

DITLEV TAMM: Retsopgøret efter besættelsen. Kbh., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1984. 828 s. Ill. Paperback-udgave i 2 bind, 1985. 198 kr.

Med udgivelsen af disputatsen »Retsopgøret efter besættelsen« af dr. jur. og nu også dr. phil. Ditlev Tamm er DNH's besættelsestidsprojekt afsluttet. Har projektet ikke været præget af nogen klar sammenhæng, har det til gengæld glimret ved flere individuelle præstationer, hvortil nu Tamm lægger sin. Der er ialt udsendt ni publikationer, og heraf er det blevet til fem dokortitler. Selvom disputatsen på afgørende punkter mere har sin styrke i det beskrivende end det analyserende, vil den fremover, med rette, blive stående som bogen om retsopgøret. Den vil flittigt blive benyttet af forskere og vil forhåbentlig også finde vej til den alment historisk interesserede læser – for den er meget velskrevet og klart disponeret. Forlaget skal roses for at have udgivet en bog på godt 800 sider, i et næsten ekstravagant tilsnit, men samtidig dadles, når det, til trods for at værket helt klart vil få en håndbogsfunktion, ikke har fundet det nødvendigt med et sag- og stikordsregister.

Disputatsen er det første historiske værk om retsopgøret, der kan bygge på et forsvarligt kildegrundlag. Hidtil har der kun foreligget Lars Thorups »Opgør og Udrensning. En analyse af retsopgørets baggrund og forløb«, (Historievidenskab nr. 18–19, 1980) samt W. E. v. Eybens »Thi kendes for ret« fra 1968, som er et kortfattet juridisk oversigtsværk. Ingen af de to forfattere har haft adgang til Justitsministeriets akter, v. Eyben på trods af, at han sad centralt placeret under retsopgøret, nemlig i det såkaldte Ankenævn. Endelig bør nævnes et utrykt universitetsspeciale fra 1973,¹ der er enestående derved, at forfatteren fik adgang til hovedsagen i Justitsministeriet – en tilladelse der senere er blevet nægtet andre studerende. Ditlev Tamm har haft privilegeret adgang til centraladministrationens arkiver og hentet sit materiale fra alle de berørte ministerier, men naturligvis først og fremmest fra Justitsministeriet. Domsakterne har Tamm ikke kunnet gennemgå i deres fulde udstrækning, men han har valgt at gå genvejen via Ankenævnet, der dermed får en central plads i undersøgelsen. Straffelovstillægget opererede ikke med nogen fri mulighed for at anke. Kun i specielle tilfælde forelå en sådan, og afgørelsen blev da truffet af det til formålet nedsatte Ankenævn. Nævnet modtog domsoversigter fra retterne, og dets arkiv giver derfor et usædvanligt godt

¹ Lone Heyde: »En redegørelse for tilblivelsen af straffelovs- og retsplejelovstillæggene af 1945 og den påfølgende revision af disse love i 1946, med særligt henblik på en udredning af hovedsynspunkterne på retsopgøret«. Københavns Universitet, 1973.

overblik over retsopgørets forløb. Det er på grundlag af disse domsoversigter, at Tamm har foretaget selektionen af de domme, han har fundet repræsentative. Nemlig for det *første* de typiske sager, for det *andet* de sager der belyser undergrænsen for det strafbare, og for det *tredie* de sager der blev særligt omtalt i samtiden, enten p.g.a. deres grovhed eller p.g.a. de personer der var involveret. Kriterierne forekommer relevante, og der synes ingen grund til at tvivle på at udvalget er repræsentativt. Dog har Tamm som jurist valgt at give den anden kategori en særlig tyngde. Det skyldes formentlig, at sagerne i den første er »samlebåndssager«, som juridisk set er uinteressante, og at sagerne i den tredje kategori primært er relevante i forhold til opinionen, mens sagerne i den anden kategori netop indeholder den juridisk interessante diskussion: Hvornår er et forhold strafbart? Sluttelig bør det nævnes at forfatteren har haft lejlighed til at gennemgå samtlige højesteretsdomme og særligt højesterets vote-ringsprotokoller. Som sidste instans var det her at præcedens blev lagt – iøvrigt ofte i modstrid med underrretternes afgørelser. Når de statslige arkiver suppleres med en række af de mest betydningsfulde personarkiver bliver der således tale om et meget solidt kildegrundlag – men ikke det bedst tænkelige. Det er beklageligt, at selv et DNH-projekt med en anerkendt forsker ikke kan friste Folketinget til at give adgang til referater og andet materiale fra rigsdagsudvalgene – og det på en afstand af 40 år efter befrielsen!

Forfatteren har primært valgt at følge en kronologisk struktur, opdelt i en lovforberedelsesfase (kap. 1–4), en realiseringsfase (kap. 5–10), og afsluttende med en debat- og vurderingsdel (kap. 11–12). Hertil kommer så to ekskursioner, der drøfter det folkeretslige spørgsmål, om der herskede krigstilstand i Danmark, og som mere principielt forholder sig til problemet om straffelove med tilbagevirkende kraft.

Tamm anskuer retsopgøret fra en lovgivningsmæssig og juridisk synsvinkel. Det hedder således i indledningen (s. 15): »Det er grundsynspunktet i denne bog, at retsopgørets forløb blev bestemt af mødet mellem frihedsbevægelsens krav om en ekstraordinær lovgivning og det officielle Danmarks ønske om hurtigst mulig at vende tilbage til normale tilstande«. Denne indfaldsvinkel præger værket på godt og ondt. På baggrund af en gennemgang af retspraksis, som er værkets tyngdepunkt, påviser Tamm, at det ikke er en myte, at retsopgøret først og fremmest gik ud over de »små fisk«. Den ene side af sagen er, at det primært var de mindre sager som kom for retten først, da viljen til at straffe hårdt var størst. De mere vanskelige og komplicerede sager nåede retterne langt senere, på et tidspunkt hvor et formildende syn på landsforræderisagerne havde bredt sig. Tamm viser, at der ikke bare generelt var tale om kortere straf, flere

frifindelser og større hyppighed af tiltalefrafald, men at det ikke mindst drejede sig om en ændret benådningspraksis. Den anden side af sagen er, at der var langt større politisk vilje til at straffe det man opfattede som de »rene« tilfælde af landsforræderi, som f.eks. korpsfolkene, end til at straffe det økonomiske landsforræderi (værnemagerne). På den måde fik retsopgøret en social slagside. Det står også klart, når man har læst disputatsen, at der eksisterede et misforhold mellem den meget brede fortolkning af det strafværdige, der blev benyttet ved tjenestemandsovgøret – her blev ca. 600 afskediget som nazister eller nationalt uværdige, ofte for meget små forseelser – og så den snævre tolkning og meget langmodige arbejdsfacon politikerne benyttede, da de skulle tage opgøret med sig selv. Den parlamentariske Kommission kunne have arbejdet langt hurtigere, men ønskede det ikke af politiske grunde, og det betød »at retsopgøret for domstolene måtte afvikles uden kendskab til den politiske vurdering af en række officielle akter m.v. der blev påberåbt i sagerne« (s. 728).

Tamm indtager en juridisk-moralsk holdning til sit stof. Det får som konsekvens, at der primært fokuseres på retssikkerhedsbetragtningerne. Således reserveres der megen plads til en beskrivelse af episoderne omkring de ca. 40.000 interneringer i befrielsessommeren – mens forfatteren generelt underspiller de politiske og økonomiske kræfter bag retsopgøret. Jeg skal senere tage dette spørgsmål op. Som et markant udtryk for det moralske engagement – og som et personligt budskab til læserne – står afsnittet om dødsstraffen. Modsætningen mellem tilfældighederne i benådningspraksis og så inertien i de praktiske foranstaltninger bag eksekutionerne beskrives i al sin saglighed med dramatisk styrke. Det må være svært at forsvare dødsstraffen efter denne læsning!

Centralt som forklaringsfaktorer i afhandlingen står de historiske aktører, og her især justitsminister Busch-Jensen og rigsadvokat Pihl. Det er ikke uden grund at Tamm har svært ved at tilbageholde sin indignation over deres gøren og laden i styringen af retsopgøret. Særlig det forhold, at Busch-Jensen, trods et løfte til Rigsdagen om at vejlede rigsadvokaten vedr. tiltalerejsningen, ikke førte dette løfte ud i livet, fremhæver Tamm som en faktor, der fik afgørende indflydelse på forløbet af opgøret. Dette gav rigsadvokaten meget brede rammer for tiltalerejsningen, og som Tamm konstaterer: »Det lyder utroligt, men i den første afgørende måned i forberedelsen af retsopgøret handlede anklagemyndigheden på egen hånd, uden at være opmærksom på, hvad der var foregået på Rigsdagen. Hvad der på Rigsdagen var blevet sagt om straffelovstillægget, blev simpelthen ikke hørt af de retsanvendende myndigheder« (s. 230). Først da en af statsadvokaterne havde haft en

samtale med landstingsmand Svenning Rytter, som oplyste, at Busch-Jensen havde lovet, at det kun var de grove tilfælde som skulle rammes af loven, fik rigsadvokaten kolde fødder m.h.t. den hårde kurs han havde lagt for tiltalerejsningen. Da »fejlen« blev rettet havde det imidlertid fået vidtrækkende konsekvenser. »Da cirkulæret af 11.8.1945 om tiltalerejsningen endelig kom, var retsopgøret i fuld gang, og kursen lå fast« (s. 235).

Forfatterens afdækning af hele dette forløb er minutøs og væsentlig, men han når næppe til bunds i forholdet. For det er vanskeligt at opfatte rigsadvokatens og justitsministerens manglende kommunikation på så væsentligt et område som en tilfældig engangsforsømmelse. Der turde ligge en langt bredere forklaring bag – som Tamm aldrig rigtigt får fat i, fordi hans tilgang er juristens og ikke historikerens.

Tamm ser først og fremmest retsopgøret som en konfrontation mellem fornyelse repræsenteret af modstandsbevægelsen og så den juridiske tradition. Og hans generelle forklaringsmodel for forløbet bliver det juridiske systems indbyggede inertie. Dette ses stærkest i forhandlingerne om værnemagerloven, der resulterede i juristernes sejr over økonomerne, med juristerne i den traditionsbærende rolle (s. 155). Men denne ensidige fokusering på den bureaukratiske faktor tilfredsstillende ikke. Man savner stærkt et begrebsapparat her som kunne klarlægge de samfundsmæssige interesse modsætninger, og som f.eks. kunne have perspektiveret baggrunden for rigsadvokatens og justitsministerens adfærd. Således mangler et styrkeforholdsbegreb, som kunne klarlægge den politisk-økonomiske magtkamp, der fandt sted mellem modstandsbevægelsen og samarbejdspolitikere – og internt mellem de to grupperinger. Baggrunden for dette magtspil er naturligvis af kompleks natur. Men i hvert fald tre faktorer synes at have virket ind: For det *første* folkestemningen. Den indrømmes ganske vist en ikke ringe plads som forklaringsfaktor, både i forbindelse med lovforberedelsen og realiseringen af retsopgøret. I sit vurderingsafsnit skriver Tamm således: »Den oppiskede stemning i sommeren 1945 var en realitet, og den lå såvel Rigsdag som domstole og anklagemyndighed under for« (s. 723). Alligevel foretages der aldrig nogen systematisk analyse af opinionen, og dens forskellige elementer bliver aldrig klart defineret. For det *andet* statsapparatet og parternes forsøg på at maksimere deres indflydelse herpå. Der er i disputatsen en ganske god og levende redegørelse for forhandlingerne i Justitsministeriets regi, hvor de principielle uenigheder træder klart frem, men stadig med streg under de juridiske aspekter. At det ikke lykkedes modstandsbevægelsen at få indflydelse i tilstrækkelig grad, synes udelukkende at være skildret ud fra den antagelse, at administrationen altid vil arbejde hen

imod »normale« tilstande. Man savner her en undersøgelse af hvilke organisatoriske initiativer modstandsbevægelsen tog for at få indflydelse, og om – og i bekræftende fald – hvordan man forsøgte at udnytte folkestemningen for at øve pres på administration og retsvæsen. Og endelig for det *trede* den udenrigspolitiske faktor. Denne gjorde sig først og fremmest gældende i forhandlingernes indledende fase inden kapitulationen, da der herskede usikkerhed om, hvem der ville befri Danmark. Der er i afhandlingen ikke mange overordnede politiske betragtninger herom, og man savner viljen til mere systematisk at forbinde samarbejdspolitikernes indgroede kommunistkræk og frygten for den sovjetiske befrielse med partiernes defensive og vigende holdning i retsopgørets forberedelsesfase.

Et andet eksempel på, at forfatteren går fejl af vigtige politiske sammenhænge, finder vi i fremstillingen af straffrihedsparagraffen i landsforræderiloven. Da man forhandlede om straffelovtillæggets udformning viste det sig hurtigt, at den vigtigste anstødssten mellem parterne var lovens tidsmæssige udstrækning. Samarbejdspolitikerne argumenterede for, at loven først skulle have gyldighed fra samarbejdsbruddet i august 1943, mens modstandsbevægelsen hævdede, at der havde været krigstilstand i Danmark allerede fra besættelsens begyndelse, og at loven derfor skulle gælde fra 9.4.40. Samarbejdspolitikernes problem var, at de kunne risikere at komme i klemme, hvis nogle af de handlinger de havde opfordret til, i forsøget på at føre samarbejdspolitikken ud i livet, nu blev anset for landsforræderiske. Man kunne i lovens oprindelige udkast opnå straffrihed, hvis man havde handlet efter »lov eller ordre fra lovlig dansk myndighed«. Det var denne ordlyd der i forhandlingsforløbet i Rigsdagen blev udvidet med begrebet »anvisning«, der var klart mere udflydende end »lov eller ordre«. Denne tilføjelse mener Tamm ikke fik nogen reel indflydelse (s. 128). Konstateringen begrundes ikke, hvad der resulterer i, at forfatteren får meget svært ved at give en meningsfuld forklaring på værnemageropgørets forløb. Forholdet var nemlig det, at regeringen havde givet Wrigt, Thomsen & Kier tilladelse til at udføre entreprenørarbejde for tyskerne på flyvepladserne i Jylland. Skulle nu denne tilladelse kun gælde dette firma, eller kunne andre firmaer under hensyntagen til regeringens samarbejdspolitik også komme ind under anvisningen og opnå straffrihed? I første omgang fik tilføjelsen konsekvenser for tiltalerejsningen mod de større værnemagere, som især var repræsenteret inden for entreprenørbranchen; anklagemyndigheden udviste her stor tilbageholdenhed. I anden omgang fik tilføjelsen betydning under domstolsbehandlingen, hvor den i stort omfang blev udnyttet som frifindelsesgrund i værnemagersagerne. Et af problemerne

var, at ordet anvisning ikke var en klart defineret juridisk term. Begrebet kunne tolkes meget vidt, og blev det i overensstemmelse med de politiske interessemodsætninger bag retsopgøret. Domstolene udlagde anvisningen som *generelt* gældende, d.v.s. med brede muligheder for frifindelse. Den kom derfor til at spille en *reel* rolle; dels til friholdelse af ledende politikere og erhvervsfolk; dels tolket af domstolene på en måde, som modstandsbevægelsen ikke havde drømt om i maj-dagene. Man havde nemlig forudsat, at en anvisning kun skulle tolkes *konkret*, for dette ene bestemte arbejde, og det ville have minimeret mulighederne for straffrihed betydeligt.

Forfatterens syn på domstolenes funktion står ikke ganske klart. S. 51 kan man læse, at »domstolene valgte både under besættelsen og bagefter det standpunkt kompromisløst at følge loven«. Det er en konstatering som er vanskelig at belægge med empiri. Forholdet var jo det, at Rigsdagen aldrig blev enig om intentionerne bag lovene, selvom disse blev vedtaget med stor majoritet, og uden at nogen stemte imod. Anvisningsproblematikken viste det med tydelighed. Domstolene – især Højesteret – stod derfor i den situation, at uanset hvordan de valgte at fortolke lovene, så valgte de, objektivt set, side i det politiske spektrum. Tamm dementerer egentlig også sin påstand, når han på s. 243 skriver, at »allerede højesterets tilsidesættelse af minimumsstraffen måtte dog udadtil antyde, at rettens dommere ikke helhjertet sluttede op omkring straffelovtillægget«. En af årsagerne til Tamms vaklende opfattelse synes at være, at forholdet mellem domstolene og staten som magtapparat aldrig bliver afklaret. På den ene side forsøger han at opretholde antagelsen om domstolenes integritet. På den anden side konfronterer empirien ham med forhold, som gør det vanskeligt at opretholde synspunktet. Analysen af domstolenes rolle ville have været langt sikrere, hvis Tamm havde sammenkoblet interessemodsætningerne mellem modstandsbevægelsen og samarbejdspolitikere på det samfundsmæssige plan, i Rigsdagen på det parlamentariske plan og i domstolene på det juridiske plan. Forholdet var jo det, at der skete en forskydning af uenighederne om retsopgøret fra lovforberedelsesfasen til realiseringsfasen. Der findes derfor på alle tre planer to faste grupperinger, konstitueret omkring en positiv holdning til henholdsvis domfældelse og frifindelse.

Koblingen mellem det juridiske og politiske står kun antydningvis i fremstillingen. Det får en række konsekvenser for gennemgangen af værnemageropgøret. I afsnittet »Værnemagerloven bliver til« viser Tamm, at han er klar over, hvor værnemageropgøret bar hen: »De politiske og økonomiske interesser, der stod på spil i forbindelse med værnemagtopgøret, viste sig at være langt større end de, der knyttede sig

til opgøret med de egentlige landssvigere« (s. 145). Det er værnemageropgøret spiddet på nogle få linier. Tamm giver et nuanceret og levende billede af forhandlingerne vedr. værnemagerlovens tilblivelse, hvor også modstandsbevægelsens mangelfulde muligheder for indflydelse bliver fremhævet. Men anderledes stiller det sig med kapitlet om realiseringen af værnemageropgøret der er meget kort og behandlet med begge ben solidt placeret i justitsministerielle betragtninger. Den kildemæssige bearbejdning er tyndbenet og sine steder problematisk, som f.eks. i sagen om Wright, Thomsen & Kier – der var en af retsopgørets mest kontroversielle. Her benytter Tamm beretningsmateriale fra Den parlamentariske Kommission ganske kritikløst. Således godtager han T.K. Thomsens beretning fra 1946, hvorefter Stauning havde oplyst, at det havde været vanskeligt i 1940 at få tyskerne til at acceptere, at danske firmaer og arbejdere påtog sig entreprenørarbejderne. Men i en indberetning fra amtmand Hvidt i Ålborg, refereret af Bertel Dahlgaard på et ministermøde d. 15. april 1940, fremgår det, at tyskerne kun havde forespurgt, om danskerne kunne udføre arbejderne på flyvepladserne (Henning Hasles arkiv, læg med referater fra ministermøder). Tamm benytter ligeledes Christmas Møllers beretning til Den Parlamentariske Kommission fra 1946, hvor denne giver udtryk for, at han i april 1940 pålagde firmaet Wright, Thomsen & Kier at udføre flyvepladsarbejderne (s. 477). Men så tidligt som d. 10. marts 1945 afgav Christmas Møller en beretning til Frihedsrådet, hvorefter han kun skal have tilrådt det. (Christmas Møllers Arkiv, pakke 52). Dette er dog noget ganske andet og langt mindre bindende. Den kildemæssige usikkerhed fortsætter i fremstillingen af anklagen imod Wright, Thomsen & Kier for overtrædelse af prisloven. Tamms hovedkilde er formentlig her rigsadvokatens indstilling til justitsministeren, men denne indstilling var meget mangelfuld. Den medtog ikke et for firmaet stærkt belastende arbejde på Bornholm, den nivellerede de procentvise prisoverskridelser, og nævnte ikke hvilke absolutte omsætningsbeløb de procentvise prisoverskridelser blev beregnet af. Altsammen forhold der stillede firmaet gunstigere. Desuden mangler flere centrale oplysninger, der senere kom frem under den kulegravning af firmaets forhold som blev foretaget i 1948–1950. Denne fandt sted som et resultat af den injuriersag justitsministeren var nødt til at anlægge mod Land & Folks chefredaktør og tidligere medlem af Frihedsrådet, Børge Houmann, fordi han offentligt havde kritiseret rigsadvokatens rolle i henlæggelsen af Wright, Thomsen & Kier-sagen. I denne forbindelse udgav Prisdirektoratet i 1950 fire rapporter som bl.a. viste, at firmaet havde overskredet den lovlige fortjeneste med knapt 190% af den samlede omsætning indtil 1942. Disse rapporter har Tamm

af en eller anden grund ikke medtaget. De ovennævnte forhold kunne ellers have kastet ny lys over Justitsministeriets behandling af sagen, for de indicerer at der var tale om en politisk besluttet henlæggelse mere end en juridisk begrundet. Men det er karakteristisk for hele værket, at Tamm har meget svært ved at forholde sig kritisk til Justitsministeriets dispositioner.

Tamm siger afslutningsvis i disputatsens konklusionsafsnit s. 715, at historikeren skal »af de mange forklaringer rekonstruere de muligheder der fandtes, forklare, hvorfor bestemte løsninger blev valgt og redegøre for de enkelte aktørers holdning og motiver«. Den målsætning har Tamm ikke indfriet, fordi disputatsen er meget løst funderet når det gælder analysen af de politiske og økonomiske aspekters indflydelse på retsopgøret. Alligevel indeholder afhandlingen så mange kvaliteter båret frem af Tamms moralske engagement, der gør, at den ikke bare i kvantitativ betydning må karakteriseres som et stort værk.

Steen Weidemann

ERLING BJØL: Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Skrifter fra Dansk Udenrigspolitisk Institut nr. 9, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1983. 443 s. 225 kr.

Dansk udenrigspolitik i det 20. århundrede har i de senere år været genstand for ganske mange undersøgelser. Fælles for langt de fleste af dem har været koncentrationen om et bestemt udenrigspolitisk spørgsmål i en afgrænset periode. Resultaterne af disse studier er hidtil kun delvis og i mere kortfattet form blevet samlet i Danmarkshistorier og enkelte oversigtsmæssige bidrag til dansk udenrigspolitikens historie. De er derimod ikke blevet gennemgået med henblik på at udskille særlige længdegående problemstillinger.

Erling Bjøls bog træder her frem som lidt af et pionerarbejde. Dens formål er at bestemme, hvem de danske udenrigspolitiske beslutningstagere er og har været, og hvordan beslutningsprocessen er foregået. Bjøl kan bygge på specialstudierne om enkelte situationer og forløb, og desuden på de grundige udenrigspolitiske biografier, der naturligt sætter beslutningssystemet og individets rolle i centrum. Meget fortjenstfuldt inddrager han også udenlandske undersøgelser som paralleller. Herudo-