

Rasmus Grønved Nielsen (red.)

Poul Andersen,
forvaltningsretten og
retsvidenskaben

100-året for en disputats



Djøf Forlag
2024

Poul Andersen og statsretten

En friretlig traditionalist

Af højesteretspræsident, dr.jur. Jens Peter Christensen

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----|
| 1. Poul Andersens bidrag til statsretten | 397 |
| 2. Lidt om Alf Ross | 399 |
| 3. Poul Andersen og statsrettens metodiske spørgsmål | 400 |
| 3.1. Om statsrettens (manglende) metodiske særtræk | 400 |
| 3.2. Om statsrettens retskilder | 402 |
| 3.3. Om betydningen af forfatningens ideologiske forudsætninger | 404 |
| 4. Poul Andersens konkrete grundlovsfortolkning | 404 |
| 4.1. Forholdet mellem de øverste statsorganer og grundlovens § 3 | 405 |
| 4.2. Det parlamentariske princip og samspillet mellem regering og folketing | 406 |
| 4.3. Domstolenes prøvelsesret med loves grundlovmæssighed ... | 407 |
| 4.4. De politiske frihedsrettigheder | 407 |
| 5. Nogle afsluttende ord | 410 |
| Litteraturliste | 410 |

1. Poul Andersens bidrag til statsretten

Bogen her udgives i anledning af 100-året for Poul Andersens disputats Om ugyldige Forvaltningsakter. Med disputatsen lagde Poul Andersen grunden til sit omfattende virke som forvaltningsretlig forfatter. Et virke, der bragte ham frem til en mangeårig position som dansk forvaltningsrets altdominerende skikkelse.

Poul Andersen var imidlertid ikke alene forvaltningsretlig forfatter, men ydede også betydningsfulde bidrag til statsretten. Væsentligst skete det med bogen *Dansk Statsforfatningsret* i 1954, der var den første fremstilling af statsretten på grundlag af 1953-grundloven.

Bogen led imidlertid den skæbne, at den kun i få år dannede grundlag for undervisningen i statsret på jurastudiet ved Københavns Universitet. Ved Poul Andersens pensionering i 1958 overtog Alf Ross faget, og allerede året efter udsendte Ross bogen *Statsretlige studier*, der umiddelbart efter blev fulgt af en omfattende fremstilling af statsforfatningsretten i to bind. Ved Aarhus Universitet havde Poul Andersens statsretlige fremstilling et lidt længere liv som lærebog, indtil professor Max Sørensen fremkom med sin *Statsforfatningsret*; først i duplikeret udgave og siden som færdigtrykt bog i 1969.

I tillæg til sin statsretlige fremstilling bidrog Poul Andersen til statsretten med en række artikler, ligesom han som særligt sagkyndig var tilfornet Forfatningskommissionen af 1946, hvis betænkning dannede grundlag for 1953-grundloven.

Der er således nok at tage fat i for den, der vil sætte sig ind i Poul Andersens statsretlige forfatterskab og virke. I det følgende vil opmærksomheden være koncentreret om Poul Andersens statsretlige hovedværk *Dansk Statsforfatningsret* fra 1954.

Værket er meget omfattende, mere end 800 sider med tættrykt tekst og omfattende noteapparat. Det har ikke været læse-let stof for den tids studerende. På min boghylde har jeg professor Lars Nordskov Niensens gennemslidte eksemplar af værket med Poul Andersens personlige, håndskrevne dedikation, der lyder: »Sekretær i Justitsministeriet Nordskov Nielsen med Tak for Deres udmærkede Hjælp. Poul Andersen«. I forordet til bogen står der afslutningsvis: »Universitetsmanuduktør Lars Nordskov Nielsen har foruden at udarbejde Sagregisteret kritisk gennemlæst hele Bogens Indhold. Hans Bemærkninger har givet mig Anledning til adskillige Ændringer. For den saaledes ydede Hjælp udtaler jeg min bedste Tak.«

Den lasede bog er indstregt fra første til sidste side og tilføjet talrige bemærkninger og henvisninger i margin og hen over teksten. Som læser kommer man da heller ikke hurtigt hen over siderne. Fremstillingsformen er, målt med vore dages lærebogsalen, tung og omstændelig. Men indholdet er der ikke noget i vejen med. Det er hvede uden klinte.

Emnet for det følgende er, hvad der metodisk og mere generelt kan siges at karakterisere Poul Andersens statsretlige fremstilling. Det spørgsmål kastede jeg mig over for 35 år siden med licentiatafhandlingen *For-*

fatningsretten og det levende liv, hvori jeg blandt meget andet kontrasterede Poul Andersens fremstilling af statsretten med Alf Ross' fremstilling (Jens Peter Christensen, 1990).

Det følgende er på lange stræk formentlig i strid med nutidens universitære forbud mod selvplagiering. De fleste eventuelle læsere vil dog nok kunne trøste sig med, at de aldrig har læst min licentiatafhandling. Andre må trøste sig med, at gentagelse efter sigende er visdoms moder.

2. Lidt om Alf Ross

Først lidt om Alf Ross. Da Ross i 1958 overtog undervisningen i statsret fra Poul Andersen, havde hans juridiske hovedinteresse været den almene retslære; i ældre tid ofte betegnet som retsfilosofi. I den almene retslære havde Ross beskæftiget sig intensivt med de juridiske grundbegreber, f.eks. det udødelige spørgsmål om, hvad det vil sige, at noget er »gældende ret«, samt med den juridiske metode, retsvidenskabens opgaver og rettens forhold til samfundet og moralen. Ross' hovedværk om disse emner, bogen *Om ret og retfærdighed*, udkom i 1953.

Alf Ross' bidrag til statsretten med tobindsværket *Dansk statsforfatningsret*, udgivet i 1959 og 1960, var stærkt præget af denne baggrund i den almene retslære. Værket er fra først til sidst præget af logik og systematik. Begreberne defineres i stram orden, logiske ræsonnementer folder sig ud, side op og side ned, og med deduktiv nødvendighed udspringer der af ræsonnementerne logisk tvingende konklusioner. Og så er der ovenikøbet smæk for skillingen: Forfattere, der har andre synspunkter og når til andre konklusioner, får med krabasken. Andre tankegange end forfatterens afvises som regel som udtryk for manglende analyse, forvirring og inkonsekvens. Alt sammen er det meget anderledes end Poul Andersens statsretlige fremstilling.

I sin statsret anførte Alf Ross, at grundlovsfortolkning adskiller sig væsentligt fra anden lovfotolkning. Grundlovsfortolkning er, sagde Ross, kendetegnet af en udstrakt frihed og præget af at være mere politisk end formelt-juridisk betonet. Ross fremhævede samtidig, at fortolkningen må ske ud fra de politiske ideer, man anser for bærende eller ønsker skal være bærende i forfatningssystemet, og det er efter Ross' opfattelse doktrinenes opgave at klarlægge fortolkningsproblemerne og påvise sammenhængen mellem de ledende politiske principper og forfatningssystemets udformning i enkeltheder (Ross, 1980, s. 55). Statsretten må derfor tage

såvel den historiske udvikling som den politiske ideologi, der besjæler forfatningen, i betragtning, hvis ikke fremstillingen skal havne i det, Ross betegnede »livsfjern formalisme« (Ross, 1980, s. 15).

Ross viede spørgsmålet om, hvad der kvalificerer forfatningsnormer som retlige normer, en omfattende behandling. Ross' ærinde var her, som i hans almindelige retslære, at formulere et efterprøvelseskriterium, der, som Preben Stuer Lauridsen påpegede i sin disputats Studier i retspolitisk argumentation, skulle gøre det muligt at forstå de retsvidenskabelige sætninger »som udsagn om virkeligheden; som videnskabelige påstande og ikke blot moralsk-politiske anvisninger« (Stuer Lauridsen, 1974, s. 135). Ross søgte efter eget udsagn at gøre op med, hvad han så som fortidens metafysiske forestillinger om retsbegrebet.

Ross viede tillige spørgsmålet om, hvad der kvalificerer forfatningsnormer som retlige normer, en omfattende behandling. Det forfatningsretlige retsbegreb blev hos Ross defineret af en faktisk adfærd, tydet som det ydre udtryk for en bagved liggende motivation. Som påpeget af Preben Stuer Lauridsen lagde Ross' retsbegreb dermed op til, at der i den retsdogmatiske fremstilling skulle inddrages statistiske og retssociologiske synspunkter angående den mere præcise motivation bag de retsanvendende myndigheders handlemåde (Stuer Lauridsen, 1974, s. 237). Og så i så henseende syntes det levende forfatningsliv at skulle spille en særlig rolle for fastlæggelsen af gældende forfatningsret hos Ross.

Ross satte trumf på ved at fastslå, at der mellem statsforfatningsretten og statskundskaben bestod en nær forbindelse. Statsforfatningsretten kunne efter Ross' mening ikke adskilles fra statskundskaben uden at blive en »tom og formalistisk paragrafjurisprudens« (Ross, 1980, s. 49). Hvori statskundskabens væsentlige betydning for statsforfatningsretten nærmere skulle bestå, uddybede Ross imidlertid ikke, men fremhævede blot i en note, at hans egen fremstilling på grund af »manglende tid, kræfter og evner« langt fra honorerede de krav, »der følger af denne ide« (Ross, 1980, s. 52). Noten stod gennem 20 år uforandret i de tre udgaver af bogen.

3. Poul Andersen og statsrettens metodiske spørgsmål

3.1. Om statsrettens (manglende) metodiske særtræk

Poul Andersens statsretlige fremstilling fremstår ganske anderledes end Alf Ross'. I modsætning til Alf Ross postuler Poul Andersen ikke, at grundlovsfortolkning bør betragtes som en aktivitet, der er af mere poli-

tisk end formelt-juridisk karakter. Poul Andersen var tværtimod meget tilbageholdende med generelt at karakterisere grundlovsfortolkning som værende friere end anden lovfotolkning.

Poul Andersen gjorde sig heller ikke som Alf Ross mere omfattende principielle overvejelser over grundlovsfortolknings metodiske særtræk. Nærmest kom Poul Andersen med kapitlet om »Den danske Statsforfatnings Retsnormer« i bogen Dansk Statsforfatningsret I fra 1944. Bogen fremstillede dele af statsretten efter 1915-grundloven og blev udgivet til studiebrug for at træde i stedet for Knud Berlins Den danske Statsforfatningsret I (Poul Andersen, 1944, s. 134-150 – i det følgende refereres der til dette værk blot med angivelse af årstallet 1944). Poul Andersen havde en del år forinden overtaget ansvaret for statsretsundervisningen, efter at Knud Berlin var gået af som professor i 1935. I den samlede fremstilling Dansk Forfatningsret fra 1954 udelod Poul Andersen det nævnte kapitel af pladsmæssige grunde (Poul Andersen, 1954, s. XIX – i det følgende refereres der til dette værk blot med angivelse af årstallet 1954).

I det nævnte kapitel fastslog Poul Andersen indledningsvis, at grundloven i almindelighed må fortolkes efter samme principper som andre love, men han gjorde dog den reservation, at visse »særlige Omstændigheder« måtte tages i betragtning. Poul Andersens overvejelser i så henseende knyttede sig til den omstændighed, at også lovgivningsmagten optræder som fortolker af grundloven. Spørgsmålet var derfor, sagde Poul Andersen, »om Lovgivningsmagten her indtager en Særstilling, saaledes at den er friere stillet end Domstole og Forvaltningsmyndigheder, hvilke ikke staar friere overfor Grundloven end overfor almindelige Love« (1944, s. 127).

Poul Andersens svar var, at hvad enten det drejede sig om grundlovsbestemmelser, der normerer loves tilblivelse eller deres materielle indhold, så måtte spørgsmålet principielt besvares benægtende. »Lovfortolkning er ikke et Magtspørgsmaal«, fastslog han (1944, s. 127). Samtidig påpegede han dog, at erfaringen viste, at jo højere en statsmyndighed er stillet, jo mere tilbøjelig er den til at »sætte sin egen Mening om den rette Ordning op imod Loven« (1944, s. 128).

For Rigsdagen var det her af betydning, »at Spørgsmaalet om Overholdelse af gældende ret let bliver underordnet for et Statsorgan, der har til Hovedopgave at fastsætte ny Ret«. Og hertil kom den omstændighed, at grundloven er vanskelig at ændre, hvad der let kan føre til, »at lovgivningsmagten anvender en friere Betragtningssmaade overfor Grundloven« (1944, s. 128). Domstolenes prøvelsesret kan her ganske vist siges at udgø-

re »et Korrektiv«, om end deres tilbageholdenhed i prøvelsen »let kan føre til, at hele Domstolskontrollen her bliver uden praktisk Betydning« (1944, s. 129). Nogen egentlig konklusion på disse synspunkter vedrørende grundlovsfortolkning drog Poul Andersen imidlertid ikke.

3.2. Om statsrettens retskilder

I modsætning til Ross fandt Poul Andersen ikke, at retskildebegrebet inden for statsforfatningsretten var anderledes end inden for juraen i øvrigt, herunder som hævdede af Ross at det i særskilt grad skulle være forankret i statistiske og retssociologiske oplysninger om den mere præcise motivation bag de retsanvendende myndigheders handlemåde.

Som forfatningsretlige normer anførte Poul Andersen grundloven, almindelige love, foreløbige love, anordninger, forretningsordener, folkeretlige normer, analogi, retssædvane og retspraksis. I lyset af Ross' betragtninger om de forfatningsretlige normers særligt frie og praksisbundne karakter er navnlig Poul Andersens vurdering af de uskrevne retsnormer i form af analogi, retssædvane og retspraksis af interesse.

Analogien tilkendte Poul Andersen en »forholdsvis ringe Betydning indenfor Forfatningsretten« (1944, s. 139). Begrundelsen var, at den almindelige forudsætning for analogiens anvendelse – at man kan gå ud fra, at der gælder en retsregel, uden at en sådan er indeholdt i den skrevne ret – »forholdsvis sjældent vil være til Stede«. Dette beroede på, sagde Poul Andersen, »at Forfatningslovgivningen ikke i samme Grad som Privatretten kan betragtes som udslag af almindelige Retsgrundsætninger« (1944, s. 139).

Dette synspunkt havde fællestræk med den norske statsretsforfatter Frede Castbergs pointering af, at det på forfatningsrettens område kan være vanskeligt, når de positive regler ikke umiddelbart løser et problem, på et nogenlunde entydigt grundlag at anlægge en vurdering ud fra forholdets natur. Som Castberg anførte, er et stort antal af statsrettens regler ikke af den karakter, at de som mange af for eksempel formuerettens grundlæggende regler så at sige giver sig selv ud fra en rationel bedømmelse af de foreliggende interessekonflikter. Hovedparten af de statsretlige regler er, sagde Castberg, udslag af mere eller mindre vilkårlige magtordninger, og når de positive regler ikke umiddelbart løser et retsspørgsmål, vil man derfor let være stillet i en situation, hvor ingen enkelt løsning ligger i sagens natur (Castberg, 1947, s. 74 f.).

Hvad angår retssædvanen, fastslog Poul Andersen, at sædvaneretten ikke havde nogen stor betydning i dansk forfatningsret (1944, s. 140). At

det forholdt sig sådan, hang efter Poul Andersens opfattelse sammen med, at den skrevne ret havde vundet større og større udbredelse og havde »saa at sige monopoliseret den retlige Pligtfølelse, saaledes at en Sædvane eller Skik og Brug vanskeligere vil blive opfattet som retligt forpligtende« (1944, s. 140).

Og dette gjaldt efter Poul Andersens opfattelse i særlig grad vedrørende forfatningsanliggender, »fordi Anskuelserne her ofte deler sig efter de bestaaende partipolitiske Linier. Hvad et politisk Flertal kan sætte igennem som Lov eller Grundlov, maa Mindretallet anerkende som gældende Ret; men politiske Magtafgørelser af anden Art vil i et partipolitisk Demokrati oftest af store Befolkningsskredse kun blive betragtet som saadanne, selvom de antager Karakter af Sædvaner« (1944, s. 140 f.).

Hertil kom efter Poul Andersens opfattelse, at det oftest ville volde store vanskeligheder at konstatere eksistensen af en forfatningsmæssig sædvane: »Navnlig vil det være vanskeligt at afgøre, om den paagældende Handlemaade anerkendes som retligt forpligtende. Hvor mange og hvem har haft denne Opfattelse; hvor mange og hvem skal have haft den, for at der kan siges at foreligge en Retssædvane? Kunde man overhovedet, om man spurgte hver enkelt, faa et tilstrækkeligt svar på Spørgsmaalet?« (1944, s. 141).

I sin fastlæggelse af statsforfatningsrettens emner henholdt Poul Andersen sig til traditionen og fastlagde emnet som retsnormerne for de øverste statsorganers konstituering og virksomhed, navnlig retsnormerne vedrørende kongen, ministrene og Folketinget (1954, s. 1-3). Den nærmere afgrænsning af retsnormerne hvilede på hensigtsmæssighedsovervejelser, og Poul Andersen anførte det i den forbindelse som hensigtsmæssigt at medtage hele den formelle forfatningsret i form af grundloven samt de materielle forfatningsnormer uden for grundloven.

Poul Andersens afgrænsning af statsforfatningsrettens emne er i alt væsentligt sammenfaldende med det reelle resultat af Alf Ross' afgrænsning, men begrundelsen er båret af jordnær henvisning til tradition og hensigtsmæssighed og ikke som hos Ross af teoretiske og begrebslogiske betragtninger. Principielle overvejelser over retsbegrebets indhold gjorde Poul Andersen sig da heller ikke. Poul Andersen havde ikke som Ross studeret retslære i Wien. I stedet havde han i syv år været ansat som fuldmægtig i Indenrigsministeriet, inden han erhvervede den juridiske doktorgrad.

3.3. Om betydningen af forfatningens ideologiske forudsætninger

I sit kapitel »Kort Karakteristik af Dansk Statsstyre« gjorde Poul Andersen sig ligesom Ross visse overvejelser over forfatningens ideologiske forudsætninger. Poul Andersen opfattede, ganske som Ross, demokrati som et formelt begreb, som karakteristisk af en styreform, men ikke som nogen indholdsmæssig bestemmelse af de retsnormer, der gives (1954, s. 101 f.).

I sin karakteristik af det danske forfatningssystem betonedede Poul Andersen imidlertid ikke som Ross kun systemets demokratiske grundlag, men tillige – med udgangspunkt i grundlovens § 2, 1. pkt. – dets indskrænket-monarkiske karakter. I overensstemmelse hermed fastslog Poul Andersen, at »Karakteristisk for vor Grundlov er da hverken Folkesuverænitets eller det monarkiske Princip, men den Ligevægtstilstand mellem Kongemagt og Folkerepræsentation, som har fundet udtryk i Grundlovens enkelte Bestemmelser, navnlig derigennem, at begges Tilslutning udkræves til enhver Lov, herunder Finansloven, ja endog til Grundlovsændringer.« (1954, s. 108).

Hvor Ross i sine principielle overvejelser over statsstyret tildelte Folketinget en fremskudt placering som »statsmaskineriets centrale styrehus« (Ross, 1980, s. 244), påpegede Poul Andersen, at ministrene er forvaltningschefer, der ikke står i noget retligt underordningsforhold til Folketinget, at de fleste afgørelser af ministrene træffes uden indblanding fra Folketingets side, og at det er vigtigt at fastholde, at »saaledes bør det være, også under parlamentarisk Statsskik« (1954, s. 109 f.).

Poul Andersen havde således et godt blik for, at de forfatningsideologiske forudsætninger, der ligger bag grundlovens regler om de øverste statsorganers samspil, ofte peger i forskellig retning, netop fordi reglerne tilsigter at skabe en balance mellem forskellige statsorganer.

4. Poul Andersens konkrete grundlovsfortolkning

Kontrasterer man Poul Andersens forfatningsretlige fremstilling med Alf Ross', er det paradoksale, at Poul Andersen – selv om han ikke som Ross præsenterede grundlovsfortolkning som noget metodisk set særegent, der afviger principielt fra anden lovfortolkning og er præget af særlig frihed og hensyntagen til forfatningens ideologiske forudsætninger – i sin stillingtagen til de konkrete fortolkningsspørgsmål ofte er præget af mere frie overvejelser end Ross. Dette gælder endda selv for de forfatningsretlige emner, hvor hensyntagen til det levende forfatningslivs forhold i sær-

lig grad kunne tænkes aktualiseret: forholdet mellem de øverste statsorganer og grundlovens § 3, det parlamentariske princip, samspillet mellem regering og folketing, domstolenes prøvelsesret med loves grundlovsmæssighed samt de politiske frihedsrettigheder.

4.1. Forholdet mellem de øverste statsorganer og grundlovens § 3

Hvad angår det første – forholdet mellem de øverste statsorganer og grundlovens § 3 – vendte Poul Andersen sig direkte imod Ross' opfattelse af grundlovens § 3; en opfattelse som Ross allerede i 1948 havde givet udtryk for (Alf Ross og Ernst Andersen, 1948, s. 57 ff. og s. 165). Alf Ross definerede de øverste statsorganers kompetence helt formelt med den konsekvens, at grundlovens § 3, 3. pkt., om, at domstolene har den dømmende magt, ikke kunne sætte nogen grænse for lovgivningsmagten. Som det rammende er blevet udtrykt af Gorm Toftegaard Nielsen, løste Ross dermed et retligt problem ved ad logikkens vej at påvise, at problemet ikke eksisterede (Toftegaard Nielsen, 1977, s. 262).

Det var således ifølge Ross meningsløst at hævde, at lovgiver ikke må dømme borgerne, da det er logisk umuligt for lovgiver overhovedet at afsige en dom. Lovgivende magt var nemlig hos Ross defineret som »den almindelige, grundlovsumiddelbare, retsanordnende magt«. Dømmende magt var defineret som »magten til definitivt at normere retten i en konkret situation ved at bedømme kendsgerninger i henhold til retsregler«. Heraf fulgte som udslag af simpel logik, »at ligegyldigt hvad der vedtages i lovs form, vil loven aldrig være udslag af dømmende eller udøvende magt. For dens vedtagelse sker jo ikke i henhold til lov og bundet af lov, men som en grundlovsumiddelbar initialbeslutning« (Ross, 1980, s. 238). Af rent logiske grunde var det »simpelthen en umulighed«, at lovgivningsmagten skulle kunne tiltage sig dømmende magt (Ross, 1980, s. 205).

Poul Andersen lod sig imidlertid ikke forlede af denne form for artistisk jongleren med begreber og logik. Han citerede i stedet Montesquieu, hvorefter »Magt skal standse Magt«. Magten skal ikke, sagde Poul Andersen, falde med døren ind i huset (1954, s. 565). Poul Andersen fandt derfor, at begrebet »dømmende magt« indeholdt en kerne, der begrænsede lovgivningsmagtens kompetence.

I overensstemmelse med Poul Andersens jordnære opfattelse blev Alf Ross' abstrakt-logiske lære om grundlovens § 3 endegyldigt lagt i graven af det praktiske retsliv med Højesterets dom i Tvind-sagen (UfR 1999.841). Højesteret indledte sine præmisser med at fastslå, at »grundlovens § 3, 3. pkt., sætter visse grænser for, i hvilket omfang lovgivnings-

magten kan træffe bestemmelse om enkelte personers retsforhold (singular lovgivning). Denne forståelse er i overensstemmelse med det retssikkerhedshensyn, der er et af de bærende hensyn bag magtadskillelsen i § 3.« På grundlag heraf fastslog Højesteret, at den endelige afgørelse af en retstvist »enhører [...] ikke under lovgivningsmagten, men under den dømmende magt med de deri liggende retsgarantier for borgerne«. Tvind-lovens § 7 var derfor ugyldig, idet den stred mod grundlovens § 3, 3. pkt.s bestemmelse om, at den dømmende magt er hos domstolene.

4.2. Det parlamentariske princip og samspillet mellem regering og folketing

Hvad angår det parlamentariske princip og samspillet mellem regering og folketing, er Poul Andersens fremstilling præget af en bred pen, hvor der jævnlige ikke gøres noget særligt ud af at sondre mere præcist mellem, hvad der er forfatningsretlige normer, og hvad der snarere er politisk-parlamentariske normer.

Det gælder for eksempel spørgsmålet om, hvornår en regering er forpligtet til at drage parlamentariske konsekvenser i henhold til grundlovens § 15, stk. 2, som følge af tilkendegivelser af mistillidslignende karakter fra Folketingets flertal (1954, s. 151). I modsætning til nyere forfatningsretlig teori (Jens Peter Christensen m.fl., 2024, s. 82-85) interesserede Poul Andersen sig ikke for at adskille forfatningsjura fra parlamentarisk praksis.

Det samme gjaldt den særlige situation, at Folketinget forkaster regeringens finanslovsforslag. Herom anførte Poul Andersen blot det rent deskriptive, at så »vil Ministeriet imidlertid i Regelen enten træde tilbage eller udskrive Opløsningsvalg« (Andersen, 1954, s. 370). Det var utvivlsomt sandt, men Poul Andersen interesserede sig ikke for det mere principielle, teoretiske spørgsmål om, hvorvidt der forelå en forfatningsretlig pligt eller ej.

Det samme gælder med hensyn til, om et valgnederlag kan medføre en retlig pligt for regeringen til at gå af, og med hensyn til den retlige karakter af refleksvirkningen af grundlovens § 15 – hvorefter der ikke må udnævnes en regering, om hvilken det på forhånd må antages, at den vil blive mødt med et mistillidsvotum.

Om det første anførte Poul Andersen blot, at det, når en regering efter et mistillidsvotum udskriver valg, vil »komme til at bero på Valgets Udfald, om Ministeriet kan fortsætte« (1954, s. 159). Om det andet anførtes blot, at kongen vil »være nødt til ved Udnævnelserne at rette sig efter de politiske Forhold i Folketinget« (1954, s. 153).

Disse sætninger kunne have været skrevet af en statskundskabsmand uden særlig statsretlig indsigt. Men det var de ikke.

4.3. Domstolenes prøvelsesret med loves grundlovsmæssighed

Hvad angik domstolens ret til at prøve loves grundlovsmæssighed, tog Poul Andersen i sin forfatningsretlige fremstilling fra 1954 ikke stilling til prøvelsesrettens hjemmelsgrundlag. Det havde han imidlertid gjort i sin 1944-fremstilling, hvor han fastslog, at prøvelsesretten var udtryk for en fortolkning af grundloven (1944, s. 142 og s. 150). Dette synspunkt fastholdt han i en artikel i *Juristen* i 1960 med titlen »Kan Domstolenes Kompetence til at prøve Loves Grundlovsmæssighed frakendes dem ved Lov?« (Poul Andersen, 1960).

I artiklen udtalte Poul Andersen støtte til Max Sørensen's opfattelse, hvorefter retspraksis måtte anses for være udtryk for en fortolkning af grundlovens § 3, 3. pkt. (Max Sørensen, 1959, s. 450). Alf Ross tog i sin forfatningsretlige fremstilling afstand fra dette synspunkt, og i sin bog *Statsretlige studier* fastslog han fyndigt, at »Hvor intet er, kan intet findes«, og at der med en fortolkning som Max Sørensen's og Poul Andersen's i virkeligheden var tale om fiktivt at lægge noget ind i grundloven og ikke om at udlede noget af grundloven (Ross, 1959, s. 174).

På baggrund af grundlovens forhistorie, hvor det eneste, man på Den Grundlovgivende Rigsforsamling i 1848-49 kunne blive enige om, var at forkaste et forslag om, at domstolenes prøvelsesret med loves grundlovsmæssighed blev fastslået udtrykkeligt i grundloven, må man sige, at Ross havde ret. Der var intet, og derfor kun heller intet findes. Medmindre man da selv fandt på.

Det interessante i sammenhængen her er, at det også vedrørende dette grundlovsmæssige spørgsmål var Poul Andersen, der anlagde en fortolkning på grundlag friere betragtninger og det levende forfatningslivs retspraksis, mens Alf Ross i sin fortolkning holdt sig til helt almindelig juridisk metode.

4.4. De politiske frihedsrettigheder

Hvad angår de politiske frihedsrettigheder, indledte Poul Andersen sin fremstilling med en redegørelse for rettighedernes idehistoriske baggrund. Han påpegede i den forbindelse, at kampen for frihedsrettighederne både i Amerika og Frankrig faldt sammen med kampen for et demokratisk statsstyre, og han spurgte på denne baggrund, om frihedsrettighederne var blevet overflødige eller selvmodsigende, når det nu var

folket selv, der gennem sine repræsentanter udøvede statsmagten (1954, s. 593). Poul Andersens svar var, at frihedsrettighederne i et folkestyre har deres værdi som værn for mindretallet mod undertrykkelse fra flertallets side, om end det politiske demokrati efter hans opfattelse under normale forhold udelukkede afgørende indgreb i frihedsrettighederne, uden at særlige grundlovmæssige garantier ville være nødvendige (1954, s. 587).

Poul Andersen markerede sig også i denne forbindelse som en realiteternes mand, når han med hensyn til den danske virkelighed fastslog, at det »næppe [er] sandsynligt, at den politiske og folkelige Udvikling vilde have formet sig stort anderledes, end Tilfældet blev, hvis Bestemmelserne om Frihedsrettighederne ikke var blevet optaget i Grundloven af 1849 (1954, s. 587).

Selv om det var Ross, der stærkere end nogen af de samtidige statsretlige forfattere understregede den fundamentale betydning, som respekten for de politiske frihedsrettigheder spiller for det demokratiske forfatningssystemets funktion, var hans forfatningsretlige fortolkning af grundlovens bestemmelser herom tæt knyttet til bestemmelsernes bogstav og forarbejder. Poul Andersens statsretlige fremstilling er derimod præget af en noget friere forholden sig til grundlovens bestemmelser.

Som Alf Ross fastslår Poul Andersen, at grundlovens § 77 kun beskytter den formelle ytringsfrihed, mens den ingen beskyttelse yder den materielle ytringsfrihed, men han fastslår umiddelbart derefter, at det ville være »uforeneligt med Grundloven«, hvis en lov »i større Almindelighed [forbød] Offentliggørelse af politiske Meddelelser eller politisk Kritik og Diskussion« (1954, s. 654, s. 664 og s. 670 f.). Han anfører ikke nogen grundlovsbestemmelse til støtte for dette synspunkt, der nærmest synes begrundet i, at et forbud som det nævnte ville være i strid med grundlovens ånd og fundamentale forudsætninger (jf. også Germer, 1973, s. 29). Også flere andre steder slår Poul Andersen til lyd for en mindre snæver forståelse af grundlovens § 77, f.eks. vedrørende ytringsfrihed for personer under den kriminelle lavalder (1954, s. 662).

Også foreningsfriheden fik hos Poul Andersen sin særlige betydning på grund af dens politiske funktion (1954, s. 673 og s. 680). »Erfaringen har vist, at politiske Partier, som er en slags Foreninger, er en demokratisk Fornødenhed«, fastslog han (1954, s. 676). Foreningsfriheden rakte imidlertid efter Poul Andersens opfattelse videre end foreninger med det sigte at øve politiske indflydelse og omfatter for eksempel også »videnskabelig og oplysende Foreningsvirksomhed« (1954, s. 688).

I modsætning til Alf Ross var Poul Andersen ikke i tvivl om, at grundlovens § 79 giver en materiel beskyttelse af forsamlingsfriheden (1954, s. 712 og s. 706), og i modsætning til Ross understregede han, at det i relation til § 79, 3. pkt., kun er en fare, der direkte hidrører fra forsamlingen, der kan begrunde et forbud mod forsamlingen, mens en fare fra omgivelserne ikke kan (1954, s. 709). Også i henseende til, om politiet i medfør af bestemmelsen har en grundlovsumiddelbar ret til indgriben, der ikke kan indskrænkes ved lov, slog Poul Andersen til lyd for en videregående beskyttelse af forsamlingsfriheden end Ross. En lov, som begrænser eller udelukker politiets beføjelser, var efter Poul Andersens opfattelse ikke grundlovsstridig (1954, s. 700).

Sammenfattende kan man sige, at Poul Andersens fremstilling af grundlovens politiske frihedsrettigheder ligesom Alf Ross' vidner om den afstand, der var mellem på den ene side forfatterens ideologiske syn på de politiske frihedsrettigheders afgørende betydning som nødvendige forudsætninger for et demokratisk samfundsystems funktion og på den anden side deres retsdogmatiske fremstilling af disse rettigheder.

Afstanden gav for så vidt sig selv i kraft den spinkle beskyttelse, som grundloven giver disse rettigheder. Afstanden var imidlertid betydelig mindre hos Poul Andersen end hos Alf Ross, navnlig fordi Poul Andersen var mere tilbøjelig til at udlede en materiel grundlovsmæssig beskyttelse på grundlag af friere overvejelser over det samlede forfatningssystems demokratiske karakter og fundamentale forudsætninger.

Dette er på sin vis paradoksalt, da det netop var Alf Ross, der gjorde et stort nummer ud af at postulere, at grundlovsfortolkning har en friere, mere politisk end formelt-juridiske karakter og pointerede behovet for, at fortolkningen sker ud fra forfatningens bærende politiske principper, mens Poul Andersen som nævnt var meget tilbageholdende med generelt at karakterisere grundlovsfortolkning som værende anderledes og væsentlig friere end anden lovforklning.

For så vidt kan man sige, at Poul Andersen i sin fortolkning af grundlovens politiske frihedsrettigheder et stykke på vej etablerede den sammenhæng mellem grundlovsfortolkningen og forfatningens bærende principper, som Alf Ross på det principielle metodiske plan gjorde sig til talsmand for, men som stort set ingen betydning havde for hans konkrete grundlovsfortolkning.

5. Nogle afsluttende ord

I sit bidrag til det festskrift, der blev udgivet i anledning af Poul Andersens 70-årsdag den 12. juni 1958, skrev Max Sørensen, at Poul Andersen ydede en væsentlig videnskabelig og praktisk indsats inden for forfatningsretten, selv om der ikke her som i forvaltningsretten var et pionerarbejde at udføre. Den litterære og videnskabelige tradition inden for forfatningsretten var nemlig, skrev Max Sørensen, allerede »særdeles ærverdige og fast«, men ikke desto mindre ydede Poul Andersen også på dette felt »en blivende indsats«. Poul Andersens Dansk Statsforfatningsret brød i flere henseender nye baner, skrev Max Sørensen og tilføjede, at Poul Andersens værk »er præget af et videre synsfelt end tidligere danske fremstillinger af statsforfatningsretten. Det historiske perspektiv trækkes klart op, og det idémæssige og principielle grundlag for de forfatningsretlige institutioner behandles indgående. Det er en virkelighedsnær forfatningsret, velgørende fri for gold juridisk dogmatik, men med klar erkendelse af de fundamentale retsprincippers værdi.«

Det er alt sammen sandt.

Litteraturliste

- Poul Andersen (1944). Dansk Statsforfatningsret I.
 Poul Andersen (1954). Dansk Statsforfatningsret.
 Poul Andersen (1960). »Kan Domstolenes Kompetence til at prøve Loves grundlovmæssighed frakendes dem ved Lov?«, *Juristen*, s. 111-119.
 Frede Castberg (1947). Norges Statsforfatning.
 Jens Peter Christensen (1990). Forfatningsretten og det levende liv.
 Jens Peter Christensen m.fl. (2024). Dansk Statsret, 4. udgave.
 Peter Germer (1973). Ytringsfrihedens væsen.
 Preben Stuer Lauridsen (1974). Studier i retspolitisk argumentation.
 Gorm Toftegaard Nielsen (1977). Grundlovens § 3 – Retssikkerhed eller demokrati. Utrykt licentiatafhandling.
 Alf Ross (1953). Om ret og retfærdighed.
 Alf Ross (1959). Statsretlige studier.
 Alf Ross (1980). Dansk statsforfatningsret, 3. udg.
 Alf Ross & Ernst Andersen (1948). Dansk Statsforfatningsret II.
 Max Sørensen (1959). »Et nyt forfatningsretligt værk«, *Juristen*, s. 441-457.
 Max Sørensen (1958). »Poul Andersen 1888-12. juni 1958« i Abitz m.fl.: Festskrift til Poul Andersen.