Erik Damgaard i sin artikel »Folketingets udvalg og centraladministrationen« fra samme år, der inddrager disputatsens resultater, ikke selv vier de forfatningsretlige forhold synderlig interesse. Damgaard afviser direkte at tage udgangspunkt i de traditionelle forfatningsretlige kategorier og stiller i stedet, under henvisning til politologen Jean Blondel, det – ud fra en forfatningsretlig synsvinkel – måske noget overraskende spørgsmål, om parlamenter overhovedet skal og kan lovgive. Damgaard sætter i den forbindelse, ud fra hvad han kalder en »common sense betragtning«, spørgsmålstegn ved, om »teorier fra det 17. og 18. århundrede« – og det vil her sige Lockes og Montesquieus teorier – kan forventes at give anvendelig vejledning for, hvorledes et politisk system bedst indrettes i det 20. århundrede (Damgaard, 1977b, p.235).

Damgaard anerkender ganske vist – i hvert fald på det principielle plan – relevansen af de statsretlige problemstillinger og finder, at det fortsat er »et værdigt mål« at søge den klassiske tredelings retssikkerhedsformål realiseret. Men nærmere end denne symbolske honnør for de statsretlige problemstillinger

og Lars Buscks forfatningspolitiske betæneligheder, kommer Erik Damgaard ikke emnet. Det er det samlede systems funktionsdygtighed Damgaard ønsker at diskutere. »Teorier fra det 17. og 18. århundrede« må vige for denne diskussion.

Man kan på denne baggrund spørge, om Erik Damgaards resultater overhovedet har interesse set fra en forfatningsretlig synsvinkel. Svaret er, at det har de. Med sin dokumentation af det politiske systems sektorisering og de stående udvalgs rolle beskriver Damgaard væsentlige sider af det faktiske forfatningsliv, som det også er af interesse for forfatningsjuristen at kende til som baggrund for at kunne forstå de retlige reglers betydning og funktion. Lige så klart er det imidlertid, at resultaterne ikke yder noget direkte bidrag til belysning af de statsretlige spørgsmål, der kan være forbundet med udvalgenes virksomhed.

Et »asymmetrisk« forhold mellem fagene

Forskellen i synsvinkel og problemstilling forhindrer selvfølgelig ikke, at politologen og juristen kan hente inspiration og viden hos hinanden. Men spørgsmålet er, om forholdet her er symmetrisk. Min påstand er, at det ikke er tilfældet. Meget synes nemlig at tale for, at politologen, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, af videnskabeligt-faglige grunde har en forpligtelse til at orientere sig hos juristen. Mens det omvendte ikke på samme måde kan siges at være tilfældet.

Når det forholder sig sådan, skyldes det det fundamentale forhold, at politologen, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, ikke kan negligere den retlige ramme om dette liv. Det er der i hvert fald to grunde til. For det første kan den retlige ram-

me ikke negligeres, fordi den, selv om den langt fra er identisk med politisk praksis, i vidt omfang strukturerer og præger den politiske praksis. Den kommer derfor også naturligt til at præge en politologisk undersøgelse af politisk praksis.

Når Erik Damgaard for eksempel i sin disputats, konstaterer som et hovedresultat, at der er en empirisk »karakteristisk sammenhæng mellem Folketingets strukturer, medlemmer og behandlingsobjekter« (Damgaard, 1977a, p.181), ligger der bag denne konstatering en undersøgelse, der næsten udelukkende er struktureret på grundlag af en række formelle, retlige kategorier. Damgaard slår ganske vist indledningsvis fast, at »I udgangspunktet er det afgørende imidlertid ikke Folketingets formelle struktur, kompetence og funktioner, men de faktisk forekommende aktivitetsmønstre«. Men når han går igang med sin undersøgelse, er det alene de formelle aktiviteter inden for den formelle struktur, der behandles: De analyserede »behandlingsobjekter« udgøres først og fremmest af lovforslag, forslag til folketingsbeslutninger, redegørelser, forespørgsler og spørgsmål til ministre (Damgaard, 1977a, kap. 5). »Folketingets strukturer« udgøres af de formelle strukturer i form af de stående udvalg og møderne i plenum (Damgaard, 1977a, kap. 3). Og udvalgsmedlemmernes aktivitetsmæssige specialisering kortlægges på grundlag af deres debatdeltagelse i folketingets plenum, antal stillede spørgsmål og ordførerskaber (Damgaard, 1977a, kap.8).

Fra først til sidst er det således den formelle retlige ramme om forfatningslivet, der strukturerer Damgaards undersøgelse. Det er for så vidt også kun naturligt, da det er den samme retlige ramme, der i vidt omfang strukturerer det faktiske forfatningsliv, der er hans emne. Og dertil kommer det forskningstekniske hensyn, at det er de formelle strukturer og aktiviteten herindenfor, der bedst lader

sig entydigt registrere. Dette bemærker Damgaard da også selv, for eksempel i forbindelse med anvendelsen af debatindlæg i folketingssalen som indikator for parlamentarisk aktivitet: »Både med hensyn til tidsforbrug og arbejdsindsats (...) har kun toppen af isbjerget været i sigte«, siger Damgaard. Og den forskningstekniske begrundelse kommer også: »Plenumforhandlingerne er imidlertid den eneste komplet registrerede form for parlamentarisk aktivitet« (Damgaard, 1977a, p.206).

Men også af en anden grund vil den forfatningsretlige ramme om det levende forfatningsliv have en selvstændig interesse for politologen. Årsagen er, hvad enhver ved avislæsning kan overbevise sig om, at den forfatningsretlige ramme i det praktiske politiske liv har en betydelig symbolværdi. Forfatningen repræsenterer en række grundlæggende værdier, som det i den politiske debat giver styrke at kunne henvise til i argumentationen for egne synspunkter. De grundlæggende værdier, som forfatningen udtrykker, vil derfor også være en naturlig del af de værdier, der for politologen vil være relevante, når han ønsker at vurdere det faktiske forfatningslivs fænomener.

Erik Damgaard er selv inde på dette forhold, når han – åbenbart med en vis ærgrelse – konstaterer, at det i den politiske diskussion giver »en stor argumentationsstyrke at kunne påkalde sig klassikernes autoritet. I den offentlige debat sporer man noget tabuagtigt over begreberne »den lovgivende magt« og »den udøvende magt« i den forstand, at det nærmer sig det blasfemiske at forestille sig dem »blandet sammen«, siger Erik Damgaard. (Damgaard, 1977b, p.235).

Den retlige ramme kan med andre ord siges altid at være relevant for den, der ud fra en politologisk interesse ønsker at studere det faktiske forfatningsliv. Både fordi den for-

fatningsretlige ramme udgør grundlaget for organiseringen af en række helt centrale institutioner i det faktiske forfatningsliv, og fordi den forfatningsretlige ramme i sig selv er forbundet med en betydelig symbolværdi og udtrykker helt grundlæggende samfundsmæssige værdier. Politologen må derfor, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, nødvendigvis interessere sig for juraen.

Men det omvendte er ikke på samme måde tilfældet, og derfor er forholdet mellem fagene for så vidt »asymmetrisk«. Ganske vist kan politologens undersøgelser – som fremhævet tidligere – ofte være af interesse for forfatningsjuristen i dennes bestræbelse på at holde sig orienteret om udviklingen i det faktiske forfatningsliv. Men kun i helt særlige tilfælde vil resultaterne være af direkte retlig relevans. Sådanne tilfælde kan for eksempel tænkes, hvor politologen kortlægger forfatningsnormer af en sådan stabilitet og varighed, at der kan blive tale om anerkendelse af en egentlig sædvaneretsdannelse. Eller hvor det påvises, at sådanne normer ikke kan konstateres.

Med fare for at lægge sig ud med politologerne, kan man derfor, hvis man sætter sagen på spidsen, sige, at det i en snæver faglig forstand snarere er forfatningsretten, der har en væsentlig betydning for statskundskaben, end omvendt. Væsentligere end en polemik om, hvem der har pligt til at orientere sig hos hvem, er imidlertid, at man erkender, at der er tale om to forskellige videnskabelige discipliner, der måske nok i et vist omfang har et fælles emne i form af forfatningslivets foreteelser, men i øvrigt adskiller sig meget væsentligt i de spørgsmål, de stiller til dette emne, de metoder, de anvender, og den faglige tradition, de refererer til.

Parlamentariske normer

Som nævnt kan der for så vidt angår kortlægningen af forfatningsnormer af en vis stabilitet og varighed tænkes at være en vis fælles arbejdsmark for de to fag. I kraft af læren om forfatningsretlige sædvaner gør den forfatningsretlige retskildelære plads for, at forfatningslivets politiske praksis kan medføre forfatningsretlige nydannelser uafhængigt af formelle grundlovsændringer. Et klassisk eksempel er parlamentarismens gennembrud som forfatningsretlig sædvane, efter at den i 1901 var blevet anerkendt som i hvert fald en praktisk-politisk norm³.

I hvilket omfang der er noget særligt at opdyrke på denne fælles arbejdsmark afhænger på det principielle plan af, hvilken udformning og rolle det forfatningsretlige sædvanebegreb bør gives. Dette spørgsmål, der er af teoretisk-metodisk forfatningsretlig karakter, skal ikke behandles nærmere her⁴. På det mere praktiske plan afhænger betydningen af den fælles arbejdsmark af, hvorvidt de forfatningsnormer, som politologer kortlægger, kan forventes at have forfatningsretlig interesse.

Systematisk kortlægning af parlamentariske normer kan næppe siges at have været et betydeligt politologisk forskningsfelt. I forbindelse med de noget specielle parlamentariske forhold under firkloverregeringen synes interessen for spørgsmålet dog at være øget (se for eksempel Damgaard, 1987a og 1987b).

De seneste års mest systematiske og udførlige politologisk-historiske undersøgelser af et parlamentarisk normsæt, finder man hos Erik Rasmussen i afhandlingen »Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser« fra 1985 (Rasmussen, 1985). Afhandlingen er et eksempel på, at politologiske forskningsresultater principielt kan have direkte relevans for forfat-

ningsretten og illustrerer samtidig, hvorfor de sjældent vil have det.

Erik Rasmussen gennemgår i sin afhandling 90 års praksis, fra 1894-forliget frem til 1984, vedrørende folketingets endelige vedtagelse af finanslovsforslagene. Det primære formål er dels at drøfte, om der har dannet sig parlamentariske normer vedrørende partiernes finanslovsadfærd; dels at analysere 1983-situationen, hvor finanslovsforslaget blev nedstemt, for at søge belyst, om der med Socialdemokratiets nej til finansloven er sket et normbrud, sådan som det blev påstået i den politiske debat.

Erik Rasmussens konklusion vedrørende det første spørgsmål er klar. Siden århundredets begyndelse har der udviklet sig en parlamentarisk norm, som tilsiger »ansvarlige« partier uanset deres stilling til en siddende regering at stemme ja, også selv om de er uenige i væsentlige dele af finanslovsforslagets indhold (Rasmussen, 1985, p.108).

Denne parlamentariske norm har dog det »kvalificerende tillæg«, at den ikke er til hinder for, at en regering, som har søgt sit flertal til anden side, men ikke har det i orden, kan fældes ved en finanslovsafstemning, uden at et parti dermed handler uansvarligt (Rasmussen, 1985, p.111). Det var det, der skete i 1929, var ved at ske i 1967, og som Socialdemokratiet primært begrundede sin finanslovsforkastelse i 1983 med.

Det nye i 1983-situationen var alene, konstaterer Erik Rasmussen, at Socialdemokratiet tillige motiverede sin afstemningsadfærd med, at det ikke havde haft en efter egen opfattelse rimelig indflydelse på finanslovsforslagets indhold (Rasmussen, 1985, p. 112f.). Eller som Erik Rasmussen skriver: »Det nye ved 1983-situationen var altså ikke at et »ansvarligt« parti benyttede en gunstig lejlighed til at bringe en regering i mindretal,

men at det begrundede sin afstemning også med utilfredshed med finanslovsforslagets indhold. Det var i den forstand Socialdemokratiet afveg fra »ansvarlige« partiers hævdede praksis, den parlamentariske norm som finanslovspartierne så ihærdigt beholdt det« (Rasmussen, 1985, p.113f.)

Erik Rasmussen slutter afhandlingen af med at overveje de konstitutionelle konsekvenser af denne særlige omstændighed ved 1983-situationen (Rasmussen, 1985, pp.114-118). Normbruddet peger efter Erik Rasmussens opfattelse i retning af en konstitutionel forandring, som kan få langtrækkende konsekvenser, og han konkluderer: »Hvis en egentlig mindretalsregering ikke mere tør regne med sluttelig vedtagelse af et finanslovsforslag som er tilvejebragt med skiftende flertal, vil en sådan regerings muligheder for at styre være betydelig svækket« (Rasmussen, 1985, p.117).⁵

Hvilken betydning har nu disse resultater set fra en forfatningsretlig synsvinkel? I snæver retlig forstand formentlig kun den negative, at ingen i folketinget ses at have hævdet – hvad Erik Rasmussen da også selv pointerer (Rasmussen, 1985, p.60) – at Socialdemokratiets normbrud i 1983 skulle være retsstridigt. (Fornylig har undervisningsminister Bertel Haarder dog ytret sig i den retning)⁶.

Blandt forfatningslivets aktører er der således ikke tale om, at man opfatter den faste parlamentariske norm som et retligt fænomen. Den af Erik Rasmussen konstaterede faste parlamentariske norm kan derfor nok klassificeres som en sædvane, men ikke som en retssædvane – i hvert fald ikke, hvis man vil gøre brug af det klassiske retssædvanebegreb, der ud over konstateringen af en regelmæssig faktisk adfærd lægger afgørende vægt på aktørernes egen retsopfattelse.

Forfatningsretligt er dette ikke noget overra-

skende resultat. Ingen ses i den forfatningsretlige litteratur at have hævdet, at der skulle eksistere nogen retlig forpligtelse til at stemme for finansloven. Forfatningsrettens problem i relation til finanslovsforkastelse er et andet. Nemlig det – ud fra en praktisk-politisk synsvinkel – måske noget subtile spørgsmål om, hvorvidt en finanslovsforkastelse skal ligestilles med et mistillidsvotum og derfor må medføre en retlig pligt for regeringen til at gå af eller udskrive nyvalg. Det spørgsmål giver Erik Rasmussens afhandling intet svar på af den simple grund, at spørgsmålet ikke er relevant for den opgave, Erik Rasmussen har stillet sig, nemlig at undersøge om Socialdemokratiets finanslovsforkastelse betød et parlamentarisk normbrud, som hævdet fra mange sider i den politiske debat.

Erik Rasmussens afhandling illustrerer på denne måde også, at en undersøgelse, der tager udgangspunkt i en primært politologisk relevant problemstilling, kun kan forventes at medføre resultater af direkte retlig relevans i det omfang, den formulerede problemstilling også indeholder et retligt relevant spørgsmål. Da de retlige normer som tidligere nævnt kun udgør en meget beskedne del af de normer, der kan have statskundskabens interesse, og da politologen i sin problemstilling ikke er bundet af retlige relevanskriterier, kan dette kun sjældent forventes at være tilfældet.⁷

Konklusion

Analysen af forholdet mellem forfatningsretlig og politologisk fremstilling vidner om, at Alf Ross' påstand om statskundskabens betydning for statsforfatningsretten – når den læses som en påstand om, at statsforfatningsretten i sin retlige analyse kan hente væsentlig støtte i statskundskaben – ikke er rigtig.

Meget synes til gengæld at tale for, at politologen, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, af videnskabeligt-faglige grunde nødvendigvis må orientere sig hos juristen. Politologen kan nemlig ikke negligere den retlige ramme om det politiske liv. Både fordi den forfatningsretlige ramme strukturerer og præger den politiske praksis, og fordi den forfatningsretlige ramme i sig selv har en betydelig symbolværdi og udtrykker helt grundlæggende samfundsmæssige værdier. Sat på spidsen kan man derfor sige, at det i en snæver faglig forstand snarere er forfatningsretten, der har en væsentlig betydning for statskundskaben, end omvendt.

Ikke mindst Erik Rasmussen har understreg- et betydningen af, at man klargør, under hvilken synsvinkel man studerer forfatningslivets fænomener. I sin afhandling om statslåns- krisen i 1919 gør han det også klart, at han ikke drøfter spørgsmålet om folketings- parlamentarismen under en juridisk, men under en politisk synsvinkel (Rasmussen, 1957, p.108f.). Alligevel undlader han ikke, trods en konstatering af, at parlamentarismen allerede i tiden omkring statslåns- krisen var almindeligt anerkendt »selv fra statsrets- kyndig side«, i en note og uden nærmere argumentation at tilslutte sig det synspunkt, at statsretskyndige i et land med en skreven for- fatning angiveligt skulle være tilbøjelige til at udlægge et politisk system, »som eksiste- rer på papiret men ikke i virkeligheden« (Rasmussen, 1957, p.108).

Denne tendens til uden nærmere argumen- tation at beskyldte den forfatningsretlige teo- ri for at overse det faktiske forfatningsliv genfindes i Erik Rasmussens nyligt publice- rede anmeldelse af Jørgen Albæk Jensens afhandling om parlamentarismens statsretli- ge betydning (Rasmussen, 1989b). Erik Ras- mussen understreger indledningsvis i anmel- delsen, at han ikke føler sig beføjet til at tage stilling til den forfatningsretlige »polemik«

om de politiske normers statsretlige status. Når han ser på afhandlingen »qua politolog« finder han, at det er bemærkelsesværdigt, at afhandlingen ikke inddrager den politologiske litteratur. Erik Rasmussen argumenterer imidlertid ikke for, hvilken betydning en sådan inddragelse ville have haft for besvarelsen af den retlige problemstilling, Albæk Jensen behandler.

Kun i en enkelt henseende uddyber Erik Rasmussen sin kritik, idet han påpeger, at Albæk Jensen, hvis han havde været opmærksom på Erik Rasmussens foran drøftede afhandling om finanslovsforkastelse, ville have vidst, at finanslovsafstemninger i hele tidsrummet 1920-1983 ikke har været betragtet som tillidsafstemninger⁸.

Forfatningsretligt kan der, som jeg har argumenteret for i bogen »Forfatningsretten og det levende liv«, fremføres gode grunde, der taler imod Albæk Jensens synspunkt om, at finanslovsforkastelse statsretligt bør ligestilles med et mistillidsvotum (Christensen, 1990, p.193f.). Erik Rasmussen har imidlertid ikke med sin påvisning af, at stemmeafgivning for finanslovsforslaget ikke kan tolkes som udtryk for en tillidserklæring til den siddende regering, givet noget svar på, hvorvidt finanslovsforkastelse statsretligt må forstås som en mistillidserklæring. Som der blev redegjort for i analysen ovenfor, har Erik Rasmussen slet ikke dette spørgsmål til drøftelse.

Max Sørensen påpeger, måske med en anelse ironi, i sin forfatningsret, at en samlet behandling af forfatningslivets fænomener har »åbenbare fordele«, hvis formålet er »at give en fremstilling som led i en almindelig samfundslære for at opdrage elever til aktivt interesserede samfundsborgere. Hvis formålet derimod er en videnskabelig skoling, er en opdeling at foretrække på grund af de forskellige discipliners forskellige videnskabelige metode« (Sørensen, 1973, p.19).

Analysen af forholdet mellem forfatningsretlig og politologisk fremstilling vidner om fagopdelingens hensigtsmæssighed i en videnskabelig sammenhæng. Netop erkendelsen af den væsentlige forskel i de synsvinkler, forfatningsretten og statskundskaben anlægger, er afgørende for forståelse af, hvilken forbindelse der kan etableres mellem de to discipliner. Som påpeget er det givet, at statskundskaben må interessere sig for de forfatningsretlige normer i det omfang, de motiverer politisk adfærd. Det er også givet, at forfatningsjuristen på sin side må følge med i det faktiske forfatningsliv, hvis han vil vide, hvor de praktisk relevante problemstillinger ligger, og hvis han vil forstå de forfatningsretlige reglers funktion i forfatningslivet.

Men meget længere rækker de »åbenbare fordele« ved en samlet behandling af forfatningslivets fænomener næppe. Dertil er forskellen i den anlagte synsvinkel på disse fænomener for stor, og faren for faglig forfladigelse for nærliggende, hvad Max Sørensen måske også antyder med sin modstilling af videnskabelig skoling og almindelig samfundslære.

Da en meget stor del af dagligdagens forfatningsmæssige fænomener ikke er af retlig karakter, kan det naturligvis ikke bebrejdes den forfatningsretlige teori, at den ikke er i stand til at give nogen dækkende eller fyldestgørende beskrivelse af den forfatningsmæssige virkelighed. Beskyldninger mod den forfatningsretlige teori for at overse det faktiske forfatningsliv eller for ikke at give et billede af dette, der svarer til »virkeligheden« får, når dette ikke erkendes, noget forfejlet over sig.

En påstand, som den Erik Rasmussen fremfører, om at statsretsteoretikerne for statsrettens skyld bør skaffe sig det bedst mulige kendskab til foreliggende politologisk og hi-

storisk litteratur, før de skriver, er så generel, at den er uden større interesse for en fornuftig drøftelse af forholdet mellem forfatningsretlig og politologisk analyse. En kritik af den forfatningsretlige teori for ikke at holde sig orienteret om det levende forfatningsliv fordrer, hvis den skal have interesse, at man er villig og i stand til at argumentere for, hvor teorien har forsyndet sig ved ikke at inddrage det levende forfatningslivs erfaringer i fremstillingen.

Blot at postulere, at statsretsteoretikere må skaffe sig det bedst mulige kendskab til foreliggende politologisk og historisk litteratur, som Erik Rasmussen gør det, eller som Alf Ross uden nærmere dokumentation at hævde, at statskundskaben er af væsentlig betydning for forfatningsretten, er mere egnet til at skabe forvirring end afklaring af, hvorledes der mellem forfatningsretten og statskundskaben kan etableres en frugtbar drøftelse af spørgsmål af fælles interesse.

Noter

*) Jens Peter Christensen er født 1956 og ansat som lektor ved Institut for Offentlig Ret ved Aarhus Universitet. Har tidligere været ansat som adjunkt ved Institut for Statskundskab og har i nogle år arbejdet i Undervisningsministeriets ledelsessekretariat. Erhvervede i april 1990 den juridiske licentiatgrad med bogen »Forfatningsretten og det levende liv«, som i foråret er udkommet på Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

1. En mere omfattende diskussion af emnet findes i kapitel 6 i min bog »Forfatningsretten og det levende liv«. Se: Christensen, 1990.
2. En systematisk undersøgelse af profilen i de seneste års politologiske forskning er foretaget af Peter Nannestad for årene 1960-1975 (Nannestad, 1977). Også Kjell A. Eliassens og Mogens N. Pedersens artikel »Omkring studiet af nogle centrale politiske institutioner i Danmark: Et skandinavisk perspektiv« skrevet i

anledning af 25-året for statskundskabsstudiets etablering giver et bidrag til belysning af fagets forskningsprofil (Eliassen & Pedersen, 1984).

3. Den nyeste undersøgelse af dette emne findes hos Koch, 1990.
4. Spørgsmålet er diskuteret udførligt i afsnit 7.6. i »Forfatningsretten og det levende liv« (Christensen, 1990, pp.229ff.) samt i artiklen »Sædvane og forfatningsret« i Ugeskrift for Retsvæsen (Christensen, 1990a).
5. Erik Rasmussen har siden fulgt sin afhandling op med en undersøgelse af partiernes adfærd ved den endelig afstemning om finansloven i årene 1985 til 1988. Hans konklusion er, at den tidligere parlamentariske norm, som tilsagde »ansvarlige« partier at stemme for finanslovsforslaget, uden at de derved på nogen måde udtrykte tillid til regeringen eller tog noget medansvar for dens finanslov, nu må antages at have mistet næsten al betydning (Rasmussen, 1989a).
6. I sin nyligt udkomne bog »Grænser for politik«, skriver undervisningsminister Bertel Haarder, at den nye praksis vedrørende finanslovsafstemningen betyder, at vedtagelsen af finansloven ved 3. behandlingen er blevet gjort til en tillidsafstemning, »hvor regeringen skal have et tillidsvotum fra et flertal i Folketinget. Og det er helt i modstrid med den parlamentarisme, der er nedfældet i Grundlovens §15« (Haarder, 1990, p.78). Denne påstand om grundlovsstridighed er åbenbart forkert. For afstemningen om finansloven gælder det som for afstemninger om andre love, at ingen kan tilpligtes at stemme for. Får finanslovsforslaget ved den endelige afstemning et flertal imod sig, har regeringen pligt til at gå af, såfremt oppositionen giver klart udtryk for, at finanslovsforkastelsen er ment som et mistillidsvotum. Det er i al enkelhed de grundlovmæssige regler om det komplicerede politiske spil, der de seneste år har udviklet sig i forbindelse med den endelige afstemning om finansloven. Bertel Haarder blander i sin vurdering af denne udvikling jura og politik sammen på en måde, som forplumrer problemstillingens politiske karakter.
7. Erik Rasmussen anfører i sin anmeldelse af min bog, at jeg skulle have givet udtryk for, at

hans undersøgelse ikke indeholder noget retligt relevant spørgsmål og påpeger på denne baggrund, at hans undersøgelse dette til trods indeholder et retligt relevant resultat. Dette fører ham til at fastslå, at den af mig hævdede opfattelse, hvorefter politologiske undersøgelser kun kan have direkte retlig relevans, for så vidt deres formulerede problemstilling også indeholder et retligt relevant spørgsmål, »ikke altid holder stik« (Rasmussen, 1990, p.381f). Hertil er at sige, at jeg ikke i min bog har givet udtryk for, at Erik Rasmussens undersøgelse ikke indeholder noget retligt relevant spørgsmål. Tværtimod påpeger jeg – som også her i artiklen – at spørgsmålet om, hvorvidt der har dannet sig faste parlamentariske normer, er et spørgsmål, der har retlig relevans i kraft af læren om forfatningsretlige sædvaner (Christensen, 1990, p.169f.). Det kan derfor ikke undre, at Erik Rasmussens undersøgelse indeholder et retligt relevant resultat, sådan som jeg også tydeligt anfører. Det kan – på baggrund af, at Erik Rasmussens centrale problemstilling primært er af politologisk karakter – heller ikke undre, at undersøgelsens resultat kun har begrænset forfatningsretlig interesse. Jeg kan på denne baggrund ikke se rettere, end at Erik Rasmussens undersøgelse i det hele er en glimrende, bekræftende illustration af den af mig hævdede antagelse.

8. Erik Rasmussens kritik udspringer af, at Albæk Jensen i sin konklusion vedrørende de retlige virkninger af finanslovsforkastelse skriver, at hans undersøgelse har bestyrket det synspunkt, at finanslovsafstemninger må betragtes som »tillidsafstemninger« (Albæk Jensen, 1989, p.54f.). Dette er en uheldig formulering af konklusionen, da den undersøgelse, der er foretaget, alene vedrører spørgsmålet om konsekvensen af finanslovsforkastelse, ikke af finanslovsvedtagelse. Af sammenhængen fremgår det imidlertid tydeligt, at Albæk Jensens konklusion alene tager sigte på spørgsmålet om, hvorvidt en finanslovsforkastelse statsretligt er en mistillidsserklæring eller ej.

Litteratur

- Busck, Lars (1977). »Folketingets stående udvalg«, *Juristen og Økonomen*, nr. 6, pp. 125-146.
- Christensen, Jens Peter (1990). *Forfatningsretten og det levende liv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1990a). »Sædvane og forfatningsret«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, pp.321-329.
- Damgaard, Erik (1977a). *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1977b). »Folketingets udvalg og centraladministrationen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, pp.229-237.
- Damgaard, Erik (1987a). »Ændringer i den parlamentariske kultur«, *Politica*, 19. årgang, nr. 3, pp.280-289.
- Damgaard, Erik (1987b). *Træk af dansk parlamentarismes udvikling*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 2. rev. udgave.
- Eliassen, Kjell A. & Mogens N. Pedersen (1984). »Omkring studiet af nogle centrale politiske institutioner i Danmark: Et skandinavisk perspektiv«, *Politica*, 16. årgang, nr. 3, pp. 298-315.
- Haarder, Bertel (1990). *Grænser for politik*, København: Gyldendal.
- Koch, Henning (1990). »Retssædvane eller statskik – kampen om parlamentarismen siden 1901«, *Juristen*, pp.64-79.
- Meyer, Poul (1959). *Politik – Statskundskab i grundtræk*, København: Nyt Nordisk Forlag.
- Meyer, Poul (1962). *Politisk videnskab*, København: Berlinske Forlag.
- Nannestad, Peter (1977). »Political Science in Denmark: Trends of Research 1960-1975«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 12, pp.85-104.
- Rasmussen, Erik (1957). *Statslånskrisen 1919*, Aarhus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ Politik 1*, (2.udg.). København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ Politik 2*, (2.udg.). København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1985). »Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konse-

- kvenser«, *Historie*, 16. bind, hæfte 2, pp.56-118.
- Rasmussen, Erik (1989a). »Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven: Stilfærdig jordsfæstelse af en parlamentarisk norm«, *Politica*, 21. årgang, nr.2, pp.165-173.
- Rasmussen, Erik (1989b). Anmeldelse af Jørgen Albæk Jensen: Parlamentarismens statsretslige betydning, *Politica*, 21. årgang, nr. 4, pp.484-486.
- Rasmussen, Erik (1990). Anmeldelse af Jens Peter Christensen: Forfatningsretten og det levende liv, *Politica*, 22. årgang, nr. 3, pp.380-382.
- Ross, Alf (1980). *Dansk statsforfatningsret*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Sørensen, Max (1973). *Statsforfatningsret*, 2. udg. ved Peter Germer. København: Juristforbundets Forlag.