

## Statslig nødret 1932-1945

Af Niels Wium Olesen

Henning Koch: *Demokrati – slå til! Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1932-1945*. (Gyldendal, 1994). 593 s., 350 kr.

Med denne retshistoriske afhandling om den statslige nødret i Danmark fra starten af 1930'erne til befrielsen i 1945 erhvervede Henning Koch i januar 1994 den juridiske doktorgrad. Emnet er de forfatningsmæssige og juridiske forhold, der gør sig gældende i den situation, hvor den udøvende magt tilside-sætter gældende lovgivning – herunder også forfatningen – for (angiveligt) at sikre statens opretholdelse og dens indre såvel som ydre fred og sikkerhed. Ofte, eller måske nærmere: ideelt set, vil der være tale om, at myndighederne går imod forfatningens *bogstav* – for at redde dens *ånd*. Fordi det »ingen mening (har) at lade staten gå under – for at redde forfatningen« (s. 35).

Den statslige nødret anvendes i forbindelse med politiske uroligheder eller i tilfælde af – eller overhængende fare for – krig. Ordenspolitiet vil være den udøvende magts redskab til opretholdelse af den indre fred, hvorunder de politiske frihedsrettigheder ofte vil være de første forfatningsgivne rettigheder, der bliver indskrænket. Derfor behandler Koch især »de politiske frihedsrettigheds skyggesider; (...) den nødsituation, hvor de ikke gælder – heller ikke i et demokrati« (s. 15).

Den historiske ramme er de politisk, socialt og økonomisk dramatiske 1930'ere og det danske samfunds store prøve i nyere tid – besættelsen. Undertitlens »1932-1945« markerer året for kommunisternes indtog i Folketinget

(og dermed skabelsen af en væsentlig agitatorisk platform) til befrielsen 1945. Der er i hele bogens historiske gennemgang primært tale om »det officielle Danmarks samtidsopfattelse« af de givne problemer – altså om regeringens, politikernes, administrationens, militærets, domstolenes og politiets opfattelse af farer og fjender, modforholdsregler herimod og sidstnævntes konsekvenser.

Det var de politiske yderfløje, som var frygtet af »det officielle Danmark«: Kommunisterne i stort set hele perioden og de yderligtgående højrepartier – LS, Bondepartiet og de danske samt det tyske mindretals nazister – i perioden fra slutningen af 1930'erne til omkring 1942/43.

Socialdemokratiet er i høj grad den centrale aktør bag Kochs eufemisme »det officielle Danmark«; synligt og institutionelt som regeringsparti fra 1929, men også med indflydelse i administrationen, i politiet og i militæret. Denne identifikation af Socialdemokratiet med staten (i videst mulig forstand) er set før i faghistoriske afhandlinger, men da oftest brugt i politisk-økonomisk forstand: om indflydelsen på den økonomiske fordeling, på arbejdsmarkedet og i uddannelsessektoren etc.

Koch fremdrager kolossale mængder af tidligere ubenyttet og meget spændende kildemateriale og demonstrerer bogen igennem dygtig og sikker beherskelse af historisk metode og analyse. Alligevel afsløres hans udgangspunkt i et andet fag. I første kapitel gøres læseren nemlig bekendt med *formålet* med undersøgelsen, som er at definere, hvorledes man i dag kan »sætte grænserne

for vilkårligheden – den uhæmmede magtudøvelse« (s. 24, se også s. 36). Det handler altså ikke i første omgang om historisk erkendelse, men derimod om juridisk.

For historiefaget er det jo unægtelig en slående ublufærdighed over for det at *definere* et i bund og grund politisk og fageksternt formål med sin videnskab. Det er vist omkring 15-20 år siden, det var *comme il faut* i Clios have.

Dette afsæt i juraen præger dog meget sjældent (om overhovedet) Kochs historiske analyse i negativ retning, men giver derimod en charmerende *Verfremdungs-effekt*.

Kochs bog er delt op i ti kapitler, hvoraf de to første må betegnes som indledende. De resterende otte kapitler er en historisk sagsfremstilling af den undersøgte problematik. Bogen slutter med en kort juridisk konklusion, hvor Koch på baggrund af sine historiske undersøgelser opstiller otte krav til anvendelsen af nødretten. Samtlige forsøger at begrænse den førnævnte vilkårlighed og »den uhæmmede magtudøvelse«. Bagest i bogen er et fyldigt engelsk summary samt et solidt og spændende noteapparat.

Første kapitel er et komparativt udblik til nødretstraditionerne i de tre »store« europæiske lande (Frankrig, Weimartyskland og Storbritannien). Statslig nødret er et »juridisk tabu« (s. 17), nærmest forbigået i såvel forfatninger som juridisk faglitteratur, men det ses i de tre lande, at man i samme periode rent faktisk anvendte nødretten, og at man var villig til at gå langt i fortolkningerne for at legitimere nødretsforanstaltningerne i forhold til forfatningen og den almindelige retsbevidsthed.

Weimartyskland og især det socialdemokratiske dominerede Preussen er i denne forbindelse særlig interessant, da SPDs nederlag og senere udrensning

blev det skrækscenarium, de danske socialdemokrater forsøgte at afværge.

Dernæst følger et kapitel om »Den politiske kultur i Danmark i 30'erne«, hvor fokus i høj grad er lagt på kommunisternes og højrefløjens kritik af og lejlighedsvis trusler mod det parlamentariske demokrati. Og hertil det officielle Danmarks og især Socialdemokratiets opfattelse af disse trusler fra yderfløjene. I kapitlet præsenteres også oprindelsen til bogens titel (*Demokrati – slå til!*), som i 1933 var DSUs parole over for især de fascistisk inspirerede korps (s. 92).

Uundgåeligt præsenteres i denne forbindelse også Hartvig Frisch' klassiker *Pest over Europa* fra 1933, hvor han netop behandlede det problem, yderfløjene udgjorde for de pressede demokratier i 1930'erne. Frisch mente på baggrund af Hitlers magtovertagelse og det tyske søsterparti, SPDs nederlag, at demokratiet skulle gå aktivt, fysisk om nødvendigt, ind i bekæmpelsen af yderfløjene. Før det blev for sent.

Koch hævder dermed, at Socialdemokratiets »uskyld som statsbærende parti blev endeligt taget« i 1930'erne og kredser i den forbindelse omkring den nietzsche'ske frase, som Frisch også anvendte, »Viljen til Magt« (s. 82ff).

Begrebet kan naturligvis opfattes som centralt i den statslige nødretsproblematik, fordi tilstedeværelsen af magtviljen er en forudsætning for at anvende nødretten, ligesom samme magtvilje også kan kamme over i den førnævnte »uhæmmede magtudøvelse«.

Socialdemokratiet skulle ifølge Koch have fået denne »vilje« i løbet af 1930'ernes kamp for demokratiet, og han citerer i den forbindelse J.O. Krag's ord (fra 1955) om Frisch: »Udtrykket 'vilje til magt' ... bærer lidt af den vel uundgåelige smitte i sig fra pesten, der skulle bekæmpes«, og Koch fortsætter for egen regning: »Statsræsonen havde

sneget sig ind på Socialdemokratiet« (s. 84).

Spørgsmålet er, om ikke Socialdemokratiets »tab af uskyld«, »vilje til magt« og statsræsoneren ikke var en langt ældre sag? Og om ikke Krag-citatet i stedet bar lidt vel rigeligt præg af de 20 efterfølgende års erfaringer?

For det første har det danske socialdemokrati altid (selv i forhold til de udenlandske søsterpartier) været kendetegnet ved en overordentlig stor tiltro til netop staten som magtpolitisk løftestang for partiets formål. For det andet blev partiet under Første Verdenskrig eftertrykkeligt smurt ind i realpolitikens beskidte verden. Og endelig: da partiet sad alene med regeringsmagten ved overenskomstforhandlingerne i 1925, viste det så megen »vilje til magt«, at det greb ind i konflikten *mod* det største fagforbunds ønske. Angiveligt af hensyn til samfundøkonomien.

Dét må være et større udslag af »vilje til magt«, statsræson og tab af socialdemokratisk uskyld end at indvilge i (i 1933 foreløbigt kun på det proklamatoriske plan) at indskrænke frihedsrettighederne for de kommunister og fascisternazister, der kun ville demokratiet og Socialdemokratiet alt ondt.

Herefter behandles politiets centralisering i 1930'erne, debatten om et statsligt enhedspoliti, de første politiudrykningskorps, der arbejdede på tværs af politikredsene, vedtagelsen af den såkaldte urolov fra 1934 efter hvilken »Sammenslutninger og Korps, som har til Hensigt ved ulovlig Magtanvendelse at øve Indflydelse paa politiske eller offentlige Anliggender, er forbudt« (s. 125) samt indskrænkninger i forsamlingsfriheden etc. Altså de første begyndende modforholdsregler mod, hvad der blev opfattet som trusler mod samfundets indre fred, og hermed også de første diskussioner om suspension af visse grundlovsfæstede rettigheder. Ind-

skærpes skal det dog, at 1934-loven ikke var grundlovsstridig, da »sammenslutningerne« havde *ulovlige* formål, men den var et første indgreb mod de politiske frihedsrettigheder og må derfor benævnes som en undtagelseslovgivning eller som »uegentlig nødret«.

Kochs store interesse for politiet fører ind på mange spændende aspekter. Som den udøvende magts redskab var politiet en central aktør. Koch afdækker de forskellige interessemodsætninger inden for etaten og i Politiforbundet og viser, hvordan politikerne brugte og blev brugt af begge instanser.

Ledende politifolk erkendte blankt, at kriminaliteten reelt var for nedadgående, men at et enhedspoliti snarere skulle styrke den bestående samfundsordning over for kommunister, der forsøgte at udnytte 1930'ernes i social henseende »vulkanske Atmosfære« (s. 131).

Resultatet af debatten blev en stigende centralisering af politiet, stærkt forøget mandskab og bevæbning af samme. Kulminationen var oprettelsen af Rigspolitiet i 1938. Hermed var det muligt at gribe ind over for større uroligheder uden at inddrage militæret.

Det fremgår tydeligt, at det for socialdemokrater var en varm kartoffel. Ved folketingsdebatten om Rigspolitiets indførelse argumenterede ledende partifolk for, at enhedspolitet skulle oprettes på grund af den stigende kriminalitet. Som Koch tørt bemærker, var det »mindre end den halve sandhed« (s. 135).

Flere oppositionspolitikere havde lugtet luntten, og selv om de måske ikke var uenige i Rigspolitiets oprettelse, skulle socialdemokraterne ristes. Det blev de af bl.a. Venstres Svenning Rytter, der kaldte Rigspolitiet for »Socialdemokratiets blå gendarmer« (s. 134).

Det er i efterkrigstiden ofte blevet lastet Socialdemokratiet, at det fokuserede så meget på truslen fra venstre og mindre på den fra højre. Koch indskær-

per hertil, at DKP eksplicit havde en voldelig omvæltning af samfundet på programmet – og også havde demonstreret sin vilje til at gøre ord til handling. LS og nazisterne var dog – foreløbigt – »kun« stærkt antiparlamentariske (s. 126).

Da krigen og senere besættelsen indtrådte, viste »det officielle Danmark« dog højrefløjen trods. Den tyske tilstedeværelse fik de forskellige højregrupperinger til at vejlede morgenluft og føre sig frem som politisk alternativ. Ifølge »fredsbesættelsens« aftaler mellem værnemagten og den danske regering var landets indre fred udelukkende et dansk anliggende, så længe de tyske militære interesser blev tilgodeset. Disse interesser blev bl.a. defineret som, at der var ro og orden i landet. Men den danske regering frygtede frem til udgangen af 1940, at de danske nazister ville tiltvinge sig magten i ly af de tyske bajonetter ved at skabe så megen »uro i gaden«, at regeringen ikke ville vise sig opgaven voksen.

Det var en yderst delikat opgave for den udøvende magt at sætte sig op imod besættelsesmagtens ideologiske fæller: Kunne man regne med de aftaler, der blev indgået med besættelsesmagten, om at opretholdelse af ro og orden i landet var en dansk opgave? (Det kunne man som bekendt ikke). I sommeren 1940 kom det til regulære gadekampe mellem danske nazister og politiet i Roskilde og ved det navnkundige Spadeslag i Haderslev, hvor også tyske værnemagtssoldater deltog på nazistisk side. Ved disse lejligheder greb politiet ind med mødeforbud og arrestationer. Domstolene hjemlede disse skridt i nødretten (s. 181f), og Koch vurderer dem som værende grundlovmæssige (s. 413).

Det var altså den udøvende magt – men sanktioneret af den dømmende – der påtog sig ansvaret for at bryde Grundlovens bogstav for at redde dens

ånd. Det må ses i lyset af, hvor betænkeligt det måtte være, hvis den lovgivende magt (Rigsdagen) lovgav om grundlovsstridige mødeforbud (og andet). Dermed ville en stor del af det parlamentariske demokratis legitimitet formentlig gå fløjten, medens der i det danske samfund (troligt) var en forventning om, at domstolene var uafhængige (og »grundlovmæssige«, som Koch tilføjer s. 182) og udelukkende hjemlede tiltagene i nødretten.

Koch redegør også for de mange episoder, der var i besættelsens første år, hvor frykten for kupplaner fra højre og eventuelle forsøg på grænserevision fra det tyske mindretals nazisters side konstant var stærk. Hertil mobiliserede den udøvende magt også, men problematikken blev besværliggjort af de danske myndigheders uvished over for besættelsesmagtens holdning.

Interneringen af de danske kommunister i juni 1941 og den senere kommunistlov i august er den bedst kendte forfatnings- og nødretsmæssige konflikt i perioden. Den behandles da også ganske udførligt i Kochs disputats. »Endelig« ... må man sige, da det om dette emne har været småt med analyserende skildringer af den juridiske side af sagen, men rigeligt af polemiske. Det er fortjenstfuldt, at Koch pointerer, hvordan efterkrigstiden har fokuseret på kommunisternes antifascisme i 1930'erne og glemt deres antiparlamentarisme. Kommunisternes deltagelse i modstandskampen gav dem aflad for antiparlamentarismen.

Koch minder os om, kommunisterne i 1933 i tidsskrifter udtrykte sig således: »Der findes ingen mellemvej mellem proletariats diktatur og reaktionens pansrede næve!« – Koch forsætter: »da krigen brød ud mellem Tyskland og Rusland den 22. juni 1941 skulle den ikke-kommunistiske og den ikke-fascistiske verden til at vælge en grimasse,

der kunne passe til ét af disse alternativer« (s. 253).

Det er i høj grad blevet diskuteret i eftertiden, hvor heldig en hånd danske beslutningstagere havde i den forbindelse. Og hvor moralsk kortene blev spillet ud. Men situationen var i høj grad vanskeliggjort af det tyske pres, og kommunisterne havde ikke gjort meget for at blive betragtet som andet end samfundsfjender. Resultatet blev, at den udbredte danske antikommunisme og nazisternes interesse i at neutralisere en potentiel fjende bag linierne gik hånd i hånd. Og kommunisterne måtte bøde.

Myndighederne, regeringen og politikerne var generelt ikke synderligt modvillige mod at internere kommunisterne. Der blev interneret flere, end tyskerne havde bedt om, og der var vel at mærke, som Koch skriver, »tale om rent dansk arbejde« (s. 250).

Grundlovens bogstav blev altså i forbindelse med interneringerne brudt af danske myndigheder, men som Koch har redegjort for, var det ikke første gang under besættelsen. De danske nazister havde også mærket nødretten. Men Koch mener *ikke*, at kommunistinterneringerne kan kaldes grundlovs-mæssige, da der ikke var tale om decideret politiretlig forstyrrelse af statens fred (som i tilfældet med de nazistiske gadeuroligheder), men om politisk motiverede frihedsberøvelser (s. 318ff, s. 413f). Koch medgiver dog datidens beslutningstagere, at demokratiets pris, om man *ikke* havde interneret kommunisterne, formentlig havde været, at de i 1941 var blevet sendt til tyske KZ-lejre (og ikke først i 1943 som det skete for nogle).

Påberåbelsen af nødretten nøjedes man dog ikke med mod kommunisterne, og det var ifølge Koch den store statsretlige og politiske fejltagelse. To måneder efter interneringerne blev en lov, der med tilbagevirkende kraft forbød al

kommunistisk aktivitet, vedtaget. Dermed havde det parlamentariske system kompromitteret sig selv. Kommunistloven var klart grundlovsstridig (s. 319f).

Justitsminister fra juli 1941, den tidligere politichef, Thune Jacobsen var manden bag loven. Han ville ikke sidde alene med ansvaret for interneringerne og pressede derfor stærkt på for at få vedtaget en lov. Med hjælp fra højesteretspræsident Troels G. Jørgensen udarbejdede han et lovudkast. I sig selv et brud med magtens tre-delning. Næsten overalt i det politiske system var der betænkeligheder ved at lovgive, men politikerne lod sig presse af den fagligt dygtige justitsminister og af den lige så overbevisende højesteretspræsident (s. 318ff).

Koch mener, at »lovforslaget aldrig nogensinde burde været kommet indenfor Christiansborgs mure« (s. 319). Den eneste saglige hjemmel for interneringerne var at finde i nødretten. Ansvaret burde påhvile »regeringen, ikke lovgivningsmagten«. Hermed har Koch på kompetent juridisk grundlag sat både kommunistinterneringerne og -loven i tiltrængt perspektiv.

Kochs bog bringer for så vidt ingen nye tolkninger af »den store« Danmarkshistorie. Der er så godt som heller ingen diskussion med tidligere historisk forskning. Bogens berettigelse i faghistorisk henseende er snarere at beskrive det politiske univers med et juridisk perspektiv. Dertil kommer, at fremlæggelsen af den store mængde nyt kildemateriale i sig selv kaster så megen erkendelse af sig – også vedrørende andre problemstillinger – at bogen er et stort fremskridt for udforskningen af periodens politiske historie.

Disputatsen er meget velskrevet. Overalt flot fortællende og berettende uden at miste det principielle – nødretsproblematikken – af syne. De personlige kommentarer og konklusioner flettes

sprogligt elegant ind i sammenhængen, uden at man er i tvivl om, at der netop er tale om kommentarer. Forfatteren træder frem i bogen – og man føler sig i gode hænder.

Dertil er bogen også elementært spændende. Med sine letkøbte og fagchauvinistiske fordomme alt for pinligt stillet til skue kunne man ellers nok forvente det modsatte af en juridisk doktordisputats.

Beskrivelsen af samarbejdspolitikens næsten klaustrofobiske råderum er fremragende. Den dans på en meget tynd knivsæg, som samarbejdspolitikken var, skinner klart igennem. Også hvor rene og ædle udøvernes motiver ofte, men ikke altid var. Hvor dygtige, skarpsindige og til tider hvor *dristige* de var. Men – ak – også hvor potentielt farlig og moralsk betænkelig samarbejdspolitikken kunne være. Og måske i sidste ende også, hvor usandsynligt *heldige* udøverne var i deres gerning: at det ikke gik værre, end tilfældet var. Disse betragtninger fremgår ikke eksplicit af bogen, men af den narrative sammenhæng – og det er flot.

Med hensyn til det førnævnte (tilnærmelsesvis) lighedstegn mellem staten og Socialdemokratiet godtgør Koch, at der er noget om snakken. Det er et centralt og væsentligt aspekt ved disputatsen. Det er således interessant, at det dengang overvejende konservative embedsmandskorps tilsyneladende var meget loyalt og uden interesse modsætninger i forhold til Socialdemokratiet. Realpolitikken kræver sin mand og sin handling, og dér synes det store og tidligere så forkætrede arbejderparti og de tilsyneladende handlingsorienterede og teknokratiske embedsmænd at være fuldstændig på linie – i Kochs fremlægning.

Det er interessant, men også noget overraskende, og det er en skam, at Koch ikke er gået ind i en problematisering

og diskussion af dette. Tvivlen melder sig også hos læseren, om det nu også altid var *så* konfliktløst. På sin vis kan man sige, at denne efterlysning af en behandling af dette problem bunder i en *historisk* erkendelsesinteresse, som netop ikke er Kochs, der jo er den *juridiske* erkendelse. En skam er det dog alligevel.

Til tider står lighedstegnet også en tand for uformidlet. Koch citerer fx Thune Jacobsen for at sige til landets amtmænd på et møde i september 1941: »Netop ved at gøre skarp Front mod Kommunismen kunde man sikre Socialdemokratiets fortsatte Bestaaen« (s. 286). Koch burde kommentere dette. I en forsamling af overvejende konservative amtmænd var det vel ikke af hensyn til Socialdemokratiet som sådan, men af hensyn til samarbejdspolitikken (og dermed i dennes selvforståelse: landets bedste) og folkets opbakning bag denne. Justitsministerens pointe var naturligvis: intet Socialdemokrati, ingen samarbejdspolitik, intet folkestyre (så beskåret det end måtte være i 1941). Men i Kochs udlægning står ordene uformidlet og for indforstået.

I besættelsestidshistoriografien er opdelingen mellem en konflikt- og en konsensustolkning ofte blevet gjort. Hvis Kochs disputats skal indplaceres i dette noget rigide skema, så er det på konsenssiden.

Ganske vist har han øje for fx Socialdemokratiets partitaktiske interesser i et forbud mod kommunisterne, men alligevel mener han, at regeringen ikke kunne tage et brud med besættelsesmagten – som blev resultatet med regeringens afgang i august 1943 – på spørgsmålet om kommunisternes internering – »... hertil var besættelsen og befolkningen ikke moden«, som han skriver (s. 265).

En ting er, at Koch ikke fører bevis for denne påstand, at ingen historiker



nogensinde har gjort det, og at det også ville være ganske absurd at gøre det. En anden ting er, at Koch kritikløst overtager samarbejdspolitikernes efterrationaliseringer i befrielsessommeren – og de var ikke præget af sandhedskærlighed, men af øjeblikkets opportunistiske interesser. Men disse efterrationaliseringer er blevet den pæne, friserede og harmoniserede udlægning af besættelsestiden – det nationale klenodie. Hvornår, hvordan, om overhovedet bruddet skulle tages? Ingen kan jo vide det, og det er meningsløst i dag at gøre sig til talsmand for det ene eller det andet tidspunkt. En så lidet underbygget påstand om, at bruddet ikke kunne tages på kommunistinterneringerne, må siges at være klar konsensushistorie.

Alt i alt må Kochs disputats dog også i historikerkredse hilses særdeles velkommen. Det er ikke mindst fortjenstfuldt, at der er kommet en kompetent juridisk vurdering af fx kommunistinterneringerne og -loven, men også fremsstillingen af »det officielle Danmarks« opfattelse af 1930'ernes spændte politiske klima er meget velkommen.

Generelt har Koch med sit anderledes

udgangspunkt givet en interessant vinkel på et langt begivenhedsforløb, der ligger i grænseområdet mellem politik og jura. Et evig aktuelt problemfelt. Koch redegør fint for, hvordan det politiske aspekt blev fremherskende, da det hele skulle fortolkes i efterkrigstiden – blandt andet i Den Parlamentariske Kommission. De juridiske fejltrin i forbindelse med de forskellige nødretstiltag blev gemt af vejen, fordi de politiske interesser bag en pletfri fortolkning var for stærke.

Man kan diskutere det meningsfulde i at forholde sig så konsekvent juridisk til nødretsproblemet, som Koch gør i sin problemformulering. Sagen er vel netop, som Kochs bog viser, at politikken altid sejrer over juraen. Retsopgøret og Den Parlamentariske Kommission var nok besværlige forhindringer på vejen til at lægge det hele bag sig, men udfaldet var vel mere eller mindre givet på forhånd: Selvfølgelig ville det politiske establishment – som helhed, som establishment – klare frisag. Måske – måske? – var det også den bedste udgang på den sag.

## Dansk sikkerhedspolitik 1949-1961

*Af Kay Lundgreen-Nielsen*

Poul Villaume: *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961.* (Eirene, 1995). 969 s.

Dette digre studie over dansk og amerikansk udenrigspolitik blev forsvaret af forfatteren som disputats ved Københavns Universitet i marts 1995. Det er en kulmination efter mange års arbejde

med emnet. En række artikler om del-emner fra forfatterens side har lagt op til en samlet behandling. Resultatet er blevet en meget omfangsrig og stofrig bog om et emne, der hidtil kun i ringe grad har været belyst. Mange og velvalgte fotos, med udførlige tekster, kvikker teksten op, og meget detaljerede registre, forkortelseslister og en udførlig bibliografi gør det trods alt let at orien-