

Mads H. Qvortrup

Indledning: Udkast til en teori om forfatningsændringer

Politologien har genopdaget studiet af forfatninger, men der findes fortsat få - og i bedste fald - famlende politologiske teorier om, hvorfor og hvornår forfatninger (grundlove) ændres. Artiklen udvikler en skitse til en generel politologisk teori om forfatningsændringer. Der opstilles den hypotese, at forfatningsændringer er en funktion af to faktorer: institutionelle barrierer og politiske incitamenter. Det konkluderes, at Danmarks Riges Grundlov ikke foreløbigt vil blive ændret.

Det fortælles, at Samuel Finer (professor i statskundskab i Oxford i 1970'erne) engang overvejede at dumpe en student, fordi studenten manglede et elementært kendskab til forfatninger. Specialeudtalelsen var skrevet. Det eneste, der manglede, var professorens underskrift. I sidste øjeblik ombestemte han sig. Han bad sekretæren om at rive udtalelsen i stykker. For, som han skulle have sagt, "det kan jo ikke være studentens fejl, at hans professorer ikke har udviklet en teori om forfatninger". Historien fortæller videre, at det var denne episode, der overbeviste Finer om, at han måtte skrive og redigere *Five Constitutions* (1979), en redigeret og kommenteret samling af fem forfatninger.

Finer havde ikke helt ret. Der fandtes politologiske studier af forfatninger (Dicey, 1982). Carl Friedrichs *Constitutional Government and Democracy* (1946) er en klassiker. Det samme kan med rimelighed siges om James Buchanan og Gordon Tullocks studie *The Calculus of Consent* (1962). Men overdrivelser fremmer forståelsen - og overbeviser forlagsredaktører og forskningsrådsmedlemmer. Finer havde grundlæggende ret i, at forfatninger blev stedmoderligt behandlet under behaviorismens periode. For selvom de nævnte værker behandlede forfatningsmæssige problemer, var de primært normative studier med få - om overhovedet nogle - forsøg på at teste hypoteser.

Der er løbet meget vand i stranden siden 1979. Det er igen blevet moderne at studere institutioner og forfatninger. Alene det, at dette temanummer udgives, er et bevis på, hvor meget tingene har ændret sig. Selv tidligere behaviorister synes at acceptere, at "institutions matter". Den nye interesse for forfatninger - og erkendelsen af deres betydning - har i de senere år ført til udgivelsen af flere væsentlige politologiske værker. Jan-Erik Lanes *Constitutions and Political Theory* (1996), Dennis C. Muellers *Constitutional Democracy* (1996), Giovanni Sartoris *Comparative Constitutional Engineering* (1994), Bogdanor, Rudden og Finers *Comparing Constitutions* (1995), og Arend Lijpharts *Patterns of Democracy* (1999) er alle fremragende eksempler på politologiske værker om forfatninger. De beviser, at studiet af forfatninger ikke er monopoliseret af jurister.

Nærværende temanummer rummer artikler, som på forskellig vis behandler de samme temaer som de internationale skrifter. Peter Kurrild-Klitgaards indlæg

Mads H. Qvortrup

Indledning: Udkast til en teori om forfatningsændringer

Politologien har genopdaget studiet af forfatninger, men der findes fortsat få - og i bedste fald - famlende politologiske teorier om, hvorfor og hvornår forfatninger (grundlove) ændres. Artiklen udvikler en skitse til en generel politologisk teori om forfatningsændringer. Der opstilles den hypotese, at forfatningsændringer er en funktion af to faktorer: institutionelle barrierer og politiske incitamenter. Det konkluderes, at Danmarks Riges Grundlov ikke foreløbigt vil blive ændret.

Det fortælles, at Samuel Finer (professor i statskundskab i Oxford i 1970'erne) engang overvejede at dumpe en student, fordi studenten manglede et elementært kendskab til forfatninger. Specialeudtalelsen var skrevet. Det eneste, der manglede, var professorens underskrift. I sidste øjeblik ombestemte han sig. Han bad sekretæren om at rive udtalelsen i stykker. For, som han skulle have sagt, "det kan jo ikke være studentens fejl, at hans professorer ikke har udviklet en teori om forfatninger". Historien fortæller videre, at det var denne episode, der overbeviste Finer om, at han måtte skrive og redigere *Five Constitutions* (1979), en redigeret og kommenteret samling af fem forfatninger.

Finer havde ikke helt ret. Der fandtes politologiske studier af forfatninger (Dicey, 1982). Carl Friedrichs *Constitutional Government and Democracy* (1946) er en klassiker. Det samme kan med rimelighed siges om James Buchanan og Gordon Tullocks studie *The Calculus of Consent* (1962). Men overdrivelser fremmer forståelsen - og overbeviser forlagsredaktører og forskningsrådsmedlemmer. Finer havde grundlæggende ret i, at forfatninger blev stedmoderligt behandlet under behaviorismens periode. For selvom de nævnte værker behandlede forfatningsmæssige problemer, var de primært normative studier med få - om overhovedet nogle - forsøg på at teste hypoteser.

Der er løbet meget vand i stranden siden 1979. Det er igen blevet moderne at studere institutioner og forfatninger. Alene det, at dette temanummer udgives, er et bevis på, hvor meget tingene har ændret sig. Selv tidligere behaviorister synes at acceptere, at "institutions matter". Den nye interesse for forfatninger - og erkendelsen af deres betydning - har i de senere år ført til udgivelsen af flere væsentlige politologiske værker. Jan-Erik Lanes *Constitutions and Political Theory* (1996), Dennis C. Muellers *Constitutional Democracy* (1996), Giovanni Sartoris *Comparative Constitutional Engineering* (1994), Bogdanor, Rudden og Finers *Comparing Constitutions* (1995), og Arend Lijpharts *Patterns of Democracy* (1999) er alle fremragende eksempler på politologiske værker om forfatninger. De beviser, at studiet af forfatninger ikke er monopoliseret af jurister.

Nærværende temanummer rummer artikler, som på forskellig vis behandler de samme temaer som de internationale skrifter. Peter Kurrild-Klitgaards indlæg

lægger sig op ad den nyeste public choice forskning om forfatningers betydning. Ditlev Tamm diskuterer en række af de temaer, som er slået an af Bogdanor, Rudden og Finer (1995). Jan-Erik Lane fortsætter - og opdaterer - sine overvejelser fra *Constitutions and Political Theory* med en artikel om den marginale nytte af forfatningsændringer, og Jørgen Elklit reflekterer over mulige ændringer af Folketingsvalgloven. Selv vil jeg indledningsvis præsentere en skitse til en generel teori om forfatningsændringer.

Politologiske grundlovsforskere mangler ikke forbilleder. Aristoteles' *Politik* - rimeligvis verdens første afhandling om komparativ politik - handlede fortrinsvis om forfatninger. Det samme kan siges om Platons *Staten*. John Locke diskuterede den ideale forfatning i *Two Treatises on Government* og Jean-Jacques Rousseaus skrev som bekendt en bog med titlen *Projet de Constitution pour la Corse*. Disse skrifter handlede i vid udstrækning om de samme temaer, som optager moderne politologiske forfatningsforskere. Aristoteles behandlede, hvordan forfatninger fungerede, og Rousseau og Locke skrev om, hvordan man, givet menneskets natur, kunne udforme forfatninger.

Forfatningsændringer

Men klassikerne skrev også om et tema som i vid udstrækning synes at være overset i moderne forfatningsforskning (med Lanes indlæg i nærværende nummer som en mulig undtagelse); nemlig hvornår forfatninger ændres.

Det sidste spørgsmål er i stigende grad aktuelt. Flere landes forfatninger bliver ændret i disse år (der er blevet gennemført forfatningsændringer i både England og Frankrig i 2000), og i Danmark førte Grundlovsjubilæet i 1999 til en fornyet debat om grundlovsændringer (jf. Jørgen Elklit og Ditlev Tamms artikler). Men der skete ingen grundlovsændring i Danmark. Hvorfor? Det er det ubesvarede spørgsmål. Hvorfor er den tyske *Grundgesetz* blevet ændret mere end 100 gange siden 1950, mens Danmarks Riges Grundlov er forblevet uændret siden 1953? De følgende sider er et forsøg på at bidrage til en besvarelse af dette spørgsmål.

Politologien er en empirisk disciplin. Vort fag har siden Aristoteles taget sit udgangspunkt i empiriske generalisationer. Der er ingen grund til at bryde med denne tradition. Et svar på ovennævnte spørgsmål må derfor tage sit udgangspunkt i empiriske generalisationer fra sammenlignelige cases (lande) (Peters, 1999: kap II).

Institutionelle faktorer

At nogle forfatninger ændres oftere end andre kan skyldes simple institutionelle faktorer, især ændringsproceduren. At den tyske grundlov er blevet ændret over 100 gange siden 1949, kan skyldes manglende institutionelle barrierer, som gør ændringer politisk smertefrie. Den tyske grundlov kan ændres ved 2/3 flertal i parlamentets to kamre (Artikel 79). Forfatninger skal ikke ratificeres gennem folkeafstemninger. Det gør det relativt let at ændre forfatningen.

Den danske ændringsprocedure er anderledes besværlig. Grundlovens §88 taler for sig selv:

Vedtager folketinget et forslag til ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketing. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov (§ 88).

Baseret på disse iagttagelser kunne man opstille den simple hypotese, at forfatningsændringer er en omvendt funktion af antallet af institutionelle barrierer. Dvs. jo vanskeligere det er at ændre forfatningen, desto sjældnere ændres forfatningen. Denne hypotese er blevet videreudviklet af den amerikanske politolog, D.S. Lutz - en af de få politologer, som har beskæftiget sig med forfatningsændringer. Lutz skriver, "the more difficult the amendment process, the lower the amendment rate, and the easier the amendment process, the higher the amendment rate" (Lutz, 1994: 358).

Denne - næsten pinligt indlysende - hypotese synes bekræftet af ovennævnte sammenligning mellem Danmark og Tyskland. Men en egentlig test kræver mere end en sammenligning mellem to cases. Et egentligt komparativt studie kræver en sammenligning af flere cases. Et præliminært forsøg på en sådan sammenligning kan tage sit udgangspunkt i det kvantitative mål for institutionelle barrierer som er opstillet af Andreas Busch (2000: 50). Det må dog nævnes, at Buschs mål lider af en række metodiske problemer, blandt andet mangler der en klar definition af, hvad han forstår ved institutionelle barrierer. Det er således mærkværdigt, at Busch placerer Danmark så relativt langt oppe i sin tabel. Disse og andre forhold kræver et nærmere studium - og evt. udviklingen af et alternativt og mere gennemskueligt indeks. Vi kan alligevel sammenligne Buschs indeks med det gennemsnitlige antal forfatningsændringer pr. år, og dermed teste Lutz' hypotese om, at forfatningsændringer er en omvendt funktion af antallet af institutionelle barrierer.

Lutz har fat i noget rigtigt, som tabellen viser, men hans model holder ikke helt. Nogle lande burde - teoretisk set - have ændret deres forfatninger mere ofte, men har ikke gjort det. Dette resultat kan virke overraskende for teoretikeren, men ikke for empirikeren. For forfatningsændringer er - som en hurtig historisk gennemgang ville vise - ikke kun en funktion af ændringsproceduren. Ændringsproceduren er kun en relevant faktor, når der er opnået politisk enighed om, at en forfatningsændring - eller -tilføjelse - er nødvendig eller ønskværdig.

Et udkast til en politologisk teori om forfatningsændringer må derfor indeholde et mål for, hvilke faktorer der kan tilskynde til en sådan enighed om, at en forfatningsændring er nødvendig. En model for forfatningsændringer må således inkorporere overvejelser om incitamentsstrukturen under en given forfatning.

Incitament

En komplementerende hypotese kunne lyde således: Hvis de "relevante" politiske partier - i Sartorisk betydning (Sartori, 1976) - kan drage fordel af en given

Tabel 1. Buschs Indeks

Land	Institutionelle barrierer	Antal årlige ændringer
New Zealand	0,5	13,4
Østrig	0,8	6,3
Portugal	0,8	6,6
Sverige	1,4	4,7
Tyskland	1,6	2,9
Grækenland	1,8	1,3
Luxembourg	1,8	1,8
Finland	2,3	0,8
Frankrig	2,5	0,2
Danmark	2,7	0,1
Island	2,7	0,2
Belgien	2,8	2,3
Irland	3,0	0,5
Japan	3,1	0,0
Norge	3,3	1,1
Italien	3,4	0,2
Spanien	3,6	0,2
Australien	4,6	0,1
Schweiz	4,7	0,8
USA	5,1	0,1

Baseret på Busch (2000).

forfatning, for eksempel et valgssystem, er det usandsynligt, at disse vil foreslå forfatningsændringer.

Storbritannien er et nærliggende eksempel. Begge de relevante partier, Labour og The Tories havde interesse i at bevare det eksisterende valgssystem, baseret på flertalsvalg i enkeltmandskredse, indtil 1980'erne. Dette system sikrede stort set, at de to partier med jævne mellemrum kom til magten. Fordi den britiske forfatning (sic!) kan ændres med simpelt flertal i Parlamentet, blev den ikke ændret på dette punkt. Partierne havde ikke incitament til at ændre systemet. Dette ændrede sig under 18 års uafbrudt konservativt styre. De konservative vandt fire valg uden nogensinde at vinde mere end 43 pct. af stemmerne. Denne uforholdsmæssige fordel for de konservative ændrede Labours incitament og interesse for forandringer. Institutioner som engang blev opfattet som neutrale, opfattede Labour nu som givende modparten en uforholdsmæssig fordel.

Med disse overvejelser om incitamentsstrukturen kan vi opstille en fire-felts tabel for forfatningsændringer. Grundlæggende drejer det sig om to dimensioner: høje/lave institutionelle barrierer og højt/lavt incitament for forandringer. Figur 1 viser kombinationerne og giver eksempler på forekomsterne.

Den største sandsynlighed for forfatningsændringer findes ved *Højt incitament/Lave barrierer*. Tyskland umiddelbart efter 1989 er et eksempel herpå.

Figur 1. Institutionelle barrierer/Politisk incitament

Højt incitament/Høje barrierer: Danmark 1936-1953	Højt incitament/Lave barrierer: Tyskland 1989-
Lavt incitament/Høje barrierer: Danmark 1953-	Lavt incitament/Lave barrierer: Storbritannien 1997-

Den tyske genforening skabte en række nye problemer i forbundsrepublikken. Disse problemer krævede en række forfatningsændringer - som ikke truede de eksisterende partiers magt. Der blev således foretaget omkring 30 mere eller mindre gennemgribende forfatningsændringer i perioden umiddelbart efter den tyske genforening. Lave institutionelle barrierer sammen med et stort incitament for forandringer skabte mange forfatningsændringer.

Situationen i Danmark mellem 1936 og 1953 var en anden. Danmark falder - i denne periode - i kategorien *Højt incitament/Høje barrierer*. Da Socialdemokratiet og Det radikale Venstre i 1936 fik flertal i begge Rigsdagens kamre, fik også de borgerlige partier et incitament til at indføre nye begrænsninger på regeringens magtbeføjelser (Qvortrup, 2000). Incitamenterne til forandringer var betydelige, ikke mindst fordi De radikale ønskede en mere ligelig magtfordeling, mens Socialdemokratiet ideologisk var tilhængere af en forfatningsændring. De institutionelle barrierer var imidlertid også betydelige; 45 pct. af de stemmeberettigede skulle stemme for en forfatningsændring. Det mislykkedes i 1939. En forfatningsændring lykkedes først i 1953 - ved at gøre afstemningen til en afstemning om kvindelig arvefølge.

Storbritannien befandt sig i perioden inden 1970'erne i kategorien lavt incitament/lave institutionelle barrierer. Dette ændrede sig i 1980'erne og 1990'erne. Meget tyder på, at Storbritannien nu igen er faldet tilbage til denne position. Med selvstyre til Skotland (og delvist Wales), afskaffelsen af adeliges vetoret i overhuset og indførelsen af et Charter for Menneskerettigheder (the Human Rights Act 1998) har Labour ikke længere noget incitament til at foretage forfatningsændringer, især ikke nu, hvor det viser sig, at Labour kan drage den samme nytte af valgsystemet som de konservative kunne i 1980'erne. Udsigten til flere forfatningsændringer i Storbritannien er begrænset.

Danmark befinder sig i øjeblikket i kategorien lavt incitament/høj barriere. Derfor faldt alle forsøg på en ændring af grundloven til jorden. De "relevante" partier i Danmark har ikke noget incitament til forandringer. Og en given forfatningsændring (for eksempel en ændring af § 20 om brugen af folkeafstemninger for eksempel i forbindelse med suverænitetsafgivelse til EU) vil på grund af den høje institutionelle barriere ikke kunne gennemføres.

Konklusion

En af politologiens fornemste opgaver qua videnskab er at kunne foretage forudsigelser - om end disse aldrig kan opnå den samme præcision som i den klassiske fysik. Ovennævnte firefeltstabel kan give os et kvalificeret bud på, hvornår

forfatningsændringer vil blive gennemført (om end begrebet incitament kræver en mere præcis definition). Modellen kan forklare, hvorfor for eksempel Niels Helveg Petersens forslag til en Grundlovsændring faldt til jorden, ligesom modellen kan forklare de hyppige forfatningsændringer i Tyskland.

Denne model er dog stadig rudimentær. Begreberne må præciseres. Men konkluderende kan det konstateres, at forfatningsforandringer er en positiv funktion af "incitamentsstrukturen" og en negativ funktion af antallet af institutionelle barrierer.

En fremtidig model må nødvendigvis opstille bedre - dvs. kvantificerbare - mål for disse variabler. Resultatet af dette arbejde vil dog ikke ændre konklusionen: At grundlove kun ændres, hvis der er tvingende grunde hertil. Disse tvingende grunde eksisterer ikke i Danmark - og der er ikke udsigt til at sådanne tvingende grunde opstår. Danmarks Riges Grundlov vil ikke blive ændret i de næste mange år.

Litteratur

- Bogdanor, Vernon, Bernard Rudden og Samuel Finer (1995). *Comparing Constitutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James og Gordon Tullocks (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Busch, Andreas (2000). "The Grundgesetz after 50 Years: Analysing Changes in the German Constitution", *German Politics*, Vol. 9, pp. 41-60.
- Dicey, A.V. (1982). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Finer, Samuel (1979). *Five Constitutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Friedrich, Carl J. (1950). *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston: Ginn.
- Lane, Jan-Erik (1996). *Constitutions and Political Theory*, Manchester: Manchester University Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Lutz, D.S. (1994). "Toward a Theory of Constitutional Amendment", *American Political Science Review*, Vol. 88, pp. 355-370.
- Muellers, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1999). *Comparative Politics*, London: Macmillan.
- Qvortrup, Mads (2000). "Checks and Balances in a Single Chamber Parliament", *Legislative Studies Quarterly* Vol. 6, No. 3, pp. 15-27.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering*, London: Macmillan.

forfatningsændringer vil blive gennemført (om end begrebet incitament er krævet en mere præcis definition). Modellen kan forklare, hvorfor for eksempel Niels Helveg Petersens forslag til en Grundlovsændring faldt til jorden, ligesom modellen kan forklare de hyppige forfatningsændringer i Tyskland.

Denne model er dog stadig rudimentær. Begreberne må præciseres. Men konkluderende kan det konstateres, at forfatningsforandringer er en positiv funktion af "incitamentsstrukturen" og en negativ funktion af antallet af institutionelle barrierer.

En fremtidig model må nødvendigvis opstille bedre - dvs. kvantificerbare - mål for disse variabler. Resultatet af dette arbejde vil dog ikke ændre konklusionen: At grundlove kun ændres, hvis der er tvingende grunde hertil. Disse tvingende grunde eksisterer ikke i Danmark - og der er ikke udsigt til at sådanne tvingende grunde opstår. Danmarks Riges Grundlov vil ikke blive ændret i de næste mange år.

Litteratur

- Bogdanor, Vernon, Bernard Rudden og Samuel Finer (1995). *Comparing Constitutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James og Gordon Tullocks (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Busch, Andreas (2000). "The Grundgesetz after 50 Years: Analysing Changes in the German Constitution", *German Politics*, Vol. 9, pp. 41-60.
- Dicey, A.V. (1982). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Finer, Samuel (1979). *Five Constitutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Friedrich, Carl J. (1950). *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston: Ginn.
- Lane, Jan-Erik (1996). *Constitutions and Political Theory*, Manchester: Manchester University Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Lutz, D.S. (1994). "Toward a Theory of Constitutional Amendment", *American Political Science Review*, Vol. 88, pp. 355-370.
- Muellers, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1999). *Comparative Politics*, London: Macmillan.
- Qvortrup, Mads (2000). "Checks and Balances in a Single Chamber Parliament", *Legislative Studies Quarterly* Vol. 6, No. 3, pp. 15-27.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering*, London: Macmillan.