

økonomi & politik

Sven Henningsen

Preben Stuer Lauridsen:

Et essay om retssikkerhed som almen, juridisk standard

Poul Meyer:

Retssikkerheden som administrativt problem

Erik Rasmussen:

Lighedsbegreber

Steen Sauerberg:

Den norske højrebølge - set fra Danmark

Jerzy Sawicki:

Hvad er der sket med retten til mineralske råstoffer i Grønland?

Peter Erling Nielsen:

Landbrug og pensionsmidler

Boganmeldelser

Modtagne bøger

56. årgang 1982

nr. 1

Økonomi og politik

har i forbindelse med udgivelsen af de to
sidste årgange modtaget finansiel støtte fra:

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Nationalbanken

Privatbanken

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

Tuborgfondet

Indhold

<i>Sven Henningsen</i>	3
<i>Preben Stuer Lauridsen: Et essay om retssikkerhed som almen, juridisk standard</i>	5
<i>Poul Meyer: Retssikkerheden som administrativt problem</i>	19
<i>Erik Rasmussen: Lighedsbegreber</i>	28
<i>Steen Sauerberg: Den norske højrebølge - set fra Danmark</i>	40
<i>Jerzy Sawicki: Hvad er der sket med retten til mineralske råstoffer i Grønland?</i>	55
Kommentarer:	
<i>Peter Erling Nielsen: Landbrug og pensionsmidler</i>	68
Boganmeldelser	75
Modtagne bøger	87

Økonomi og politik

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske og politiske forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.

Økonomi og Politik har sin baggrund i

nationaløkonomi, politologi og samtids-historie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor Jørn Henrik Petersen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. En vejledning om udarbejdelse af manuskripter kan rekvireres hos redaktøren.

Redaktion:

Ansvarshavende redaktør: professor, lic. oecon. Jørn Henrik Petersen. Redaktionsudvalg: lektor, cand. polit. Jørgen Estrup, lektor, dr. phil. Knud Larsen, lektor, cand. mag. Christian Thune og konsulent, cand. scient. pol. Hans Henrik Høgsbro Østergaard.

Redaktionens adresse: Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. Telefon (09) 158600 eller (09) 112144.

Ekspedition og abonnement:

Økonomi og Politik, Jernbanegade 1, 5100 Odense C, tlf. (09) 111111. Abonnement kan endvidere tegnes hos alle bogforhandlere. Abonnement 125 kr. incl. moms. Økonomi og Politik udkommer med 4 numre om året. Enkelte hæfter kan købes for 35 kr. incl. moms.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

Tryk: Fyens Stifts Bogtrykkeri, Odense

Sven Henningsen

Formanden for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, professor, dr. phil. Sven Henningsen, afgik ved døden den 24. januar, 71 år gammel. Sven Henningsen har haft afgørende betydning for Selskabets udvikling og virksomhed. Fra 1932 var han som medarbejder, sekretær og styrelsesmedlem på forskellig måde knyttet til Selskabets forløber, Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, og fra 1960 til sin død var han formand for Selskabets styrelse. 1946-56 var Sven Henningsen tillige redaktør for »Økonomi og Politik«.

Sven Henningsen var i høj grad en igangsætter på det samfundsvidenskabelige og samtidshistoriske område. I en lang årrække var han på Københavns Universitet en central person i forbindelse med opbygningen af de politologiske studier og uddannelser, og 1960-71 var han forstander for Københavns Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab, og han var formand for det professorudvalg, der forestod opbygningen af samfundsfagstudiet på Københavns Universitet.

Sven Henningsen havde vilje til at gå nye veje, og han havde store evner til at formidle et løbende samarbejde mellem de yngre samtidshistorikere, politologer, økonomer m.v., der oprindeligt samledes på universitetet under hans ledelse. Der er mange, der skylder Sven Henningsen tak for hans indsats i en lang årrække.

For Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi har Sven Henningsen haft

uvurderlig betydning, dels som igangsætteren, men også som et bindeled til Selskabets oprindelige baggrund. Sven Henningsen bliver meget svær at erstatte som denne væsentlige fastholder af kontinuiteten, og på styrelsens vegne skal jeg hermed formulere vor dybtføjte tak for hans store indsats.

Æret være hans minde.

Steen Leth Jeppesen

Et essay om retssikkerhed som almen, juridisk standard

Pædagogikum-sagen

I foråret 1981 gennemførte undervisningsministeriet adgangsbegrænsning til pædagogikum. Af forskellige grunde, som jeg ikke skal komme ind på her, blev adgangsbegrænsningen aldrig ført endeligt ud i livet. Ligefuldt interessant var den ministerielle adgangsbegrænsning imidlertid udfra et juridisk synspunkt. Forholdet var nemlig det, at adgangsbegrænsningen i retlig forstand skulle gennemføres og blev gennemført⁽¹⁾ med henvisning til en ministeriel bekendtgørelse, som havde hjemmel i en lov, der endnu ikke var trådt i kraft på det tidspunkt, hvor ministeriet ved lodtrækning gennemførte begrænsningen og meddelte de forskellige pædagogikumsøgere dennes resultat.

Pædagogikumsagen kan have betydning for forståelsen af det juridiske og retspolitiske⁽²⁾ krav om *retssikkerhed*.

Det danske retssystem er, som alle andre retssystemer, baseret på en trinfølge, der skal overholdes, for at en retsregel overhovedet kan have nogen juridisk gyldighed.⁽³⁾ En konkret forvaltningsakt, hvorved det f.eks. ved undervisningsministeriets skrivelse af 4. juni 1981 måtte blive meddelt cand. mag. Peter Jensen, at han er optaget eller ikke optaget på kursus i undervisningsfærdighed m.v. (pædagogikum), skal for at have

juridisk gyldighed have hjemmel i en trindhøjere, generel retsakt eller anordning, som tillader, eller måske ligefrem kræver, at en sådan afgørelse træffes, f.eks. i undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 233 af 29. maj 1981 §1, stk. 2 (3a). Men denne anordning eller generelle retsakt skal igen selv have hjemmel i en endnu højere retsakt eller lov, som tillader anordningen, f.eks. i lov nr. 110 af 11. marts 1981, hvorved hjemmel til administrativ adgangsbegrænsning indførtes som §16, stk. 3 i den tidligere gymnasieskolelov af 1958 med ændringer bl.a. ved lov nr. 370 af 28. juni 1977. Endelig skal denne sidste retsakt, loven, have hjemmel i den trindhøjeste retsakt, vi kender i det danske samfund, nemlig grundloven, se bl.a. dens regler i kap. V om lovgivningsproceduren.

Gyldighedssystemet er altså, forenklet udtrykt, følgende: Forvaltningsakt - anordning (bekendtgørelse) - lov - grundlov (forfatning). Kan en given retsakt ikke legitimeres indenfor dette system, har den ingen gyldighed; den er i juridisk forstand en nullitet - et intet - og kan ikke afføde retsvirkninger, ja er for så vidt netop ingen retsakt overhovedet.⁽⁴⁾

For at gyldighedssystemet kan finde anvendelse, er det naturligvis samtidig forudsat som noget så indlysende, at det normalt ikke behøver at siges udtrykkeligt, at de pågældende retsregler (anordningen-loven-grundloven) er i kraft, d.v.s. at det tidspunkt er indtruffet, som

Professor ved Københavns Universitet, dr. jur.

efter systemets egne regler herfor i juridisk forstand giver retsreglen eksistens. Efter gældende dansk ret træder en lov - med forbehold for eventuelle kundgørelsesproblemer efter grundlovens §22, hvilket ikke var aktuelt i pædagogikumsagen - i kraft til det tidspunkt, den selv angiver. Fra og med ikrafttrædelsen kan loven anvendes af myndighederne. Før ikrafttrædelsen kan den efter sagens natur ikke bringes i anvendelse; i juridisk forstand eksisterer loven ikke.

Det følger heraf, at den trinlavere retsakt - anordningen eller bekendtgørelsen - som skal have hjemmel i loven for at have gyldighed, skal have hjemmel i en lov, som er trådt i kraft (og ikke ophævet). Dette er særlig klart, når loven skal erstatte en tidligere lov; her gælder den tidligere lov selvsagt, indtil den nye lovs ikrafttrædelsestidspunkt er indtruffet.⁽⁵⁾

Anvender man dette grundlæggende system på den af undervisningsministeriet i foråret 1981 i retlig forstand gennemførte adgangsbegrænsning, er der næppe tvivl om, at adgangsbegrænsningen ikke opfyldte systemets krav.

Jeg kan ikke her komme nærmere ind på en fuldstændig, juridisk redegørelse herfor. Interesserede må henvises til min artikel i Gymnasieskolen 1981, s. 474 ff, men kort kan det siges, at mens gymnasieskoleloven af 1958 ikke indeholdt nogen hjemmel for adgangsbegrænsning og tværtimod ved en bekendtgørelse af 1963 gav enhver med fornøden eksamen »ret« til optagelse på pædagogikum, så indeholder den nye gymnasieskolelov af 1981 en udtrykkelig hjemmel til adgangsbegrænsning, og denne hjemmel har undervisningsministeren da også udnyttet med bekendtgørelse nr. 233 af 1981, som i §3a har regler om bl.a. hjemmel for lodtrækning, jfr. stk. 5.⁽⁶⁾

Sagen er imidlertid samtidig den, at

1981-loven efter sin egen udtrykkelige bestemmelse herom i §2 først trådte i kraft den 1. august 1981 og altså indtil denne dato var at betragte som et retligt intet, med hjemmel i hvilket derfor ingen bekendtgørelse kunne udfærdiges. Gymnasieskoleloven af 1958 var således indtil 1. august 1981 gældende uden hensyntagen til ændringen fra 1981-loven, og eventuelle ministerielle bekendtgørelser skulle derfor have hjemmel i 1958-loven og måtte naturligvis slet ikke stride imod denne, den dagældende lov. Man kan vel i et ministerium træffe faktiske, d.v.s. teknisk-administrative, forberedelser, f.eks. nedsætte interne udvalg og udfærdige interne forskrifter, der tager sigte på den senere gennemførelse af en endnu ikke ikrafttrådt lov,⁽⁷⁾ men administrationen kan ikke med nogen form for retsvirkning for borgeren træffe foranstaltninger, der forudsætter, at den endnu ikke ikrafttrådte lov er trådt i kraft, og administrationen kan selvsagt slet ikke træffe foranstaltninger, som strider mod endnu gældende lovregler; sådanne foranstaltninger vil derfor være ulovlige, være sig som generelle forskrifter eller som konkrete forvaltningsakter.⁽⁸⁾

Undervisningsministeriets i juni 1981 med henvisning til bekendtgørelse nr. 233 af 29. maj 1981 foretagne handlinger var i konsekvens heraf ulovlige.⁽⁹⁾ Ministeriet har med hjemmel i en bekendtgørelse, som havde hjemmel i en ikke ikrafttrådt lov, og som for de relevante bekendtgørelsesbestemmelers vedkommende endda var i strid med de dagældende regler og derfor naturligvis var uden gyldighed, gennemført et begrænsnings- og lodtrækningssystem og har udsendt retligt bindende meddelelser om resultatet heraf til ansøgerne til pædagogikum. Alle de hermed foretagne embeds-

handlingers lovlighed skal bedømmes efter de regler, som var i kraft og gældende på tidspunktet for deres foretagelse, og det var, som nævnt, gymnasieskoleloven af 1958 med senere ændringer og tilhørende bekendtgørelser, som netop - endda efter ministeriets egen udtrykkelige opfattelse⁽¹⁰⁾ - ikke indeholdt hjemmel for nogen adgangsbegrænsning.⁽¹¹⁾

I retlig forstand må derfor den foretagne adgangsbegrænsning bedømmes som værende uden gyldighed. Det lovlige havde været, *enten* at undervisningsministeriet havde optaget alle ansøgere, således som de dagældende retsregler udtrykkeligt pålagde ministeriet at gøre det, og derefter med hjemmel i 1981-loven havde gennemført en adgangsbegrænsning, når dette efter lovens udtrykkelige ikrafttrædelsesbestemmelse var muligt, det vil formentlig sige med virkning fra og med forårssemestret 1982, *eller* at ministeriet straks gennem folketinget havde søgt og fået gennemført den nødvendige fremrykning af 1981-lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

En retspolitisk vurdering

I streng juridisk eller, som vi plejer at kalde det, retsdogmatisk forstand,⁽¹²⁾ er det næppe muligt at nå til nogen anden bedømmelse af pædagogikumsagen. Hvis vi ønsker at opretholde forestillingen om retten som et systematisk hele, hvis vi fortsat vil kræve, at myndigheds-handlinger skal have hjemmel i regler, som er trådt i kraft, når de anvendes, og hvis vi stadig vil fastholde, at retsvirkninger er andet og mere end faktiske virkninger, så nødsages vi til at bedømme de i sagen foretagne embeds-handlinger som ulovlige. I modsat fald invalideres bl.a. grundtanken om retssystemets hierarkiske opbygning.

Men pædagogikumsagen kan også ansues på en anden, i højere grad retspolitisk og, om man vil, moralsk måde.

To synspunkter står da overfor hinanden. På den ene side kan man sige, at det er formalistisk at anvende kravene om ikrafttræden og hjemmel så rigoristisk som ovenfor gjort. Alle og enhver vidste jo, at en adgangsbegrænsning var på vej, og det er givet, at undervisningsministeriet ihvertfald fra og med 1. august 1981 kunne have gennemført en sådan, der ville kunne iværksættes med virkning fra forårssemestret 1982, og måske endda, hvis det administrativt kunne nås, allerede fra og med efteråret 1981. Forskellen ville altså i det højeste blive et halvt år, og en udskydelse ville endda kunne have urimelige virkninger for de ansøgere, som senere måtte komme, og som måtte afvises, fordi årets pædagogikumbevilling allerede ville være brugt, hvis hjemmelskravet skulle fastholdes strengt. På den anden side kan man sige, at hvis vi ikke fastholder i det mindste kravet om, at de retsregler, som vore myndigheder anvender, skal være trådt i kraft, så falder enhver forestilling om, at borgeren kan beskyttes mod overgreb fra myndighederne, thi hvor går så grænserne for det retligt tilladelige? Hvis undervisningsministeriet lovligt kunne anvende regler, der først trådte i kraft to måneder senere, kan myndighederne så ikke også anvende regler, der f.eks. først træder i kraft om et år? Og behøver reglerne så egentligt at være f.eks. behørigt vedtagne i forud, fastsatte former, når de tages i brug? Er det i det hele taget ikke formalistisk at kræve, at der overhovedet skal være regler, som skal følges?

Retssikkerhedsideen

Det er klart, at hvor det første synspunkt

først og fremmest interesserer sig for, hvad der med tilslørende slagord ofte kaldes et effektivt og smidigt forvaltningsapparat, som træffer rimelige og praktiske afgørelser, søger det andet synspunkt i højere grad at tilgodese hensynet til borgerens retssikkerhed og ønsket om at beskytte ham mod administrativ magtudfoldelse.(13)

Hvad der præcis ligger i dette sidste hensyn, i retssikkerhedshensynet, er det vanskeligt at angive i få og præcise ord. Retssikkerhedsideen er f.eks. i det danske samfund knyttet til bl.a. en række retsregler, som ikke umiddelbart synes at have meget med hinanden at gøre, og et vist historisk tilbageblik kan bl.a. af denne grund være gavnligt:

Retssikkerhedshensynet hører først og fremmest til i oplysningstiden og de borgerlige revolutioners tid fra omkring 1750 til cirka 1825, hvor de europæiske enevælders autokratiske magt efterhånden afløstes af, hvad vi idag forstår ved den moderne, demokratiske og parlamentariske styrede statsform. Denne udvikling har naturligvis mange både økonomiske, socialpsykologiske, kulturhistoriske, filosofiske, politologiske og rets- og statsteoretiske aspekter, som jeg ikke skal forsøge at komme ind på her.(14) Kernen i retssikkerhedens idé er imidlertid under alle omstændigheder den samme, nemlig det enkle ønske om at binde myndighederne og beskytte borgeren mod statens magtudfoldelse i videste forstand. Forstået som en retspolitisk standard - der dog samtidig, som nævnt, i vidt omfang er en bestanddel af f.eks. gældende dansk ret - indeholder retssikkerhedsideen derfor en række krav, som er vendt imod de retshåndhævende myndigheder, og som skal lægge bånd på disses handlefrihed og netop derigennem beskytte borgeren.

Forstået på denne måde, og med udgangspunkt i dansk ret,(15) kan vi sige, at retssikkerhedsideen vel først og fremmest indeholder et mere alment og formentlig noget upræcist krav om en (tre)-deling af statsmagten i indbyrdes (relativt) uafhængige, organisatoriske systemer, der indbyrdes kan kontrollere hinanden og holde hverandre i skak, se grundlovens §3, især sådan at en maksimalt uafhængig og fri dommerstand kontrollerer administrationens, herunder politiets og anklagemyndighedens handlinger.(16) Tanken bag en sådan magtdeling er naturligvis bl.a., at ingen retssikkerhed kan opnås, såfremt den samme myndighed både skal handle og kontrollere sine egne handlingers lovlighed.

Men retssikkerhedsideen indeholder formentlig også en række mere specifikke og præcist angivelige krav til myndighederne om, hvorledes de, sagt med almindelige ord, skal handle og ikke handle.

Det er f.eks. et almindeligt gældende krav til administrationen, der ofte udtrykkes i et princip om lovmæssig forvaltning, at alle dens embedshandlinger for at være lovlige skal kunne legitimeres med henvisning til retsregler, som tillader eller påbyder handlingernes foretagelse (det legislative princip).(17) Til dette princip slutter der sig en række mere specielle krav, som retter sig mod forvaltningsmyndighedernes handlemåde ved sagsbehandlingen og kan variere noget fra sagsområde til sagsområde, og som bl.a. forlanger en vis (parts) offentlighed gennemført og stiller krav om skriftlighed, begrundelse og klageoplysning. Kontrolinstans er som hovedregel i sidste instans domstolene.(18)

Retssikkerhedsideen forlanger videre, at statsmagten ikke vilkårligt men kun efter regler, som i forvejen er fastsat på bestemte måder, kan gribe ind i borge-

rens personlige frihed. Strafferetligt udtrykkes en del af dette krav i Feuerbachs berømte sætning »nullum crimen sine lege nulla poena sine lege poenali«, jfr. straffelovens § 1, eller kort: Kun handlinger, som ved lov udtrykkeligt er gjort strafbare, kan straffes.⁽¹⁹⁾ Til dette krav, som vi kunne kalde det materielle, knytter sig en retsplejemæssig eller formel beskyttelse, som siger, at i det omfang, hvor det overhovedet er tilladeligt for statsmagten at gribe ind i borgerens personlige frihed, skal dette samtidig ske i fuld offentlighed, i forud fastsatte former og under kontrol af en uafhængig domsmagt. Mere specifikt bliver dette til et krav om processuel beskyttelse gennem en retspleje, som især hviler på grundregler om offentlighed, mundtlighed og kontradiktion, se nærmere bl.a. retsplejelovens kap. 2, 16 og 76-77, jfr. hertil tillige om civile sager § 344 og kap. 33-34.⁽²⁰⁾ Hertil knytter sig en række andre delregler om bl.a. forsvarerbistand og beskyttelse mod visse tvangsindgreb under sagens gang som f.eks. fængsling, ransagning om beslaglæggelse m.v., se retsplejelovens kap. 66-68 og 69-75.⁽²¹⁾

Endelig forlanger retssikkerheden, dels at en række indgreb fra statsmagts side mod borgeren enten slet ikke eller kun i begrænset omfang kan foretages, jfr. grundlovens regler i §§ 71-79 om de såkaldte frihedsrettigheder vedr. bl.a. retten til personlig frihed og ejendom, og til især politisk og kunstnerisk udfoldelse i skrift og tale samt gennem foreninger og forsamlinger m.v., dels at de love og anordninger, hvorigennem myndighederne efter forfatningen lovligt kan regulere borgernes tilværelse på disse og andre områder, skal offentliggøres og gennem bekendtgørelse komme til borgernes kundskab, jfr. grundlovens § 22. Begge regelsæt begrænser endog kompetencen

hos vort højeste statsorgan, nemlig lovgivningsmagten.⁽²²⁾ De borgerlige frihedsrettigheder og de i disse forudsatte værdier lader sig formentlig anskue selvstændigt som indeholdt i og selv dele af oplysningstidens og de borgerlige revolutioners menneskesyn og dettes krav om respekt for individet og for menneskerettighederne.⁽²³⁾ Men kundgørelseskravet er instrumentelt knyttet til specielt retssikkerhedsideologien. Den materielle og processuelle beskyttelse af borgeren mod magtmisbrug ved såvel strafferetlig som civil retsforfølgelse havde naturligvis ingen værdi, såfremt staten kunne legitimere sine handlinger ved at henvise til regler, som ingen borger havde mulighed for at kende eksistensen og det nærmere indhold af.⁽²⁴⁾

Tilbageblik

De ovennævnte i retssikkerhedsideen begrundede krav og regelsæt, som kunne suppleres med andre,⁽²⁵⁾ forekommer vel i dag indlysende rigtige som politiske og retspolitiske sætninger, der kan accepteres af enhver, og som også bør følges og faktisk bliver fulgt i det gældende retssystem.

Men sådan har det, som ovenfor nævnt, i virkeligheden kun været i cirka 150 år. Tager vi vort udgangspunkt i f.eks. strafferetten, står bl.a. Feuerbachs ovennævnte grundsætning om, at straf principielt kun kan idømmes for forhold, hvis strafbarhed (i forvejen) er fastslået ved lov, hvilken grundregel idag er en utvivlsom bestanddel af det gældende danske retssystem og velkendt i de fleste moderne retsforfatninger, i skarp kontrast til f.eks. enevældens strafferet, der så sent som på tidspunktet for oplysningstidens begyndelse var præget af en umenneskelig grusomhed med straffe som i deres menneskeforagt trodsede en-

hver beskrivelse, med en proces styret af det inkvisitoriske princip hvor dommeren optrådte som repræsentant for monarken med en uindskrænket troskabspligt overfor denne, med tortur og arbitrære straffe, samt med monarkens ret til at gribe ind i og ændre straffesagens udfald.

Tortur som middel til sagens oplysning afskaffedes først endeligt i 1837. Et eksempel, der på én gang viser grusomheden og den begyndende humanisering, er forordningen af 1791, som indførte halshugning ved økse i stedet for ved sværd, som det var en vanskelig sag at benytte uden uheld. Efter forordningen af 1698 skærpedes den normale dødsstraf til i særlige tilfælde af manddrab at skulle udføres således, at forbryderen først blev knebet med gloende tænger, både på gerningsstedet og på samtlige offentlige steder og torve, dernæst i live fik afhugget sin højre hånd og endelig fik afhugget hovedet, der sammen med hånden sættes på en stæge, mens kroppen blev stejlet. Så sent som i 1892 fandt den sidste halshugning sted i Danmark. (26)

Anvendelse af straf var ikke begrænset til lovbestemte forbrydelser. Straf kunne idømmes også udfra frie analogier og hvad der kaldes forholdets natur, og så sent som langt inde i det 19. århundrede hævdede endog den i juridiske kredse så berømte og ofte for sit fremsyn og sunde juridiske jugement hyldede A. S. Ørsted, at der fandtes handlinger, der som såkaldt naturlige forbrydelser af staten måtte kunne straffes, og gerne med meget strenge midler, selv uden nogen udtrykkelig lovhjemmel herfor. (27) Til de naturlige forbrydelser henregnede Ørsted i realiteten næsten enhver form for adfærd, der var usædelig og kunne angribe, hvad han anså for at være samfundets orden. (28) Ørsteds indsats indenfor strafferettens område var i overensstemmelse hermed bl.a. præget af en vis bekymring for, at straffeanvendelsen skulle blive for mild, og at f.eks. domstolene i deres praksis vedrørende dødsstraffen skulle blive for blødsødne og for ofte vælge fængsel på livstid i stedet. Først med straffeloven af 1866 §1, jfr.

straffeloven af 1930 §1, fastslås det feuerbach'ske princip i dansk ret. Og det er påfaldende, at den danske straffelov i modsætning til mange andre retsforanstaltninger stadig åbner en vis formel mulighed for straf ved analogi, jfr. §1 in fine. (29)

Ej heller kravet om, at loven skal kundgøres for at kunne bringes i anvendelse overfor borgeren, er af gammel dato. Idag anser vi dette for at være både retspolitisk uomgængeligt og retsdogmatisk aldeles sikkert som en nødvendig og udtrykkelig bestanddel af dansk ret, og vi hylder i stor enighed Locke's sætning om, at alle retstvister skal afgøres »by promulgated established laws, that the people may know their duty, and be safe and secure within the limits of the law.« (30) Men under enevælden var det tværtimod således, at selvom kundgørelse ved tinglæsning var den foreskrevne bekendtgørelsesmåde, jfr. bl.a. Fr. af 8. oktober 1824, var det dog en pligt for enhver af kongens undersåtter at efterkomme og lyde hans befalinger, såfremt undersåtten af anden vej var blevet bekendt med befalingen, jfr. kgl. res. af 27. maj 1813. Den almindelige, offentlige kundgørelse af loven var altså ikke en nødvendig betingelse for dens anvendelse overfor borgeren. Først med lovtidendeloven af 1870 blev bekendtgørelse i Lovtidende indført som forpligtende fremgangsmåde, og meningen hermed var netop at fastslå, at loven ikke kan være bindende for borgeren, før den på denne måde er blevet alment bekendtgjort, jfr. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret, 2. udg., s. 28. Med reglen i §29 i junigrundloven af 1849, jfr. nuværende grundlovs §22, blev kundgørelsen gjort til en forfatningsretlig pligt for regeringen og efter fast statsretlig opfattelse tillige en nødvendig betingelse

for lovens ikrafttræden og dermed for myndighedernes anvendelse af den.(31)

En sammenfatning

Som politisk og retspolitisk maksime er retssikkerhedsideen skabt i oplysningstiden som borgerskabets reaktion mod, hvad man anså for at være enevældens uuhæmmede magtudfoldelse og foragt for det enkelte menneske. Ønsket var at skabe en retsstat, hvor borgeren i videst muligt omfang er beskyttet mod magtmisbrug fra samfundsautoriteternes side, og hvor endda visse borgerlige og individuelle rettigheder er ukrænkelige i den forstand, at staten end ikke under iagttagelse af alle mulige retlige garantier på disse områder, typisk vedrørende frihed og ejendom, kan gribe ind i borgerens liv overhovedet.

Retssikkerhedsideologien er altså vendt kritisk og mistroisk imod statsmagten.(32) I retlig forstand knyttes dens tanker dels til en række borgerlige frihedsrettigheder, der ofte garanteres i selve forfatningen og typisk lægger bånd på endog den lovgivende forsamlings kompetence, dels til en række krav til de retsudøvende myndigheder om i deres embedshandlinger at rette sig efter forudgivne og behørigt bekendtgjorte regler, samt at give både offentligheden og en uafhængig domsmagt, som man forestiller sig som i særlig grad egnet hertil, adgang til at kontrollere retsudøvelsen og dens eventuelle indgreb i borgerens tilværelse. I gældende dansk ret viser retssikkerhedsideologien sig især i grundlovens regler om magtfordeling og domstolskontrol med forvaltningen, i reglen om loves kundgørelse og i forbuddet mod visse indgreb i især borgernes ejendom og personlige samt religiøse og politiske frihed, i den almindelige regel om at for-

valtningens handlinger skal have hjemmel i loven og i en række dertil knyttede særlige regler om fremgangsmåde m.v. ved sagsbehandling og afgørelser, samt endelig i kravet om, at straf forudsætter positiv lovhjemmel, og i den processuelle beskyttelse som retsplejelovens regler yder parten i en retssag og især den tiltalte i en straffesag.

Smidig forvaltning ctr. retssikkerhed

Det er klart, at retssikkerhedens idé udtrykker et moralsk og (rets)politisk ideal, som aldrig kan realiseres fuldt ud. Overfor ønsket om at maksimere borgerens sikkerhed står, som tidligere nævnt, ønsket om en politisk styring af samfundet bl.a. gennem en velfungerende og smidig forvaltning, der f.eks. er i stand til effektivt at kunne efterforske forbrydelser, og det er muligt, at en éntydig hensyntagen til retssikkerheden ville kunne tænkes at tendere imod at standse det statsadministrative apparats funktion. Der er altså aldrig tale om alternative udveje men om et kontinuum mellem de to yderpunkter, nemlig på den ene side den ubegrænset magtfulde og effektive bureaukratiske administration og på den anden side det i evindelige partshøringer og sikkerhedsgarantier handlingslammede forvaltningsapparat.

Netop af denne grund er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at retssikkerhedens idé ikke kompromitteres, bl.a. derved at dens nødvendige forudsætninger ikke opfyldes.

Som det vil være fremgået, står og falder enhver forestilling om retssikkerhed især med, at den instans, som så at sige på borgerens vegne skal kontrollere, at statens magtudfoldelse sker indenfor de rammer, som hensynet til beskyttelse af

borgeren sætter, er istand til at varetage sine opgaver i overensstemmelse hermed.

Det er derfor bl.a. af afgørende betydning, at dommerstanden i videst muligt omfang er uafhængig af især regering og administration. At uafhængigheden naturligvis aldrig kan blive fuldstændig, og at f.eks. magtfordelingstanken allerede af denne grund bærer tendensen til sin egen opløsning i sig,⁽³³⁾ gør på tilsvarende måde kun dens nødvendighed endnu klarere.

Den uafhængighed, som retssikkerhedstanken ideelt forudsætter hos de kontrollerende domstole, skal naturligvis være af reel og ikke blot af formel karakter, jfr. grundlovens § 64, 1. pkt. Det må i et samfund, der ikke ønsker at prisgive retssikkerhedens ide, derfor altid være et spørgsmål, der til stadighed bør debatteres, hvorledes man i en tilstrækkelig grad kan sikre, at dommerstanden i videst muligt omfang har en sådan reel uafhængighed. Den juridiske og retspolitiske debat har herhjemme haft en vis tradition for i disse spørgsmål at koncentrere interessen om regler, der f.eks. gennem lønindplacering og afskedigelsesforbud, jfr. bl.a. grundlovens § 64, 2.-3. pkt., sikrer dommerstanden mod økonomisk afhængighed og politisk forfølgelse m.v. At sådanne spørgsmål er vigtige, er indlysende, men det er efter mit skøn uafviseligt, at også hvad man kunne kalde de mere retssociologisk prægede spørgsmål om dommerstandens faglige og sociale baggrund og rekruttering, som af og til dukker op i den politiske diskussion men vistnok sjældent tages alvorligt af juristerne, bør drøftes stadigt og indgående også i retspolitikken, og at bl.a. det forhold, at så relativt mange domme hentes fra statsadministrationens embedsmænd, må give anledning til betænkelighed; naturligvis ikke fordi der på

grundlag heraf er anledning til at mistænke nogen bestemt dommer for følgeagtighed overfor administrationen, men fordi det ganske enkelt ud fra retssikkerhedsideen er generelt betænkeligt, såfremt dommerstanden i vidt omfang hentes fra den forvaltning, hvis handlinger dommerne ud fra et retssikkerhedssynspunkt netop først og fremmest skal kontrollere.⁽³⁴⁾

Når de krav, som følger af retssikkerhedens idé, tydes med statsmagtens organer, primært forvaltningen, som adressater og pligtsubjekter, invalideres retssikkerhedskravene næppe af den kendsgerning, at det må anses for tvivlsomt, om befolkningen under de herskende forhold i det danske og andre moderne samfund er istand til at skaffe og faktisk skaffer sig kendskab til retsreglernes indhold, f.eks. gennem den offentlige kundgørelse i lovtidendes forskellige afdelinger.⁽³⁵⁾ Uanset det tvivlsomme i, om befolkningen på denne eller andre måder faktisk får kendskab til retssystemet - får hvad der ofte kaldes ikke blot lovindsigt men også normindsigt, således at loven f.eks. ikke blot læses men også forstås - kan retssikkerhedskravene lige fuldt oprettholdes netop som krav, der lægger bånd på myndighedernes magtudfoldelse og på denne måde automatisk tvinger især regeringen og det administrative apparat til at varetage befolkningens interesser ved at beskytte det enkelte individ på de ovenfor anførte måder.

At der er særdeles tvivlsomt, om befolkningen i almindelighed har et særligt indgående kendskab til de gældende love og andre retsregler, synes at være sikkert. Ud fra en traditionel juridisk opfattelse af retssystemets påvirkningsfunktion, har der ganske vist tidligere ikke været nogen særlig tvivl om rettens virkning på borgernes handlinger. Den juri-

diske model har været enkel: Borgeren læser den kundgjorte lov, forstår den og handler i overensstemmelse med dens bud.(36)

En del retssociologisk forskning synes imidlertid klart at vise, at forholdet er langt mere problematisk. For det første tyder flere undersøgelser af folks kendskab til retsreglerne i retning af, at befolkningens viden om lovgivningens indhold i almindelighed er begrænset. Omend nogle af de foreliggende undersøgelser synes at have både en problematisk metode, et begrænset sigte og i henseende til de udvalgte retsregler en mildt sagt noget spredt karakter, som gør det betænkeligt at generalisere deres resultater, er der vel ej heller udfra common sense megen tvivl om, at de fleste menneskers viden om blot nogenlunde komplicerede retlige spørgsmål er ringe.(37)

For det andet synes svenske og især norske undersøgelser at vise, at en dyberegående analyse af forholdet mellem på den ene side loven og på den anden side indsigt og adfærden hos lovens adressater formentlig implicerer mange andre faktorer end den traditionelle juridiske opfattelse har indeholdt. Hvis man f.eks. generaliserer resultaterne fra den berømte norske hushjælpsundersøgelse, se Aubert, Eckhoff og Sveri: En lov i søkelyset (1952) s. 163-164, synes man at kunne sige, at der naturligvis kan foregå og faktisk foregår en vis påvirkning fra borgernes læsning af loven over hans normindsigt til hans adfærd, ganske som forudsat i den juridiske opfattelse, men at en eventuel normindsigt som hovedregel ikke opnås på denne måde, og at adfærden i øvrigt påvirkes af mange andre faktorer. Undersøgelsen fandt ingen sammenhæng mellem lov-kendskab og adfærd men på visse punkter en vis korrespondance mellem normindsigt og ad-

færd, se a.s.s. 165, og i øvrigt Retslæren s. 407 ff. Normindsigt kan opnås såvel fra i forvejen eksisterende sædvaner og andre sociale normer som fra andre menneskers normindsigt, og adfærd kan påvirkes såvel af de ydre forhold af f.eks. økonomisk art som af andres adfærd, f.eks. af de handlinger som foretages af modparten i kontraktsforholdet. Undersøgelsen viste, at mens den første påvirkning var relativt svag, var de øvrige påvirkninger relativt stærke. Normindsigt hidrørende fra allerede eksisterende skik og brug samt fra andres oplysninger var almindelig. Dette korresponderer i øvrigt vistnok med kommunikationssociologiens såkaldte to-trins kommunikationsteori vedrørende specielt massemedia som påvirkningsfaktorer.(38)

Kravene til lovgivningsarbejdet

Det er imidlertid klart, at omend retssikkerhedskravene til vore myndigheder som ovenfor nævnt ikke nødvendigvis invalideres af befolkningens eventuelt manglende retlige indsigt, så er sådanne undersøgelsesresultater jo unægtelig nedslående for den traditionelle, juridiske og formentlig på bl.a. en ganske køn men næppe helt realistisk overbevisning om, at alle mennesker handler, som juristerne selv gør det, baserede optimisme med hensyn til befolkningens kendskab til og respekt for retten, og de opfordrer derfor naturligvis til, at man både politisk og retspolitisk alvorligt forsøger at overveje, hvorledes tingenes tilstand eventuelt kan forbedres; thi også i relation til retssikkerhedskravene, der ideelt tilsigter at skaffe befolkningen indsigt i retsreglerne, således at den derigennem er i stand til at kunne forudberegne myndighedernes handlinger, er det betænkeligt, hvis

befolkningens almindelige kendskab til retsreglerne er særdeles ringe.

Betragtninger af denne type medfører, at der må stilles særlige krav til det legislative arbejde. De sædvanlige retspolitiske krav til lovgivningsarbejdet er først og fremmest, at nye retsregler skal føje sig retsteknisk harmonisk, d.v.s. konsistent og kohærent, ind i det allerede bestående retssystem og dets specielt juridiske fremtrædelsesform. Retssikkerhedsideen fører til krav af en anden type overfor i hvert fald enhver form for lovgivning, som direkte griber ind i det enkelte menneskes liv.⁽³⁹⁾ Det må for det første kræves, at lovene formuleres i et sprog og med et meningsindhold, som såkaldt almindelige mennesker kan forstå. Det må for det andet forlanges, at lovene så effektivt som muligt kommunikerer ud til befolkningen. Og det må for det tredje kræves, at retssystemet har et vist, for almindelige mennesker overskueligt præg.⁽⁴⁰⁾ Også her er der naturligvis tale om ideelle krav, som ikke fuldstændig lader sig realisere, og som bl.a. må afvejes mod hensynet til en vis præcision, kontinuitet og harmoni i retssystemet og til ønsket om gennem retten at forsøge at løse selv komplicerede, socialpolitiske og menneskelige spørgsmål. Alment kan det på baggrund af vor nuværende, ringe empiriske viden om rettens muligheder som instrument for socialstyring og konfliktløsning næppe siges, hvorledes sådanne afvejninger skal foretages. Men det kan formentlig hævdes, at den traditionelle retspolitiske debat i alt for ringe grad har været opmærksom på, at der findes andre vanskelige spørgsmål knyttet til legislativt arbejde end de strengt juridiske, og at retssystemet, bl.a. bedømt ud fra dets virkninger, også har interesse for og henvender sig til andre mennesker end embedsmænd,

dommere og advokater samt disses klienter. De krav, som følger af retssikkerhedens idé forstået på den ovenfor angivne måde, opfyldes i hvert fald næppe gennem et i øvrigt prisværdigt cirkulære om anvendelsen af bl.a. infinitivformen i love og andre retsforskrifter, se Justitsministeriets cirkulære nr. 229 af 15. oktober 1969, gennem offentliggørelse af love og bekendtgørelser m.v. i Lovtiden og Ministerialtidende og gennem et ellers nok så dygtigt, ministerielt informationskontor.

I nær forbindelse med de nævnte spørgsmål står også slutteligt den omstændighed, at der ud fra retssikkerhedsideen formentlig kan stilles særlige krav til domstolenes anvendelse af lovgivning ved retstvisters afgørelse. Der er fast tradition og praksis for, at domstolene i deres fortolkning af lovbestemmelser kan inddrage oplysninger, som hentes fra lovens forarbejder, og omend dette måske til en vis grad kan være uheldigt ud fra et retssikkerhedssynspunkt, må det utvivlsomt antages, at adgangen til inddragelse af forarbejder både er en sikker bestanddel af gældende, dansk ret, og, når det sker med rimelig hensyntagen til den konkrete sags omstændigheder, vel også er uden afgørende retspolitiske betænkeligheder.⁽⁴¹⁾ Hvad der derimod må forekomme særdeles betænkeligt ud fra bl.a. retssikkerhedens idé, er, hvis domstolene accepterer, at der som momenter, der har væsentlig og måske afgørende betydning for lovens fortolkning og anvendelse, kan fremdrages oplysninger fra lovens forberedende stadier, som er upublicerede og foreligger utilgængelige for andre end de særlige implicerede embedsmænd, f.eks. i form af utrykte, ministerielle skrivelser som længe efter lovens vedtagelse og kundgørelse forsøger, autoritativt og åbenbart med enevældens

autentiske fortolkninger som forbillede, at fastslå, hvad der har været administrationens mening med ikke at foreslå bestemte lovbestemmelser optaget i en ny lov.⁽⁴²⁾ Såfremt vore domstole i almindelighed skulle begynde at godkende en så skødesløs og i hvert fald i sine virkninger magtarrogant, administrativ lovforberedelse, forekommer det mig, at retssikkerheden alvorligt kommer i fare, og at selve kundgørelseskravet kompromitteres. Og så ville det være mere renfærdigt, såfremt der blev optaget en ny bestemmelse i den danske forfatning gående ud på, at forvaltningen kan gøre, hvad den vil, og at borgeren altid har uret.⁽⁴³⁾

(1) Det er grundlæggende at sondre mellem de retlige (eller rettere: de retligt relevante) handlinger og de faktiske (eller: de ikke retligt relevante) handlinger. Til de første hører i nærværende sag ministeriets lodtrækning m.v., mens det hører til de sidste, om adgangsbegrænsningen faktisk blev gennemført. En handling kan selvsagt være retlig relevant i én sammenhæng men ikke i en anden. Adgangsbegrænsningens faktiske gennemførelse er ikke relevant for bedømmelsen af lovligheden af ministeriets handlinger men nok for f.eks. et eventuelt erstatningskravs gennemførelse. Afgørelsen vil bero på karakteren af (de betingende kendsgerninger i) de implerede retsregler. Se også nedenfor i noterne nr. 9 og 11.

(2) Se om disse begreber nedenfor i note 12.

(3) Jeg taler i det følgende om, hvad man kunne kalde intern, systematisk gyldighed. Gyldighed i den betydning, at et retssystem som sådan skal legitimeres (f.eks. moralsk), har naturligvis intet med dette spørgsmål at gøre, se nærmere mine artikler i Ugeskrift for Retsvæsen 1981 B s. 110 ff og 390 ff.

(4) Den juridiske litteratur om retsreglernes systematiske sammenhæng som nødvendig gyldighedsbetingelse er yderst righoldig. Jeg henviser her blot til Alf Ross: Om ret og retfærdighed (1953) § 16 og Preben Stuer Lauridsen: Retslæren (1977) § 26, begge med henvisninger til især den statsretlige litteratur. I det følgende beskæftiger jeg mig alene med problemerne i den positive (formelle) ret, d.v.s. lovgivning i videste forstand, men ikke med f.eks. præjudikatsret m.v. hvor gyldighedsproblemet dog naturligvis er det samme. Jeg ser i det følgende bort fra spørgsmålet om eksistensen af en trindhøjeste, ikke blot en grundnorm, hvilket

spørgsmål ikke er aktuelt i nærværende sammenhæng.

(5) Ikrafttrædelsesreglen er simpelthen en regel om, at myndighederne fra netop dette og intet tidligere tidspunkt kan anvende den pågældende lov som hjemmel for deres embedshandlinger, d.v.s. knytte retsvirkninger til lovens betingende kendsgerninger, eller - i almindelig tale - bruge loven.

Et spørgsmål, som ikke må sammenblandes hermed, er spørgsmålet om, på hvilke betingende kendsgerninger loven - når den er trådt i kraft - kan eller skal bringes i anvendelse. Her kan det forekomme, at en lov efter sin ikrafttræden også skal eller kan bruges på kendsgerninger, der tidsmæssigt ligger forud for lovens ikrafttræden, d.v.s. at loven har tilbagevirkende gyldighed.

I den pågældende sag var spørgsmålet om tilbagevirkende gyldighed ikke relevant. Ej heller var der i sagen særlige kundgørelsesproblemer, jfr. grundlovens § 22, knyttet til ikrafttrædelsesproblemet. 1981-loven var jo ud fra enhver betragtning behørigt kundgjort inden for sit eget udtrykkelige ikrafttrædelsestidspunkt. Se i øvrigt Alf Ross: Dansk statsforfatningsret (3. udg.) s. 349 ff, samt nedenfor i note 8.

At den ikke ikrafttrådte lov i andre betydninger end den juridiske kan siges at have eksistens, er klart, men i sammenhængen irrelevant.

(6) Jeg er ikke orienteret om, hvorvidt sådanne lodtrækningsregler for tiden foreligger i skriftlig og tilgængelig form.

(7) Jfr. bl.a. Poul Andersen: Dansk Forfatningsret (5. udg.) s. 23 og Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret (1. udg. s. 300-301 og 2. udg. s. 349, jfr. også s. 328).

(8) Se i samme retning Ross, a.s. I 3. udg. af Ross (ved Ole Espersen) er passagen, uvist af hvilken grund, gledet ud. Espersens artikel i J. 1967, s. 237 ff, vedrører ikke direkte de her drøftede spørgsmål, idet Espersen først og fremmest drøfter, om en stadfæstet, men ikke kundgjort lov kan medføre visse pligter for regeringen. Det er i øvrigt uklart, om Espersen taler om egentlige retspligter i sædvanlig forstand eller blot om mere ubestemte parlamentariske pligter, ligesom Espersen generelt synes at overse det systematiske gyldighedsproblem.

(9) Ikrafttrædelsesproblematikken tilsløres noget, når det i bekendtgørelsens § 2 upræcist siges, at bekendtgørelsens bestemmelse »finder anvendelse fra og med optagelsen på kurserne i pædagogikumuddannelsen i efterårssemesteret 1981«, ligesom ministeriet muligvis vil henvise til, at den foretagne adgangsbegrænsning først føres ud i livet fra og med efterårssemesteret 1981. En sådan betragtning er imidlertid uholdbar, bl.a. fordi den forveksler faktiske virkninger med retsvirkninger. Se også note 11.

(10) Dette er bl.a. fastslået i ministeriets egne bemærkninger til 1981-loven, se min artikel s. 476.

(11) Det ændrer intet heri, at selve det faktiske kursusforløb først afholdes i løbet af efteråret 1981,

d.v.s. efter 1981-lovens ikrafttrædelsestidspunkt. Ministeriet har med virkning fra og med 4. juni 1981 overfor omverdenen, d.v.s. især ansøgere og skolemyndigheder m.v., på en retligt forbindende måde tilkendegivet, at visse ansøgere er blevet optaget, mens andre er blevet afvist, og ministeriet har dermed allerede fra dette tidspunkt både retligt og faktisk givet de førstnævnte ansøgere adgang til og afskåret de sidstnævnte fra at disponere med henblik herpå, ligesom de pågældende skolemyndigheders handlemåde m.h.t. optagelse og fordeling m.v. af de pågældende ansøgere på de enkelte skoler udløstes af ministeriets afgørelser, som er meddelt ansøgerne ved skrivelser af 4. juni 1981.

Et løfte om f.eks. at levere en vare 2 måneder fra løftets dato er naturligvis på tilsvarende måde bindende og har retsvirkninger fra denne dato og ikke fra leveringstidspunktets dato. Derfor kræver løftet for at være gyldigt også bl.a. habilitet og kompetence fra løftets dato og ikke blot fra leveringsdatoen. At leveringsdatoen herudover kan udløse selvstændige virkninger, er noget andet.

(12) Sondringen mellem det retsdogmatiske og det retspolitiske er ganske kort, at mens den retsdogmatiske fremstilling holder sig indenfor rammerne af den gældende retsorden, bevæger den retspolitiske rådgivning sig udenfor dennes grænser. For en nærmere analyse af de to begreber henviser jeg til Retslæren, bl.a. §§ 15 og 17 med henvisninger.

(13) Undertiden fremføres dog det næsten selvmodsigende synspunkt, at en effektiv og smidig forvaltning, som ikke anvender retssikkerhedsgarantierne altfor rigoristisk, i virkeligheden indirekte tilgodeser retssikkerheden mere end retssikkerhedsgarantierne selv, se f.eks. i denne retning Max Sørensen i Ugeskrift for Retsvæsen 1959 B, s. 116.

(14) Se bl.a. Hartvig Frisch: Europas Kulturhistorie II (1928) s. 310 ff, Lund Pihl og Sløk: De europæiske ideers historie (1973) s. 247 ff og Ross: Dansk Statsforfatningsret (1. udg.) I (1959) s. 74 ff. Det er klart, at oplysningstiden har rødder længere tilbage, bl.a. til den allerede i det 17. århundrede begyndende socialpolitiske liberalisme.

(15) Den følgende gennemgang er udelukkende baseret på den såkaldte positive ret (lov, anordning m.v.) og beskæftiger sig hverken med retssædvaner eller dommerskabt ret.

(16) Se nærmere Ross a.s.s. 175 ff og s. 193 ff samt II (1960) s. 452 ff.

(17) Se nærmere om dette princip rækkevidde Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (1965) bl.a. s. 387 ff samt Bent Christensen: Forvaltningsret. Hjemmelsspørgsmål (1980) s. 25 ff, især s. 35-42.

(18) Se hertil grundlovens § 63 og om denne bestemmelses forståelse bl.a. Ole Krarup: Øvrighedsmyndighedens grænser (1969) f.eks. s. 5 ff.

(19) Se om dette princip rækkevidde og om bl.a. de såkaldte fuldstændige lovanalogier f.eks. Stephan Hurwitz: Kriminalret. Alm. del (1961) s. 137 og i øvrigt Retslæren s. 340 ff med henvisning til

nyere litteratur. Om princippets historiske forudsætninger se Brynolf Honkasalo i Förhandlingarna på det sjuttonde Nordiska Juristmötet (1938), bilag II.

(20) Se til disse og de i det følgende nævnte straffeprocessuelle regler Stephan Hurwitz: Den danske Strafferetspleje (1953), s. 32 ff, s. 60 ff og s. 182 ff, samt Mogens Koktvedgaard og Hans Gammeltoft-Hansen: Lærebog i den danske strafferetspleje (1978) bl.a. s. 34 ff, s. 143-167, s. 215 ff og s. 229 ff.

(21) Se for en retspolitisk drøftelse af bl.a. reglerne om ransagning og beslaglæggelse Gammeltoft-Hansen: Straffeprocessuelle tvangsindgreb (1981) især kapitel V. De straffeprocessuelle tvangsindgreb (først og fremmest anholdelse, varetægtsfængsling, ransagning og beslaglæggelse) omhandles som nævnt ovenfor i teksten i retsplejelovens kap. 69-75.

(22) Grundlovens beskyttelse er dog i vidt omfang af mere formel karakter, se f.eks. Ross: Statsforfatningsret II (1960) s. 529, s. 565 ff, s. 600 ff, s. 616 ff, s. 640 ff og s. 645 ff.

(23) Se f.eks. om menneskerettighederne som kulturhistorisk fænomen Lund m.fl.: De europæiske ideers historie s. 263 ff.

(24) Se nærmere nedenfor om de særlige problemer, som bl.a. anvendelsen af lovforarbejder ved lovfortolkning kan rejse.

(25) Det er eksempelvis sandsynligt, at også de tilfælde, hvor man i forvaltningsretten enten med støtte i positive bestemmelser eller udfra mere eller mindre klare analogier fra retsplejen opstiller krav om kontradiktion og partshøring, forinden afgørelse træffes, lader sig anskue udfra et retssikkerhedssynspunkt.

(26) Se Stig Iuul i Kampen mod Forbrydelsen I (1951) bl.a. s. 282 ff og hertil også Sv. Gram Jensen i Ugeskrift for Retsvæsen 1980 B, s. 327 ff.

(27) Stig Iuul i Kampen mod Forbrydelsen (II) (1952) s. 34 ff, se også Gram Jensen a.s.s. 329.

(28) Se Knud Waaben om Ørsted som bl.a. kriminalpolitiker i Anders Sandøe Ørsted 1778-1978 (1980) bl.a. s. 55 ff. Se også Jens Engberg: Dansk guldalder (1973) der dog s. 146 ff giver Ørsted en vis rehabilitering i forbindelse med oprøret i tugt-, rasp- og forbedringshuset i 1817.

(29) Se hertil Hurwitz, almindelig del s. 138.

(30) Se Honkasalo a.s.s. 7 og generelt om Locke i David Favrholt: John Locke (1965) s. 7 ff.

(31) Se hertil f.eks. Ross: Statsret I (1959) s. 296 ff, og hertil bl.a. debatten mellem Ross og Max Sørensen i Ugeskrift for Retsvæsen 1959 B, s. 24 ff, s. 212 ff og s. 116 ff og fortsættelse med bl.a. tillige Nordskov Nielsen og Herluf Bohn i 1961 B, s. 343, 1962 B, s. 232 ff og 1963 B, s. 10 ff, jfr. hertil Preben Stuer Lauridsen: Studier i retspolitisk argumentation (1974) bl.a. s. 242-64.

(32) Sammenfattende udtrykker liberalismen som retsstatstankens ideologiske forudsætning den grundanskuelse, at frihedskravet skal gennemføres

systematisk og i princippet uidskrænket på alle menneskelivets områder til fordel for det enkelte individs selvbestemmelsestrang og lyst til at leve efter egne valg og vilkår. Retssikkerhedsideen kan næppe heller forklares uden at pege på den grundlæggende mistro overfor statsmagten som sådan, der, omend ikke éntydigt, formentlig er knyttet til liberalismen som både statslig og socialøkonomisk teori.

Se til en vis grad i modsætning til den ovenfor hævdede opfattelse Popper: *The Open Society and its Enemies*, vol. 1 (13. udg. 1977) s. 111, jfr. omtalen af Platons paradokser bl.a. s. 261 f, og hertil vol. 2 bl.a. s. 392 ff, se også samme: *The Poverty of Historicism* (7. udg. 1976) s. 66-67. Se også Barry: *Political Argument* (1968) s. 66 ff.

(33) Se om magtfordelingsprincippet bl.a. Ross I (1959) s. 175 ff jfr. også om domstolenes uafhængighed II (1960) s. 416 ff.

(34) Se om dommerbaggrund bl.a. Mogens Moe: *Milde og strenge højesteretsdommere*, NTfK 1970, især s. 174 ff, jfr. også *Fuldmægtigen* 1957, s. 69-70.

(35) Se tilsyneladende i modsat retning Max Sørensen i *Ugeskrift for Retsvæsen* 1959 B, s. 115. Max Sørensen synes ikke at have forstået, at retssikkerhedens idé vender sig handlebegrænsende imod statsorganernes og ikke imod borgernes handlinger.

(36) Se f.eks. Viggo Bentzon: *Retskilderne* (1905) bl.a. s. 23 ff. Illustrerende er også Vilhelm Lundstedt i *Föreläsningar över valda delar av obligationsrätten* (1920-21), s. 22 ff, s. 30 ff, s. 72 ff og s. 112 ff. Lundstedt tillægger dog naturligvis også selve myndighedsreaktionen betydning for adfærdreguleringen. Se også Karl Olivecrona: *Om lagen och staten* (1940) bl.a. s. 147 ff og Ross: *Om ret og retfærdighed* §§ 11-12. Olivecrona og især Ross er dog også repræsentanter for en betydelig mere kompliceret opfattelse end den ovenfor skitserede. I det følgende medtages også oplysninger vedrørende borgernes adfærd.

(37) Undersøgelser vedrørende folks kendskab til og viden om ret, de tidligere såkaldte retsbevidsthedsundersøgelser, er omtalt bl.a. hos Klaus Måkelä: *Public sense of justice and judicial practice*. *Acta Sociologica* 1966 (10) s. 42-67, se også samme *tidsskrift* part I s. 20 ff, bogen *Knowledge and Opinion about Law* (1973) og Aubert: *Lag, samhälle, individ* (1972), del 2, s. 63 ff, jfr. samme: *Sociology of law* (1969) part 2. De første skandinaviske undersøgelser er udført af T. Segerstedt, G. Karlsson og B. Rundblad: *A research into the General Sense of Justice*. *Theoria* 1949 (15), s. 321-338. Relevante er også Folke Schmidt m.fl.: *Arbejdstid och semester för jordbrukets utearbetare* (1946) med undersøgelser over, i hvilket omfang og hvordan den svenske lovgivnings krav om arbejdstid og ferie blev overholdt i svensk landbrug, samt de senere omtalte norske hushjælpsundersøgelser.

Hos Kutchinsky: *Den almindelige retsbevidsthed*

(1970) er omtalt enkelte danske undersøgelser fra 1954 og 1962. Undersøgelserne er imidlertid uden nogen blot nogenlunde præcis problemstilling og teori, se s. 11, den undersøgte population er enten lille eller uden repræsentativ udvælgelse, se s. 13 og s. 17, og uden egentlig mulighed for f.eks. opdeling i socialgrupper, de stillede spørgsmål vedrører, med en enkelt undtagelse, alle tilfældigt valgte strafferetlige emner, se s. 19 ff, og enkelte af spørgsmålene forekommer dubiose, se f.eks. s. 18. Med disse forbehold tyder resultaterne i retning af, at kendskabet til ret er stigende med alder, boglig uddannelse og socialt niveau, samt at mænd ved noget mere end kvinder, se s. 26-27 og s. 96 ff. Kønsskævhedens indflydelse er dog formentlig for en nærmere betragtning ganske uvis, se s. 26. De seneste danske undersøgelser vedrørende ægteskabslovgivningen, se »Ægteskabet og loven«. Socialforskningsinstituttets publ. 51 (1971), jfr. hertil også ægteskabsudvalgets betænkning 726/1974.

(38) Ved undersøgelsen blev 218 husmødre (HM) og 221 hushjælpere (HJ) i Oslo interviewet for at undersøge virkningerne af den norske hushjælpslov af 1948 (1951), bl.a. for at undersøge om loven havde påvirket hushjælpernes arbejdsvilkår sådan, at aftalen mellem HM og HJ oprettedes skriftlig (§2), at der foretoges lønopgørelse hver 14. dag (§4), at arbejdsdagen ikke oversteg 10 timer (§10), at der blev ydet særlig godtgørelse for overarbejde (§11), at der fast blev givet søndagsfri (§13), at der fast gaves hverdagsfri mindst en gang om ugen (§13), samt at der gaves 3 ugers ferie og svarede feriepenge (§6 i ferieloven af 1947). Cirka 3/5 af alle angav, at de havde hørt om loven, men kun 1/6 af HJ og 1/4 af HM angav at have læst loven. Cirka 35% af HJ og 25% af HM kunne ikke nævne så meget som ét lovreguleret forhold. Reglerne om fridage og opsigelsesfrist var relativt godt kendt, mens reglerne om arbejdstid, overtid og lønafregning kun var kendt af få. Mange, som kendte f.eks. reglerne om fridage og opsigelsesfrist, havde aldrig hørt om selve loven. På enkelte punkter, bl.a. vedrørende reglen om arbejdstidens længde, var det dog klart, at normindsigt hang sammen med lovindsigt. Iøvrigt overtrådte 5% regelmæssigt reglen om, at arbejdstiden skulle slutte kl. 19,30, 55% regelmæssigt reglen om maksimalt 10 timers arbejdsdag, 32% reglen om ekstrabetaling eller anden kompensation for overarbejde, 20% reglen om søndagsfri, 22% reglen om feriepenge, og 17% reglen om 3 ugers ferie. Cirka 7% havde aldrig ferie!

Den almene tendens i materialet til, at normindsigten stammer fra andre kilder end lovgivningen, bl.a. fra allerede eksisterende sædvaner og fra andre personers oplysninger, var klar. Lovens kommunikation gennem f.eks. aviser og lignende kommunikationsmidler syntes svag. Efter Katz og Lazarsfeld kommunikationsteori er påvirkningen fra vore massekommunikationsmidler til den almindelige borger svag, men påvirkningen til de så-

kaldte opinionsledere er stærk og disses påvirkninger til deres medborgere er også stærk. Massekommunikationen sker altså i 2 trin, se Eliho Katz og Paul F. Lazarsfeld: *Personal Influence* (1955) bl.a. s. 31 ff og s. 309 ff. En efterundersøgelse af hus-hjælpslovens virkninger foretaget cirka 6 år efter gav stort set uændrede resultater, Aubert: *Retts-sociologi* s. 63.

(39) Det er indlysende, at der i forhold til de velkendte og måske lidt mere troskyldige risici for retssikkerhedskrænkelser, der er forbundet med f.eks. normal strafferetlig efterforskning, udfra de integritetstanker, som ligger bag retssikkerheds-ideen, efter omstændighederne kan være langt større betænkeligheder forbundet med f.eks. regelsystemer, som vel ikke efter en sædvanlig sprogbrug kan siges at være direkte adfærdsregulerende overfor borgeren, men som samtidig, ved at indføre f.eks. offentligretlige eller privatretlige registreringssystemer omfattende store befolkningsgrupper, må erkendes at give staten eller f.eks. pengeinstitutterne adgang til forøget indsigt i disse befolkningsgruppers private forhold med deraf følgende mulighed for en mere effektiv styring af samfundslivet.

Den politiske og retspolitiske grundkonflikt er ved disse typer af regelsystemer den samme som ved andre regelkonflikter, der aktualiserer retssikkerhedsspørgsmål: Det er sandsynligt, at registreringssystemerne medfører store fordele for ihvertfald visse grupper af befolkningen og for en del af samfundets offentlige og/eller private institutioner, men det er samtidig klart, at systemerne medfører øget risiko for kompromittering af ideen om retssikkerhed for den enkelte borger. Hvor den rette løsning ligger, er formentlig umuligt at sige, men en del kunne tyde på, at dele af befolkningen ihvertfald ikke er overbevist om effektiviteten af de i registreringsordningerne indbyggede, nødvendige kontrolsystemer, og hvis dette er tilfældet, kan det på længere sigt meget vel være betænkeligt for den almindelige holdning til retten som sådan. Se iøvrigt højesterets, utvivlsomt juridisk korrekte, dom af 19.11. 1981, II 391/1980, i sagen mod Danmarks Statistik.

(40) Jeg har som illustration af den fart og relative uoverskuelighed, hvorved retssystemet på visse punkter vokser, foretaget følgende, rent eksemplariske opgørelse over antallet af nye love med dertil hørende bekendtgørelser m.v. indenfor arbejdsmarkedets regelsystem, se DA's regelsamling ved Ole Hasselbalch (1981). Ved opgørelsen er på basis af Lov- og Ministerialtidendes oplysninger årene 1950, 1960 og 1970 sammenlignet med perioden 1976-80 b.i.

F.s.v. angår de mest omfattende regelafsnit, nemlig regelsamlingens afsnit III omfattende bl.a. reglerne om ferie og sygedagpenge m.v., afsnit IV omfattende reglerne om social bistand, refusion og forsikring m.v. og afsnit V omfattende reglerne om arbejdsmiljø m.v., kan oplyses følgende:

I afsnit III kom i årene 1950, 1960 og 1970 ialt 3 nye regelsæt. I årene 1976-80 kom ialt 55 nye regelsæt.

I afsnit IV kom i årene 1950, 1960 og 1970 ialt 11 nye regelsæt. I perioden 1976-80 kom ialt 82 nye regelsæt.

I afsnit V kom i årene 1950, 1960 og 1970 ialt 3 nye regelsæt. I perioden 1976-80 kom ialt 28 nye regelsæt.

Sammenlagt kom herefter i årene 1950, 1960 og 1970 ialt 17 nye regelsæt, eller i gns. ca. 5-6 pr. år, mens der i perioden 1976-80 kom ialt 165 nye regelsæt, d.v.s. i gns. 33 pr. år eller ca. 3 om måneden. (41) Se om den såkaldte subjektive fortolkningsmetode i *Retslæren* bl.a. s. 278 ff.

(42) I dommen refereret i *Ugeskrift for Retsvæsen* 1979, s. 432 fortolkede Østre landsret bistandslovens manglende bestemmelser om regresret for det offentlige overfor et forsikringsselskab med hensyn til ydelser efter bistandsloven, aktualiseret af bl.a. en benamputation nødvendiggjort af en færdselsulykke, for hvilken en hos selskabet forsikret motorkører var ansvarlig, under hensyn til bl.a. en, længe efter bistandslovens ikrafttræden fra Socialministeriet til Kommunernes landsforening afsendt, utrykt skrivelse, indeholdende ministeriets efterfølgende forklaring på den i bistandsloven manglende, udtrykkelige regel om regres.

(43) I den ovenfor omtalte dom fik Socialstyrelsen dog ikke medhold overfor forsikringsselskabet Baltica, og der tillagdes derfor ikke det offentlige regresret.

Jeg henviser iøvrigt i det hele til mine artikler »En grundlovsstridig højesteretsdom« i *Ugeskrift for Retsvæsen* 1980, B, s. 317 ff (om dommen vedr. ligebehandlingslovens §2, jfr. §1, og dennes anvendelse overfor Mercandia-rederiet) samt »Om fortolkning og skjulte retskilder«, 1981 B, s. 317 ff. Se også højesteretsdommer Funch Jensens svar 1980 B, s. 368 ff.

Retssikkerheden som administrativt problem

Retssikkerhedsbegrebet

I forvaltningsretten som retsdogmatisk disciplin er kravet om retssikkerhed et krav om, at de administrative beslutninger skal være i overensstemmelse med visse overordnede retsgrundsætninger samt de almindelige regler, som folketingets flertal har givet udtryk for i lovgivningen. I sidstnævnte henseende betyder retssikkerheden først og fremmest, at en administrativ beslutning skal have lovhjemmel, d.v.s. at et sæt konkrete forhold skal være omfattet af den abstrakte beskrivelse i en regel. Udtrykt i logikkens termer er der tale om, at subsummere fakta under en regel eller at deducere fakta fra en regel.

I retsvidenskaben er retssikkerheden altså et teknisk begreb, der kan defineres eentydigt. Som politisk fænomen er retssikkerheden derimod en del af dagliglivets tale, som i hvert enkelt tilfælde må underkastes en semantisk analyse for at få nogen mening. Rent praktisk kan dette konstateres derved, at dele af offentligheden ofte føler sin »ret« krænket, selv om lovgivningen har fastsat alle tænkelige sikkerhedsforanstaltninger, og tjenestemændene nøje har fulgt disse regler. Problemet kan antydes ved at henvise til den populistiske hetz imod bureaukratiet, et begreb som jeg ikke her skal forsøge at analysere, også i tilfælde

hvor dette bureaukrati holder sig inden for de af politiske myndigheder fastsatte og forudsatte rammer. I sin ekstreme skikkelse bliver retssikkerheden i disse tilfælde et krav om, at det offentlige skal undlade at begrænse den enkelte borgers udfoldelser. Der er tale om et meget stort problem i det moderne velfærdssamfund, men det siger sig selv, at jeg ikke kan komme ind herpå i denne lille artikel, hvis hovedemne er at tegne nogle få træk af det traditionelle retssikkerhedsproblem.

Jeg har valgt at lade nogle almene betragtninger føre op til to aktuelle emner, nemlig hjemmelsspørgsmålet og den administrative sagsbehandling. I noter til de følgende afsnit henvises der til den mest relevante litteratur vedrørende disse emner, der her kun kan behandles i oversigt.

Krav om lovhjemmel⁽¹⁾

De beslutninger, som forvaltningen træffer, er dels konkrete i den forstand, at de bestemmer enkeltpersoners retsstilling i et bestemt forhold, dels generelle i den forstand at de fastsætter regler, der logisk set er af samme karakter som lovgivningen, d.v.s. at de angiver de kategorier af personer, der omfattes af reglerne, samt de adfærdsforbud eller -påbud, som disse kategorier er underkastet. Under forudsætning af, at de administrative foranstaltninger er gyldige, er det uden betydning for den enkelte borger, om et

*Professor ved Århus Universitet,
dr. jur.*

forbud eller påbud står i en lov eller en administrativt udstedte anordning. Retsvirkningerne er af samme karakter i de to tilfælde.

Lovgivningens regler kan der som bekendt ikke røres ved, medmindre man kan få domstolene til at erklære en lovregel for grundlovsstridig - og det kan man ikke her i landet - derimod er der talrige tilfælde i danske retspraksis, hvor domstolene optager til retlig prøvelse, om en administrativt udstedt regel har den fornødne hjemmel i den lov, der påberåbes. I kraft af folkeparlamentarismen vil også folketetinget kunne reagere, hvis et flertal har den opfattelse, at regeringen har brugt lovens bemyndigelse i strid med, hvad der har været lovgivningsmagtens hensigt.

En egentlig institutionalisering af den parlamentariske kontrol har vi tidligere kun haft i nogle enkelte tilfælde, hvor den pågældende lov har påbudt en forudgående eller efterfølgende kontrol med de i henhold til lov udstedte administrative regler ved krav om, at disse regler blev forelagt et folketingsudvalg. I nyere tid er ombudsmanden gennem sin virksomhed i stand til at vogte de administrative bestemmelsers lovlighed, og efter oprettelsen af de stående folketingsudvalg er disse en voksende faktor i folketingets kontrol med den offentlige forvaltning.

Det vigtigste retssikkerhedsspørgsmål i forbindelse med den offentlige forvaltnings virksomhed er imidlertid, hvordan man skal sikre sig, at de konkrete administrative beslutninger er i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger og den pågældende lov eller den pågældende generelle administrative bekendtgørelse, der er udstedt i henhold til lov.

Indledningsvis bør der henvises til, at

mange lovregler kan gennemføres uden administrativ medvirken, typisk f.eks. købelov og aftalelov. I disse tilfælde tillægges der ikke den offentlige forvaltning nogen kompetence. Vender vi os til de i lovgivningen fastsatte kompetenceregler, vil vi se, at de er af meget forskellige abstraktionsgrad. Samtlige lovbestemmelser, der tillægger den offentlige forvaltning kompetence, kan placeres på en praktisk talt kontinuerlig skala, fra det mekanisk lovbundne til det frie skøn inden for meget vide rammer.

Når jeg i denne oversigt taler om den offentlige forvaltning, forstås herved alle andre organer end folketetinget og domstolene, altså f.eks. også interesseorganisationerne i deres forhold til de besluttede administrative organer.

Det klassiske eksempel på en lovbundet administrativ virksomhed er vedkommende myndigheds pligt til at udstede et næringsbrev til en person, der opfylder næringslovens bestemmelser herom, jfr. næringslovens §§3 og 5. I sådanne tilfælde er den administrative virksomhed af rent mekanisk karakter, d.v.s. at der reelt ikke foreligger nogen beslutningsproces, idet myndighederne blot skal konstatere, om de faktiske betingelser, som loven opstiller, er til stede. Hvis dette er tilfældet, og tilladelsen ikke gives, kan vedkommende borger gå til domstolene, der vil pålægge den administrative myndighed at udfærdige den ønskede forvaltningsakt.

Går vi til den modsatte yderlighed, finder vi, at lovgivningen især har overgivet store dele af sin kompetence til den offentlige forvaltning i krigs- og krisetider. Således bestemte vareforsyningsloven under den anden verdenskrig, at ministeren kunne træffe foranstaltninger med henblik på landets forsyning med varer samt foranstaltninger af forbrugs-

begrænsende karakter og gennemførelse af de nødvendige indre fordelingsordninger.

Ind imellem disse yderpunkter finder vi i lovgivningshistorien en række mellem løsninger. For at karakterisere denne lovgivning er det nødvendigt at udskille forskellige slags variable. Som den første kan nævnes lovgivningsområdets samfundsmæssige betydning. Ved en retspolitisk behandling af bemyndigelseslovgivningen er det ikke ligegyldigt, om den pågældende lov omhandler et mere eller mindre betydningsfuldt område af samfundslivet. Lov nr. 10 af 9. januar 1980 om tilskud til forarbejdning og afsætning af Hvilling til konsumformål omfatter et beskedent samfundsområde, men inden for den fastsatte bevilling fastsættes tilskuddets størrelse af fiskeriministeren »på grundlag af markedsforholdene«, altså praktisk talt uden retningslinjer fra lovgivningsmagtens side. Der er også kun nogle ganske få retningslinjer i lov nr. 220 af 26. april 1973 §§ 14-15 om kødeksport, men i kraft af lovens bemyndigelser er der fastsat talrige og indgribende bestemmelser f.eks. om produktion og eksport af bacon, der som bekendt er af meget væsentlig betydning for landets økonomi.

Det fremgår heraf, at intensiteten af den administrative kompetence er den anden afgørende variabel. I de nævnte eksempler har denne intensitet været meget stor, d.v.s. at lovgivningsmagten næsten fuldstændigt har overladt det til den offentlige forvaltning at træffe beslutninger inden for de pågældende områder. Det store flertal af love tillægger imidlertid den offentlige forvaltning en begrænset kompetence på et begrænset sagsområde. Hvad enten der i lovens øvrige bestemmelser findes snævrere eller videre bemyndigelser til administratio-

nen, indeholder mange love en almindelig bestemmelse om, at nærmere regler om gennemførelse af lovens bestemmelser fastsættes af ministeren, se f.eks. lovbe-
nr. 354 af 30. juli 1980 § 89, stk. 1, om boligbyggeri. Hvor megen selvstændig kompetence sådanne bestemmelser giver ministeren er tvivlsomt.

Uanset sagsområdets eller den administrative kompetences omfang bygger den traditionelle retlige opfattelse på kravet om lovhjemmel som grundlag for al administrativ virksomhed. Nyeste administrative teori udviser imidlertid en voksende skepsis over for anvendeligheden af dette hjemmelsbegreb, og denne del af teorien søger støtte i den nyeste lovgivning vedrørende miljøforanstaltninger og stedplanlægning.

Lovbek. nr. 345 af 25. juni 1981 er i sin karakter en udvidelse af bemyndigelseslovgivningen. Ifølge loven §§ 4-6 og 28 kan miljøministeren fastsætte regler - altså abstrakt formulerede forskrifter - i et omfang, der berører næsten alle sider af samfundslivet, og for så vidt angår forurenende virksomheder kan ministeren eller lokale myndigheder, der har fået særlig bemyndigelse hertil, udstede konkrete forbud og påbud inden for det vide begreb, der betegnes som forurening.

Typologisk er lovgivningen om stedplaner det sidste led i denne udvikling. I dette komplicerede administrative kompleks forsvinder hjemmelsproblemet i klassisk forstand simpelthen. Borgerne skal rette sig efter de regler, der gælder for den slags zoner (byzoner, sommerhusområder, landzoner), hvor deres ejendom er beliggende, se lovbe-
nr. 300 af 25. juni 1980, samt de regler der findes i vedkommende kommuneplan (tidligere benævnt byplan), se lov nr. 287 af 26. juni 1975. Disse regler bliver imidlertid

til ved et samspil mellem borgerne, de kommunale myndigheder og miljøministeriet, der formelt har det afgørende ord, se foran nævnte lov samt lovbek. nr. 95 af 4. marts 1980. Mulighederne for at fastsætte regler på denne måde er så vidtgående, at man med nogen ret kan sige, at folketinget simpelthen har afgivet sin kompetence og alene har fastsat nogle procedureregler.

Under alle omstændigheder er det klart, at denne udvikling skaber en ny baggrund for den teoretiske diskussion om hjemmelsspørgsmålet. *Ole Nørgaard Madsen* tager netop udgangspunkt i regionsplanlægningen, når han behandler hjemmelsspørgsmålet, idet han fremhæver, at det turde være oplagt, at man ikke kan pålægge den regionplanlægningsinteresserede offentlighed at deltage i beslutningsprocessen i overensstemmelse med forhåndsfastsatte mål. Nørgaard Madsen er enig i nyere opfattelser, som betragter den offentlige planlægning som en slags »alarmklokke«, der reagerer, når der laves love og regler, som strider mod hinanden; når der træffes beslutninger, der er i strid med love, og når der træffes beslutninger, der er uforenelige med love og regler også uden for den sektor, som træffer beslutningerne.

Sagsbehandling

Krav om begrundelse⁽²⁾

Fra gammel tid findes der administrative proceslove i de kontinentaleuropæiske lande, og efter den anden verdenskrig indførtes efter indgående kommissionsbehandlinger også sådanne love i Norge og Sverige. I Danmark har spørgsmålet om indførelse af sådanne regler ofte været diskuteret, og man er foreløbig nået så langt, at der foreligger en betænkning (nr. 657/1972) om begrundelse af for-

valtningsafgørelser og administrativ rekurs m.m., som i nogen grad har været grundlag for et af justitsministeriet udarbejdet udkast til forvaltningslov (L.A.1978-542-7, 23. maj 1979), der endnu ikke er forelagt som lovforslag. På dette grundlag skal jeg i det følgende forsøge at sammenfatte nogle problemer vedrørende gældende ret og de fremsatte forslag for så vidt angår begrundelse af administrative beslutninger og myndighedens eventuelle inhabilitet.

Hvis der ikke er særlig lovhjemmel herfor, er en administrativ myndighed ikke forpligtet til at begrunde sine beslutninger. En sådan særlig lovhjemmel indførtes f.eks. i forsorgslov nr. 181 af 20. maj 1933, og i dette og tilsvarende tilfælde opstår spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved en begrundelse. Dette spørgsmål besvarer hverken de hidtidige speciallove, som indeholder regler om begrundelsespligt, eller justitsministeriets udkast til lovforslag. Jeg skal i forbindelse med dette udkast komme tilbage til spørgsmålet.

Betænkningen nr. 657/1972 opgiver at fremsætte forslag til nogen lovmæssig ordning af begrundelsespligten. Man mener dog, at der ved et cirkulære bør indføres en almindelig begrundelsespligt »i dette helt grundlæggende minimale omfang«. Endvidere anbefaler betænkningen dels at være opmærksom på begrundelseskravet ved koncipering af nye love, dels at der udsendes et cirkulære, hvorefter den private borger skal kunne begære en begrundelse af en afgørelse. Begrundelsen bør angive de lovbestemmelser, der er anvendt, og de faktiske omstændigheder, den bygger på.

Justitsministeriets udkast går noget videre end betænkningen. Udkastet fastslår først og fremmest, at den, der er part i en sag, kan forlange at få meddelt

en skriftlig begrundelse for den trufne afgørelse, medmindre denne fuldt ud giver vedkommende medhold. Begæring om begrundelse skal kunne fremsættes på et hvilket som helst tidspunkt, efter at den pågældende sag er rejst. Man skal altså ikke afvente, at afgørelsen er truffet. Ifølge udkastet skal begrundelsen indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet.

Det fremgår af afsnit 2 i denne artikel, at det administrative skøn har fået en voksende betydning, og dermed er problemet om en begrundelse af udøvelsen af dette skøn naturligvis vokset. Det er næppe for meget sagt, at det er vanskelighederne ved det administrative skøns begrundelse, som i det hele taget har vanskeliggjort generelle regler på dette område. Hvis et udtrykkeligt krav om begrundelse kan opfyldes ved en stereotyp udtalelse om, at en ansøgning er afvist »på grundlag af de foreliggende omstændigheder«, har kravet om begrundelse simpelthen ikke noget indhold.

Ombudsmanden har i sin praksis søgt at gennemføre et begrundelseskrav ud over de udtrykkelige lovbestemmelser. For så vidt angår de lovbestemte begrundelser har ombudsmanden udtalt »at der til opfyldelse af en lovbestemt begrundelsespligt hører en redegørelse for de faktiske forhold der er bestemmende for afgørelsen, samt henvisning til den eller de relevante lovbestemmelser og efter omstændighederne herunder oplysning om praksis og/eller afgivelse af fortolkningsmæssige synspunkter eller retningslinjer, som er anlagt. »I det jeg ser bort fra forvaltningens muligheder for at skifte praksis, må dette nok antages at være gældende ret, hvad man så end vil forstå herved på dette område (beretning 1978/404).

Den pågældende ombudsmandssag

handlede imidlertid ikke om lovpåbudt begrundelse, men om en afgørelse, der ikke ifølge lovgivningen skulle begrundes. Et adoptionsnævn havde begrundet sin afgørelse »ud fra et samlet skøn over samtlige oplysninger og undersøgelser, der er foretaget i sagen«. Hertil udtalte ombudsmanden: »For så vidt en afgørelse beror på et skøn eller en skønsmæssigt præget vurdering, må det eller de hovedhensyn, der har været afgørende for den trufne afgørelse, så vidt muligt angives, eventuelt i forbindelse med en henvisning til en i praksis mere eller mindre fastlagt retningslinje«. Det må bemærkes, at adoptionssager skal være individuelt bestemte, men hvis der lovligt eksisterer en praksis, kan man naturligvis redegøre herfor, og bør altså også gøre det, men bortset herfra har ombudsmandens henvisning til hovedhensyn formentlig næppe hjulpet adoptionsnævnet meget. Udtalelsen har i hvert fald ikke bragt mig nærmere en forståelse af skønnets komplicerede karakter, og større vejledning findes heller ikke i udkastet til en forvaltningslov, der blot gengiver ombudsmandens krav om angivelse af hovedhensyn.

Habilitet⁽³⁾

Ved (speciel) habilitet forstår *Poul Andersen* (s. 443) at den pågældende »står under stærk indflydelse af interesser, som må anses for egnede til at øve en usaglig indflydelse på vedkommendes befatning med sagen«. En sådan habilitet medfører, at den pågældende må undlade at befatte sig med sagen.

For så vidt angår hierarkisk organiserede myndigheder må i almindelighed henvises til de forvaltningsretlige fremstillinger. Her skal kun nævnes det forhold, at de tidligere udbredte »formid-

dagsben«, i det omfang de stadig eksisterer, kan frembyde et problem i henseende til lovudkastets §3, 3), hvorefter en person er inhabil, hvis sagen vedrører klage over en myndighed, og vedkommende tidligere har medvirket ved den afgørelse, som sagen angår.

Et særligt problem i denne henseende opstår, hvis en ministeriel tjenestemand i det ministerium, hvis afgørelse indbringes for et uafhængigt ankenævn, er medlem af dette nævn. Det vil i så fald ofte være umuligt at fastslå, om den pågældende »har medvirket ved den afgørelse«. Et tilsvarende problem opstår, hvis en ministeriel tjenestemand har deltaget i en afgørelse, der er truffet af et administrativt nævn, når denne afgørelse kan indbringes for ministeren. I begge tilfælde beror vanskeligheden på, at man ikke let kan udskille enkeltpersoner som beslutningstagere i en hierarkisk organiseret institution.

Hovedreglen må være, at der gælder de samme habilitetsregler for administrative nævn som for hierarkisk opbyggede organer. Bemærkningerne til justitsministeriets lovudkast siger herom:

»På en lang række forvaltningsområder er denne uskrevne grundsætning blevet udfyldt med udtrykkelige forskrifter om spørgsmålet i forhold til forskellige kollegialt sammensatte forvaltningsmyndigheder (nævn og råd). En undersøgelse, som justitsministeriet gennemførte i løbet af 1973, gav således til resultat, at der på dette tidspunkt eksisterede over et hundrede sådanne bestemmelser. Disse bestemmelser frembyder indbyrdes adskillige variationer. Nogle går ud på, at gøre retsplejelovens regler anvendelige gennem en henvisning hertil, andre på tilsvarende måde at give en tilsyneladende udtømmende, men fra retsplejeloven afvigende opregning af inhabilitetstilfæl-

de, og atter andre på alene at regulere enkelte typer af interessekonflikter, som antages at kunne opstå særligt hyppigt på det pågældende forvaltningsområde. Disse udtrykkelige forskrifter har imidlertid ikke bidraget til at afklare retstilstanden, idet det almindeligvis antages, at der hverken kan sluttes analogt eller modsætningsvis fra de specielle forskrifter. I praksis er der således statueret inhabilitet ikke blot på ulovbestemte områder, men også - på områder for hvilke der gælder forskrifter om forholdet - uden for de lovbestemte tilfælde.

Denne udvikling har resulteret i, at der kan herske nogen usikkerhed med hensyn til, hvad der på et givet - det være sig lovreguleret eller et ulovreguleret - forvaltningsområde må antages at gælde om inhabilitet.

Dette er den principielle begrundelse for, at man i lovudkastet har foreslået en række almindelige regler om inhabilitet i forvaltningen.

Ved medlemskab af uafhængige administrative nævn opstår spørgsmålet om et medlems personlige og strukturelle uafhængighed. Strukturel uafhængighed er identisk med det traditionelle spørgsmål om inhabilitet, altså spørgsmålet om hvorvidt alene den pågældendes tilknytning til en bestemt organisation kan betyde, at han er inhabil. Den personlige uafhængighed vil sige, at den pågældende ikke er underkastet instruktioner fra hierarkisk overordnede. Det er umuligt at nå frem til et realistisk habilitetsbegreb, hvis ikke begge forhold tages i betragtning.

Den strukturelle uafhængighed er behandlet i lovudkastets §3,3), hvorefter der er tale om inhabilitet, når vedkommende deltager i ledelsen af eller iøvrigt har tilknytning til bl.a. en forening, der har særlig interesse i sagens udfald. Den-

ne bestemmelse synes alene at være møntet på nævnsmedlemmer, der er knyttet til private foreninger m.v., og hverken denne bestemmelse eller andre af udkastets bestemmelser behandler det forhold, at f.eks. et ministerium ifølge loven skal udpege et medlem af det uafhængige nævn og udpeger en tjenestemand i det pågældende ministerium.

Uanset hvilke principielle uafhængighedskrav man vil opstille, er det indlysende, at i praksis - i hvert fald over et længere tidsrum - vil et sådant medlem være underkastet instruktion fra det ministerium, hvori han er ansat. Om nogen personel uafhængighed kan der altså ikke være tale. Det siger sig selv, at det kan føre til helt uløselige problemer, hvis f.eks. flertallet af et nævns medlemmer er underkastet lovens habilitetskrav, samtidig med at eventuelle tjenstemandsmedlemmer er underkastet instruktion. Når selve formålet med at nedsætte sådanne nævn er at skabe uafhængighed, må en ministeriel instruktion, hvad enten den er formel eller uformel, betragtes som »usaglig indflydelse«, jfr. Poul Andersens definition.

Ifølge udkastets § 5 må den, der er inhabil som hovedregel ikke medvirke ved sagens behandling. Spørgsmålet er, om denne regel også omfatter medvirken ved deltagelse i nævnets sekretariat. Der findes f.eks. tilfælde, hvor et nævns sekretariatsforretninger udøves af et ministerielt kontor. Hvis der er rekurs til ministeriet, kan dette kontor så medvirke ved den ministerielle behandling? Også de øvrige problemer i forbindelse med forholdet mellem ministerium og nævn, der er anført foran, vil få tilsvarende betydning for så vidt angår sekretariatet. Problemet er ikke omtalt i justitsministeriets lovudkast.

For så vidt angår et medlems person-

lige uafhængighed skal jeg alene behandle spørgsmålet om interesseorganisationers forhold til de medlemmer, de har udpeget.

Ved nedsættelse af domstolslignende administrative nævn er det indlysende, at også medlemmer, der er valgt af interesseorganisationerne, er uafhængige af de organisationer, der har valgt dem, i den forstand at organisationerne ikke er berettiget til at instruere sine repræsentanter om, hvilken stilling de skal tage i de enkelte sager. Det er vanskeligere at afgøre spørgsmålet for så vidt angår de kollegiale organer, der udøver sædvanlige administrativ virksomhed. Det er indlysende, at de pågældende interesseorganisationer har valgt deres nævnsmedlemmer, fordi disse skal varetage organisationens interesser i den pågældende forvaltningsgren, og interessensynspunktet er ofte understreget af lovgivningen derved, at interesserepræsentanterne udpeges i par f.eks. een fra arbejdsgiverforeningen og een fra den faglige forening af arbejdstagere.

I sådanne tilfælde kan der opstå den situation, at § 3,3), i lovudkastet simpelt hen ikke vil kunne fungere. Hvor det nævnte paritetsforhold er klart udtrykt i lovgivningen, kunne vanskelighederne måske overvindes derved, at man ved en tilføjelse til forvaltningsloven undtog voldgiftslignende organer, men i de tilfælde, hvor mange indbyrdes modstridende interesser er organisatorisk repræsenteret, kan det traditionelle habilitetsbegreb hverken anvendes eller omgås.

Kommunalreformen har som bekendt ført til, at habilitetsspørgsmålet har fået en voksende aktualitet inden for dette område. Den kommunale styrelseslov, lovbek. nr. 188 af 22. april 1981 § 14, stk. 1, har sin egen habilitetsbestemmelse, der henlægger det til kommunalbesty-

relsen at afgøre, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Udkastet til en forvaltningslov og bemærkningerne hertil omtaler i realiteten ikke særligt kommunalbestyrelsens eventuelle inhabilitet.

De sager, der rejses i så henseende, behandles af tilsynsmyndighederne, ombudsmanden eller domstolene. De trufne afgørelser kan - hvad enten denne bestemmelse vil blive påberåbt eller ej - omfattes af lovudkastets § 3,1), hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning er inhabil i forhold til behandling af en bestemt sag, hvis vedkommende har en særlig økonomisk eller personlig interesse i sagens udfald eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse.

De retsvidenskabelige fremstillinger af dette spørgsmål viser klart, hvor forskelligt habilitetsspørgsmålet inden for kommunestyret er fra habilitetsspørgsmål inden for andre områder af den offentlige forvaltning, og derfor hvor vanskeligt det er at træffe en afgørelse i de enkelte tilfælde. Årsagen er naturligvis, at kommunen er en begrænset lokal enhed, hvor den del af befolkningen, der er politisk aktiv, er overskuelig. Desuden har kommunen en generel dirigerende funktion, således at de generelle synspunkter meget let kommer på tværs af de personlige interesser. Der er trods alt noget rigtigt i den traditionelle formulering, at kommunalbestyrelsen har såvel »lovgivende« som »udøvende« beføjelser.

En folketingsmand, der er lærer i folkeskolen, kan naturligvis deltage i vedtagelsen af en skolelov, og har vel ovenikøbet særlige chancer for at kunne deltage i det lovforberedende arbejde, men må en

folkeskolelærer, der er medlem af en kommunalbestyrelse, deltage i afgørelser vedrørende det lokale skolenævn, hvori han er ansat? Og må erhvervsdrivende, der er medlemmer af kommunalbestyrelsen, yde leverancer til kommunen eller - endnu værre - deltage i konkurrencen om, hvem der skal have disse leverancer?

Jeg skal ikke komme ind på de mange afgørelser, der allerede er truffet af tilsynsmyndighederne på dette område, men alene understrege, at de i mange tilfælde indebærer konflikter, der er særlige for kommunestyret. Hverken de enkelte afgørelser eller den foreliggende litteratur giver nogen klar vejledning for habilitetsproblemet specielle karakter i den kommunale forvaltning. På den anden side har problemet efterhånden antaget en sådan størrelse, at tiden måske er inde til at løse det ved et mere detaljeret formelt regelsæt end det nugældende.

Erik Harder (s. 153), hvis fremstilling stort set hviler på praksis, omtaler habilitetsproblemet således: »Den reelle grund til, at inhabilitetsspørgsmål rejses er, at der ikke foreligger en umiddelbar tillid til, at medlemmet vil løse konflikten mellem modstridende loyalitetshensyn til kommunens fordel«. Allerede her ved er vi inde i en realistisk drejning af habilitetsproblemet specielt i kommunerne, som nok kan give anledning til selvstændige overvejelser med tillidsspørgsmålet som udgangspunkt.

Afsluttende skal det bemærkes, at justitsministeriets lovudkast, dersom det gennemføres, ikke vil gøre det lettere for den administrative teori at finde ud af, hvad man skal forstå ved offentlig forvaltning. Udkastets § 1 fastslår ganske vist, at loven skal gælde for alle dele af den offentlige forvaltning, hvilket er den samme formulering, som findes i offentlighedslovene fra 1964 og 1970, men si-

ger intet nærmere om, hvad der skal forstås herved.

For så vidt angår statsforvaltningen udtaler lov om revision af statens regnskaber, nr. 321 af 26. juni 1975 sig indledningsvis generelt - »statens regnskaber« - men tilføjer, at rigsrevisionen i fuldt omfang skal omfatte regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov. Reelt betyder det, at disse institutioner er en del af statsapparatet i revisionsmæssig henseende.

Udkastet til forvaltningslov omfatter

lige som offentlighedsloven »den offentlige forvaltning«, men tilføjer, at vedkommende minister kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for de nævnte institutioner m.v., som altså ikke uden videre henregnes til den offentlige forvaltning i henseende til reglerne om sagsbehandling.

Det er vanskeligt at se, at pragmatiske hensyn kan retfærdiggøre en varierende anvendelse af begreberne, men som forholdene er, vil den offentlige forvaltning altså være et organisatorisk begreb, der må fastlægges for hver enkelt lov, der anvender begrebet.

(1) *Lovhjemmel*. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 4. udg. Kbh. 1964, 387 ff, Juridisk Grundbog, W. E. von Eyben (Red) 3. udg. I, Kbh. 1975, 206 ff, Ole Nørgaard Madsen, Planlægning i offentlige forvaltning, 2. udg. Århus, 1980, 61 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret. Hjemmels-spørgsmål, Kbh. 1980.

(2) *Begrundelse*. Poul Andersen anf. v. 313 ff; Juridisk Grundbog 169 ff; Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret. Sagsbehandling, 2. udg. ved Jens Garde, Kbh. 1981, 169 ff.

(3) *Habilitet*. Poul Andersen anf. v. 313 ff; Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning I, 2. udg. 1974, 163 ff; Juridisk Grundbog 233 ff; Carl Aage Nørgaard anf. v. kap. II (47 ff).

Lighedsbegreber

Et hæderkronet begreb

Lighed er et hæderkronet begreb i den europæiske kulturkreds. Vi kender og bruger det fra barnsben af. Og især i indeværende århundrede og ikke mindst i efterkrigstiden og allermest i de sidste ti til femten år har krav om lighed i stadig mere radikal skikkelse trængt sig frem i debatten på bekostning af andre ærværdige værdipræmisser som frihed og retfærdighed. Ikke des mindre viser en analyse at der ikke findes ét konsistent lighedsbegreb, men at der optræder flere indbyrdes modstridende og uforenelige lighedsbegreber, og at inkonsistenserne optræder både horisontalt, dvs. mellem de lighedsbegreber der kan opstilles, og vertikalt, dvs. ned igennem hvert af disse begreber. Derfor må man, hvis formålet med debatten er at skabe klarhed, ikke blot at slå om sig med følelsesladede klicheer, præcisere *hvilket* lighedsbegreb det er man operer med, og *hvilke* konsekvenser dets efterlevelse må antages at have.

Dét er, i meget kort begreb, den centrale konklusion i en bog om *Lighedsbegreber* jeg i november 1981 har udgivet i Berlingske Leksikon Bibliotek, og som antagelig er årsagen til at redaktionen har bedt mig skrive en artikel om samme emne.

Det siger sig selv at jeg på begrænset

*Professor ved Århus Universitet,
dr. phil.*

plads ikke kan argumentere så grundigt som i bogen og heller ikke så bredt. Jeg må vælge nogle af de - forekommer det mig - allervæsentligste temaer ud og belyse dem nogenlunde fyldigt. Og da et hovedformål for mig har været at vække debat eller i det mindste interesse omkring en problematik jeg betragter som vigtig for samfundsudviklingen, er jeg taknemmelig for denne lejlighed til at nå nogle af de mange der ikke kommer til at læse bogen.

To slags lighedspopulation

Vist er lighed, som påstået, et hæderkronet begreb. Det blev diskuteret så tidligt som af Platon og Aristoteles for over 2300 år siden. Det bør imidlertid også betones at igennem det meste af Europas historie er ulighed det dominerende samfundsfænomen og accepteret som noget selvfølgeligt af opionen. Først fra det 17. århundrede begynder den opfattelse at optræde at mennesker i grunden er lige, at hvert menneske i en eller anden forstand er lige så værdifuldt som ethvert andet og derfor, med Kants berømte ord, altid er et mål i sig selv, aldrig blot og bart et middel. Det er opfattelser der slår igennem med den lige og almindelige valgret, fuldt og helt først i indeværende århundrede, og dermed var en væsentlig politisk forudsætning til stede for at fremme krav om lighed også i andre henseende.

Hele denne udvikling skal der ikke gø-

res nærmere rede for her. Blot vil jeg fremhæve ét væsentligt og ved første øjekast måske overraskende træk, som samtidig viser sig at være af stor teoretisk interesse for hvad der menes med krav om lighed.

Hvem er det der kræves ligestilling af og for? Hvem udgør, med et fra opinionsundersøgelser velkendt udtryk, *ligheds-populationen*? I det meste af den klassiske lighedsteori og den nutidige debat er svaret det samme som Kants: det er de enkelte individer, som f.eks. med hensyn til valgretten alle fuldmyndige borgere. Denne enighed brydes af Marx og hans elever. For Marx er klassekampen det alt afgørende. Hans lighedspopulation er klasser, *ikke* individer. I det kommunistiske samfund vil lighed i traditionel forstand blive noget irrelevant, et tilbagelagt stadium. Som så ofte giver Lenin den mest tilspidsede formulering: »Lighed er en tom frase hvis man ikke ved lighed forstår afskaffelse af klasserne. Vi vil afskaffe klasserne, i den forstand er vi for lighed... At gøre krav på at vi vil gøre alle mennesker lige er en hul frase, en dum opfindelse af en intellektuel der jonglerer med ord uden indhold«.

Når der tales om ligestilling er det altså vigtigt at gøre sig klart om det er individer der skal stilles lige, eller det er sociale kategorier der som kategorier udgør lighedspopulationen. Det sidste var f.eks. tilfældet da Dansk Kvindesamfund i 1979 rejste krav om at hverv fordeles ligeligt på kønnene. I USA praktiseres der positiv diskrimination af sorte og andre minoriteter ved optagelse på højere læreanstalter, idet tankegangen er at sorte statistisk set har haft en mindre studiefremmende baggrund og derfor bør optages på lempeligere betingelser. Flere gange har dette ført til retssager, idet

hvide ansøgere har følt at den positive diskrimination af minoriteterne var det samme som en negativ diskrimination af dem selv som individer, når de blev vraget skønt de opfyldte kvalifikationskravene bedre end visse ansøgere fra minoriteterne. Deres synspunkt var at alle burde bedømmes som de var *her og nu*, og de vilde kunne henvise til at selv om sorte *statistisk set* har en mindre studiefremmende baggrund end hvide kan der meget vel være visse hvide ansøgere hvis baggrund er mindre gunstig end visse sorte ansøgere. Domstolene stod derfor mindre overfor at skulle afgøre *om* der skulle være lighed end *hvilket* populationskriterium der skulde lægges til grund.

Det er det samme enhver der vil tage stilling må afgøre med sig selv. Derimod må alle uanset standpunkt være enige om at der her er tale om to indbyrdes uforenelige lighedsbegreber. Man kan rent logisk ikke tilgodese dem begge på én gang.

Den forstyrrende tidsfaktor

En inkonsistens som den lige påviste i det traditionelle lighedsbegreb kan man betegne som *vertikal* i den forstand at den gør sig gældende uanset hvilket lighedsbegreb det ellers er man lægger til grund.

Samtidig har eksemplet peget på en anden vertikal inkonsistens, som beror på at *tiden* spiller ind. Den positive diskrimination tilsigter jo netop at rette op på *nu* eksisterende forskelle ved at korrigere for »skævheder« i forudsætninger, altså ved at skrælle lag af nuet før man mener at kunne træffe en ligelig afgørelse på basis af en formodet tidligere tilstand. Ligestilling giver altså indbyrdes uforenelige resultater alt efter hvilket

tidspunkt man benytter som kriterium.

Logisk set kan man stille medlemmer af en given population lige på et givet tidspunkt eller indenfor et givet tidsrum, derimod ikke begge dele på én gang.

Det offentlige lønner mange af sine ansatte efter anciennitet. Man kan hævde at f.eks. lærere i folkeskolen udfører ensartet arbejde og derfor bør have samme løn, f.eks. et gennemsnit af hvad de får nu. Men hvis man gennemfører noget sådant vil man stille dem med en ret høj anciennitet ringere end de andre, hvis kriteriet ikke er momentan løn men livsløn. Og sådan vil det forholde sig i tilfælde hvor der ikke på forhånd er lighed.

Hvis man forudsætter at mennesker ikke er identiske i adfærd - og lighed er, ret beset, noget vi taler om og tilstræber, *fordi* vi antager at mennesker er forskellige - medfører tidsfaktoren uundgåelig modstrid under alle omstændigheder. Hvis man forestiller sig at *A* og *B* på tidspunktet *t* og derefter får samme løn og at lønnen, som almindeligt i samfund som det danske, er tilstrækkelig til at dække mere end de simpleste behov, samt at *A* hvert år bruger alt hvad han tjener mens *B* sparer 10% op, vil *B* efter en årrække, på tidspunktet *t*1, være bedre stillet end *A* i den forstand at hans forbrugspotentiel er større, mens *A* i tidsrummet *t*-*t*1 har haft et større forbrug end *B*. Lighed forstået som ligelig fordeling af goder får altså indbyrdes modstridende betydninger alt efter om den gøres gældende som momentan præmis (hvilket *A* kan formodes at være tilbøjelig til) eller over tid (*B*'s forventelige modargument). Begge præmisser må karakteriseres som lighedspræmisser, men det er ikke muligt at anføre nogen overordnet lighedspræmis som et valg imellem dem kan træffes ud fra.

Tidsfaktoren skærer ligesom populationsfaktoren vertikalt ned igennem diverse lighedsbegreber, og det vil sige at også den altid må tages i betragtning og dens konsekvenser gøres eksplicitte, hvis man vil arbejde med konsistente begreber.

Lighed som lige værd

Der kunde fremdrages andre eksempler på vertikal inkonsistens, f.eks. med hensyn til hvem der vurderer et stykke arbejde, den der udfører det eller den der af-tager produktet, hvilket gør et begreb som »lige løn for lige arbejde« særdeles indviklet.

I stedet skal opmærksomheden nu vendes mod hvad jeg betegner som horizontale inkonsistenser, som gør diverse lighedsbegreber indbyrdes modstridende.

Hvad er det man i tidens løb har forstået ved lighed og nu om dage lægger deri? Det er, viser en analyse, ganske forskellige ting. Bl.a. bør man være opmærksom på at krav om lighed ofte, skønt formuleret generelt, har været udtryk for krav om fjernelse af bestemte former for ulighed. Når naturretslærerne i det 18. århundrede og menneskerettighedserklæringerne talte om at alle mennesker er skabt eller født lige var det i første række vendt mod privilegier og medfødte forrettigheder. Følgelig tager lighedskrav sig ofte mere radikale ud end de var ment. Men netop fordi de blev formuleret generelt kunde de forstås radikalt og således virke radikaliserende.

Ligeledes er det værd at bemærke at krav om lighed ofte er krav om *mindre* ulighed, altså relative, ikke absolutte krav. Det vil sige at det der forlanges er udjævning, ikke udligning.

I tidens løb har der ved lighed været tænkt på lighed i mange forskellige hen-

seender: Lighed for loven, lighed med hensyn til valgret, lige muligheder f.eks. økonomisk eller uddannelsesmæssigt, resultatlighed, osv. I nogle af disse henseender er lighed blevet virkeliggjort, helt eller ganske vidtgående. I andre er det ikke tilfældet.

I det følgende vil jeg samle opmærksomheden om tre former for lighed, som især spiller en rolle i nutidig debat: Lighed i betydningen lige værd, lighed forstået som lige muligheder og den form for resultatlighed der kan betegnes som egalitarisme.

Ethvert menneske er unikt i den forstand at der hverken tidligere har levet eller nu lever eller nogensinde vil komme til at leve magen til. Så længe der ikke produceres kolbeboern, som i Huxleys *Fagre nye verden*, vil mennesker altid være indbyrdes forskellige. Når vi taler om lighed mener vi altså at mennesker er eller bør være ligestillede *på trods af* forskelle. Lighed mellem hvide og sorte betyder ikke at deres hudfarve er ens, men at hudfarve bør være irrelevant for hvordan de er stillet i samfundet. De *stilles* lige selv om de *er* forskellige.

Forestillingen om lighed i betydningen lige værd er en forestilling om at uanset alle de forskelle der findes og i nogen udstrækning altid vil findes imellem mennesker, så er mennesker dog i en fundamental forstand lige, og at denne fundamentale lighed er langt væsentligere end forskellene. Det var en sådan opfattelse der lå bag Kants maksime.

Der er blevet givet mange slags begrundelser herfor: vi er alle Guds børn, vi har alle del i fornuften, vi kan alle føle lyst og smerte, osv. Men de kan let anfægtes. Vist er vi alle udstyret med »fornuft« (hvad der så ellers skal forstås derved), men er vi det i samme grad? Er

ikke nogle »fornuftigere« end andre?

Empirisk er næppe nogen af begrundelserne fyldestgørende. Der synes ikke at være nogen vej udenom at konstatere at lige værd er et etisk imperativ, en normativ påstand, som det er både frugtesløst og etisk irrelevant at ville begrunde empirisk. Hvad man kan gøre empirisk er at konstatere om mennesker faktisk oplever og måske endda sommetider efterlever et sådant etisk imperativ, og da viser det sig, som jeg antydede indledningsvis, at lighed i en sådan vag men fundamental forstand er en stærkt fremtrædende værdipræmis i moderne debat. At hævde at mennesker ikke er lige vil have boomerang-effekt.

Politologen Torben Worre har fra en opinionsundersøgelse i 1977 refereret (*Økonomi og Politik*, 1978, pp. 30-31) at 52% af respondenterne erklærede sig enige i at i politik bør man stræbe efter at skaffe alle samme økonomiske vilkår, uanset uddannelse og beskæftigelse. Til slutningen varierede fra 84% hos kommunistiske til 26% blandt konservative vælgere; ikke mindst det sidste tal er tankevækkende, i betragtning af spørgsmålets ganske radikale formulering. Man fristes til at gisne at mange af respondenterne har svaret sådan som de antog et pænt menneske forventedes at svare, og just en sådan fortolkning underbygger min påstand om lighedspræmissers stærke placering i debatten.

Lige muligheder

Hvis man accepterer at mennesker i en fundamental forstand er ligeværdige, ligger det snublende nær at slutte at ligeværdigheden som et mindstemål bør give sig udslag i lige muligheder for alle.

Historisk set har det da også været det mest udbredte af alle lighedskrav. Men

hvad vil lige muligheder egentlig sige, og hvad bliver konsekvenserne?

At stille alle lige for loven er en form for lige muligheder. Ved at alle får valgret og valgbarhed gives der også lige adgang til at øve politisk indflydelse. Det hævdes ofte at sådanne lige muligheder kun er formelle. F.eks. medfører lige og almindelig valgret ikke at alle har lige stor politisk indflydelse i nogen anden forstand end at på valgdagen vejer hver stemme lige tungt. Der skal meget andet til for virkelig at øve politisk indflydelse.

Dette er ubestrideligt. Blot kan man ikke, som det undertiden synes at ske, slutte at så er formel lighed betydningsløs. Det kostede generationers anstrengelser at få disse muligheder lovfæstet, og at de nu let overses fordi de forekommer selvfølgelige formindsker ikke den betydning de har haft og har. Sondringen formel/reel kan være farlig fordi den let fører til en vildledende enten-eller tænkning.

Det kritikken er udtryk for er en radikaliserende af forestillingerne om hvad lige muligheder bør indebære. Afskaffelse af privilegier er en retlig ligestilling, som ikke i sig selv er tilstrækkelig til at sikre alle ligestilling i en udgangsposition. Sociale omstændigheder af mange slags, f.eks. formue, indtægt, familietradition m.v., kan forhindre at lige ret bliver identisk med lige adgang. Virkningerne af hvad man nu om dage ofte sammenfatter under betegnelsen *social arv* må afbødes før lige *muligheder* bliver det samme som lige *adgang*. Det er i denne betydning begrebet skal diskuteres nærmere.

Engelske og amerikanske forskere har forsøgt at analysere sig frem til hvad konsekvenserne vil blive af fuldt gennemført lige adgang på uddannelsesområdet (og dermed i erhvervslivet), en af

efterkrigens mest udtalte bestræbelser. Deres resultater er både overraskende og nedslående, set ud fra en lighedspræmis. De konkluderer nemlig - og deres logik er svær at anfægte - at doktrinen i virkeligheden er et krav om lige ret og lige adgang til at blive ulige, og vel at mærke en ulighed hvor ingen mere kan give social arv skylden for sin ringere placering og derfor må opleve den som velfortjent og des mere belastende for selvagtelsen; de gammeldags aristokratier og plutokratier vil blive afløst af et langt mindre sårbart og langt mere trykkende meritokrati.

Der er én diskutabel forudsætning for holdbarheden af denne konklusion. »Hvad er«, spørger amerikaneren Schaar, »det storslåede ved at sige til et menneske at det kan nå så langt dets talenter rækker, hvis dets talenter er beskudne?«. Forudsætningen er med andre ord at der er forskelle på menneskers »talenter«, og at disse forskelle ikke blot er kvalitative, dvs. at nogle har »talent« for dit og andre for dat, men også kvantitative, hvormed menes at nogles »talenter« for både dit og dat er større end andres.

Hvis man forestiller sig nogle mennesker på samme alderstrin, f.eks. 16-17 års alderen, da vil næppe nogen benægte at deres »talenter« er forskellige i både den ene og den anden forstand af ordet (jeg koncentrerer her drøftelsen omkring et samfund som det nuværende danske). Men hvorfor? Skyldes det den sociale arv? Skyldes det medfødte anlæg? Eller skyldes det begge dele i forening?

Hvis det første eller det sidste er tilfældet, så lader virkningerne af social arv sig afbøde og endda forebygge gennem en mere radikal forståelse af hvad lige muligheder bør indebære. Så er det ikke mere nok ved hjælp af stipendier og and-

re økonomiske foranstaltninger at sørge for at individer som de er *nu*, får lige adgang til at udvikle sig videre. Så bør man kompensere for følgerne af en svag social arv, og det kan ske ved det der ovenfor blev kaldt positiv diskrimination. Det kan ikke blot ske ved mildere optagelsesbetingelser o.l., hvorved der bødes på allerede sket skade (i forventning om at dens virkninger vil aftage med tiden). Det kan også ske ved at der sættes flere ressourcer ind på at hjælpe dem med den svage sociale arv igennem end der bruges på de andre, og dette kan endda ske præventivt med henblik på kommende generationer af 16-17 årige ved tilsvarende foranstaltninger allerede på tidligere trin.

I så fald vurderer man individer ikke alene efter hvilke muligheder de synes at have *nu* men efter hvordan mulighederne kunde have været under andre og gunstigere omstændigheder.

I og for sig er der ikke noget epokegørende nyt i dette. De fleste lærere har vel altid bestræbt sig på særlig at hjælpe de svageste elever (omend de også har haft en tendens til at være gladest for de kvikke). Det radikale består i at den positive diskrimination gøres til bevidst samfundspolitik.

Hvad så, hvis forskellene i »talenter« også er medfødte? I så fald er de nævnte forskeres konklusion i sin kerne holdbar, dvs. så resulterer lige muligheder også i begrebets moderne radikale udformning i et meritokrati. Selv hvis de medfødte forskelle er temmelig beskedne (hvad forskningen næppe på sit nuværende stade kan sige noget sikkert om), og selv hvis de der har »meriteret« sig ikke får højere løn end andre (eventuelle konsekvenser heraf må jeg i denne sammenhæng afstå fra at drøfte), idet immaterielle belønninger som anseelse, indfly-

delse o.l. jo ikke kan lades ude af betragtning under en lighedssynsvinkel.

Lige muligheder løser altså ikke enhver lighedsproblematik. Og det bør nævnes at jo radikalere det søges gjort, des snarere kan det tænkes at de bedre udrustede i en given alderskategori (hvad enten de nu er det i kraft af genetisk eller social arv eller begge dele) føler at de er genstand for *negativ* diskrimination, når der ikke anvendes nogenlunde samme mængde af ressourcer på dem som de er *nu*, sammenlignet med deres svagere udrustede kammerater. Tidsfaktoren gør at social arv kan vurderes ud fra mere end én opfattelse af hvad lige muligheder vil sige.

Egalitarisme

Radikaliseringen og intensiveringen af lighedssynspunkter har forlængst gjort det til en bredt accepteret opfattelse at uligheder bør kunne begrundes før det er rimeligt at affinde sig med dem. Og at begrunde ulighed vil i denne sammenhæng sige at påvise at ligestilling enten vil have skadelige virkninger på frihed eller retfærdighed eller andre værdipræmisser som sættes lige så højt eller højere, eller er uforenelig med et billede af virkeligheden som lægges til grund.

Man kan tænke sig, og har analytisk også opereret med, en radikal egalitarisme (*égal* er det franske ord for *lige*), som gør lighed til *overordnet* værdipræmis, hvilket vil sige at i tilfælde af konflikt må alle andre værdipræmisser vige, også f.eks. frihed og retfærdighed, og at mulige forskelle mellem mennesker ikke må have konsekvenser i form af sociale uligheder af nogen art. En så radikal egalitarisme er imidlertid ikke blevet fastholdt af nogen i den teoretiske debat.

Derimod forekommer der både i de-

batten og i praktisk politik et krav om vidtgående resultatlighed. Det kan defineres ved at lighed ganske vist ikke er overordnet men *dominerende* værdipræmis, dvs. at nårsomhelst der konstateres en konflikt mellem lighed og en eller flere andre præmisser er forhåndsantagelsen for at lighed bør have prioritet indtil en analyse, meget muligt under inddragelse af et virkelighedsbillede, har vist at det ikke bør være tilfældet. Herom vil jeg bruge glosen *egalitarisme*.

Egalitarisme giver sig udtryk i bestræbelser på både at indrette samfundet således at de af selve samfundsindretningen følgende uligheder bliver så små som muligt, og at begrænse virkningerne af medfødte forskelle mest muligt. Egalitaristen er altså beredt på at lave virkeligheden om hvis det er nødvendigt for formålets skyld, og så langt det lader sig gøre.

Hvor grænsen går er naturligvis et såre vanskeligt spørgsmål, som let besvares i sammenhæng med en forskers eller en dabattørs egne ønsker, med det resultat at konklusionen ikke opleves som tvungende af forskere og debattører med andre ønskemål. Især er virkelighedsbilledet et fleksibelt begreb. Eksempelvis: Marx' kommunistiske samfund forudsætter en menneskelig adfærd som er meget forskellig fra den der kendes i eksisterende samfund. Er det derfor uforeneligt med vort virkelighedsbillede af den menneskelige natur og altså utopisk? På kort sigt vil formentlig alle (også Marx selv) svare bekræftende, og erfaringerne fra de samfund der er kommunistisk beherskede (men ikke kommunistiske) tyder på at det samme svar må gives på ret langt sigt. Men hvad åbner kapitalismens afskaffelse mulighed for på meget langt sigt? Derom vi sige at det er der ikke basis for at give et videnska-

beligt underbygget svar på, og det er heller ikke let at se hvordan det skulde kunne gøres.

På tilsvarende måde forholder det sig med et egalitaristisk samfund. Det er svært at se hvorledes f.eks. udligning af alle indkomstforskelle lader sig forene med et iøvrigt uændret samfund. Men på langt sigt og under forudsætning af diverse andre ændringer? Her er, i det mindste på forskningens nuværende stade, vidt råderum for ønsketænkning eller, pænere udtrykt, meget forskellige virkelighedsbilleder.

Derimod er det muligt at sige noget væsentligt om forholdet mellem resultatlighed eller egalitarisme som ovenfor defineret og så lighed forstået som lige muligheder. Man kan ikke både give alle lige *muligheder* og forlange at *resultaterne* af deres anstrengelser skal være lige. Det kan man kun forvente hvis mennesker var identiske og dermed også deres adfærd, og det er ikke en holdbar forudsætning så længe der ikke produceres kolbeboern. Accepteres dette er resultatlighed og lige muligheder logisk uforenelige.

Man kan så spørge om de kan rangordnes i relation til et overordnet lighedsbegreb, så man på den måde kan slutte sig til hvad der vil være den »rigtige« form for lighed. Man kan opfatte dem begge som specificeringer af den etiske påstand om menneskers lige værd. Men at de er specificeringer vil netop sige at de fremkommer ved udlægninger af påstanden, altså ikke simpelthen er logiske deduktioner fra denne. Det er specificeringerne, i første række med hensyn til *muligheder* og *resultat* (hvilket bl.a. vil sige at tidsfaktoren kommer ind i billedet), der medfører at de bliver uforenelige.

Således nødes man til at konstatere

også horisontal inkonsistens, så længe der tales om lighed i bred almindelighed. Det er logisk ikke muligt at tale om *ét* lighedsbegreb. Vil man være konsistent må man operere med flere lighedsbegreber og erkende at de er indbyrdes uforenelige, og derefter beslutte sig til hvilket man vil lægge til grund, og hvilke konsekvenser deraf man er parat til at acceptere.

Forinden jeg siger noget mere herom, vil jeg illustrere den forudgående teoretiske og, ikke mindst da jeg stort set har måttet afstå fra at give eksempler, temmelig abstrakte drøftelse, med lidt empiri, nemlig et stykke dansk politik.

Lighedsbegreber i dansk skolepolitik

Til empirisk belysning af lighedsproblematikken har jeg valgt skolepolitik. Det er der to grunde til.

Det vilde være fristende at drøfte hvorledes skiftende lighedsbegreber er indgået i hele den store klump af økonomisk, finansiel og social politik. Men det er uoverkommeligt for enkeltmand, både på grund af omfanget og de forudsætninger det kræver. Det er en opgave for et forskerteam, og iøvrigt en opgave der burde tages op.

Skolepolitikken er overskuelig. Vigtige dele af den er ganske godt belyst gennem forskning, ikke mindst takket være det fortjenstfulde arbejde som i 70'erne er sket på det unge Institut for Dansk Skolehistorie ved Danmarks Lærerhøjskole. Og samtidig er skolepolitik, trods forankring i og binding til samfundstilstande, dog et felt hvor ideer og idealer tiltager sig et større spillerum end på mere materielle områder, så at det er rimeligt at antage at lighedspræmisser både træder frem i mere radikal skikkel-

se og får større dominans her end på mange andre felter.

Dertil kommer at der just skolepolitisk sker ting af største relevans ud fra en lighedsproblematik hele fire gange i løbet af det 20. århundrede og fordelt over hele århundredet: i 1903, i 1937, i 1958 og igen i 1975, og endda er, som bl.a. *U90*, den af det Centrale Uddannelsesråd i 1978 afgivne betænkning, viser, temaet langt fra udspillet.

Det man vilde i 1903 var at skabe en »organisk« forbindelse mellem folkeskolen og den lærde skole, der fra da af kom til at hedde gymnasieskolen. Hidtil havde det været meget svært at gå fra den ene offentlige skoleform til den anden, og få fra de brede befolkningslag havde gjort det; 10% af den lærde skoles elever kom fra landbohjem, 1% fra arbejderhjem. Ligesom man stiller borgerne lige overfor loven, sagde en af hovedmændene bag reformen, således må man også sætte sig som opgave »så vidt muligt at åbne ligelig adgang for alle til at kunne blive delagtige selv i den højeste dannelse som et velorganiseret skolevæsen kan skænke borgerne, for såvidt deres åndelige evner gør dem i stand til at modtage den«. Med andre ord: Skolen skulde indrettes sådan at lige muligheder blev lige adgang.

Midlet fandt man i en mellemskole. Den skulde børnene kunne optages i i 11 års alderen, hvis de bestod en optagelsesprøve, der blev afholdt i de fag folkeskolen underviste i, først og fremmest dansk og regning. En gymnasieskole skulde bestå af en mellemskole på fire år, afsluttet med mellemskoleeksamen, hvorefter eleverne kunde gå videre i en éårig realklasse med realeksamen eller i det treårige gymnasium, der førte til studentereksamen. Formelt var 1903-loven kun en reform af den højere skole. Men virknin-

gerne bredte sig dybt ned i folkeskolen. Loven gav nemlig kommunerne adgang til at oprette mellemskoler og realklasser ved folkeskolerne. Så kunde børnene blive des længere i eller nær deres hjem, i stedet for at skulle indlogeres i de dengang fåtallige gymnasiebyer. Og købstadskommunerne benyttede sig beredvilligt af adgangen, ikke mindst da det snart viste sig at mellemskole- og realeksamen, rent bortset fra adgangen til gymnasiet, imødekom et udtalt behov hos forældrene og i erhvervslivet.

Mellemskolen blev en stor succes. Den nåede også ganske langt frem mod det sociale sigte dens ophavsmænd havde sat sig. Allerede før den første verdenskrig var 44% af dens elever i Københavns kommune arbejderbørn.

Men man kan sejre sig til døde, og det var hvad der i det lange løb skete mellemskolen. Fordi dens virkninger gik så dybt ned i folkeskolen.

Ikke alene blev dele af folkeskolen en eksamensskole (hvad den aldrig havde været før). Men efterhånden som undervisningen i underskolen blev præget af hensyntagen til den kommende optagelsesprøve kunde det siges at de elever som ikke sigtede på mellemskolen blev forfordelt, især de som heller ikke havde forudsætninger derfor, altså en mulighed for diskrimination af de bogligt ringest udrustede. Og klasserne efter prøven, 6. og 7. klasserne, svækkedes ved at mange af de bogligt kvikkeste var kommet i mellemskolen, og de resterende fik, jo større en succes denne blev, let præg af at være andensklasser.

Det er træk af en kritik der efter nogle årtier tog til i styrke. Det første resultat blev en ny folkeskolelov i 1937. Den søgte at løse to problemer. På den ene side skabte den forudsætninger for at der også i landkommunerne kunde oprettes

mellemskoler. Derved blev landbobørn og købstadbørn stillet væsentlig mindre ulige end før, altså en videreførelse af tankerne fra 1903 og i virkeligheden en styrkelse af mellemskolen. På den anden side søgte den, uden en forlængelse af den syvårige undervisningspligt, ved oprettelse af 8. og 9. klasser som tilbud at stille en eksamensfri (oprindeligt kaldet praktisk) mellemskole ved siden af eksamensmellemskolen.

Det sidste mislykkedes stort set. Der var der ydre årsager til i form af krise og besættelse. Men den vigtigste var nok at eksamensmellemskolen fortsat stod stærkt i forældres og læreres og erhvervslivs bevidsthed. Derfor forstummede kritikken ikke.

Kritikken kom fra reformpædagoger, grundtvigske kredse og efterhånden store dele af Socialdemokratiet. Deres sigte var ikke mere forskelligt end at de kunde virke sammen om det væsentligste: at skolen ikke måtte sætte skel imellem børn. Lærerorganisationerne satte sig imod bestræbelserne, og den ny folkeskolelov 1958 blev et kompromis. Grundskolen blev syvårig. I de sidste to år skulde børnene deles, men det kunde der dispenseres fra (den »milde« deling), derefter fulgte enten frivillige 8. og 9. klasser eller den treårige realafdeling, afsluttet med realeksamen, fra hvis 2. klasse eleverne kunde gå over i gymnasiet. Praksis blev mere radikal end dette lyder, for i løbet af en ret kort årrække viste det sig at de fleste forældre gik ind for udelt undervisning i 6. og 7. klasse, så den milde deling snart ingen betydning fik. Kritikken havde altså sejret på et centralt punkt.

Men 1958-loven var kun en begyndelse. I 1972 blev undervisningspligten gjort niårig, og i 1975, ved den endnu gældende folkeskolelov, blev folkeskolen gjort

til en udelt niårig skole med en udelt 10. klasse bygget ovenpå. Realafdelingen og realeksamen forsvandt. Man kan også udtrykke det sådan at nu var mellemskolen død både af navn og af gavn. Og de muligheder der blev givet for differentieret undervisning i 8. og 9. klasse bliver næsten ikke mere benyttet, altså parallelt med som det en snes år tidligere gik med den milde deling. Enhedsskolen har sejret.

En analyse af den socialdemokratiske redegørelse *Kravet om lighed* fra 1973 og af U90 tyder på at udviklingen ikke er slut. Der spores begge steder en kraftig tendens i retning af at gøre enhedsskolen tolvårig (og incl. obligatorisk børnehaveklasse trettenårig), så at gymnasiet, der i de senere år har oplevet en stærk tilgang, ligesom mellemskolen vil have sejret sig til døde. U90 vil ved resultatlighed forstå »at alle når frem til samme uddannelsesstatus (men ikke nødvendigvis med samme faglige indhold). Først når det er nået kan man tale om fuld lighed i samfundet (underforstået: i uddannelsesmæssig henseende)«. Et stort flertal i CUR anså det også »for meget betydningsfuldt at det fra politisk side *slås fast at lighedsorientering er en central målsætning*, der må respekteres fra første til sidste trin i uddannelsessystemet«, så »eleverne får en *lighedsorienteret holdning og evne til at realisere et lighedsorienteret adfærdsmønster overfor andre* (U90's kursiveringer)«.

Det er tydeligt at der ligger lighedsbetragtninger bag hele dette skolepolitiske forløb (og tilsvarende forløb i mange andre lande). De belyses lettest ved at analysere holdningen i Socialdemokratiet, som fra noget ind i århundredet har været landets både største og mest indflydelsesrige parti.

I 1903 var Borgbjerg dets ordfører.

Uanset indvendinger i enkeltheder var han særdeles positiv: Reformens motiver var »hvad der netop også er Socialdemokratiets skoleideal, en fællesskole for alle«, hvor »der skal være lejlighed for enhver der har evner til at få den bedst mulige undervisning«. I mellemkrigstiden var Vilhelm Rasmussen skolepolitisk ordfører: Prøver og eksaminer var af det gode, for med lige baggrund kunde børnene prøves og sorteres, »hvorefter jo enhver tvinges til at bevise sine evner«. Han tegnede, ligesom med færre streger Borgbjerg, billedet af en verden hvor der, uanset om den var kapitalistisk eller, som han håbede, blev socialistisk, vilde være store naturlige forskelle mellem mennesker, hvor nogle vilde være af større værdi for samfundet end andre og just derfor måtte støttes i deres udfoldelse. Konkurrence på lige fod var både en nødvendighed og et gode, og han synes ikke at have forestillet sig at den kunde rejse nogen art af problemer.

Stiller man heroverfor en kronik af undervisningsminister Ritt Bjerregaard fra 1975, er kontrasten overvældende. Skolen skal, hedder det, »være udelt, fordi det er i strid med socialdemokratisk holdning at sortere børn efter præstationer, der i meget høj grad er milieu- og klassebestemte. En almen folkeskole skal ikke være konkurrencepræget, og navnlig skal der ikke på offentlig foranstaltning afholdes konkurrencer, hvis udfald i langt de fleste tilfælde er afgjort på forhånd af forældrenes økonomiske og kulturelle placering«.

Kontrasten beror delvis på et ændret virkelighedsbillede. Hvor Borgbjerg og Vilhelm Rasmussen så ubesværet fortrøstningsfuldt på arbejderbørns evne til at klare sig, tynges Ritt Bjerregaard (og *Kravet om lighed* og U90) af bevidsthed om virkninger af den sociale arv.

Men langt mere skyldes kontrasten forskellige lighedsbegreber. I århundredets første halvdel så også socialdemokrater et ideal i at skabe lige muligheder forstået som lige adgang. I dag ønskes skolen indrettet med størst mulig resultatlighed for øje. Målet skal nås ved langvarig uddannelse for alle, helst byggede på vuggestue og børnehave i småbørnsalderen. Des mere vil det være muligt at udjævne følgerne af forskelligartede milieuer i hjem og familie, bl.a. gennem positiv diskrimination. Karaktergivning og anden form for bedømmelse skal udskydes længst muligt, måske helt op-høre. De medfødte forskelle, hvis eksistens ikke benægtes men som omtales lidt, f.eks. i U90, må ikke som tidligere udhæves og belønnes i skolen, der tværtimod bør gøre hvad den, under hensyn til sine øvrige formål, kan for at modvirke at eleverne skal opleve følelse af mereværd eller mindreværd.

Meget af dette kan spores som tilløb adskillige årtier tilbage i tiden. Men det er først i årene mellem reformerne 1958 og 1975 denne radikaliserings slår igennem som dominerende tendens, og nok snarere i den sidste end den første halvdel af dette åremål. Det bør tilføjes at dette skift ingenlunde alene er et socialdemokratisk fænomen. Det spores i de fleste partier, mere eller mindre udtalt, og det er et så fremtrædende moment i den offentlige debat at det nok må karakteriseres som dominerende.

Krav til en klargørende lighedsdebat

Det er ikke nødvendigt her at rekapitulere analysens hovedresultater. De blev angivet straks i indledningen.

Men hvis de står fast, hvad bør så konsekvensen blive for debatten omkring

lighed? Forudsat, naturligvis, at debatten har til formål at føre til større klarhed. For hvis det ikke er tilfældet - og sådan er megen debat - er det såre formålstjælt at blive ved at betjene sig af klicheer og slagord.

Når det logisk ikke er muligt at tale om ét lighedsbegreb må man, i klargørende debat, nøjes med at benytte *lighed* som samlebetegnelse, ellers bliver glosen et slagord. Man må utvetydigt tilkendegive hvilket lighedsbegreb det er man opererer ud fra, samt hvilke konsekvenser dets efterlevelse må antages at få.

Vil man f.eks. eksplicitere de lighedsbegreber som især synes at gøre sig gældende i den nyeste danske uddannelsesdebat, altså lige muligheder forstået som lige adgang i radikal udformning samt en egalitarisme forstået som størst mulig tilnærmelse til resultatlighed, kan det ske på følgende måde:

(1) »Ved lighed i uddannelse vil jeg forstå at der i et samfund gives alle indtil et vist alderstrin lige muligheder for at udvikle deres medfødte anlæg; dette indebærer at eventuelle forskelle som følge af social arv modvirkes effektivt, og altså at der ikke anvendes lige store mængder ressourcer på personer med forskellig social arv; jeg accepterer at lige muligheder som her defineret kan resultere i ulighed på senere alderstrin, forsåvidt medfødte anlæg er forskellige og lige muligheder udnyttes forskelligt«.

(2) »Ved lighed i uddannelse vil jeg forstå at alle i et samfund bringes frem til resultater af lige værd, målt i henhold til et angivet kriterium; dette indebærer at forskelle af enhver art modvirkes effektivt, forsåvidt formålet kræver det; jeg accepterer at alle ikke får lige muligheder for at udvikle deres medfødte anlæg i den udstrækning sådanne er forskellige«.

Analysens konklusion bliver altså ingenlunde at lighedsdebat bør ophøre. *Men* at veldefinerede lighedsbegreber - de lige anførte er blot eksempler - bør træde i den detroniserede samlebetegnel-ses sted.

Den norske højrebølge - set fra Danmark

Den norske valgkamp i 1981

Valgkampen op til det norske stortingsvalg den 14. september 1981 foregik ikke alene med en langt større intensitet, end vi er vant til i Danmark, men fandt også sted over en langt længere periode. De norske valg udskrives ifølge grundloven hvert fjerde år, hvilket i praksis kommer til at betyde, at valgkampen så småt startes op ¾ år før selve valgdagen.

Efterhånden som valgkampen strammede til, blev den i stigende grad en duel mellem statsminister Gro Harlem Brundtland fra Arbeiderpartiet og Høyres stærke mand og oppositionens klare statsministerkandidat Kåre Willoch. Nu er det imidlertid klart, at Norge p.g.a. landets store udstrækning har mange lokale politiske miljøer, der på mange måder lever deres eget liv. Alligevel synes ikke mindst massemediernes at have bidraget til, at denne politiske udvikling var nogenlunde ensartet over hele landet, og at dragekampen, som duellen mellem de to statsministerkandidater ofte blev kaldt, blev det væsentligste.

Denne personorientering skete på bekostning af en diskussion om, hvilke sager partierne stod for. Arbeiderpartiet henviste relativt diffust til, at alt, hvad de stod for, var at læse i deres meget detaljerede langtidsprogram, der var blevet sendt ud foråret (1981), og hvis røde tråd

var, at velfærdsstaten skulle styres videre uden væsentlige ændringer. Olieudvindingen overflødiggør drastiske ændringer og indgreb. Skibet sejler ganske godt. Og styres bedst af fornuftige socialdemokrater (hvad de dog ikke tør kalde sig). Høyres stærkest fremførte krav var, at over den næste fireårsperiode (med ny regering) skulle skatterne lettes med 7 mia. Nkr. Betydende nok fik dette krav en ganske betydelig plads i diskussionerne og valgkampen. Og dette til trods for at der kun er tale om 2% af de årlige offentlige indtægter eller et beløb, der på årsbasis ligger langt under usikkerheden på de offentlige indtægter ved olieudvindingen.(1)

Den klareste forskel mellem de to partier ligger på forsvarspolitikken, hvor Arbeiderpartiet i forskellige varianter ønsker et atomfrit Norden, hvorimod Høyre ønsker et »troværdigt« forsvaret. Ligeledes er der forskelle på Arbeiderpartiet og Høyre med hensyn til, hvor erhvervsvenlig en politik de vil føre, der er imidlertid næppe tale om de helt store forskelle. Partierne har nærmet sig hinanden ganske betydeligt siden deres dannelse i 1880'erne.

De mindre partier kørte en valgkamp, der for Venstres side koncentrerede sig om grønne værdier og i stigende grad om nedrustning, der ligeledes var Socialistisk Venstrepartis hovedpunkter, men med nedrustning og internationale forhold i øvrigt som de klart vigtigste problemer. Kommunisterne og Rød Valgallianse

Lektor ved Københavns Universitet, cand. polit.

fortsatte afspændingsdiskussionen og til- lagde yderligere klassekampsforhold.

De to største midterpartier kan kort karakteriseres ved, at Kristelig Folkeparti lagde vægt på at få afskaffet adgangen til fri abort og i forlængelse af dette - og deres politik i almindelighed - socialpoli- tiske forhold til støtte for kernefamilien. Senterpartiet kørte ganske stærkt frem med et forslag om svækket udbygnings- takt for olieindustrien, herunder udsæt- telse med al boring nord for 62. bredde- grad (der ligger lidt nord for Bergen, og hvor der allerede er fundet meget loven- de olieforekomster). Yderligere gjorde Senterpartiet en del ud af den såkaldte konsessjons- og odelslovgivning, som de ønsker bevaret for at sikre yngre land- brugere ved arveforhold.

På alle disse punkter var der uenighed mellem de tre borgerlige partier. Det var

imidlertid Kristelig Folkepartis ultimative krav om afskaffelse af fri abort, der for- hindrede en borgerlig flertalsregering, hvad Høyre diplomatisk beklagede - støt- ten skal jo være der - men næppe i reali- teten var så utilfredse med. Selv om det kunne have været rart med nogle stødpu- der over for kritikken mod den borgerli- ge regering, når den som forventeligt sat- te ind fra såvel Arbeiderpartiet som, hvad der nok er farligere: fra Frem- skrittspartiet.

Resultatet af Stortingsvalget den 14. september 1981

I grove træk indfrie de forvent- ninger, opinionsundersøgelser havde gi- vet.⁽²⁾ Valgets sejrherre blev Kåre Willoch på vegne af Høyre.

Tabel 1

Hovedresultatet af det norske stortingsvalg den 14. september 1981

		Mandater	Mandater	Stemmer	Difference mellem mandater og stemmer
			pct.		pct. point
Rød valgallianse	RV	0 (0)	0	.7	-.7
Norges Kommunistiske Parti	NKP	0 (0)	0	.3	-.3
Sosialistisk Venstreparti	SV	4 (2)	2.6	5.0	-2.4
Det Norske Arbeiderparti	A	65 (76)	41.9	37.1	4.8
Venstre	V	2 (2)	1.3	3.9	-2.6
Senterpartiet	SP	11 (12)	7.1	6.6	.5
Kristelig Folkeparti	KrF	15 (22)	9.7	9.4	.3
Fremskrittspartiet	FrP	4 (0)	2.6	4.5	-1.9
Høyre	H	54 (41)	34.8	31.8	3.0
Andre		0 (0)	0	0.7	-.7
Ialt		155 (155)	100.0	100.0	0.0

Note: »Andre« dækker Folkeafstemningspartiet, Frie Folkevalgte, Tom A. Schankes parti (Idrætspar- tiet), Tverrpolitisk liste og Samefolkets liste. Desuden var Kristendemokratene registreret som parti, men stillede ikke op ved valget.

() mandater ved stortingsvalget den 30. september 1977.

Kilde: Statistisk Ukehefte (SU), no. 49, 1981.

Dermed kunne der dannes en ren Høyre regering, om end der var tale om en mindretalsregering. Dette var ikke sket tidligere i Norges egentlige selvstændighedsperiode, d.v.s. siden opløsningen af den norsk-svenske union i 1905. Og til slutningen, 31,8% af de gyldige stemmer, var kun overgået i 1920'erne med 1 à 2 pct. point.

I forbindelse med valgresultatet skal det i øvrigt bemærkes, at det norske valgsystem er opbygget på en måde, så mandattallet ikke helt afspejler stemmefordelingen. Baggrunden er først og fremmest, at den geografiske dimension i norsk politik er særdeles væsentlig - det behøver man blot se på et kort og derudover tænke sig til vinterklimaet for at kunne forstå. Hensynet til den geografiske repræsentation har været så dominerende ved valgsystemets udformning, at det direkte er indskrevet i grundloven, hvor mange mandater der skal vælges i de 19 distrikter (fylker). Dette system medfører, at små partier får for lidt for sine stemmer og store for meget. Eksempelvis fik de tre små partier (Sv, V og Frp.) 13,4 pct. af stemmerne, men kun knapt halvdelen af denne andel i mandater, nemlig 6,5 pct. Omvendt bliver de store partier begunstiget, hvad jeg skal vende tilbage til. Dette lyder ikke særlig demokratisk i danske ører, hvor vi har tillægsmandater, således at kun afrundinger giver forskel mellem andel af stemmer og mandater. På yderligere et område virker det norske system mindre demokratisk, eller i det mindste indirekte demokratisk. Nominationsprocessen er lagt i ret så faste rammer. Således »...bestemmer (nominasjonsloven) at bare hvis et parti vil nyte godt af de økonomiske fordelene (rejse- og diætgodtgørelser for deltagere) som er hjemlet i loven, må partiet følge de regler som loven fastsæt-

ter for nominasjonsprocessen« Tofte, 1969 p. 142. På nominationsmøder opstilles prioriterede kandidatlistes, og i praksis har vælgerne ved deres kryds ingen mulighed for at påvirke, hvem der bliver valgt.

Valgsystemet er en selvstændig diskussion værd. I forhold til valgresultatets konsekvenser er det vigtigste, at der er »bonus« på en valgfremgang. Det er godt at være stor. Dermed det to-partisystem, der så småt er ved at tegne sig hos vælgerne - ca. $\frac{2}{3}$ stemmer på Arbeiderpartiet eller Høyre - endnu klarere i parlamentet, hvor de to partier har $\frac{3}{4}$ af mandaterne.

Et to-partisystem er en klar ny politisk situation i Norge. I efterkrigstiden har der - som i de øvrige nordiske lande - været en lang og meget partipolitisk stabil periode indtil 1970'erne. Socialdemokraterne var de dominerende, om end der en gang imellem kom borgerlige regeringer til - i Sverige dog ikke før end i 1976.

I såvel Danmark som i Norge fandt det første efterkrigsvalg med meget store vælgervandringer sted i 1973. Årsager var forskellige. I Norge syntes den meget voldsomme *EF-kamp* at have en væsentlig del af skylden. Partiloyaliteter var blevet brudt, men tingene så på overfladen ud til at være faldet på plads igen ved valget i 1977. I Danmark var de store ændringer mere et blandet fænomen bl.a. med toner af mistillid til politikere og skatteprotest. Afgørende var det imidlertid, at vælgerne er blevet mere ustabile i såvel Norge som Danmark. Med udgangen af 70'erne lå partiskiftene således godt en halv gang højere end i 60'erne, der igen lå lidt over 50'erne. I Sverige har der været en mere jævn stigning i ustabiliteten.

For alle tre landes vedkommende er

Tabel 2

Fordeling af de afgivne stemmer ved de norske stortingsvalg, 1945-81

Pct.¹⁾

	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973	1977	1981
?V (AKP)	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.6	0.7
NKP ²⁾	11.9	5.8	5.1	3.4	2.9	1.4	1.0	-	0.4	0.3
SV/SF ²⁾	-	-	-	-	2.4	6.0	3.5	11.2	4.2	5.0
A	41.0	45.7	46.7	48.3	46.8	43.1	46.5	35.3	42.3	37.1
V ³⁾	13.8	13.4	10.0	9.7	8.9	10.4	9.4	3.5	3.2	3.9
SP	8.1	8.2	9.0	9.3	9.3	9.9	10.5	11.0	8.6	6.6
DLF ³⁾ (DNF)	-	-	-	-	-	-	-	3.4	1.4	0.6
KrF	7.9	8.4	10.5	10.2	9.6	8.1	9.4	12.3	12.4	9.4
FrP (ALP) ⁴⁾	-	-	-	-	-	-	-	5.0	1.9	4.5
H	17.0	17.7	18.8	18.9	20.0	21.1	19.6	17.4	24.8	31.8
Andre	0.3	0.7	-	0.2	0.1	-	-	0.5	0.2	0.1
Ialt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Socialistiske partier										
Sammenlagt	52.9	51.5	51.8	51.7	52.1	50.5	51.0	46.9	47.5	43.1
Valgdeltagelse	76.4	82.0	79.3	77.4	79.1	85.4	83.8	80.2	82.9	81.8

Noter: Partierne er opstillet efter vælgernes placering af dem på en venstre-højre skale (9 punkt-skale med angivelse 9 = radikal og 1 = konservativ, vælgerundersøgelse i 1977).

- 1) Stemmer afgivet på fælleslister mellem flere partier er fordelt på partierne i forhold til deres stemmetal ved nærmest forudgående valg, hvor de opstillede rene lister.
- 2) NKP, SF og en udbrydergruppe fra A (AIK) gik gør valget i 1973 sammen i Socialistisk Valgforbund (SV). I 1975 blev valgforbundet et politisk parti: Socialistisk Venstreparti (SV). Dette medførte at en fløj hos kommunisterne brød ud af samarbejdet og genetablerede det gamle NKP.
- 3) Det gamle Venstreparti blev splittet i efteråret 1972, umiddelbart efter folkeafstemningen om EF. Den fløj, som var modstandere af EF, beholdt Venstrenavnet, mens pro-EF fløjen tog navnet Det nye folkeparti (DNF), som i 1981 stillede op under navnet det Liberale Folkeparti (DLF).
- 4) Anders Langes parti - mod skatter og offentlige afgifter (ALP) blev etableret i 1973. Efter Langes død i 1976 tog partiet navnet Fremskrittspartiet (FRP).

Kilde: Valen (1981) p. 24 og Statistisk Sentralbyrå.

det imidlertid sådan, at der nu er omkring 1/5 af vælgerne, der stemmer på et andet parti, end de gjorde ved sidste parlamentsvalg.

Dette giver umiddelbart anledning til ganske mange spændende spørgsmål. Her er nogle få: Hvad skyldes den større bevægelighed blandt vælgerne? Hvem kommer forskydningerne særlig til gode - hvad er højre-bølgen? Hvad er mon kortsigtede krusninger, og hvad er mon langsigtede og varige ændringer?

Det norske og det danske partisystem

I meget grove træk kan de danske og norske søsterpartier beskrives ud fra figur 1.

Der er to hovedkommentarer, der er værd at gøre til figuren. For det første er der en klar størrelsesmæssig forskel på de norske partier og deres danske penderter (jvf. figur 2), og for det andet er partierne opstillet efter vælgernes opfattelse af, hvad der er højre, og hvad der

Figur 1

Norske og danske søsterpartier

Norsk	Dansk	Social baggrund	Idologiske grundlag
Rød valgallianse (1973)	Venstresocialisterne(1) (1967)	Uddannelsessøgende, højere funktionærer, unge, højt uddannede i byer.	Stærk socialisme
Norges Kommunistiske Parti (1923)	Danmarks Kommunistiske Parti (1920)	Arbejdere og uddannelsessøgende, unge i byer	Skandinavisk kommunisme
Sosialistisk Venstreparti (1961)	Sosialistisk folkeparti (1959)	Faglærte arbejdere, højere funktionærer, uddannelsessøgende, unge, veluddannede	Pragmatisk socialisme, lighedsideologi
Det Norske Arbeiderparti (1887)	Socialdemokratiet (1871)	Arbejdere (specielt ufaglærte), ældre, byer, lav uddannelse	Velfærdsstaten
Venstre (1884)	Det Radikale Venstre (1905)	Ikke-arbejdere, by- og land- »lommer«.	Socialansvarlig/ liberal, nedrustning og milieu
Senterpartiet (1920)	Venstre (1870)	Landmænd , ældre, lavt uddannede	Velfærds-liberalisme
Kristelig Folkeparti (1933)	Kristeligt Folkeparti (1971)	Landmænd, selvstændige, højere funktionærer, uddannelsessøgende, land og småby, lav uddannelse, kvinder	Velfærdsliberalisme, kristnetiske værdier
Fremskrittspartiet (1973)	Fremskridtspartiet (1972)	Selvstændige (små), ufaglærte arbejdere, ikke de ældste, unge i Norge	Stærk neo-liberalisme, nedskæring af det offentlige
Høyre (1884)	Det Konservative Folkeparti (1849)	Selvstændige og højere funktionærer , mellem/højere uddannelse, yngre i Norge og ældre i Danmark	Velfærds-liberalisme, social-darwinisme

Note: 1) KAP (1979) og SAP (1981) er i Norge trukket ind i Rød valgallianse.

De danske partier Retsforbundet (1919) og Centrum Demokraterne (1973) har ikke nogen norsk pendant.

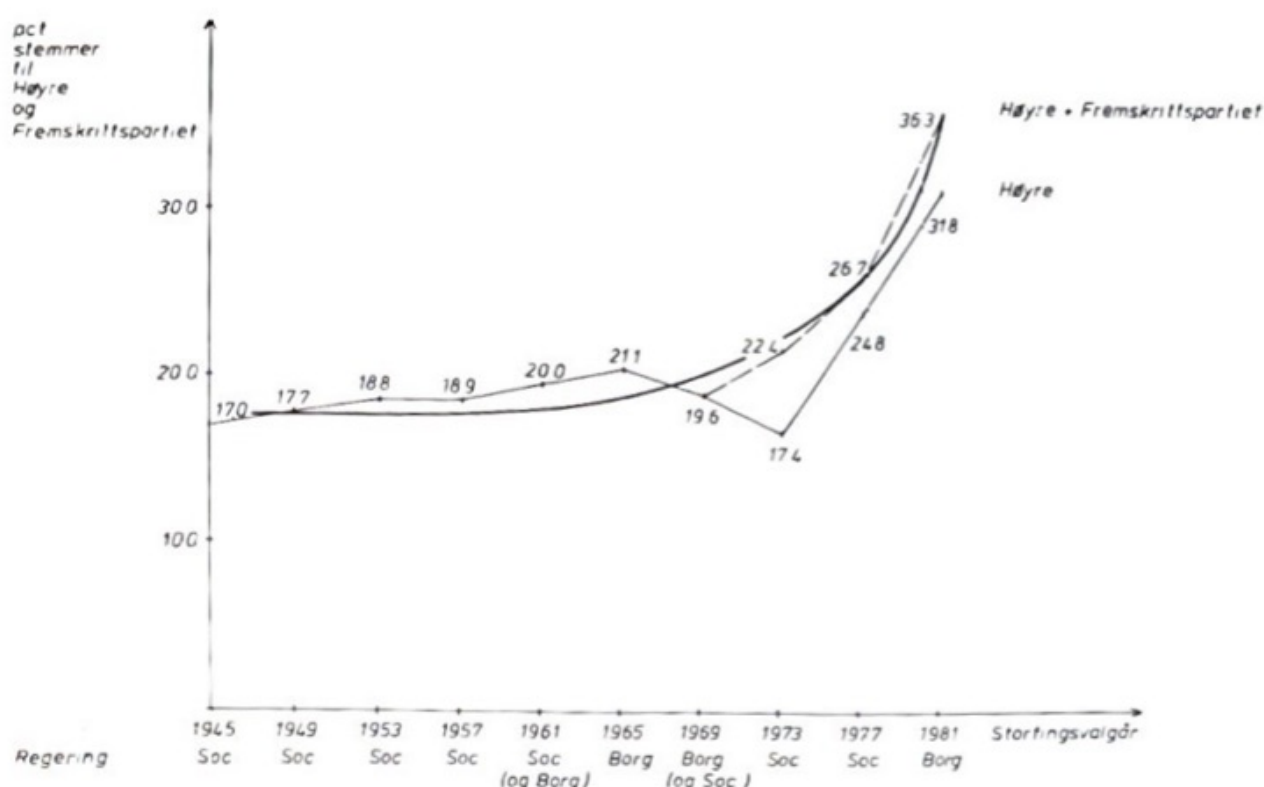
Tallene i parentes angiver partiernes stiftelsesår. Såfremt dette ikke klart foreligger er året for partiets første registrering eller anmeldelse anført.

er venstreorienterede partier i det politiske billede. Dette er en klar forenkling, som vi skal vende tilbage til.

Allerførst en historisk kommentar: de tre gamle grundpiller i det politiske system blev dannet i slutningen af sidste

århundrede - det var de konservative (Høyre), Socialdemokratiet (Arbeiderpartiet) og Venstre (Senterpartiet tidligere til dels Venstre). I begge lande var der ret så brogede sammenslutnings- og splittingsformationer inden for »bondeparti-

Figur 2



erne« Venstre, et mere stabilt leje blev i Danmark fundet med dannelsen af det Radikale Venstre i 1905, hvorimod Senterpartiet først kan siges at være et parti fra omkring 1920.

Omkring 1920 dukker også de kommunistiske partier op i begge lande, men allerede i 1933 dannes Kristelig Folkeparti i Norge, som siden da har haft en langt større betydning end det danske søsterparti, der først blev dannet i 1971.

Som en udløber af invasionen i Ungarn i 1956 dannes der nye socialistiske partier, SF som en delvis »afskalling« af de kommunistiske partier. Denne fraktionsdannelse og styrkelse på venstrefløjen - primært anført af ungdommen - fortsætter i slutningen af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne med dannelsen af henholdsvis VS og Rød Valgallianse, der hver især prøver at holde sammen på et betydeligt antal interne fraktioner. Fra en relativ høj grad af stabilitet siden 1920'erne med 4-5 partier ændres dette

billede i 1973 - efter folkeafstemningerne om EF i 1972 og ved Fremskridtspartiernes dannelse - til en situation, hvor der er 8 partier i det norske og 9 i det danske parlament.

Nu - i begyndelsen af 1980'erne - er der klare forskelle mellem de to partisystemer. Tre forhold springer umiddelbart i øjnene:

1. Socialdemokratierne er stadig de dominerende og ret så ens i størrelse med deres 36-37 pct.'s opslutning.

2. I Danmark har partierne til venstre for socialdemokratierne siden 1966 været af rimelig betydning (godt 10 pct. af vælgerne og yderligere styrkelse i 1981), men har i Norge (bortset fra 1973) været af langt mindre betydning - men dog vitale som støtteparti for regeringen fra 1973 til 1981.

3. Partierne på den borgerlige side er stærkt splittet i Danmark, medens Norge nu - med det sidste stortingsvalg - har et klart dominerende parti, Høyre.

Nu var det en forgrovnning direkte at opstille de danske partier over for de norske. Allerede for det danske partisystems vedkommende er det en forgrovnning at tale om en højre-venstre akse, man kan placere de politiske partier på. Den giver dog god mening i forbindelse med en del holdninger til f.eks. nationaliseringer, (økonomisk) lighed og udenrigspolitik. På den anden side er allerede vælgernes placering af Fremskridtspartiet i midten af det politiske venstre-højre billede så klart stødende for almindelig politisk fornuft (politikernes holdninger), at der må være andre dimensioner inde i billedet. F.eks. protest mod det »etablerede« partipolitiske system. Men ellers går det rimeligt godt i Danmark, hvilket man noget dårligere kan tale om i Norge.

Skillelinierne i den norske politik kan groft set beskrives (jvf. Valen, 1980) ved følgende:

1. Økonomi. Der er her tale om konflikten på arbejdsmarkedet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere samt konflikten mellem primærnæringer og sekundærnæringer. Dette svarer til, hvad man kunne kalde den gamle venstre-højre konflikt, som til dels afspejles i vælgernes erhverv, der stadig er det vigtigste enkeltforhold, af betydning for stemmeafgivningen.

2. Geografi. Hvilket i Norge først og

fremmest betyder modsætninger mellem center og periferi (Syd-Vest landet og Nordnorge).

3. »Modkulturer«. I sammenhæng med center-periferi konflikten - men ikke helt identisk - er der de såkaldte modkulturer. Kulturer, som går imod, hvad der normalt har været et overvejende flertal for, eller som har været magtmæssigt bestemt. Nynorsk (mod det danske riksmål), religiøs lægmandsbevægelse (mod statskirken) og afholdsbevægelsen, som har sine stærkeste tilhængere blandt lægmandskristne, der særlig forarges over bylivets drukfældige fordærv.

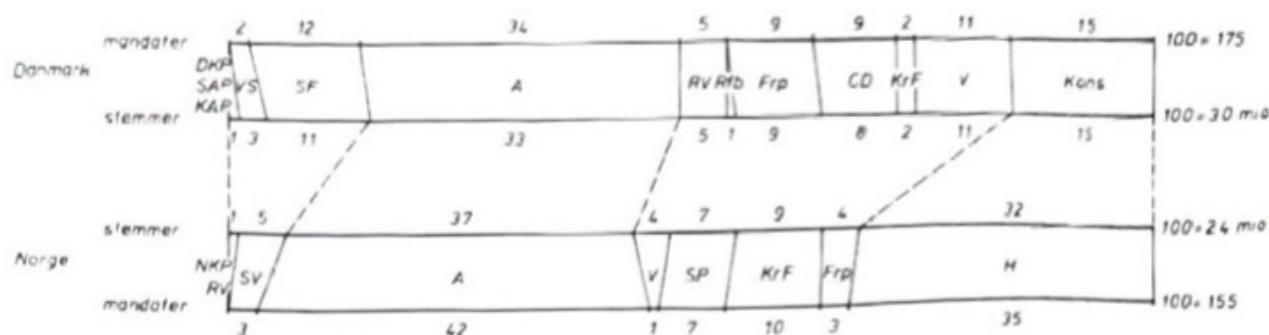
Disse forhold er det værd at have i mente, når man skal se på Høyres fremgang. Hvilket omfang er der imidlertid tale om, når man taler om »Høyrebølgen«? Jo, det kan lettest illustreres ved at trække Høyres og Fremskridtspartiets opslutning ud til selvstændig beskuelse:

Som det ses, har Høyre ligget i meget svag opgangsperiode siden 1945, men siden omkring 1975 (hvilket bekræftes af de løbende opinionsundersøgelser) har denne opgang været dramatisk forøget. Hvad kan forklare bølgen?

Nogle forsøg på at forklare højrebølgen Konfliktlinierne

Alle tre konfliktlinier partierne imellem

Figur 3



har været af aftagende betydning. Det har været til gavn for Høyre.

For det første har *den økonomiske konflikt* ændret sig meget betydeligt. Bøndernes antal og dermed specielt Senterpartiets væsentligste vælgergrundlag er blevet formindsket, og der er heller ikke længere tale om en forarmet arbejderklasse, hvis sag Arbeiderpartiet næsten havde monopol på at tale. Der er kommet en ny mere velstående arbejder («the affluent worker»), der i langt mere begrænset omfang end tidligere føler et (arbejder) klasse- og partitilhør. Som helhed er der i efterkrigstiden kommet en betydelig udligning i befolkningen. Der er ikke alene tale om en direkte indkomstudligning, men væsentligst om, at der er blevet lagt et gulv under så godt som hele befolkningen. Et minimumslevsniveau er stort set blevet etableret. Derved er der sket en *homogenisering* af befolkningen, som yderligere er blevet styrket af større kommunikation (fysisk ved transport, deltagelse i arbejdsmarkedet, længere fælles skolegang og yderligere symbolsk ved fjernsynets stærke ekspansion siden begyndelsen af 1960'erne) og mere ensartet (masse) forbrugskultur. Heri ligger en enkelt del af forklaringen på, at det har været muligt for så relativt mange at tage springet direkte fra Arbeiderpartiet til Høyre - uden at gå vejen over mellempartierne (Dalen i Bjørklung & Hagtvatn, 1981).

Yderligere har funktionærstanden, hvor Høyre traditionelt har fået god støtte, været i konstant vækst.

Ud fra disse forhold kan det egentlig undre, at Høyre ikke har været i vækst i perioden 1945 til 1975. De har faktisk tabt funktionærstemmer til de andre partier. Men mulighederne lå der, og ikke mindst har de afsvækkede klassebånd og den større homogenisering af befolkningen

gjort vælgerne mindre partiloyale, således at en partipolitisk konjunktur kunne blive stærkere end tidligere. Bølgen kunne blive større. Dens potentiale var skabt.

I samme retning har afsvækkelsen af *den geografiske dimension* trukket. Periferien er blevet trukket mere ind mod centrum, hvor Høyre stod bedst.

Ligeledes er *modkulturen* blevet afsvækket kvalitativt ved en større åbenhed og kvantitativt ved en mindre opslutning. Således var opslutningen om nynorsk i 1960'erne på små 20 pct. og er til 1980 faldet til et niveau omkring 10-15 pct., afholdsfolket er faldet fra at udgøre ca. 25 pct. til ca. 15 pct., hvorimod der ikke synes at have været nogen væsentlig ændring i tilslutningen til den religiøse lægmandsbevægelse. Siden midten af 1960'erne har ca. 10 pct. af befolkningen anset sig for at være meget religiøst aktive (Valen, 1981 p. 148 ff.).

Modkulturen har tidligere tjent som bolværk mod arbejderbevægelsen (Arbeiderpartiet) og bykulturen (Høyre) og i særlig grad fungeret som gensidig støtte til Kristelig Folkeparti og Venstre. Nedgangen i deres betydning giver dermed en brik til forståelsen af Høyres fremgang og mellempartiernes nedgang.

Høyres parti- og organisationsarbejde

En ting er imidlertid, at tiden har arbejdet for Høyre ved at barriererne for Høyres fremgang er blevet slebet ned, men høyre-folk har nu heller ikke passivt stået og set til. Der har været tale om et meget systematisk parti- og *organisationsarbejde* i det sidste ti-år. Der er her tre forhold at hæfte sig ved: markedsføringen af partiet, opbygningen af partiforeninger og samling om få »stærke«

politikere (uden åbne kompetencestridigheder).

Høyre har i 1970'erne ført en bevidst linie, der yderligere har styrket deres position på de områder, hvor konfliktlinierne har været dem til hinder. Det har de forsøgt ved at anlægge en linie som et bredt folkeparti. Det har dels været muligt at gøre partiet acceptabelt som arbejdernes beskytter og dels at udvide den geografiske dækning f.eks. ved i 1970 at vælge en Nordlænding som formand for partiet og yderligere i 1977 at vælge en nynorsk talende vestlænding som næstformand, hvorved man også fik bedre plads inden for noget af modkulturernes område.

Denne nye bredde skal til dels ses i lyset af, at opbygningen af Høyre igennem 1970'erne er foregået ved »en politisk strategi baseret på en kombination af ideologisk og prinsipiell markering, ofte belyst gennem »populære« enkeltsaker, og en underliggende politisk sentrumsorientering og »folkelig« image«.

Som den tidligere formand for Unge Høyre udtrykker det (i Bjørklung og Hagtved, 1981, p. 156). I forlængelse af dette mener han, at »...Høyre (har) været ledende i å innføre såkalte amerikanske valgkampmetoder i Norge«.

Dette har ikke alene vist sig i, at partiet har fået en mere blød og rund profil og således ligger ganske tæt på Arbeiderpartiet i de fleste spørgsmål - denne midtpunktsøgen har også vist sig hos Arbeiderpartiet, som sikkert heller ikke har været så forfærdelig ringe markedsførere m.h.t. at lægge »den optimale profil«. Dette er i nydelig overensstemmelse med Downs (1957) teorier om stemmeoptimering, der i det mindste på kort sigt må kunne foregå ved at lægge sig lidt på sin »egen fløj«, men ind mod midten.

Der er imidlertid to yderligere interne

faktorer i Høyres arbejde, der er værd at lægge mærke til. For det første har der været gjort et forbløffende organisationsarbejde. I 1970 var der ca. 15 pct. af kommunerne, der ikke havde en Høyre-forening. I 1981 var det kun 1 pct. Desuden har det kunnet vises, at vælgeropslutningen er fulgt efter organisationsudbygningen. Den organisatoriske succes kan desuden belyses ved medlemstilgangen: i begyndelsen af 1981 havde Høyre fået flere partimedlemmer end Arbeiderpartiet.

For det andet har Høyre ganske enkelt haft dygtige folk. Specielt har Kåre Willoch været en markant frontfigur. Under hele valgkampen blev hans kandidatur som statsminister overhovedet ikke antastet - selv om han f.eks. ikke var partiets formand.

Ideologi og samfundsudvikling

Der mangler imidlertid ligesom noget i de forskellige dele, der indtil nu er præsenteret som dele til en forklaring på den norske højrebølge.

Det er de ideologiske forskydninger, der har fundet sted i perioden. De er også ganske svære at få hold om. Nedslibningen af de tidligere kendte konfliktlinier har medført, at personer og enkeltsager er blevet vigtigere - og samtidig er vælgerne blevet mere mobile. Men der er vel også en generel ideologisk udvikling i et samfund. Det vil her være nærliggende at pege på, at først og fremmest Arbeiderpartiet har stået for gennemførelsen af den norske del af det skandinaviske, solidariske velfærdssystem. Nu er det begyndt at knirke. *Legitimeringskrise* siger Habermas orienterede sociologer. Den statslige sektor er vokset hurtigere, end hvad politikerne og embedsmændene

har kunnet følge med til at forklare de fornuftige elementer i.

Styringskrise ville organisationsfolk sige. Væksten har medført, at bureaukratiet er vokset, så der ikke længere kan træffes rationelle beslutninger på nogen administrative planer, hverken på de økonomisk-tekniske eller på de mere bløde sociale-kulturelle planer. Bindinger mellem forskellige organiserede interesser har fået systemet til at gå i hårknode.

Flere forklaringer kan let lægges til. Uanset eksterne grunde og ideologiske forklaringer har valgforskere i det mindste kunnet konstatere de symptomatiske ændringer i befolkningen: vælgerne føler sig i stigende grad overadministreret.

Skatterne er ikke alene »blevet for høje«, men på alle områder synes offentlig regulering at have slået vel kraftigt ind. Privatiseringer blusser op specielt på forbrugsområdet, hvor ønsket om selvbestemmelse - på bekostning af solidaritet - er blevet dominerende.

Velfærdsstaten er blevet en selvfølge. Sikkerhedsnettet eksisterer - naturligvis. Og Høyre har tilbudt en større individuel frihed. Liberalisme. Og den gribes af vælgerne. I praksis er dog et stort spørgsmål om, hvor meget der vil blive ændret. Blandt politikere og vælgere er der stadig meget stor enighed om velfærdsstatens grundværdier, hvad samstemmende nordiske undersøgelser viser.

Tabel 3

Holdninger til socialisering og statslig kontrol i Norge og Danmark 1981

		Forslaget er.....						
		Meget vigtigt	Ret vigtigt	Ingen større rolle/ ved ikke	Ret vigtigt ikke gennemført	Meget vigtigt ikke gennemført	Ialt	Oppinionsbalance for socialisering
Mindske den statslige kontrol med det private erhvervsliv	NO	25	23	24	17	11	100	- 20
	DK	12	21	37	15	16	100	- 2
Socialisere de store erhvervsvirksomheder	NO	8	14	25	22	31	100	- 31
	DK	6	9	25	17	43	100	- 43
Med påstanden er jeg.....								
		Helt enig	Delvis enig	Hverken eller/ ved ikke	Delvis uenig	Helt uenig	Ialt	Oppinionsbalance for socialisering
Hvis samfundet ikke har mulighed for at kontrollere det private erhvervsliv, får de ledende i bankerne og industrien alt for stor indflydelse	NO	20	27	19	20	14	100	13
	DK	30	20	27	11	12	100	27

Note: Antallene af svar er i Norge 1555 og i Danmark 933. Materialet er indsamlet efter parlamentsvalgene i 1981 ved landsdækkende interviewundersøgelser gennemført af henholdsvis Statistisk Sentralbyrå og Gallup Markedsanalyse A/S for valgforskningsgrupperne.

Det skal her indskydes, at noget kunne tale for, at fraværet af økonomisk krise i Norge har trukket de generelle holdninger i en mere liberalistisk - eller mindre socialiseringsøgende-retning. I modsætning til, hvad Glans (1975) fandt i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne synes danske vælgere nu at være mindre liberalistisk indstillet end de norske. Det er nærliggende at tolke det som udslaget af en forskellig økonomisk udvikling.

Men Høyres politik synes dog ikke at adskille sig synderligt fra Arbeiderpartiets. Alene den politiske markedsføringsteknik trækker i denne retning. På den anden side kan det naturligvis diskuteres, hvad der er finjusteringer, og hvad man politisk kan betragte som et klart og kraftigt brud med tidligere ført (Arbeider)politik. Der har dog klart nok været tale om et skifte i retning af en mere individorienteret og mindre solidarisk poli-

tik. Problemet er så, om der kan være tale om en udvikling, der har en mere varig vælgeropbakning, samt om den er en unik norsk foreteelse.

De unge stemmer på Høyre

Der er en vis tendens til, at det er de unge vælgere, der stemmer på Høyre. Meget tyder endda på, at det er tale om et generationsfænomen. Der har siden midten af 1960'erne været langt flere unge, der har stemt Høyre, og tendensen er så markant, at flere (Knutsen og Lafferty i Bjørklung & Hagtvat, 1981 og Valen, 1981) taler om et generationsskifte mod Høyre. Resultater fra valget i 1981 tyder imidlertid ikke på fuldt så kraftig en overvægt af unge blandt Høyres vælgere, men derimod en endnu stærkere overvægt i Fremskrittpartiet. Det ses imod tendensen til, at Arbeiderpartiets vælgere bliver ældre og ældre. De dør, og der kommer ikke unge til.

Tabel 4a

Partiernes aldersfordeling. Norge, september 1981

	FrP	Venstre-fløj	V	H	SP	A	KrF	Hele befolkningen
	Afgivelse i pct.point fra befolkningen							Pct.
Alder, år								
18-23	18	10	2	-2	-1	-6	-6	13
24-29	10	7	4	2	0	-4	-6	13
30-39	3	9	20	3	-5	-2	-8	19
40-49	-1	-8	-1	0	-1	2	4	16
50-59	-13	-1	-11	0	1	6	0	15
60-69	-12	-6	-7	-1	2	4	5	14
70-	-5	-10	-6	-1	4	1	12	10
Ialt	0	1	1	1	0	1	1	100
(N =)	59	75	59	425	95	506	116	1555

Note: 1) »Hele befolkningen« er et udtryk for svarpersonernes aldersmæssige sammensætning.

Afgivelser i pct.point betyder, at når f.eks. 13 pct. af befolkningen er mellem 18 og 23 år, så vil FrP's 18 pct.point betyde, at $13 + 18 = 31$ pct. af FrP's vælgere være mellem 18 og 23 år.

Afgivelserne fra 0 i ialt-rækken skyldes afrundinger.

Andre undersøgelser viser en noget yngre aldersprofil til Høyre.

Kilde: Valgforskningsprojektet. Landsdækkende survey.

Det er et dystert perspektiv. Efterkrigsgenerationen er blevet polariseret. De, der stadig har solidariteten i blodet, er de, der først fik stemmeret i begyndelsen af 1960'erne (med atommarcher som første samlingspunkt for de politiske vakte) over 1968-studereroplevelserne og til 1972's (anti) EF kamp. Her var der en klar venstredrejning og orientering mod grønne værdier. Og der er stadig en betydelig appel i partierne på venstrefløjen for de unge. Men i løbet af 1970'erne har denne appel været betydeligt svagere end appellen fra højresiden.

De unge ja-sigere fra 1972 og de, der fik stemmeret senere op i 1970'erne, og nyorienterede sig mod USA har klart nok ønsket endnu større individuel frihed og udfoldelsesmuligheder. Det, der imidlertid kan gøre det tvivlsomt, om tendensen holder, er den inert, der ligger i systemet. Høyre ligger så tæt på Arbejderpartiet, at skuffelsen over at der ikke sker mere kan være tilstrækkelig til en genvurdering.

Men tendensen til et generationsmæssigt skifte ligger i kortene.

Er højredrejningen et generelt fænomen?

Når man ser på det politiske kort over den vestlige verden kan det være fristende at se den norske højrebølge som et mere generelt fænomen. Ikke mindst Ronald Reagan og Margareth Thatcher virker som overbevisende eksempler. Undertagelsen er Frankrig, men trods Mitterands enestående valgsejr er der klare højresignaler i Frankrig. Også i Sverige har de konservative (moderaterne) været i fremgang i 1970'erne. Og herhjemme i Danmark? Ja, minsandten om vi ikke også har været lidt med. Siden folketingsvalget i 1975, hvor Det konservative

Folkeparti kun fik 5,5 pct. af de afgivne stemmer har de været i konstant fremgang. De fik 8,5 pct. i 1977, 12,5 pct. i 1979 og 14,5 pct. i 1981. Før valget stod de imidlertid til en større fremgang, men Centrumdemokraterne synes i den sidste del af valgkampen at have overtaget en del af de nye stemmer. Der er svage mindelser om en højrebølge, som på den anden side - i lighed med hvad der er sket i Sverige - ikke har rykket synderligt ved balancen mellem tilhængere af borgerlige og socialistiske partier. For Danmarks vedkommende må det på den anden side ikke glemmes, at de konservative kom fra en tilslutning på 16,7 pct. ved folketingsvalget i 1971, der endda var en nedgang i forhold til det foregående folketingsvalg i 1968.

Højreskvulpene i Danmark har været der, men har haft en ganske særlig natur. Reaktionen mod »overformyndriet« har været anført af Mogens Glistrup og passer dårligt ind i partisystemet som andet end en protest mod det. Det norske Fremskrittsparti har været i langt bedre overensstemmelse med de almindelige politiske spilleregler, og »gassen« var derfor ikke gået af dereguleringsønsket, som stadig kunne bruges af Høyre.

Hvilken udvikling er der tegn på?

I Norge var der visse tegn på, at generationsudviklingen pegede i retning af en mere permanent bølge - hvis en sådan overhovedet kan eksistere. Det kunne derfor være interessant, at se om Fremskridtspartiet og de konservatives genopstignen har rødder i den danske ungdom.

Hverken Fremskridtspartiet eller de konservative har fat i de unge. Fremskridtspartiet har lige siden sin fremkomst været det parti hvis sociale sammensætning (aldersmæssigt, geografisk,

Tabel 4b

Partiernes aldersfordeling. Danmark, august/september 1981

	VS	SF	DKP	Rfb	FrP	Rad	CD	A	Kons	V	Hele(1) befolkningen
	Afvigelse i pct.point fra befolkningen										Pct.
Alder, år											
18-19	5	3	-4	0	1	0	-4	-3	-2	-4	4
20-24	14	8	6	1	-1	-7	3	-4	-5	-5	10
25-29	16	10	1	6	-4	-3	-1	-2	-4	-5	10
30-39	10	10	12	2	0	0	-9	2	-4	-2	21
40-49	-8	-6	4	7	0	8	3	-2	8	4	15
50-59	-12	-6	-8	-4	0	5	2	1	1	3	15
60-64	-7	-3	-5	-1	3	-5	2	2	0	2	7
65-69	-6	-4	1	-6	1	3	2	2	4	0	7
70-	-12	-11	-7	-6	1	-2	1	4	2	6	12
Ialt	0	1	0	-1	1	1	-1	0	0	-1	100
(N =)	99	240	51	54	179	160	180	1050	509	382	ca. 2800

Note: 1) Befolkningens fordeling efter officiel statistik (Danmarks Statistik), som interviewene også er vejlet efter.

Resultaterne stemmer godt overens med de resultater, der blev fundet ved folketingsvalget i december. Ovenstående tabel baserer sig på et større materiale, hvorved nedbrydningerne kan foretages med større sikkerhed.

Kilde: Gallup Markedsanalyse A/S og Institut for Samfundsfag. Tre busundersøgelser. Landsdækkende surveys. Ialt ca. 3000 interviews som er vejlet op til ca. 4000. Ca. 70 pct. har opgivet parti.

uddannelsesmæssigt, erhvervsmæssigt etc.) mest lignede gennemsnittet i Danmark. En følelse af, at velfærdssamfundet havde udviklet sig for langt har haft et vist isoleret tag i alle sociale grupper. Men ikke specielt hos de unge. Eller i det mindste i mindre udstrækning hos de unge end hos de midaldrende og ældre. Det er bemærkelsesværdigt da de unge skifter mest parti. Såvel Fremskridtspartiets fremkomst og opbakning som de konservatives genrejsning må med andre ord være udtryk for forskydninger de borgerlige partier og socialdemokratiet imellem - og ikke forårsaget eller kraftigt hjulpet af nye vælgere med mindre fastlåste forhold til partierne.

Der er således ikke tegn på en ung højrebølge i Danmark, som noget tydede på der var i Norge.

En forklaring - blandt mange andre - kunne være, at solidariteten, som er en væsentlig del af kriseerfaringer (specielt ungdomsarbejdsløshed) har overlevet bedre i Danmark med 300.000 arbejdsløse i 1981 end i Norge med dens stort set fulde beskæftigelse (dog 50.000 arbejdsløse).

Dette illustreres klart af partitilslutningens sammenhæng med frygt for arbejdsløshed.

En hypotese på makroplan bliver med andre ord understøttet af mikroagttagelser. Borgerlige vælgere frygter arbejdsløsheden mindre end socialdemokratiske/socialistiske vælgere. Dette holder selv med kontrol for alder, som er vigtig, da der er en stærk sammenhæng mellem alder og arbejdsløshed.

I parentes skal det bemærkes, at den

Tabel 5

Frygten for arbejdsløshed.**Efter vælgernes partitilhør i Norge og Danmark i 1981.**

Frygter De eller frygter De ikke, at De selv eller nogen i Deres familie skal blive ramt af arbejdsløshed i de nærmeste år?

	»Det frygter jeg«	
	NO	DK
	Afvigelse i	
	- - pct.point fra »alle« - -	
Venstrefløj incl. SV/SF	6 (74)	11 (124)
Arbeiderpartiet/SD	5 (499)	1 (234)
Venstre/Rad	-5 (59)	
Kristeligt Folkeparti	-7 (114)	0 (152)
Rfb og CD		
Senterpartiet/V	-4 (92)	-8 (110)
Fremskrittspartiet	7 (60)	6 (50)
Høyre/Kons	-6	-2 (104)
Alle	13 (1555)	28 (933)

Note: Se tabel 3 om materialet. Pct.pointene betyder at f.eks. 5 ud for Arbeiderpartiet vil sige, at 5 + 13 = 18 pct. af de interviewede arbeidervælgere frygtede arbejdsløshed.

relativt høje frygt for arbejdsløshed blandt fremskridtsparti-vælgere i såvel Norge som Danmark, nok mest må forklares ud fra partiernes hovedindhold af protest i en bredere form.

Det kunne tyde på, at den højredrejning der har været på vej i den vestlige verden stoppes af krisen. Krisen ligger ikke lige om hjørnet for Norge, men der er dog optræk til om end ikke en direkte krise, så betydelige lokale problemer og økonomiske svingninger. Det er dels forårsaget af hele omstillingsprocessen til den nye olieindustri med følgeindustrier og dels af den nye norske afhængighed af stabile olieindtægter. Og olieindtægterne har jo netop vist sig at være alt andet end stabile. Solidaritetstankerne kun-

ne dermed tænkes at vende tilbage - i det mindste så langt, at Høyre måtte forlade sig på en ekspansion på bekostning af mellempartierne. Denne proces er allerede i gang. Det væsentligste resultat af højrebølgen ville dermed være dannelsen af et to-partisystem. Meget u-nordisk.

(1) I slutningen af januar 1982 viste en ny prognose for olieindtægterne, at de ville blive 70 mia. Nkr. mindre end forventet over 4 års-perioden. Trods misforholdet mellem tallenes størrelsesorden har Høyre været stærkt på retræte med de lovede skattelettelser.

(2) Samstemmende undersøgelser fra MMI (markeds- og mediainstituttet, Dagbladet), NOI (Norsk Opinionsinstitut, Aftenposten - og VG) og NMD (norges Markedsdata, høyrearbeider - og venstre-presse) viste Høyres fremgang og Arbeiderpartiets tilbagegang). Begge tendenser blev dog en anelse svagere, ligesom Fremskrittspartiets fremgang blev undervurderet.

Referenser:

Tor Bjørklund og Bjørn Hagtvat: *Høyrebølgen*, Oslo: Aschehoug 1981.

Ole Borre et. al.: *Vælgere i 70'erne*, København: Akademisk Forlag 1976.

S. Grønmo: Skillelinier i partipolitiken 1969-73, *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1975, no. 2.

Ingmar Glans: Politiska systemeffekter på ideologiska attityder, Århus 1975 (mimeo).

Olof Pettersen: *Valjarna och valet 1976*. Valundersökningar. Rapport 2. Statistisk Sentralbyrå 1977.

Olof Pettersen og Henry Valen: Political Cleavages in Sweden and Norway, *Scandinavian Political Studies*, 1979, vol. 2.

Henry Valen: *Valg og Politik*, Oslo: NKS-Forlaget 1981.

Bilagstabel

Hovedresultatet af folketingsvalget den 8. december 1981

		Mandater	Stemmer Pct.
Internationalen - Socialistisk arbejderparti (SAP)			
og Arbejderpartiet (KAP)		0 (0)	0.2 (0.0)
Venstresocialisterne	VS	5 (6)	2.7 (3.7)
Socialistisk Folkeparti	SF	21 (11)	11.3 (5.9)
Socialdemokratiet	A	59 (68)	32.9 (38.3)
Radikale Venstre	Rad	9 (10)	5.1 (5.4)
Retsforbundet	Rfb	0 (5)	1.4 (2.6)
Fremskridtspartiet	FrP	16 (20)	8.9 (11.0)
Centrum Demokraterne	CD	15 (6)	8.3 (3.2)
Kristeligt Folkeparti	KrF	4 (5)	2.3 (2.6)
Venstre	V	20 (22)	11.3 (12.5)
Konservative Folkeparti	Kons	26 (22)	14.5 (12.5)
Ialt		175 (175)	100.0 (100.0)
Stemmedeltagelse			83.2 (85.6)

Note: Tallene i parentes angiver tilslutning ved folketingsvalget den 23. oktober 1979. I forhold til dette, sidste folketingsvalg skyldes godt 1 pct. points tilbagegang for Fremskridtspartiet, at de glemte at tilmelde sig i Ribe amt, hvor de i 1979 havde fået ca. 18.000 stemmer. En væsentlig del af stemmerne tilfaldt Centrum Demokraterne.

Kilde: Statistiske Efterretninger (SE), no. A46, 1981.

Hvad er der sket med retten til mineralske råstoffer i Grønland?

Hjemmestyret

Lov om mineralske råstoffer i Grønland er en bestanddel af det system af normative akter, der tilvejebragte den indledende ramme for oprettelse og udvikling af hjemmestyre i Grønland. En særlig rolle i den henseende tilfalder lov nr. 577 af 1978 om hjemmestyre i Grønland. Den fastlægger, hvor den grønlandske befolknings politiske repræsentation og den grønlandske administration med dens ledelse, landsstyret, skal placeres i det danske riges statslige struktur, og hvilket indhold, den grønlandske autonomi skal få. Den særstilling, som Grønland indtager gennem indførelse af hjemmestyre består samtidig i, at landet forbliver en integreret del af det danske rige. Grønland får således en vidtrækkende autonomi inden for rammerne af den statslige enhed. Princippet om statens enhed, bevarelse af rigets unitære karakter, indgår altså i komplekset af de grundlæggende træk ved Grønlands nye stilling med samme kraft som formålet med at sikre Grønland omfattende medansvar og indflydelse i grønlandske anliggender.⁽¹⁾ Samspillet mellem de to faktorer er også afgørende for den løsning, som lov om hjemmestyre i §8 fastsætter for råstofordningen i Grønland og som f.s.v.a. mineralske råstoffer blev konkretiseret i bestemmelser i lov nr. 585 af 1978 om

mineralske råstoffer i Grønland. Nærværende artikel behandler kun ét emne i tilknytning til den nye regulering af indvinding af mineralske råstoffer i Grønland, navnlig den afgørende ændring, der blev gennemført ved den nye lov og som har afskaffet det hidtidige retlige grundlag for minevirksomheden i Grønland.

Retten til mineralske råstoffer i Grønland

I denne del af afhandlingen indgår tre temaer. Det første er den hidtidige regulering af retten til råstofferne i den grønlandske del af det danske riges territorium, indtil vedtagelsen af lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland. Det andet tema knytter sig til arbejdet på at udforme bestemmelser om råstofområdet i hjemmestyreloven samt på at udarbejde en sådan lovgivning vedrørende råstofområdet, som bedst ville svare til den grønlandske befolknings aspirationer og behov og som samtidigt ikke stødte sammen med den unitære struktur af det danske rige. I denne periode blev der fremsat en række synspunkter angående de mineralske råstoffers retsstilling, som i det væsentligste skulle tjene som begrundelse for de foreslåede eller forventede løsninger af problemet om, hvordan indvindingen af råstoffer for fremtiden skulle reguleres. Det er disse synspunkter og deres kritiske gennemgang, der indgår i det andet

*Lektor ved Århus Universitet,
dr. habil.*

tema. Den nugældende regulering af retten til udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland behandles som det tredje tema.

Den hidtidige regulering

Den lov, der indtil indførelsen af hjemmestyre for Grønland havde reguleret minevirksomheden i Grønland, lov nr. 166 af 1965, bestemmer i §1, at »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Bestemmelsen var ikke ny på tidspunktet for lovens vedtagelse. Allerede den første regelfastsættende akt for Grønland vedrørende minevirksomheden, kgl. an. nr. 153 af 1935, sagde at »Råstoffer i Grønlands jordbund tilhører den danske stat«. Den danske lovgivning for Grønland betragtede altså mineralske råstoffer i Grønland, fra begyndelsen og i det mindste til vedtagelsen af den nugældende lov om mineralske råstoffer i Grønland, som værdier tilhørende staten.

Formelen om, at råstoffer tilhører staten blev imidlertid i 1976, i forbindelse med forberedelserne til indførelse af hjemmestyre, underkastet en utraditionel udlægning, hvorfor det er formålstjenligt at erindre om, hvad man lagde i den formulering, som man betjente sig af i den daværende lov om mineralske råstoffer i Grønland. Reglen om mineralske råstoffers tilhørsforhold i loven er placeret allerede i den første sætning i §1. Den anden sætning i paragraffen supplerer reglen, som fastsætter tilhørsforholdet, med en regel om, at »Forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes staten«. Staten kunne imidlertid give andre tilladelser til at efterforske og udnytte mineralske råstoffer, idet bemærkningen forklarer paragraffens indhold på den måde, at selv om loven forbeholder staten forundersø-

gelser, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer, afskærer det ikke staten fra »at give afkald på sin eneret« ved at give andre tilladelser og bevillinger. Det følger heraf, at ministeriet for Grønland, der fremsatte lovforslaget, betragtede bestemmelsen i §1 som bekræftelse(2) af statens udelukkende og almindelige råden over mineralske råstoffer i Grønland.(3)

Denne forståelse af retstilstanden af råstofferne i undergrunden havde lang hævd blandt landets interesserede kredse. Tanken om, at ordene »tilhører staten« kunne betyde noget andet end ejendomsretten, havde ikke engang strejft medlemmerne af Minelovskommissionen, der var nedsat i 1960 af Ministeriet for Grønland for at udarbejde udkast til minelov for Grønland.(4)

I øvrigt var lov nr. 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland ikke nogen isoleret lokal normativ akt, hvor man for første gang talte om, at råstofferne i jordbunden betragtes som statens ejendom. Loven indgår snarere i en større helhed, der udgøres af den danske lovgivning om undergrunden. Den kgl. an. nr. 153 af 1935 om udnyttelse af råstoffer i Grønlands jordbund, der begynder med ordene »Råstoffer i Grønlands jordbund tilhører den danske Stat«, siger, at bevillinger, som regeringen med hjemmel i anordningen kan meddele, »må ikke stride imod grundsætningerne i lov nr. 27 af 19. februar 1932 om efterforskning og indvinding af råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund«. Denne første lov om Danmarks undergrund af 1932 fastsatte nøjagtigt samme grundlæggende regel, »Råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund... tilhører den danske Stat«. Lov nr. 181 af 1950 om efterforskning og indvinding af råstoffer i kongeriget Danmarks undergrund, der

afløste loven af 1932, har overtaget den samme regel, uden ændringer. Fremtrædende privatretlige sagkyndige havde ingen betænkeligheder ved, at formelen »tilhører staten« i begge love, af 1932 og 1950 taler om statens ejendomsret.(5)

Da lov nr. 181 af 1950 om råstoffer i Danmarks undergrund var behandlet i rigsdagen var der formentlig heller ikke nogen, som gjorde sig andre tanker om retstilstanden af råstofferne i undergrunden.(6)

Søgen efter en ny formel

Under arbejdet med indførelsen af hjemmestyret og en ny lov om minevirksomheden i Grønland, blev der i 1976 gjort forsøg på at lægge et andet end det gængse indhold i formuleringen i begge ovennævnte regelfastsættende akter, om at mineralske råstoffer »tilhører staten«. I forbindelse med krav fra visse hold på en overførsel af retten til råstofferne i undergrunden til Grønlands fastboende befolkning, henvendte kommissionen sig til statsministeriet med et spørgsmål, om en sådan overførsel ville være forenelig med rigets enhed. Statsministeriet besvarede spørgsmålet ved en skrivelse af 25. oktober 1976. Der stod i skrивelsen, at »Den ret til mineralske råstoffer i Grønland, der efter den grønlandske minelov tilkommer staten, kan... næppe karakteriseres som en »ejendomsret«. Bestemmelsen i lovens § 1, stk. 1, 1. pkt., tilsigter ikke at tillægge staten en tilsvarende privatretlig dispositionsret i forhold til trediemand som den, der tilkommer indehaveren af den typiske ejendomsret, og det må derfor forekomme bedst stemmende med sædvanlig juridisk sprogbrug at karakterisere statens ret efter mineloven som en højhedsret«. I udtalelsen lægges den fortolkning af bestemmelsen til

grund for konklusionen, at en fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret med hensyn til en enkelt del af riget til dennes befolkning eller en hjemmestyremyndighed, ikke efter danske retsprincipper er mulig.

Man kan nemt tilslutte sig den opfattelse, at overladelse af statens territoriale højhedsret med hensyn til en del af det statslige territorium til nogen udenlandsk eller indenlandsk myndighed praktisk set er ensbetydende med overgivelsen af statens suverænitet over denne del af dens territorium til andre enheder. Spørgsmålet er imidlertid, om den ret til råstoffer, der tilkom det danske rige ifølge den daværende minelov, kan forstås som højhedsret. Den argumentation, der bruges i skrивelsen til støtte for en sådan påstand lader til at være skrøbelig. Man peger på, at bestemmelsen i lovens § 1 ikke tilsigter at tillægge staten en tilsvarende privatretlig dispositionsret i forhold til trediemand som den, der tilkommer indehaveren af den typiske ejendomsret. Selv om påstanden kan være korrekt, er det ikke usædvanligt, at statsmagten indfører vidtrækkende begrænsninger i udøvelsen af statens eller mere generelt - det offentliges ejendomsret. Denne kendsgerning fører imidlertid ikke nødvendigvis til en anden slags ret. Kommunernes dispositionsret vedrørende disses ejendomme er til en vis grad og i visse henseender begrænset af tilsynet. Man påstår dog ikke, at retten ikke er ejendomsret. For at tage et grelt eksempel kan man henvise til, at den danske lovgivning formentlig ikke giver staten kompetence til at bortforpagte en krydser til et dansk retssubjekt eller sælge en kampvogn. Denne kendsgerning kan imidlertid næppe få nogen til at hævde, at staten ikke er krydserens eller kampvognens ejer. Handel med krydsere og kampvog-

ne stater imellem er en triviell foreteelse. Det påstås i skrivelsen, at under hensyn til sådanne begrænsninger af statens ret til råstofferne »må...forekomme bedst stemmende med sædvanlig juridisk sprogbrug at karakterisere (den)...som en højhedsret«. Egentlig har man svært ved at indse, hvorfor det eneste mulige alternativ til fortolkningen som tillægger ordene »tilhører staten« deres gængse betydning af ejendomsretten skal være, at retten har karakter af en højhedsret. Udtalelsen indeholder i øvrigt ikke noget, som kunne hjælpe med at fastslå, i hvilken forstand ordet »højhedsret« blev brugt. Begrebet højhedsret, ligesom begrebet suverænitet, hører til sådanne begreber i folkeretten, som har mest uskarpe grænser, og hvis indhold bliver defineret på meget forskellig vis, selv om de fleste er enige f.s.v.a. begrebets kerne.⁽⁷⁾ At betjene sig af dette uden for en bestemt kontekst indfører væsentlig usikkerhed, der gør argumentationen flertydig. Såfremt hensigten var, at højhedsret skulle svare til territorial sovereignty, souveraineté territoriale, territorialnoje vierkchovienstvo,⁽⁸⁾ vil det være svært at finde noget i mineloven af 1965 for Grønland som bare tangerer spørgsmålet om højhedsretten. Skrivelsens forfatter indså måske i bestemmelsen i lovens §1 en refleks af teorien om det statslige territorium som statsmagts objekt/genstand. Teorien havde rødder i den tidlige middelalderlige patrimonialstat og dens forståelse af et territoriums retstilstand. I teoriens andre versioner betragtede man territoriet som dominium eminens eller dominium publicum eksisterende parallelt til imperium. En kritisk holdning til denne teori som uegnet til beskrivelse af territoriets retlige beskaffenhed i den moderne verden er oplagt begrundet. Derfor kan man spørge, om forfatteren virkelig

ønskede at ty til teorier fra den forlængst forsvundne tid og som opstod på grund af og med henblik på økonomiske, samfundsmæssige og politiske forhold fra en anden epoke.

Til sidst og ikke mindst skal man bemærke, at lov af 1965 om minevirksomhed i Grønland ikke taler om territoriet. Lovens §1 siger udtrykkeligt »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Altså råstoffer. Ikke undergrunden. Ikke territorium.

I samme skrivelse til Hjemmestyrekommissionen findes en bemærkning om, at den af dens forfatter forfægtede forståelse af lovens §1 »svarer til, hvad der må antages at gælde i forhold til de tilsvarende bestemmelser i §1 i lov nr. 181 af 1950 om efterforskning og indvinding af råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund...«. Det er rigtigt at loven af 1950 om mineralske råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund ligesom den grønlandske lov, fastlægger, at råstofferne tilhører staten. Men det berettiger ikke til at påstå, at den danske lov af 1950 taler om højhedsretten og ikke om ejendomsretten. De ovenfor citerede uddrag af debatten om forslag til lov nr. 181 af 1950 peger i stik modsat retning end den som skrivelsen angiver. Hvis denne var den rigtige fortolkning, så kan man spørge: Hvorfor lov nr. 181 af 1950 kun forbeholder staten de råstoffer, som ikke før den 23. februar 1932 har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet? Såfremt ordene »tilhører staten« skulle betyde højhedsretten, hvorfor skulle denne højhedsret så indskrænkes til de dybtliggende lag under jordoverfladen? Hvem havde så suveræniteten over overfladen og den del af undergrunden, som anerkendtes som grundens ejers ejendom? Statens suverænitet står vel nok ikke i Danmark i vejen

for udfoldelse af privat ejendomsret over grunde.

Skrivelsen indeholder yderligere en henvisning til §1 i lov nr. 259 af 9. juni 1971 om kontinentalsoklen. Denne lov skal antageligt bekræfte fortolkningen af formuleringen »tilhører staten« som udtryk for den territoriale højhedsret. For at underbygge påstanden, henviser teksten til kgl. an. nr. 259 af 7. juni 1963 vedrørende udøvelse af dansk højhedsret over den kontinentale sokkel og til art. 2 i Geneve-konventionen af 1958 om den kontinentale sokkel. I virkeligheden blev der, samme år, efter at Danmark den 31. maj 1963 havde ratificeret Geneve-konventionen om den kontinentale sokkel, udstedt en kgl. anordning, hvori det blev fastslået, på hvilke områder den danske højhedsret f.s.v.a. udforskning og udnyttelse af naturforekomster skal udøves. Anordningen må antages at have medført, at den del af danske lovgivning, som ikke efter sit indhold er begrænset til landområdet og søterritoriet, er udstrakt til at gælde virksomhed, der står i forbindelse med udforskning og udnyttelse af soklens naturforekomster. Lovens formål var til gengæld at foretage en samlet retlig regulering af forholdene på kontinentalsoklen.⁽⁹⁾ Altså ikke at »fastslå statens højhedsret«. ⁽¹²⁾ Det skorter i øvrigt ikke på yderligere indici i denne retning. Man kan finde ét, når man sammenholder overskrifterne i henholdsvis den kgl. an. og i loven. Andre følger af debatten i folketinget om forslag til lov om kontinentalsoklen.⁽¹¹⁾

På ét punkt kan nærværende forfatter være enig med den tankegang, der fandt udtryk i skrivelsen. Det er nemlig sådan, at dens ophavsmænds utilpashed med udtrykket ejendomsret i forhold til de lag af mineralske råstoffer, der eventuelt kunne findes i Grønlands undergrund

kan have en grund. Benævnelsen ejendomsret er i dette tilfælde, d.v.s. for så vidt angår statens ret til råstoffer i *undergrunden*, i modsætning til råstoffer, der allerede er indvundet, ikke den bedst rammende. Det skal nok indrømmes, at denne betænkelighed ved fænomenets klassificering først og fremmest skyldes associationer til den vestlige rets romerske fortid. I den klassiske romerret brugte man jo udtrykket *proprietas* for at betegne den overordnede rådighed over *ting*. Justinianus, der indførte den ensartede ejendomsret, betegnede denne som *plena in re potestas*. Men i den danske privatret betegner man også ejendomsret som »en ret, der giver en almindelig adgang til at råde over en *ting*! f.eks. løsøre eller fast ejendom, i enhver retning, hvor der ikke ved aftale eller ved lov er gjort begrænsning«⁽¹²⁾ eller som »retten til udelukkende og almindelig råden over en legemlig *genstand* i enhver henseende, hvori der ikke er gjort indskrænkninger ved lov, aftale eller andet særligt retsgrundlag«.⁽¹³⁾ Det lyder derfor måske lidt som en falsk tone, når man traditionelt taler om statens samlede ejendomsret over råstoffer, sådanne som endnu ikke er indvundet fra undergrunden og måske heller ikke er udforsket og stedfæstet indbefattet. Det er ikke sikkert, at råstofferne i den fase, så længe de ikke er indvundet, kan betragtes som en udskilt, selvstændig ting i ordets gængse forstand. Men selv om man kan tøve med at bruge ordet ejendomsret med henblik på råstofferne, der ikke er indvundet fra undergrunden, er der næppe grund til at benægte, at statens ret til sådanne råstoffer, som bygger på offentligretligt grundlag, har formueretlig karakter med virkning erga omnes.

Endnu mere tvivlsom er formålstjenheden af, at bruge udtrykket »statens

ejendomsret til undergrunden«. Den danske retsorden anerkender så vidt vides ikke undergrunden, d.v.s. en bestanddel af det statslige territorium, som en del af statens formue og undergrunden har heller ikke karakter af ting i privatrettens forstand. F.s.v.a. forholdet mellem staten og undergrunden, d.v.s. en del af statens territorium, er det måske begrebet jurisdiktion eller højhedsret, der er bedst rammende.

I perioden indtil vedtagelse af den nugældende lov om mineralske råstoffer i Grønland blev den retlige karakter af retten til undergrundens råstoffer anfægtet også på en anden måde. Denne gang var det ikke spørgsmålet om retten var ejendomsret eller højhedsret. Der blev fremsat påstand om, at det ikke var staten, som var rettens subjekt, men den fastboende befolkning i Grønland.⁽¹⁴⁾ Til eks. den 28. oktober 1975 vedtog det grønlandske landsråd, at §1 i lov nr. 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland skulle ændres sådan, at den skulle lyde: »Alle mineralske råstoffer og andre rigdomme i Grønland tilhører den fastboende befolkning i Grønland. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes Grønlands landsråd«.⁽¹⁵⁾ I denne udformning havde landsrådets resolution karakter af et krav og ikke af en fortolkning af den dengang gældende ret. Imidlertid blev, i løbet af den debat, der udviklede sig i forbindelse med Hjemmestyrekommissionens arbejde og forhandlinger med henblik på udarbejdelse af en fælles stillingtagen vedrørende den nye regulering af tilstandene i Grønland, det, som oprindeligt formuleredes som et krav, fremstillet også som nærmest gældende ret. F.eks. præsenterede folketingsmedlem Lars Emil Johansen den 7. oktober 1976 i folketinget landsrådets resolution som

et krav om at indsætte i den nye lov om mineralske råstoffer i Grønland en bestemmelse hvorefter »det grønlandske folks ejendomsret til deres eget land, Kalâdlit-nunât, det grønlandske folks land, og dets rigdomme kommer til at fremgå klart...«⁽¹⁶⁾ Siumut Nuuk parti i »For-slag til løsning af rettigheds- og styringsproblemerne vedrørende den fremtidige råstofpolitik i Grønland«, dateret april 1977, talte ikke om, at kravet gik ud på at give den fastboende grønlandske befolkning ejendomsret, men om at få denne ejendomsret »respekteret«.⁽¹⁷⁾ Folketingsmedlem og medlem af Hjemmestyrekommissionen, Steen Folke, skrev i sit votum seperatum: »Den danske stat har efter min mening overhovedet ikke nogen ret til at deltage i beslutninger om udnyttelsen af råstoffer i Grønlands undergrund. Eller for den sags skyld til at betinge sig en del af det eventuelle overskud ved en sådan udnyttelse«.⁽¹⁸⁾

Det er ikke formålet med denne artikel at skønne over, om de krav, der har været fremsat, er berettigede eller ej. Man skal derfor begrænse sig i denne sammenhæng til konstateringen af, at mere eller mindre tydelige antydninger, der indeholdes i de ovenfor nævnte udtalelser, at en sådan ret indgår i den gældende ret, ikke har noget grundlag i den danske lovgivning.

Påstanden om, at den fastboende befolkning i Grønland har ejendomsret til mineralske råstoffer i Grønlands undergrund blev også fremsat med en anden begrundelse. Peter Germer skriver i sit responsum af den 31. januar 1977 - udarbejdet til Kommissionen om hjemmestyre i Grønland: »For det første må det antages, at den grønlandske befolkning allerede har ejendomsretten til den grønlandske undergrunds råstoffer...« Peter Germer hævder imidlertid ikke, at det

retlige grundlag for en sådan ret direkte kan findes i danske love. Han udleder retten af Danmarks folkeretlige forpligtelser. Danmark er part i konventionen af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og i konventionen af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, begge to afsluttet under De forenede Nationers auspicer. Danmark ratificerede de to konventioner i 1976. I begge konventioner findes i art. 1, stk. 2 en enslydende bestemmelse: »Alle folk kan til deres egne formål disponere frit over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel i folkeretten. Et folk må aldrig berøves sine eksistensmuligheder«.

Ifølge Peter Germer betegner ordet folk i disse bestemmelser ikke blot folk, som ved udnyttelse af deres ret til selvbestemmelse er på vej til etablering af deres selvstændige stater, men også folk, som har realiseret deres selvbestemmelsesret ved at forene sig med moderlandet. Som et forbehold nævner Peter Germer, at i den sidste situation gælder retten kun i tilfælde, hvor det drejer sig om områder, der er geografisk adskilt fra moderlandet, og når den overvejende del af befolkningen tilhører en anden kultur end den, der hersker i moderlandet.(19)

Så meget om selve den folkeretlige forpligtelse. F.s.v.a. forholdet mellem den folkeretlige forpligtelse og den nationale ret, påberåber Peter Germer sig det såkaldte fortolkningsprincip. Han henviser til de »betænkeligheder«, som efter hans mening knytter sig til fortolkningen af formelen »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Når der således er flere fortolkningsmuligheder skal

den grønlandske minelov fortolkes på den måde, der bedst bringer den i overensstemmelse med internationale konventioner - siger Peter Germer.(20)

Forfatteren af et andet responsum afgivet til hjemmestyrekommissionen, Ole Espersen, anfægter kernen i Peter Germers resonnement, d.v.s. anvendeligheden af bestemmelserne i art. 1, stk. 2 i begge konventioner på situationer af den slags, som eksemplificeres af forholdet mellem Danmark og Grønland. Ole Espersen konstaterer, at der ikke i den almindelige folkeret findes regler om indfødte befolkningsgruppers oprindelige rettigheder, og inden for den traktatlige folkeret er det kun disse, som kan udledes af art. 1 i de to nævnte FN-menneskerettighedskonventioner. Heller ikke kunne han i national praksis finde indici, som kunne pege på, at domstole eller andre myndigheder i nogen stat har anerkendt eksistensen af en sådan forpligtelse på det folkeretlige plan.(21) For de to FN-konventioners vedkommende siger Ole Espersen, at det forberedende arbejde til § 1 i begge konventioner viser, at der var principielle uoverensstemmelser mellem enkelte stater vedrørende indholdet af begrebet »folk«, og som resultat heraf, at »en definition ikke er blevet givet eller har kunnet gives«.(22) Heller ikke fremgår det med nogen sikkerhed af debatter, hvordan bestemmelsen i art. 1, stk. 2 skulle forstås. Med tilsyneladende var det, man forestillede sig, »at selvbestemmelsesretten udøves, hvorefter man også må sikre, at det område, som er blevet uafhængigt, får mulighed for at disponere frit over dets ressourcer som angivet. Derimod er det tilsyneladende ikke muligt af teksten at udlede, at retten til fri disposition over ressourcerne består uafhængigt af retten til fulstændig selvbestemmelse«.(23) Og videre, at:

»...retten til at udøve selvbestemmelse følger retten til naturlige ressourcer... Man kan med andre ord ikke benytte sig isoleret af stk. 2 i artikel 1. Det grønlandske folk har benyttet sig af selvbestemmelsesretten i FN-pagts forstand og herved samtidig givet afkald på en selvstændig benyttelse af stk. 2 i art. 1 i de to konventioner.⁽²⁴⁾ Disse slutninger gjorde det for Ole Espersen overflødigt at tage sig af spørgsmålet om transformation af folkeretlige regler i nationale regler og af det såkaldte fortolkningsprincip.

Gennemgangen af den debat, hvori man forsøgte på at lægge et nyt indhold i reglen i §1 i lov 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland eller påvise, at reglen ikke længere stemte overens med den positive ret, har efter forfatterens mening ikke tilvejebragt materialer, som kunne røre ved den kendsgerning, at indtil indførelsen af hjemmestyre og vedtagelsen af lov nr. 585 af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland, tilhørte alle mineralske råstoffer i Grønland staten.

Retten til råstoffer efter indførelsen af hjemmestyre i Grønland

Den retlige stilling af mineralske råstoffer i Grønland følger nu af bestemmelser, der findes i to love. Den første er lov om Grønlands hjemmestyre. Den anden er lov af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland.

Lov om hjemmestyre proklamerer i §8 stk. 1 et centralt princip for den fremtidige udnyttelse af naturgivne ressourcer. »Den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer«. I stk. 2 og 3 fastsættes regler, som siger, hvorledes princippet skal virke m.h.t. de ikke-le-

vende ressourcer, bl.a. også mineralske råstoffer. Bestemmelserne i stk. 2 og 3 omhandler nemlig den mekanisme, der skal sikre gennemførelse af det nævnte princip i den nye råstofordnings régime. Mekanismen fastlægger hvem, der under de nye vilkår skal træffe de væsentlige beslutninger. Loven siger imidlertid intet om noget, som kunne svare til indholdet i bestemmelsen om de mineralske råstoffers tilhørsforhold i den forrige lov om mineralske råstoffer, lov af 1965. Bestemmelsen i lov af 1965 lød således: »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Hjemmestyreloven indeholder ikke nogen bestemmelse, som siger, hvem de mineralske råstoffer i Grønland tilhører. Reglen i hjemmestyrelovens §8 ser bort fra ejendomsrettens problematik. Dette betyder imidlertid ikke, at lov af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland har bevaret retskraft. Den nye lov om mineralske råstoffer ophæver hele loven af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland med ét.

På den måde blev den eneste hidtil gældende regel om de mineralske råstoffers tilhørsforhold ophævet. Restvirkningerne af ophævelsen er imidlertid langt fra entydige. Kan man formene, at staten, som følge af ophævelse af mineloven af 1965, har tabt retten til mineralske råstoffer? Har den overladt retten til den fastboende grønlandske befolkning? Eller konstitueret et fælleseje, d.v.s. statens og den fastboende befolknings? Der findes ikke i loven noget, der kunne pege på, at retten blev overført til et andet retssubjekt. Rettens objekt er ikke blevet ødelagt og heller ikke forladt/derelictio.

Mon man ikke skulle se på spørgsmålet under en anden indfaldsvinkel? Ved at opgive formelen for råstoffernes tilhørsforhold har man i virkeligheden anerkendt, at ejendomsrettens institut i

denne henseende har udtjent sin funktion. Reguleringen af retstilstanden for råstofferne i undergrunden har ikke blot en privatretlig side men også et stærkt offentligretligt præg. Minevirksomheden har i århundrede udviklet sig under forholdsvis rolige forhold og opfattelsen af statens ret som ejendomsret er ikke blevet udsat for store prøvelser. I den konfliktsituation, der opstod omkring hjemmestyreforhandlingerne i slutningen af halvfjerdserne, lagde utilstrækkeligheden af ejendomsrettens institut som beskrivelsen af statens ret til råstofferne i undergrunden, sig tydelig for dagen. Denne ret må klassificeres påny, på en mere adækvat måde, hvilket vil tage tid og kræve overvejelser af problemets mangeartede forgreninger. Det lader dog til, at man under sådanne overvejelser ikke vil kunne se bort fra den kendsgerning, at statens ret til de råstoffer, der ligger i undergrunden nok har en formueretlig karakter, men af en helt særlig type.

Den nye indflydelsesfordeling

Karakteren af den revision af lov om mineralske råstoffer i Grønland, der blev forberedt af Hjemmestyrekommissionen og senere udmøntet af Ministeriet for Grønland i forslag til den nuværende lov nr. 585 af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland, findes forklaret på en koncis måde i bemærkninger til lovforslaget. Man får at vide, at »Lovforslaget indeholder i forhold til den gældende lov hovedsagelig ændringer, der er en følge af den foreslåede råstofordning, men tilsigter i øvrigt ikke en revision af bestemmelserne i den gældende lov, der i vid udstrækning foreslås opretholdt«. Den »foreslåede råstofordning« finder i praksis udtryk i oprettelsen af visse mere eller mindre paritetiske organer, ligesom i

principperne for disses virken, der allesammen har det nye forhold mellem riget og Grønland som direkte grundlag.

Den nye råstofordning udgør et modstykke til den ændring i forholdet mellem Danmarks rige og Grønland, som gav sig udslag i slettelsen af reglen om statens ret til råstofferne i Grønlands undergrund. Den fortjener en nærmere analyse. Af pladsmangel redegøres nedenfor udelukkende for aftaleinstituttet og den nye overskudsdeling.

Aftaler

Efter lov nr. 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland udgjorde den kendsgerning, at alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten, grundlag og udgangspunkt for at loven pålagde ministeren for Grønland den opgave at styre al virksomhed i tilknytning til indvinding af mineralske råstoffer. Det er rigtigt, at han ikke enerådigt kunne udøve kompetencen. Udstedelse af koncessioner krævede forelæggelse af sagen for et folketingsudvalg. Man skulle også indhente en udtalelse fra Grønlands landsråd. Ved etablering i 1976 af et Styringsudvalg vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, med ministeren som formand og bestående af repræsentanter for Landsrådet, Grønlands Arbejdersammenslutning, den grønlandske Fisker- og fangersammenslutning KNAPP samt De grønlandske kommuners Landsforening, blev den grønlandske indflydelse videre styrket. Man inddrog endda de enkelte kommunalbestyrelser i sager af særlig interesse for de pågældende lokaliteter.⁽²⁵⁾ Men beslutningerne var ministerens.

Til forskel fra den forrige minelov for Grønland, kendetegnes den nye råstofordning ved, 1. Savnet af nogen regel om retten til råstoffer. 2. Etablering af et

dobbelt offentligretligt »organ« til varetagelse af det offentliges opgaver i forbindelse med indvinding af mineralske råstoffer i Grønland. Det andet punkt betegnes i hjemmestyrekommissionens betænkning, i bemærkninger til lov om hjemmestyre, og bemærkninger til lov om mineralske råstoffer, som »en fælles beslutningskompetence for rigsmyndighederne og hjemmestyret med hensyn til de væsentlige beslutninger«, henholdsvis på råstofområdet eller med hensyn til mineralske råstoffer.

En fælles beslutningskompetence kan betyde ret meget og omfatte et helt spektrum af variationer for beslutningstagning, hvori den enkelte parts vilje indgår med forskellig vægt eller styrke. Det er allerede hjemmestyreloven, der i § 8 tager højde for spørgsmål og lægger fast, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret. Kravet om aftale medfører den konsekvens, at enhver af parterne kan nægte at indgå en aftale. I hjemmestyrekommissionens debatter blev aftaleinstituttet samt dets virkning i form af vetoretten omfattet af et generaliserende udtryk ligestillingsprincip og med rette. Der er grund til at sige, at den nye styringsmekanisme bygger på fælles beslutningskompetence af særlig type, navnlig en sådan som er funderet på ligestillingsprincippet, sikret ved aftaleinstitut og vetoretinstitut.⁽²⁶⁾ Aftaleinstituttet er fastsat i lov om hjemmestyres § 8 samt i lov om mineralske råstoffer i Grønlands § 2 og nogle andre paragraffer. Reglen i lov om hjemmestyre begrænser sig til konstateringen eller, om man vil, beslutningen, at en særskilt lov vil fastlægge, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af de ikke-levende ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem

regeringen og landsstyret. Selv om det er landsstyret, der skal indgå aftaler, forbeholder hjemmestyreloven det grønlandske landsting en rummelig mulighed for at efterprøve formålstjenligheden af de aftaler, som landsstyret agter at indgå på hjemmestyrets vegne.

Efter disse reglers ordlyd kræves der indgåelse af aftale til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ressourcer. Mineloven præciserer, at der kræves aftale, når det offentlige/ministeren for Grønland/giver andre retssubjekter tilladelser til forundersøgelse eller bevillinger til efterforskning og/eller udnyttelse af mineralske råstoffer, men også når det offentlige selv iværksætter nogle sådanne virksomheder. Dette skal imidlertid ikke forstås således, at aftaleformen kun afkræves ved udstedelse af tilladelser til forundersøgelse eller bevillinger til efterforskning og/eller udnyttelse af mineralske råstoffer. Også beslutninger af bredere indhold, som fastlæggelse af råstofpolitikken, kræver indgåelse af aftale mellem regeringen og landsstyret. De beslutninger, der træffes af det offentlige ved aftale, danner ofte grundlag for langsigtede og omfattende investeringer og indgåelse af forpligtelser fra bevilingshaveren eller andre privates side, eller evt. for det offentlige selv. Beslutninger ved aftale skal derfor ske på det forberedende og indledende stadium af overvejelser om projektets udformning og evt. realisering. Forvaltningen skal kunne fungere inden for rammerne af allerede indgåede aftaler og vilkår, uden at løbende godkendelses- og tilsynsdispositioner m.v. skal forelægges med henblik på aftale.⁽²⁷⁾ Lov om mineralske råstoffer gennemfører en sådan grænsetagning mellem dispositioner, der kræver aftale og de såkaldte konsekvensbeslutninger.

Overskudsdeling

En præsentation af den råstofordning, der blev fastlagt ved bestemmelserne i § 8 i lov om hjemmestyre for Grønland og ved lov om mineralske råstoffer ville være ufuldstændig, hvis spørgsmålet om udbytte af virksomhed med henblik på udnyttelse af ikke-levende ressourcer blev udeladt. Bestemmelser om fordelingen af et sådant udbytte kan næppe henregnes til led i den nye styrelsesmekanisme på råstofområdet. De udgør imidlertid ligesom en fuldendelse af ændringerne i reguleringen af retten til råstofferne, idet udbytte normalt er denne rets umiddelbare funktion og dens motivation.

Lov om hjemmestyre behandler ikke specielt udnyttelse af mineralske råstoffer og endnu mindre kan man i dens bestemmelser finde om økonomien ved minevirksomhed. Da hjemmestyrekommissionen forhandlede om udformningen af paragraf 8, lå dog tankerne om ikke-levende ressourcer, råstofområdet, råstofpolitikken, råstofudviklingens betydning for den grønlandske befolkning og fremtidige levevilkår, råstofudviklingens påvirkning af det fysiske og sociale miljø og ikke mindst økonomien ved udnyttelse af ikke-levende ressourcer, som den uundgåelige baggrund for forhandlingerne. Bem. til hjemmestyreloven siger jo, at den grønlandske befolknings grundlæggende rettigheder påbyder at tage hensyn til bl.a. behovet for at sikre den grønlandske fastboende befolkning »ret til udbytte af råstofvirksomhed med henblik på at skabe et økonomisk fundament for forbedring af levevilkårene også på længere sigt«.

Spørgsmålet om den grønlandske fastboende befolknings ret til udbytte reguleres i kapitel 5, § 26 i lov om mineralske råstoffer i Grønland. Paragraffen er den

eneste i dette kapitel, og kapitlet har overskriften »Det offentliges indtægter«. Indholdet af regler i paragrafen er ved første øjekast temmelig enkelt.

- Der siges, at offentlige indtægter fra koncessionerede selskabers virksomhed i Grønland først skal anvendes til udligning af de årlige finanslove bevilgede udgifter vedrørende Grønland, som afholdes af Ministeriet for Grønland, Kirkeministeriet og Den kongelige grønlandske Handel.

- Det er først overskuddet, der skal deles mellem regering og hjemmestyre. Lovene siger ikke i hvilket forhold det skal deles, men lægger fast, at spørgsmålet er underkastet den fælles beslutningskompetence, d.v.s. kræver løsning ved aftale. Bestemmelsen tilføjer, at hver af parterne, på et hvilket som helst tidspunkt, kan kræve, at der gennemføres forhandlinger til opnåelse af en sådan aftale.

- Den sidste regel i paragrafen siger, at såvel aftalens indhold vedrørende fordelingen som regler for anbringelsen og anvendelsen af de midler, der tilkommer hjemmestyret, fastsættes ved lov.

Selv om reglerne er affattet på en enkel vis, er det ikke dermed sagt, at de giver entydigt svar på selv en smule mere dybtgående spørgsmål. Denne mangel afhjælpes til dels ved bem. til paragraffen, men de lader også et antal spørgsmål stå ubesvaret.⁽²⁸⁾ For så vidt angår fordelingen af overskuddet er det overbevisende, at alle de usikkerhedsmomenter, der knytter sig til den fremtidige udnyttelse af ikke-levende ressourcer i Grønland, gør det nødvendigt at udskyde løsningen af selve fordelingsproblemet til den periode, hvor man vil have klarhed om indtægter og ikke forventninger og forhåbninger. Denne løsning bliver underkastet aftalepligten og forværrer på ingen måde hjemmestyrets forhandlingsposition. Si-

tuationen vil man først og fremmest være nødt til at vurdere på grundlag af de overordnede principper for hjemmestyret. Det er jo et hjemmestyre, der bygger på rigsenheden, og på anerkendelsen af, at den grønlandske befolkning får omfattende beføjelser på de sagsområder, der udelukkende vedrører Grønland. Men også på de områder, der bliver overført til hjemmestyrets kompetence, må disses udøvelse respektere de opgaver, der påhviler rigsmyndighederne, og som af statsretlige grunde ikke kan overføres til hjemmestyret. F.s.v.a. andre problemer i forbindelse med overskudsdelingen, kunne man måske ønske sig, at hvis ikke selve loven, så under alle omstændigheder bemærkningerne, skulle have taget stilling på en mindre flertydig måde til reglerne om »offentlige indtægter«, »den hidtidige kapitaloverførsel«, der skal erstattes og selve det at »erstatte« mekanismen.

Lov om mineralske råstoffer i Grønland, én af det sæt af love, der den 29. november 1978 blev vedtaget sammen med lov om hjemmestyre, er et produkt af langvarige og vanskelige forhandlinger. Disse førtes i 2½ år indenfor den dansk-grønlandske hjemmestyrekommision, som blev nedsat den 9. oktober 1975. I forhandlingernes udgangspunkt lå de to parter positioner langt fra hinanden og spørgsmålet om retten til råstofferne var ét af de problemer, som ikke lovede godt for fremtiden.

Det kom dog ikke til at skorte på opfindsomhed hos forhandlerne. Den nuværende råstofordning, der går udenom problematikken omkring retten til råstofferne, er et talende bevis herpå. Forhandlerne manglede heller ikke god vilje og fornuft. Derfor kunne den nuværende udformning af lov nr. 585 af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland blive

godkendt af repræsentanterne for begge parter.

En løsning blev fundet, og der er intet, der kan pege på, at den ikke kan danne grundlag for en varig og rimelig gnidningsløs udvikling af indvinding af ikkelevende ressourcer i Grønland. Tilbage bliver dog i denne sammenhæng spørgsmålet, om der på et eller andet tidspunkt ikke vil melde sig et behov for besvarelse af det oprindelige spørgsmål: Hvad er der sket med retten til råstofferne i Grønland.

(1) En mere udførlig fremstilling af lov om hjemmestyre findes i Isi Foighel, »Grønlands hjemmestyre« i U.f.R., 1979 B. s. 89 ff. og Jerzy Sawicki, »Hjemmestyre for Grønland« i T.f.R., 1980 s. 1 ff.

(2) Bemærkninger til §1 siger, at bestemmelsen »lovfæster den allerede gældende retstilstand, hvorefter alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«.

(3) Ministeren for Grønland, Carl P. Jensen, gav direkte udtryk for den forståelse af loven i sin fremsættelsestale, hvor der siges, at »staten i Grønland står som ejer både af undergrunden og overfladearealerne...« - FF 1964-65, sp. 888. Der er endvidere god grund til at antage, at den udlægning af bestemmelsen om råstoffernes retstilstand blev modtaget af folketinget som en selvfølge. Under alle omstændigheder vakte den ikke nogen indsigelser. I de få udtalelser hvor man overhovedet berørte spørgsmålet, gik man ud fra den samme forudsætning. Således blev påstanden de facto gentaget af den socialdemokratiske ordfører, Dupont, der priste loven bl.a. fordi den tog hensyn både til den grønlandske befolkning og til, »at den grønlandske undergrund, der er statens ejendom, ikke bruges af fremmede kapitalinteresser til urimelig udbytning«. - FF 1964-65, sp. 1190.

(4) Betænkning nr. 340 af 1963, afgivet af den af Ministeriet for Grønland under 7. januar 1960 nedsatte Minelovkommission for Grønland, ss. 16 og 21.

(5) Fr. Vinding Kruse: »Ejendomsretten«, 1929, I del, ss. 278-279 og 3. udg. fra 1951, ss. 315-316; Knud Illum: »Dansk Tingsret«, 3. omarbejdede udg. ved Vagn Carstensen, 1976, ss. 74-75.

(6) Dette fandt måske lidt pudsigt udslag i de konservatives stilling under lovforslagets første behandling, da Boeck-Hansen sagde »Vi nærer nogen betænkelighed ved, at man uden begrænsning og uden tidsbegrænsning fornyer statens ret og eneret til at være ejer af de råstoffer, der skulle findes i

undergrunden, og som ikke er udnyttet før den 23. februar 1932. Jeg ved godt, det er en gammel historie, og at det nu har eksisteret i mange år. Men derfor er det måske ikke sikkert, at grundejeren ikke skulle have nogen andel i de værdier, som fandtes under hans jord«. FF 1949-50, sp. 2751. Dertil svarede minister Carl Petersen: »Det ærede medlem hr. Boeck-Hansen, der forlangte udvalgsbehandling, gjorde opmærksom på, at han fandt §1 noget rigoristisk. Ja, det er vel, som man ser på det. Den indeholder for så vidt princippet i selve dette lovgivningsarbejde, idet den slår fast, at den danske stat har ret til værdierne i Danmarks undergrund. Det er grundlaget for det hele, og jeg kan ikke se, hvorfor loven skulle gøres tidsbegrænset, for jeg mener, at dette synspunkt må være det, man altid vil lægge til grund«. FF 1949-50, sp. 2761.

(7) Jvf. f.eks. D.P.O. 'Connell: International Law, Second Edition, London, 1970 ss. 283-345, 403-405 og 599-938; D.W. Greig: International Law, London, 1970, ss. 3-4, 126, 142-143 og 164-172; Ian Brownlie' Principles of Public International Law, Oxford, 1973, ss. 109-120; Charles Rousseau. Droit international public, Dalloz, 1973, ss. 138-142; J. H. W. Verzijl: International Law in Historical Perspective, Part III, Sijthoff-Leyden, 1970, ss. 1-14; Kurs miedzunarodnowo prawe, tom III, Moskva, 1967, ss. 115-129; tom II, ss. 33-63.

(8) Max Huber, voldgiftsdommeren i The Island of Palmas Case, forklarer forholdet mellem suveræniteten og den territoriale højhedsret på en koncis men rammende måde »Sovereignty in relation to territory is...called territorial sovereignty. Sovereignty in the relation between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State«. Og videre: »Territorial sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State«. - The Hague Court Reports/Second Series/ed. by James Brown Scott, Oxford University Press, 1932, ss. 91-93.

(9) Ft 1970-71, Till. A. sp. 2426-27.

(10) Ole Espersen er også af den mening, at den opfattelse, som går ud på, at statens ret ikke kan kaldes ejendomsret men alene højhedsret, næppe er holdbar - Bet. 837/1978, Hjemmestyre i Grønland, bind 2, s. 34.

(11) FF 1970-71, sp. 2784-85, 4073, 4075, 4077, 4078.

(12) Munch-Petersen, Den borgerlige ret i hovedtræk, 16. udg., Kbh. 1960, s. 184.

(13) Dansk privatret, En lærebog, af Paul Kruger Andersen, Jes Bjarup, Vagn Carstensen og andre, 2. udg., Kbh., 1974, s. 104. Jfr. også Stig Jørgensen i Ejendomsrettens udvikling, Juristforbundets Forlag 1979, s. 7.

(14) Om begrebet den fastboende befolkning i Grønland, se Jerzy Sawicki, Hjemmestyre for Grønland, i T.f.R., 1980, s. 29 og ff.

(15) Bet. 837/1978, Hjemmestyre i Grønland, Bind 1, s. 106.

(16) Op. cit., Bind 2, s. 14.

(17) Op. cit., Bind 2, s. 48.

(18) Op. cit., Bind 2, s. 108.

(19) Bet. 837/1978, Hjemmestyre for Grønland, Bind 2, s. 22.

(20) Op., s. 22-23.

(21) Op., s. 38.

(22) Bet. 837/1978, Hjemmestyre for Grønland, Bind 2, s. 42-44.

(23) Op., s. 43.

(24) Op. cit., s. 45-46.

(25) Bet. 837/1978, bind 2, s. 51.

(26) F.s.v.a. omtalen af den fælles beslutningskompetence i hjemmestyrelovens bredere sammenhæng, forholdet mellem den fælles beslutningskompetence og reglen om den fastboende befolknings grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer, samt nogle andre aspekter ved den nye råstofordning, er forfatteren nødt til at henvise til sin artikel i Tidsskrift for Retvittenskap, 1980, s. 1 og ff.

(27) Bet. 837/1978, bind 1, s. 29.

(28) Man kan her nævne de, som ved første øjekast lader til at være mest relevante under hensyn til hjemmestyrekommisionens ønske om, så vidt muligt at forebygge fremtidige stridigheder:

- Hvilke indtægter skal henregnes til »de offentlige indtægter«? Er det forslag, som kommissionen selv udarbejdede/bet. 837/1878, bind 1, s. 69-74/af ministeriet lagt til grund for fortolkning af lovforslaget?

- Hvorledes forstås »årlig finanslovbevillinger... opgjort netto og korrigeret for rente- og afdragsbetalinger m.v. /sic/ på bolig- og erhvervsstøttelån m.v. /sic/ i Grønland«? Er det faktisk nødvendigt at ulejlige bogholdere med affattelse af bemærkninger til lovforslag?

- Hvorledes skal forstås »at erstatte den hidtidige kapitaloverførsel fra Danmark til Grønland«? Fra hvilket århundrede eller hvilket år? Kapitaloverførsel fra Hjemmestyrets indførelse eller for det år i hvilket overskuddet opstod?

- Hvad er meningen med »forklaringen«, at »en del af yderligere indtægter skal kunne tilfalde hjemmestyret til forøgelse af levestandarden og de offentlige ydelser i Grønland, til udvikling af den grønlandske økonomi og til sikring af et økonomisk fundament også på længere sigt...«? Betyder udtrykket »skal kunne« kun muligheden men ikke forpligtelsen? Bem. påstår, at netop den slags fordeling foreslås i stk. 2. Urigtig. I §26, stk. 2 findes noget helt andet. Stk. 2 siger, at sådanne indtægter »fordeles«. Man siger ikke, at de skal kunne fordeles.

- Hvad er formålet med påstanden om, at »den grønlandske del skal tilfalde hjemmestyret og alene være undergivet hjemmestyrets dispositioner« i lyset af reglen i lovens §26, stk. 3?

Landbrug og pensionsmidler

Betænkningen

Landbrugsministeriet har for nyligt udsendt en betænkning,⁽¹⁾ »Finansieringsproblemer i landbruget - en teknisk redegørelse«. Baggrunden herfor er, at landbrugets krise i foråret 1981 var blevet så alvorlig, at regeringen begyndte at indstille sig på en væsentlig udvidelse af den hidtidige støtte. Det blev derfor besluttet, at et udvalg bestående af embedsmænd fra ministerier m.v. og landbrugsorganisationerne skulle udarbejde dels en redegørelse for situationen og dels et »idekatalog« over mulige foranstaltninger.

Det kan på den baggrund bemærkes, at udvalget hverken har anset det for sin opgave at sammenligne landbrugets problemer med dem, andre erhverv møder, eller at argumentere for, at landbruget givet sine vanskeligheder skal have hjælp. Man har kort sagt arbejdet fra det politiske udgangspunkt, at den hidtidige landbrugsproduktion burde opretholdes - helst forøges - og spørgsmålet har blot været, hvordan dette skulle ske. I betænkningens kapitel 2 forsøges det ganske vist i vage vendinger argumenteret - med henvisning til den ringe, generelle ressourceudnyttelse - at dette vil være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Men det centrale spørgsmål, om en overførsel fra - eller foranlediget af - det

offentlige til erhvervslivet bør tilfalde landbrugs- snarere end byerhvervene bliver end ikke stillet.

Det forekommer måske endnu mere beklageligt, at man har set sig nødsaget til at anlægge et snævert syn på karakteren af landbrugets krise. Et af de emner, det kunne have været af interesse at se uddybet, var effekten på det finansielle system af de fortsatte fallitter i landbruget. Et af udslagene af erhvervets problemer - skabt af uventet lave salgspriser og tilsvarende uventet højt renteniveau - er drastisk faldende ejendomspriser. Da egenfinansieringsandelene allerede i de gode år 1977-78 var beskedne, har landbrugets kreditorer som bekendt allerede måtte afskrive betydelige tilgodehavender, ligesom pantesikkerheden for megen långivning nu er ikke-eksisterende.

Denne »markedsorienterede gældssanering« har indtil nu været til afgørende hjælp især for unge, der for første gang skulle købe en bedrift, men også etablerede, fallittruede landmænd, der efter en gældsreduktion har kunnet fortsætte på et overkommeligt grundlag, har haft fordel af denne udvikling. Det er imidlertid gået hårdt ud over den store gruppe af landmænd, hvis økonomi hidtil har været baseret på belåning af den fortsatte værdistigning. Men uanset landmændenes situation, så har udviklingen i alle tilfælde skadet kreditorerne. Fald i ejendomspriserne på mellem 25 og 50 pct. i et kapitalintensivt erhverv som landbruget kan ikke undgå i det lange løb at få

Lektor ved Københavns Universitet, lic. polit.

dramatiske konsekvenser for mange finansielle institutioner og dermed for samfundets kredit- og betalingsformidling.

Det er bemærkelsesværdigt, at en betænkning, hvis konklusioner var givne på forhånd i den forstand, at der var politisk enighed om, at landbruget skulle hjælpes, ikke ofrer disse sammenhænge mere opmærksomhed.

Løsningsmuligheder

Men givet, at betænkningen ikke spilder mange kræfter på at redegøre for konsekvenserne af landbrugets vanskeligheder, er man grundig i sin gennemgang af løsningsmulighederne.

De omtalte indgreb kan sammenfattes i fire punkter. 1: De *markedsorienterede*, der i princippet ikke vil belaste offentlige kasser. 2: Ordninger hvorefter pensionskasser og forsikringsselskaber (og andre skattefrie institutioner) bringes til at indskyde midler i landbruget på *ikke-markedsvilkår*. 3: *Offentlige tilskuds- og støtteordninger* e.l. og 4: *Ændringer i skatteregler* til fordel for landbrugserhvervet.

Første og tredje kategori skal kun omtales kort. Det er begrænset, hvad der kan gøres på rene markedsvilkår - interessen har samlet sig om at foreslå en tilpasning af traditionelle realkreditlån, så tidsprofilen i ydelsen kommer i bedre overensstemmelse med den tidsmæssige fordeling af afkastet af landbrugsinvesteringer.

I sin omtale af egentlig statsstøtte gennemgår betænkningen 1930ernes og 60ernes danske ordninger, udenlandske systemer og endelig de indgreb, der er gennemført efter at de nuværende vanskeligheder satte ind omkring 1979 (bl.a. gældssanerings- og rentetilskudslåne).

EF-regler forbyder støtte, der knyttes til prisen eller mængden i produktionen, men der sættes tilsyneladende ingen grænse for, hvor billige lån til landbruget må gøres. Det er derfor gennem en billiggørelse og udvidelse af kreditgivningen, man kunne sætte ind, hvis man ønskede og magtede det. Men også på dette punkt holder betænkningen sig til de politiske realisable: man kan måske forestille sig, at de nuværende kriseforanstaltninger videreføres og udvides noget (især gældssaneringsordningen), men det ligger tydeligt nok uden for de budgetmæssige mulighedsgrænser at yde billige lån til omlægning af store dele af erhvervets etablerede gæld og/eller til andre fremtidige investeringer. Betænkningen nævner i denne forbindelse den mulighed, at der kunne etableres et jordrenteinstitut (en »jordbank«), som det kendtes fra landbrugs- og jordlovene af 1919. Staten skulle med prioritet i landbrugsejendommene yde lån til en lav rente, bestemt af erhvervets rentabilitet, og debitorernes modydelse herfor skulle være at give afkald på eventuelle kapitalgevinster i forbindelse med fremtidige salg. Forslaget har derfor lighedspunkter både med et finansieringssystem, baseret på »grønne« obligationer, og med indskud af ansvarlig kapital i landbrugsbedrifter, jfr. det følgende.

Men det er næppe forkert at sige, at interessen har samlet sig om at få andre (de skattefrie institutioner) til at yde billigere lån, eventuelt på indekssvilkår, og i et vist omfang også om at få lempet erhvervsbeskatningen.

Debitorsynet

Betænkningen anlægger udelukkende et debitorsyn på forholdet mellem landbru-

get og de (hidtil) skattefrie institutioner: hvis der politisk er mulighed for, at disse fonde m.v. vil eller kan tvinges til at give billige lån, så er også dette erhverv med i køen. Man undlader konsekvent at diskutere kreditorernes og disses indskyderes interesser, og der er følgelig heller ingen kapitalmarkeds- eller samfundsøkonomisk analyse indeholdt i betragtningerne.

De fleste er nok efterhånden af den opfattelse, at samspillet mellem stram pengepolitik, høje, men svingende inflationsrater og et nominalistisk skattesystem med vidt forskellige marginalsattesatser ikke forløber harmonisk.⁽²⁾ Hvis renteniveauets højde afspejler både den forventede inflation og en gennemsnitlig sattesats, vil skattefrie institutioner have mulighed for - hvis forventningerne går i opfyldelse - at realisere et realafkast væsentligt over økonomiens langsigtede, reale vækstrate.

De forskellige skattebegunstigede ordninger har efterhånden fået kolossal betydning både målt ud fra formuernes andel af det samlede kapitalmarked og de årlige indskuds andele af den private opsparing. Under sandsynlige forudsætninger kan man frygte, at den gennemsnitlige opsparingskvote vil falde, når den første generation af rige pensionister får mulighed for at disponere over deres formuer. Det vil så vise sig, at det i virkeligheden kun er ex ante, at den disponible realrente er så høj, for da man ikke kan forestille sig, at indkomstfordelingen lader sig forskyde tilstrækkeligt til fordel for de nye pensionistgenerationer, må afkastet ex post være reduceret af inflation og ekstraordinær beskatning. En form for tilpasning er uundgåelig, og da inflations-»løsningen« har upopulære bivirkninger, og indførelsen af særskatter vil blive opfattet som uretfærdigt, kan den

fremtidige stabiliseringspolitik blive hårdt belastet.

Der har som bekendt været foreslået en række løsninger på problemet. En har været at indføre en generel renteskat, f.eks. LOs og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds 40 pct. ordningen. Mindre ambitiøst kunne der gennemføres en beskatning af pensionskasser, forsikringselskaber osv. Det er dog efter de senere års diskussion af problemstillingen blevet klart, at begge disse forslag må modificeres, da den eneste sikre regulering af realafkastet opnås ved beskatning efter et reelt og ikke nominelt princip.⁽³⁾ Det er endnu langt fra givet, at administrative spørgsmål ikke i denne forbindelse lader sig løse, men i det følgende vil dette blive forudsat.

Endelig kunne institutionerne tænkes at blive pålagt at placere midler til et afkast under niveauet på det frie marked hos særligt udvalgte debitorer.

Denne sidste mulighed har opnået betydelig opmærksomhed i betænkningen, hvor man både diskuterer muligheden af, at pensionskasser m.v. direkte skyder midler i landbrugsbedrifter som ansvarlig indskudskapital, der aflønnes med en lav løbende rente og andele i eventuelle, fremtidige kapitalsgevinster og af etableringen af et lukket kredsløb, hvor indeksobligationer udstedt af landbruget overtages af disse institutioner til en lav realrente.

Man kan først søge at belyse relevansen af den slags ordninger fra et *debitor- eller landmandssynspunkt*. Det er indlysende, at det i en kriseperiode er fordelagtigt, at fremmedkapitalens forrentning bindes til indtjeningen. (Betænkningen argumenterer for, at ordninger af denne type dels vil være administrativt komplicerede og at det i øvrigt må forudsættes, at hele erhvervets gennemsnitlige afkast

anvendes ved beregningen af indskudskapitalens aflønning - hvis de individuelle afkast benyttes, øges kravene til kreditorernes indsigt ligesom landmændenes incitament til at forbedre effektiviteten (mindskes). Omvendt kan det forventes, at bedre konjunkturer og nye kapitalgevinster vil føre til ønske om konvertering tilbage til konventionel gæld.

Finansiering baseret på indeksregulerede lån til landbruget vil ligne indskudsordningen, hvis det benyttede pristal er sektorspecifikt (»grønt«), dvs. bestemt af udviklingen i *landbrugets* salgsindtægter.

Begge systemer garanterer landmændene mod at blive klemmt fast mellem høje, faste renteudgifter og faldende indtægter, og problemet ved den omtalte tidsmæssigt forskellige fordeling af de to betalingsstrømme ved en investering bliver mindre tyngende end ved konventionel finansiering.

Det tæller dog negativt, at mulighederne for skattefradrag bliver mindre, da man ved indskuds- eller indeksordningerne kun vil kunne fradrage den lave, løbende forrentning hhv. realrente og ikke andelen i kapitalgevinsterne hhv. inflationskompensationen.

Det er netop skattehensyn, der vil gøre, at almindelige (i den forstand, at restgælden opreguleres efter et generelt indeks) indekslån næppe vil blive foretrukket af mange debitorer - betænkningen demonstrerer klart, at realrenten og landmændenes marginalsat skal være lave for at ophæve fradragsfordelen ved traditionelle lån. Tilbage bliver som fordel alene den omtalte, gunstigere tidsprofil, og selv dette kan som antydnet klares på anden vis.

Når de forskellige finansieringsmodeller anskues fra *kreditorsiden* er det klart, at hverken ordninger, hvor der stilles ansvarlig kapital til rådighed eller ydes

grønne indekslån, garanterer et realafkast i rimelig overensstemmelse med de fremtidige pensionisters forbrugsmuligheder. Og forklaringen er den enkle, at landbrugssektorens priser udmærket kan afvige fra den generelle udvikling. Da EF næppe i det lange løb kommer uden om en tilpasning af sin landbrugspolitik, er det vel ikke usandsynligt, at erhvervet må indstille sig på en langsommere indkomstudvikling end andre - det skal dog villigt indrømmes, at der også kan argumenteres for den modsatte udvikling.

Finansiering baseret på almindelige indekslån forekommer væsentligt bedre, da det resulterende realafkast så netop er under kontrol som ved realbeskatning af nominelle fordringer. Men låneformen er som nævnt næppe attraktiv for mange landmænd.

Finansieringsreform?

Ovenstående antyder, at det næppe bliver gennem indførelse af nogen finansieringsreform, man løser det dobbelte problem, at hjælpe landbruget og regulere den skattefrie akkumulation. Dette indtryk bestyrkes, når de administrative overvejelser inddrages. Hvis man f.eks. indførte pligt for pensionskasser og forsikringsselskaber til at anvende en bestemt andel af deres placeringskapacitet til køb af grønne indeksobligationer eller erhvervelse af ansvarlig indskudskapacitet i perioder, hvor afkastet heraf forventedes at ville ligge under markedsniveauet, måtte disse institutioner underkastes et nøje tilsyn. Hertil kommer alle vanskelighederne med at afgrænse kredsen af placeringspligtige og med at hindre, at sparere flygter til eventuelle mindre hårdt ramte substitutter.

Endnu værre på *debitorsiden*, hvor fordelingen af billige (og derfor nødven-

digvis rationerede) midler måtte kræve en betydelig indsats.

Endelig må det fundamentale argument fremhæves, at det ikke er velbegrunder ud fra en efficiensbetragtning især at stille midler til rådighed for betrængte erhverv.

Det kan ikke bestrides, at både sociale hensyn og landbrugskrisens massive karakter taler for at fortsætte med de nuværende hjælpeforanstaltninger som f.eks. gældssaneringsordningen - det er næppe hensigtsmæssigt at lade et stort antal bedrifter komme på tvangsauktion for at fallerede landmænd (eller deres ægtefæller) kan købe hinandens gårde til nye, lave priser. Det forekommer mere rationelt at lade i hvert fald de mest effektive landmænd fortsætte. Men efter en nødvendig tilpasning er det svært at se, at landbruget ikke skulle konkurrere på lige fod med de øvrige erhverv om den til rådighed stående opsparing.

Erhvervsskattelettelser

Det skulle på denne baggrund ikke undre, om betænkningens konstruktive bidrag viser sig at være forslagene om erhvervsskattelettelser. Der tænkes her især på mulighederne af at indføre »negativ indkomstskat« (dvs. lade en negativ skattepligtig indkomst medføre betaling fra det offentlige under nærmere bestemte omstændigheder), forbedrede afskrivningsregler og/eller indførelse af en renteskatteordning (der vil give underskudsbedrifter andel i rentefradragsfordelen).

Disse og andre erhvervsfremmende systemer skal ikke begrænses til landbruget, men både om den negative indkomstskat og renteskatteordningen gælder, at de især vil være til fordel, når investeringernes afkaststrømme kommer længe efter udgifterne. Der vil naturlig-

vis også være administrative komplikationer ved at ændre i skattereglerne, men i hvert fald umiddelbart forekommer disse ikke så afskrækkende som vanskelighederne ved at overføre billig, rationeret kapital.

En væsentlig fordel ved direkte at involvere de offentlige kasser vil i øvrigt være, at erhvervenes skattebetaling m.v. vil kunne reguleres løbende i takt med indtjening og konjunkturer - omvendt må det ses som en ulempe, at det offentliges indtægter falder/udgifter stiger. Men i takt med, at erhvervenes skattebetaling reduceres, vil man kunne beskutte de reale afkast i de skattefrie institutioner. Herved undgår man også det meget primitive at sammenkæde bestemte skatteindtægter med særlige udgiftsformål, som tilfældet i virkeligheden er, når der etableres lukkede kredsløb m.v.

Betænkningen om finansieringsproblemer i landbruget er nyttig ved at pege på erhvervets problemer, og gennemgangen af planerne for finansieringsreformer og erhvervsskattelettelser er afgjort relevante. Men inden arbejdet følges op af beslutninger eller udarbejdelse af lignende, partielle redegørelser om boligbyggeri, håndværk og industri, var det nok en idé også at se detaljeret på problemerne på kreditorsiden. Det er alt for enkelt at henfalde til forestillinger om, at der i de skattefrie fonde findes »passiv kapital«, der blot venter på at blive aktiveret til glæde for alle og skade for ingen.

Efterskrift

I marts 1982 begynder et billede af en samlet kriseplan for landbruget at tegne sig.

Der bliver næppe politisk flertal for at pålægge pensionskasser m.fl. at foretage

overførsler til erhvervene på ikke-markedsvilkår - samtidig ser det heller ikke ud til, at det for tiden er muligt at gennemføre en beskatning af disse institutioner, om end man i skrivende stund afventer Thorkil Kristensen - udvalgets betænkning og en eventuel, efterfølgende politisk reaktion.

Heller ikke grønne indeksslån, der efter regeringens plan skulle have været anvendt til gældssanering, har store muligheder for at blive til noget. Landbrugsorganisationerne har insisteret på, at den prisbestemte opskrivning af restgælden kun må foregå, hvis debitorernes nettoindtægter overstiger en vis, relativt høj grænse. En sådan ordning ville påføre det offentlige betydelige udgifter og sikre store dele af landbruget lån til en rente langt under niveauet i andre erhverv samtidigt med, at man ikke engang kan diskriminere mellem effektive og ineffektive brug.

Det kan tænkes, at der gives adgang til finansiering med almindelige indeksslån, men dette vil som nævnt ovenfor kun have interesse for ganske få debitorer.

Landbrugsløsninger ser ud til at skulle indeholde fire elementer. 1: Et forslag om en negativ indkomstskat er allerede på vej til at blive vedtaget, om end i en mere begrænset version, end udvalget vedrørende landbrugets finansiering tænkte sig. Ordningen skal alene gælde for jordbrugserhvervene og kun i to år. 2: En udvidelse af rammen for gældssaneringslån. 3: Indførelse af en jordbank eller et jordrenteinstitut, hvor landmænd kan handle forventede, fremtidige kapitalgevinster bort mod opnåelse af lån til en lav, konjunkturbestemt rente. 4: Hertil kommer formentlig en lempelse af reglerne vedrørende ejerformer i landbruget - noget, der imødekommer behov hos især yngre landmænd, men som

næppe ændrer meget ved indtjeningsmulighederne.

Det kan forekomme beklageligt, at den negative indkomstskat forbeholdes et bestemt erhverv, men givet at ordningen skal have denne selektive karakter, er det rimeligt nok at gøre den tidsbegrænset, så forvridninger i forhold til andre debitorgrupper undgås.

Det mest interessante element forekommer at være tanken om at genindføre jordrenteinstitutet. Det er klart, at reformplaner af denne type på grund af sin tydelige georgistiske inspiration vil give anledning til en følelsesladet debat om den gradvise bortsmuldren af selvejet osv. - men disse mere ideologisk prægede synspunkter får dog næppe så stor betydning. Når stadig flere i landbrugskredse begynder at overveje ordninger af denne karakter, skyldes det ikke nogen voksende tro på en grøn socialisme e.l., men snarere, at man i 1970'erne lærte, hvor galt det kunne gå, når man baserer sine finansieringsbeslutninger på forventninger om fortsatte værdistigninger.

De løbende kapitalgevinster gjorde det muligt dels at opretholde et acceptabelt forbrug i år med dårlige driftsresultater og dels at tilpasse realbyrden ved investerings finansiering til afkastets tidsprofil - og da landbrugsejendommene begyndte at falde i pris, skete katastrofen.

Der kan være gode grunde til, at mange nu venter lavere værdistigninger end tidligere: udsigten til på længere sigt moderate forhøjelser af EFs landbrugspriser, en mere afdæmpet efterspørgsel efter jord til alternative formål på grund af udsigten til lavere økonomisk vækst og stagnation i befolkningstallet etc. Set med landbrugets øjne kan det derfor være billigere end længe at give afkald på kapitalgevinsterne - men hvis disse forudsætninger er rimelige, må de øvrige

erhvervs og samfundets interesser være de modsatte.

Hvis et jordrenteinstitut låner ud til en lav rente uden at få større modydelser, bliver resultatet naturligvis, at landbruget permanent tilføres et subsidium, hvilket må være uønsket og i strid med det, regeringen og de fleste politiske partier tilstræbte, da landbrugsforhandlingerne begyndte.

Det kan naturligvis være, at det opstil-

lede scenario for udvikling i landbrugets ejendomspriser er for pessimistisk - de meget kraftige stigninger i landmændenes indtægter i 1981/82 peger mod en vis opretning af situationen - men der er god grund til at foreslå, at en ordning, baseret på jordrentelån, udformes, så tilskudselementet og dermed statens udgifter automatisk holdes inden for givne rammer. På helt langt sigt burde ordningen være selvfinansierende.

(1) Afgivet af Udvalget vedr. landbrugets finansierings- og skatteforhold m.v. som betænkning nr. 941, København, december 1981.

Det skal bemærkes, at forfatteren har været knyttet til udvalget som »sagkyndig rådgiver«. Selv om dette ikke giver medansvar for resultaterne, skal det følgende ikke ses som en anmeldelse, men snarere som et forsøg på en videreførelse af dele af betænkningens diskussion.

(2) Se f.eks. Christen Sørensen: Skattefrie pensionsordninger ved høj inflation og højt skattetryk. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1981/3.

(3) Se Jørgen Søndergård: Samspillet mellem indkomstskatter og inflation, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1981/3.

Anmeldelse

Arne Jon Isachsen og Steinar Strøm: *Skattefritt - svart sektor i vekst*: Universitetsforlaget, Oslo 1981; 140 sider.

1. Af den bølge af såkaldt »udbuds-økonomi« (»supply-side economics«), som i de senere år er rullet frem i USA, er der hidtil stort set kun blevet skumsprøjt tilbage i den vesteuropæiske økonomiske litteratur. Kun på ét område har dønningerne fra debatten virkelig forplantet sig til vor side af Atlanten. Det gælder fænomenet »uformel økonomi«, alias »skjult økonomi«, alias »paralleløkonomi« eller, som betegnelsen var i en fast dagbladsrubrik sidste sommer, hvor Moder Danmark beskæmmet optrådte med bind for øjnene - »undergrundsøkonomi«.

Barnet har mange navne. Således også »sort sektor«, som de norske økonomer Isachsen og Strøm (I&S) har valgt at benytte i titlen på deres bog. Forfatterne afgrænser begrebet til »skatteunddragelser og anden økonomisk aktivitet som bevist eller ubevist gir et ulovligt økonomisk udbytte« (p. 14) og peger dermed på en væsentlig begrænsning sammenlignet med det, der er »udbuds-økonomernes« interessefelt: Bogen drejer sig ikke om det, man plejer at kalde incitament-problemet, dvs. skatternes generelt negative indflydelse på den private sektors økono-

miske aktivitet. Ekstremt fremstillet som et faldende skatteprovenue, når beskattningen stiger udover en vis grænse (»Lafferkurven«). Det er heller ikke »gør-det-selv«-aktiviteter eller den udbredte folkesport, som kaldes »skatte-tænkning«, der er til debat. Temaet er alene *ulovlighederne*. Dette er værd at bemærke, når man skal vurdere den vækst-påstand, som bogens titel rummer.

I betydningen »skattesnyd« er den sorte sektor jo ikke noget nyt fænomen. Men problemstillingen har ikke overraskende fået en renaissance på baggrund af 60'ernes og 70'ernes eksplosive vækst i den offentlige sektor. Det er denne øgede interesse for skatteunddragelser, der på det seneste er blevet kædet næsten uløseligt sammen med debatten om udbuds-økonomi. Den fælles overskrift har været »ikke-registreret økonomisk aktivitet«, eksempelvis defineret som »GNP that because of nonreporting or underreporting is not measured by official statistics«.⁽¹⁾ Denne definition er væsentligt bredere end den af I&S anvendte.

2. I&S anfører selv to hensigter med bogen. For det første at gøre debatten om skatteunddragelser mere »ædruelig« og for det andet at skabe et seriøst grundlag til vurdering af unddragelsernes omfang.

Specielt det første forekommer i stor udstrækning at være lykkedes. Læseren bliver allerede fra starten blidt, men bestemt belært om, at skatteanekdoter er et for spinkelt grundlag, når man vil vurde-

re aktiviteten i den sorte sektor. I stedet gennemgås en række rationaler for skatteunddragelse, og det vises, hvordan forskellige kombinationer af arbejdstid, lønsats, skattesystem og skattekontrol påvirker arbejdsudbudets fordeling mellem lovlig og ulovlig aktivitet. Fremstillingen er kortfattet, pædagogisk - og uden anvendelse af matematik. Derved bliver den også tilgængelig for almindelige læsere i modsætning til størsteparten af, hvad der har været skrevet om dette emne - incl. af forfatterne selv.

Konklusionen på disse overvejelser er dels den helt intuitive, at øget kontrol og større skattebøder vil mindske udbudet af sort arbejde. Dels, hvad der nok vil overraske flere, at reduceret marginalskat ikke med sikkerhed fører til samme resultat. For nok sker der en forskydning fra sort til hvidt arbejde, når marginalskatten falder. Men samtidig øges det samlede arbejdsudbud, fordi prisen på fritid - dvs. mistet arbejdsindkomst efter skat - stiger. Netto kan dette betyde et øget udbud af arbejdstimer i den skattefrie sektor. I tilgift må der også tages højde for, at gennemsnitsskatten ofte vil falde, når marginalskatten gør det. Resultatet er en stigning i disponibel indkomst, som vil gøre det mere tillokkende at løbe den risiko for indtægtstab, som skatteunddragelser indebærer.

3. Selv om kapitlet om skat og arbejdsudbud er mere end læseværdigt, så fremgår det allerede her, at fokuseringen snævert på ulovlige aktiviteter er et problem. I virkeligheden er det trods alt ikke sådan, at alt hvad der er skattefrit også er ulovligt. Tværtimod kan man vel med de seneste 10-15 års vækst i »gør-det-selv«-aktiviteter, næsten tale om en helt ny skattefrie livsstil. Om årsagerne til denne »folkebevægelse« skal søges i et stigende skattetryk, eller den snarere er

et resultat af øget fritid og psykologisk betingede behov for manuelt arbejde, får stå hen. Sikkert er det derimod, at sådanne aktiviteter rummer et skattefrit alternativ til egentligt sort arbejde. Derfor bliver analyser af sammenhængen mellem skat og sort arbejde også trukket skæve, når dette alternativ udelades.

En helt parallel argumentation kan gøres gældende, hvor der er tale om at allokere arbejdstimer til udnyttelse af smuthuller i skattesystemet - altså såkaldt »skattetænkning«.

4. Fortrængningen af skattefrie, men lovlige aktiviteter fra forfatternes synsfelt gør det lidt for simpelt for dem at dokumentere den påstand om en sort sektor i vækst, som indgår i bogens titel. Allerede kombinationen af stigende erhvervsfrekvens og øget skattetryk - specielt på marginalen - i de sidste 15-20 år underbygger påstanden. Men dertil kan føjes øget fritid, en formodning om svækket samfundssolidaritet og, lidt overraskende, en reduceret skattekontrol. Det sidste begrundes af forfatterne især med, at overgangen fra oms til moms stik i mod forventningerne har øget mulighederne for skatteunddragelser. Et synspunkt, som vies et helt kapitel i slutningen af bogen. Derimod er stigende ledighed, som bekendt, ikke et brugbart argument i Norge, men nok i de fleste andre lande incl. Danmark.

Set fra efterspørgselssiden kan der ikke mindst argumenteres for vækst i sorte tjenesteydelser. Dels vil den almindelige reallønsfremgang i sig selv betyde en relativ prisstigning på tjenesteydelser, dels har kvindernes øgede erhvervsaktivitet betydet større efterspørgsel efter børnepasning og andre tjenesteydelser. Med den relative prisstigning på tjenesteydelser øges incitamentet til at købe dem skattefrit.

Som det fremgår, er det ikke vanskeligt at finde motiver for skatteunddragelser. Men det står stadig tilbage for forfatterne at vise, at den formentlig altid tilstedeværende ulyst til at betale skat fundamentalt har skiftet karakter i de senere år. Samt, at et sådant skift ikke primært er slået ud i skattefri aktiviteter, der er lovlige.

Det er fristende her at minde om, at en af de få danske undersøgelser af skatteunddragelse m.v. faktisk tyder på, at den sorte sektor var faldende i perioden 1970-75.⁽²⁾ Med alle de forbehold som nødvendigvis må tages pga. beregningernes usikkerhed, og fordi tallene i et vist omfang inkluderer lovligt skattefri indkomster, antyder denne undersøgelse dog faren ved en alt for ukritisk aksept af etablerede sandheder om voksende skattesnyderi.

5. Ganske paradoksalt har et af stridspunkterne i debatten om undergrundsøkonomi været, om virkningerne var overvejende positive eller negative.

Nogle har hæftet sig ved, at muligheden for skattefri aktiviteter øger det samlede arbejdsudbud. Der efterspørges mindre fritid og derved modvirkes den tendens til fejlallokering, som følger af beskatningen. Oven i købet kan der siges at være særlige effektivitetsfordele ved de ulovlige aktiviteter i og med, at de i modsætning til f.eks. »gør-det-selv« -aktiviteterne udføres af specialister. Desuden bevirker eksistensen af en sort sektor, at den faktiske produktion i samfundet er større end den, vi kan aflæse af statistikkerne. Er der samtidig tale om en sektor i vækst, står vi faktisk med en del af forklaringen på 70'ernes stigende arbejdsløshed og inflation. Vurderingen af den faktiske økonomiske udvikling bliver tilsvarende mere positiv.

Andre har derimod fremhævet, at den

skattefri produktion ofte vil være af ringere kvalitet. Selvgjort er ikke altid velgjort rent bortset fra, at det hyppigt tager længere tid. Og i de tilfælde, hvor man faktisk søger en specialist, vil mange smerteligt måtte erkende, at det sorte marked er det hvide underlegent både hvad angår informationer og muligheder for efterfølgende at gøre et ansvar gældende.

Når der tilføjes tab af skatteprovenue, tendens til skævere fordeling, undergravning af samfundssolidariteten og beslutninger om den økonomiske politik, som hviler på et vildledende statistisk grundlag, bliver konklusionen om den sorte sektors negative virkninger nærmest uundgåelig.

I&S giver en udtømmende og netop »ædruelig« fremstilling af disse politisk stærkt kontroversielle spørgsmål: der er »...behov for en afveining mellom fordele og ulemper!« (p. 46) - Specielt gør de op med den forestilling, at det hele blot drejer sig om at lukke huller i skattesystemet. Der er ingen garanti for, at sort arbejde fortsætter som hvidt, når skattefriheden forsvinder. Man kan blot tænke på, hvad der her i landet ville ske, hvis man forsøgte at kontrollere markedet for privat hushjælp.

Den konklusion, som - med et citat fra Agnar Sandmo - står tilbage, er nogenlunde lige så frustrerende, som den formentlig er sand: Vi skal »blot« have et nyt skattesystem, som på passende vis afvejer hensynene til samfundsøkonomi og samfundsmoral. - Det er en fattig trøst, når man ser på forfatternes egne forslag i bogens slutningskapitel, at man heller ikke i Norge kan løse cirkelns kvadratur.

6. Som optakt til forfatternes egen undersøgelse af den sorte sektors rolle i Norge præsenteres en række af de empi-

riske analyser, som internationalt har præget debatten. Det er et broget billede, hvor problemet - at måle det usynlige - angribes fra forskellige vinkler. I&S koncentrerer sig om de to metoder, som hyppigst har været anvendt. Dels den monetære, hvor væksten i kontantandelen (sedler i procent af samlet pengeomængde) tages som indicium for den sorte sektors udvikling ud fra den forudsætning, at aktiviteter uden om skattevæsenet ikke betales med check, giro eller lignende. Dels nationalregnskabsmetoden, hvor forskellen mellem indkomst opgjort på grundlag af produktions- og forbrugstal og vis skatteoplysninger giver et skøn over skatteunddragelsernes omfang.

De to metoder bør i princippet give forskellige resultater, da man ved at se på kontantbetalinger ikke blot får fat i almindeligt skattesnyderi, men også i aktiviteter der er kriminelle i sig selv. Alligevel er spændvidden i skønnene imponerende. Tallene for USA varierer eksempelvis fra 1,5% til mellem 22 og 33% af BNP.

På det grundlag er stort set alle tolkninger mulige. Fra det negliable til det samfundsnedbrydende. Et sandt eldorado for sensationslystne journalister. Forfatterens konklusion: »...at svart økonomi må analyseres bedre« (p. 66), er det svært at være uenig i.

7. I stedet for at anvende en af de netop beskrevne indirekte målingsmetoder, forsøger I&S at få et direkte skøn over den sorte sektor gennem interviews. Derved undgås nogle statistiske hurdler, men til gengæld står man tilbage med en fundamental uklarhed: de udspurgtes troværdighed. Forfatterne har gjort sig betydelige anstrængelser for at minimere dette problem. De kanp 1000 paneldeltagere har haft mulighed for at undslå sig;

de er blevet garanteret anonymitet, og man har forsøgt at styrke tilliden til den garanti gennem et særligt lotteri; endelig har man givet deltagerne en hel uge i ro og mag hjemme til besvarelsen.

Det er formentlig nogenlunde, hvad der kan gøres i sådanne undersøgelser. Alligevel må man fastslå, at grundlaget for at vurdere den sorte sektors omfang bliver spinkelt. Det drejer sig ikke kun om de interviewedes lyst til at vedstå ulovligheder. Men i lige så høj grad om deres muligheder for at give præcise oplysninger på de to afgørende spørgsmål: »Omtrent hvor mange timer har De i løbet af sidste 12 måneder udført et slikt arbejde?« og »Hva var Deres gennemsnitlige vederlag pr. time (timelønn) for dette arbeidet?« (p. 130). Selv i normale arbejdsforhold, hvor der findes omhyggeligt udarbejdede lønspecifikationer, kan det være svært at få disse oplysninger frem. Hvordan er det så ikke, når der absolut intet må foreligge på prent?

8. 20% af de interviewede anførte at have udført sort arbejde inden for det seneste år, og på grundlag af de oplyste timetal og lønninger, der omregnes til markedsværdi, beregnes den sorte sektor til mellem 1,4 og 3,3% af BNP i 1979. Mange vil formentlig finde disse tal overraskende lave, og man får let den mistanke, at forfatterne også selv er en smule skuffede. Hvad er der eksempelvis tilbage af påstanden om en sort sektor i vækst? Hvorom alting er, så råder I&S bod på det lave skøn med en helt arbitrær antagelse. Man forudsætter, at de, som har svaret nej til selv at have udført sort arbejde, i virkeligheden har gjort det i et omfang som svarer til det, de pådutter andre. Derved bliver næsten 1/3 af de udspurgte skyldige i ulovligheder, og det totale skøn for den sorte sektor kan hæves til mellem 4,3 og 7,1% af BNP.

9. Nu står og falder interviewundersøgelsen ikke med disse noget luftige bud på de samlede skatteunddragelser. Panellet har besvaret ikke mindre end 45 spørgsmål, og resultaterne giver adskiligt stof til eftertanke. Eksempelvis angiver 64%, at de vil tage imod sort indtægt, hvis de får muligheden; 73% at de har forståelse for, at folk gerne vil arbejde sort og 50% af de 15-29 årige, at de faktisk har arbejdet sort. Det er svært på den baggrund at afvise, at der er - eller hurtigt kan blive - et skatteunddragelsesproblem.

Men når man derefter forsøger at lokalisere nogle af årsagerne, lægger tågerne sig tykt. Ifølge undersøgelsen har bevægelse i lønsatsen på det ordinære marked ingen klar indflydelse på sort aktivitet. Men hvad værre er, det har bevægelser i marginalsatten heller ikke. Ja, for kvinder synes øget marginalsat nærmest at mindske skatteunddragelser, hvilket får forfatterne til at udvikle en argumentation om kvinders forudsætninger for rationel økonomisk kalkulation, som

ikke vil glæde kvindesagsforkæmpere. I&S hæfter sig forståeligt nok mere ved, at sandsynligheden for at blive afsløret synes at have afgørende indflydelse på tilbøjeligheden til skattesnyderi. Men de overser i den forbindelse helt, at det så bliver uforståeligt, at højden af den samtidigt udløste skattebøde åbenbart ingen rolle spiller.

10. Alt i alt må man konkludere, at undersøgelsen ikke kan underbygge de rationaler for sort arbejde, som blev opstillet tidligt i bogen. Tilsvarende er det ikke lykkedes at dokumentere, hverken den sorte sektors vækst, eller at dens omfang er betydeligt. Derfor er det ikke i empirien, man skal søge begrundelser for det omfattende katalog af skattelovændringer incl. skærpet kontrol og sænket marginalsat, som forfatterne slutter bogen af med.

Men det var vel også for meget at vente. Skattelovgivning bygger sædvanligvis i bedste fald på gode argumenter. Dem rummer bogens teoretiske kapitler mange af.

(1) Adrian Smith: *The Informal Economy*; Lloyds Bank Review july 1981, p. 45.

(2) Det Økonomiske Råd: Dansk økonomi, maj 1977, p. 118. Undersøgelsen tyder på et fald i »underdeklarationen« fra ca. 10% til ca. 6% af den samlede indkomstmasse i perioden 1970-75.

Anmeldelse

Malene Djursaa: *DNSAP. Danske nazister 1930-45*, 1-2, København: Gyldendal, 1981. 252 + 200 sider. 230,00 kr.

En del af det såkaldte Bovrup-arkiv i Rigsarkivet består af de indmeldelsesansøgninger eller -blanketter, som blev brugt af DNSAP igennem 1930'erne og frem til begyndelsen af 1945. Det er et stort og spændende kildemateriale, og det er godt, at Malene Djursaa med denne afhandling har taget hul på bearbejdelsen af det. Derfor er det også en skam, at undersøgelsen på flere punkter er ganske diskutabel.

- Indmeldelseskartoteket omfatter 42.000 indmeldelser, men da en del var genindmeldelser af personer, der tidligere havde været medlem - for eksempel i den helt tidlige periode, hvorfra ritmester Lembcke tog indmeldelserne med sig ved førerskiftet i 1933 - må der foretages en korrektion i nedadgående retning. Malene Djursaa kommer meget rimeligt frem til, at der i alt nok var tale om 39.000 personer, som indmeldte sig i partiet, én eller flere gange. Hensigten med arbejdet er så at give en beskrivelse af disse 39.000 personer, som i perioden fra 1930 til 1945 ønskede optagelse i den danske efterligning af det tyske nazistparti, altså at svare på spørgsmålet »hvem var de danske nazister?«. Der var naturligvis

også andre nazister i Danmark end dem, der søgte til DNSAP, men forfatteren argumenterer overbevisende for, at hovedparten af de forholdsvis få, der søgte til de helt små nazistpartier og -fraktioner, også må have haft mindst én periode i DNSAP og derfor er med i materialet her. Hertil kommer, at det tyske mindretal i Sønderjylland nazificeredes i betydeligt omfang, men det er - i hvert fald til dels - en anden historie, som først og fremmest tages op i forbindelse med etableringen af den samfundsmæssige ramme, som den danske nazisme i Sønderjylland udspillede sig indenfor.

Udgangspunktet er altså, at eksistensen af et bestemt datamateriale med relation til en interessant og vigtig historisk og samfundsvidenskabelig problemstilling har virket tillokkende på en forsker. Det er set ofte før, også i feltet mellem kvantitativ historie og sociologi/politologi, hvor denne afhandling hører hjemme, men man må så huske på, at materialet - og ikke en eller flere teoretisk udviklede problemstillinger eller hypoteser - meget nemt kan komme til at bestemme, hvad det egentlig er, der bliver undersøgt, og også både hvordan og hvorfor det sker.

Som nævnt er der tale om en beskrivelse af de 39.000 personer, der i løbet af perioden gik ind i DNSAP, på grundlag af de bevarede indmeldelsesblanketter og deres oplysninger. Selvfølgelig har Malene Djursaa benyttet andre eksisterende kartoteker og lister til i et vist omfang at supplere sine oplysninger med i de til-

Institut for Statskundskab, Århus
Universitet.

fælde, hvor indmeldelsesblanketterne var ufuldstændigt eller forkert udfyldt, og allerede derved har hun sat sig lidt ud over materialets begrænsning. Hun har også forsøgt at udvide med udmeldelsesdatoer i de tilfælde, hvor sådanne datoer findes eller kan beregnes, men det ændrer ikke ved, at hendes datamatrice stort set er bestemt af den nævnte personkreds og indmeldelsesblanketternes udformning.

Dette materiale har nødvendigvis måttet bestemme de centrale undersøgelsesfelter i afhandlingen, der i sin oprindelige engelske form bidrog til at skaffe forfatteren en Ph. D.-grad i historie ved University of Essex. Statens samfundsvenskabelige Forskningsråd har derefter ydet støtte til, at den nu har kunnet udsendes i oversat form. Det er en god idé, for den danske besættelsestidsforskning er herved blevet udvidet med et vigtigt område, som ikke tidligere har været dyrket i noget særligt omfang. Der har været en tilbøjelighed til at henholde sig til Brix' og Hansens undersøgelse fra sidst i 1940'erne, som Malene Djursaa imidlertid kan påvise kun har bygget på et ufuldstændigt materiale, og det kan ikke undgå at have haft betydning for vor forståelse af rekrutteringen til nazismen i Danmark.

Ved udgivelsen på dansk har forlag/forfatter imidlertid stort set fastholdt den oprindelige form på afhandlingen, og det har medført, at den er blevet ret vanskelig at håndtere. Hovedteksten findes i bind 1 og alle figurer og kort i bind 2. Det kan måske af tekniske eller økonomiske grunde være nødvendigt, men fornemmelsen er alligevel, at forlaget ikke har taget tilstrækkelig hensyn til *den* intime sammenhæng mellem dokumentation og fremstilling, der er netop i dette værk. Noterne findes et andet sted

i bind 2 og de 6-7, desværre adskilte, litteratur- og materialelister i bind 1. Det betyder, at man hyppigt skal have såvel øjne som opmærksomhed 4 steder på én gang, hvis man vil følge fremstillingens argumentation op med at se på den empiriske dokumentation og på de anførte henvisninger. »Læserfjendsk« er det eneste ord, der dækker den indstilling, som må have besjælet forlagets bogtilrettelægger.

Til gengæld bør det vel i samme åndedrag noteres, at bogen har en finesse på det pædagogiske plan, som sjældent ses, men som virker godt: Hvert kapitel slutter med en kort, oftest punktvis, opsummering af de vigtigste konklusioner; det betyder, at det er nemt at fastholde, hvad man egentlig er kommet frem til i det pågældende kapitel.

Hovedmålsætningen er altså at beskrive de 39.000 indmeldte, så langt materialet rækker. For at sætte dem ind i en række nødvendige sammenhænge, men vel også for at udvide perspektivet lidt, har Malene Djursaa imidlertid også set lidt på fascisme og nazisme som fænomener, hun har set på DNSAP som politisk organisationsdannelse, og hun har set på partiets vælgere, som naturligvis ikke er analyseret, bare fordi man har set på medlemmerne. Medlemstallet i partiet på bestemte tidspunkter er vanskeligt at angive helt præcist, men omkring folketingsvalgene i henholdsvis 1939 og 1943 kan man nok regne med ca. 5.000 og godt 20.000, det sidste i øvrigt det højeste i partiets levetid. Stemmetallene ved de to lejligheder var imidlertid henholdsvis godt 31.000 og godt 43.000. Heri ligger også en påmindelse om, at man givetvis ikke har indkredset alle danske med hang til nazisme blot ved at se på indmeldelserne i DNSAP. Det er fornuftigt, og nødvendigt, også at inddrage

parti og vælgere i analysen, men det fører naturligvis til, at den må bevæge sig på forskellige analytiske niveauer, som det af og til kan være vanskeligt at overskue sammenhængen imellem.

42.000 blanketter er mange at skulle holde styr på for én person, og meget fornuftigt er undersøgelsen derfor gennemført på grundlag af en tilfældig stikprøve, udvalgt efter alle kunstens regler. Den omfatter godt 4.000 blanketter, altså små 10 pct. af materialet. Kodningen heraf er et ganske anseligt job, som har stillet forfatteren over for en lang række praktiske og teoretiske, små og store spørgsmål. Mange af dem er velkendte inden for empirisk samfundsforskning, og det samme gælder naturligvis de problemer omkring datakontrol og programmering, som Malene Djursaa er stødt på. De måder, hun har løst sine problemer på, er omhyggeligt beskrevet og dokumenteret i en række metodebilag, som kun sjældent efterlader læseren i tvivl om, hvorledes der er gået frem. Hensynet til den intersubjektive overførbare har altså fået sit - og mere til.

I det store og hele er det godt og rigtigt at dokumentere omhyggeligt, og naturligvis også hellere lidt for meget end lidt for lidt. Men når metodebilag A i bind 1 over hele 34 sider gengiver DNSAP's stemmer kommune for kommune som procent af alle vælgere ved folketingsvalgene (lidt mere for Sønderjyllands vedkommende), så er det at gå til urimelige yderligheder. Disse procenter kan specielt interesserede skaffe sig uden større besvær - i hvert fald kan de jo beregnes ud fra tal i *Statistiske Meddelelser* eller fra Dansk Data Arkiv - og derfor er det overflødig (og fordyrende) dokumentarisme at medtage dem. Og så vedrører de jo endda kun et sidetema i undersøgelsen.

Hvad er der så kommet ud af denne store indsats? Hvis man skal tro på den betydelige omtale, bogen ved sin fremkomst fik i de mere dagsaktuelle medier, er hovedresultatet så ubetinget, at de 39.000 med hensyn til fordeling på erhvervsgrupper og stillingskategorier svarende ganske godt til resten af befolkningen, at DNSAP's medlemsskare inden for den statistiske usikkerheds grænser altså kan karakteriseres som et gennemsnit af landets befolkning. Spørgsmålet er imidlertid, om det er en konklusion, der har dækning i bogen - og hvis den har, om den så er ret interessant? Det problem, som man ikke kommer uden om at tage stilling til, før nogen konklusion kan drages, er, om man skal tage hensyn til den udvikling i løbet af den betragtede periode, der kan konstateres både i partiets medlemsmæssige og i den vælgermæssige tiltrækning. Det fremgår klart af det empiriske materiale, at der er tale om to modsat rettede udviklingslinier, hvor der for det første er tale om, at partiet i begyndelsen havde sin styrke - medlems- og vælgermæssigt - i landdistrikterne, der senere fik mindre betydning, og for det andet er tale om, at partiet efterhånden - og især under besættelsen - øgede sin tilslutning både med hensyn til vælgere og medlemmer i de større byer, og fremfor alt i hovedstaden. Den samme udvikling er i øvrigt parallelt med Malene Djursaa's arbejde blevet konstateret af Søren Risbjerg Thomsen i *Socialstruktur og partivalg 1920-77* (Århus: Institut for Statskundskab, 1979, især pp. 58f).

Hvis man lægger de to udviklingslinier sammen - og dividerer med to - må resultatet naturligvis blive en udjævning af nogle fænomener, der er helt centrale for en forståelse af DNSAP og partiets tilslutning 1930-45. Malene Djursaa har

ganske givet været sig denne problematik bevidst, men hun har efter min opfattelse ikke gjort nok for at forhindre, at »gennemsnitsbetragtningen« kom til at fremstå som et meget væsentligt, måske endda det væsentligste, resultat af arbejdet. Herved er der blevet skabt grundlag for udviklingen af en ny myte, som måske kan være farligere end den, som hun mener at have aflivet. Det er selvfølgelig rigtigt, at partiet ikke bare var et parti af lensgrever og grosserere, men det forhindrer på ingen måde, at der alligevel over tid var væsentlige socialstrukturelle forskelle i partiets sammensætning, som var vigtige, og som må inddrages i forståelsen af partiets karakter, der netop *ikke* var »gennemsnitlig«. Der var således helt bestemt ikke andre partier, der gennemløb en tilsvarende udvikling i denne periode, og allerede herved adskiller DNSAP sig afgørende fra resten af de politiske partier.

Det viser sig i øvrigt her - specielt i kapitel 9 og det tilhørende materiale i bind 2 - at forfatteren har alvorlige problemer med at sondre mellem klasse og status og mellem statuskategorier og stillingskategorier. Men netop fordi dokumentationen er så omhyggelig, bliver de deraf følgende teoretiske og metodiske problemer for individanalysen ikke af afgørende betydning for konklusionen.

Hvis man betragter de indmeldtes tidligere partitilhørsforhold, risikerer man i første omgang at få det samme indtryk af »gennemsnitlighed«, men også her er det nødvendigt - som det hyppigt er tilfældet i historiske analyser - at holde stædigt fast i den kronologiske dimension. Ganske vist udfyldte mange slet ikke denne rubrik på indmeldelsesblanketterne, eller også svarede de, at de ikke tidligere havde tilhørt noget parti. Dette svarmønster kan forklares på flere må-

der, men det passer blandt andet godt sammen med, at der var mange unge uden valget blandt de indmeldte. Der var dog 655-670 over 25 år, der opgav et parti, og det er dem, der er omfattet af denne analyse. Som man kunne forvente i forlængelse af det tidligere anførte, er billedet, at der er betydelige forskelle mellem den tidlige og den sene periode. I 1930'erne domineres billedet af tidligere konservative og venstrefolk, medens det under besættelsen var tidligere socialdemokrater, der udgjorde de fleste af de indmeldte, der svarede på dette spørgsmål. Socialdemokraterne var dog ligesom de radikale fortsat underrepræsenterede i forhold til deres vælgerstyrke, medens konservative (og kommunister) igennem hele perioden var overrepræsenterede.

I tabel 11-4 gives en spændende opdeling af de indmeldte efter opgivet tidligere parti, efter indmeldelsesperiode og efter kommune type, som synes at bekræfte disse tendenser. Imidlertid er stikprøvestørrelserne for de enkelte grupper efterhånden så små, at man - som Malene Djursaa - skal være ret påpasselig med at drage alt for håndfaste konklusioner. I det hele taget er det et problem, at de benyttede stikprøvedele varierer noget i størrelse, specielt mellem den tidlige og de senere perioder; det er naturligvis ikke uden betydning for de fremlagte tolkninger.

Partiets skifte fra overvejende at være et landparti til i væsentligt højere grad at være et by-parti bygger ud over på analysen af indmeldelserne også på en såkaldt politisk-økologisk analyse af afstemningsadfærden i landets mere end 1.300 kommuner. Den beskrivende del heraf i kapitel 5 viser ud over den ovennævnte bevægelse fra land til by især, hvorledes partiet fra begyndelsen til

enden stod langt stærkest i de 4 sønderjyske amter og amtsråds kredse, og det specielt på landet. Det var for eksempel ikke så helt få kommuner, hvor DNSAP ved et eller flere af valgene fra 1935-1943 samlede støtte fra mellem 1/8 og 1/4 af samtlige vælgere, ikke engang blot af de stemmende.

Analysen af, hvorfor den geografiske fordeling af stemmerne var, som den var, altså den forklarende del i kapitel 6, er imidlertid anderledes problematisk. Det skyldes dels, at forfatteren stort set udelukkende argumenterer ud fra en bivariat korrelationsmodel, hvis forudsætninger givetvis ikke er til stede, dels at hun tillægger signifikansbetragtningerne en lidt overdreven betydning i betragtning af det store antal enheder, hun de fleste steder opererer med.

Hertil kommer, at hun en række steder har problemer med at sondre mellem de forskellige analyseniveauer. Det er naturligvis en skam, at man ikke kan slutte fra det aggregerede niveau (som denne del af analysen bevæger sig på) til det individuelle niveau (som den øvrige del af analysen befinder sig på), men sådan er det altså. Det betyder bestemt ikke, at det ikke kan være meget indsigtsskabende at foretage økologiske analyser; men det kræver dog nok, at man bevæger sig fra interessen for styrken i sammenhængen mellem to variable til spørgsmålet om sammenhængens karakter og til spørgsmålet om eventuelle sammenhænge mellem mere end to variable ad gangen.

Der er tale om et problem, der burde have været tacklet som et multivariat, kausalanalytisk problem, hvor det centrale spørgsmål må være, hvilke strukturelle fænomener der har ført til de partimønstre, som vi kan se. Det benyttede datasæt fra DDA rummer de nødvendige

variable, og det benyttede standardprogram har de nødvendige faciliteter, så det havde været ønskeligt, om også denne del af analysen var blevet bragt frem til et mere gennemarbejdet punkt.

Også uden multivariate analyser kunne mere dog være nået. For det første havde det i en række tilfælde været bedre at se på forandringer fra et valg til det næste i partiernes styrke, i valgdeltagelsen, eller hvad det nu er, og ikke kun på deres styrke, og for det andet er det mere givende at argumentere ud fra r^2 end fra r , hvis man er interesseret i statistisk forklaring. Endelig bør man ved læsningen af disse afsnit erindre sig, at signifikansniveauet ikke er et sammenhængsmål, men blot et udtryk for sandsynligheden for, at - for eksempel - en bestemt koeficientstørrelse kunne være fremkommet ved tilfældighedernes spil.

Det statistiske signifikansniveau er imidlertid uden interesse, når det viser sig - for eksempel ved brug af r^2 - at den ene variable gennemgående forklarer meget lidt af variationen i den anden, dvs. når den substantielle signifikans er beskeden.

Disse problemer bliver af særlig betydning ved behandlingen af Sønderjylland. Det er allerede blevet nævnt, at de sønderjyske landkommuner igennem hele perioden repræsenterede partiets kerneområder i vælgermæssig henseende. Af denne grund var der mange tidlige indmeldelser i partiet fra denne landsdel, men da det netop er de tidlige indmeldelser, der i et vist omfang mangler, må Malene Djursaa desværre konstatere, at indmeldelsesmaterialet er så tyndt for partiets kerneområde, at det ikke kan bruges til selvstændige analyser.

Beskæftigelsen med Sønderjylland tager derfor overvejende form af økologiske analyser, der gennemføres dels som

beskrivelser af fænomenernes udbredelse, dels som bivariate korrelationsanalyser.

Netop på grund af det manglende indmeldelsesmateriale og på grund af Sønderjyllands betydning for en forståelse af dansk nazismes opkomst er det beklageligt, at den økologiske analyse ikke er gennemført således, at den giver overblik og forståelse af sammenhænge (eller mangel herpå) mellem centrale variable.

Det skyldes dels den anvendte analyseform, dels antageligt også, at forfatteren, ikke har forsøgt at systematisere sin analysemodel. Hvis det var sket, kunne en række væsentlige spørgsmål, som nu efterlades ubesvarede, måske være blevet afklaret. Jeg tænker her blandt andet på de områder, hvor den økonomiske udvikling siden 1920'erne havde været særlig barsk, og hvor for eksempel tilslutning til de forskellige »bevægelser« havde vist, at et særligt »protestpotential« var til stede. Hvis der var en bedre sammenhæng mellem udviklingen i 1920'erne og 1930'erne, er det så muligt at specificere de betingelser, hvorunder der skete en kanalisering ind i Det frie Folkeparti/Bondepartiet, i DNSAP eller i Slesvigsk Parti? Når dette spørgsmål rejses, er det naturligvis fordi opfattelsen af det tidlige DNSAP som - blandt andet - en systemfjendsk protestbevægelse synes at have meget for sig. Det ville her være nødvendigt at tænke i modeller med en række variable, der i forskellige former for samspil kunne tænkes at virke ind på dette mønster, men netop derfor er det også nødvendigt, hvis forståelsen af sammenhængen i den politiske og nationale udvikling i Sønderjylland i denne periode skal udbygges.

Og hvordan var forholdet mellem tilslutningen til Slesvigsk Parti, specielt efter nazificeringen, og DNSAP? Malene

Djursaa er af den opfattelse, at der stort set ingen forbindelse var, idet der ikke er nogen (lineær) korrelation mellem de to variable i 1935 og 1939, en analyse hun gennemfører for at afprøve en noget fortænkt hypotese om særlig stor tilslutning til DNSAP som det mest udtalte dansk-nationalistiske parti i de kommuner, hvor Slesvigsk Parti stod stærkest.

Af væsentlig større interesse er hendes konstatering af, at der tilsyneladende er nogen sammenhæng mellem kommunernes andel af tyske stemmer ved afstemningen i 1920 og stemmeandelene på DNSAP. Det forbindende led skulle her være personer uden nogen stærk national identifikation, som der velsagtens var forholdsvis flest af i de kommuner, hvor den bofaste tyskhed var sunket mest i mellemkrigstiden. Betød det mon noget for denne sammenhæng, om der var tale om byområder eller landdistrikter, eventuelt med svære økonomiske problemer, eventuelt med tradition for at støtte »bevægelser«? Den slags problemstillinger er desværre ikke blevet taget op, selv om materialet indbyder til det, og selv om det kun er ad den vej, at vor forståelse af de i afhandlingen rejste problemer kan udvides.

Hvad skete der med Slesvigsk Partis stemmer ved valget i 1943, hvor man ikke stillede op, og hvor parolen var, at man ikke skulle stemme? Forfatteren skønner ud fra valgdeltagelsesprocenterne (p. 22), at opfordringen blev fulgt. I det store og hele er det givetvis rigtigt, selv om de absolutte tal tyder på, at 4-5.000 af slesvigsk Partis vælgere i 1939, dvs. 25-30 pct., ikke har fulgt parolen. Kan man sige noget om de kommuner, hvor der måske er sket en tilgang til DNSAP i 1943 fra Slesvigsk Parti, i relation til de øvrige kommuner?

På denne måde kan man fortsætte

med at antyde problemstillinger, som ligger lige for, men som ikke er blevet taget op med ønskværdig konsekvens og teoretisk/metodisk forståelse. Et eksempel mere, som knytter tråden tilbage til analysen af indmeldelseskemaerne, altså til individniveauet: En naturlig hypotese - måske den mest naturlige af alle - at tage op til afprøvning på det økologiske materiale er, at der er en positiv sammenhæng mellem ændringer i valgdeltagelsen ved valgene i 1932, 1935 og 1939 og ændringer i DNSAP's styrke ved de samme valg, helst kontrolleret for forskelle i kommunetype. Helt på samme måde burde det have været efterprøvet, at der er den forventelige negative sammenhæng mellem ændringer i henholdsvis konservativ styrke og venstrestyrke på den ene side og ændringer i DNSAP's styrke (samt eventuelt Bondepartiets) i 1932 og 1935 på den anden side, hvorefter det kunne være naturligt at fortsætte med at se på situationen ved den såkaldte »2. afstemning« i 1939.

Der er for mig ingen tvivl om, at Malene Djurasaas afhandling er et væsentligt arbejde inden for sit felt. Det skyldes først og fremmest, at det bryder ny mark inden for besættelsestidsforskningen ved at inddrage det store indmeldelsesmateriale fra DNSAP og ved sit forsøg på at anvende samfundsvidenskabelige teoridannelser og metoder.

Det vil være fremgået, at der også er store problemer og mange ubesvarede centrale spørgsmål, blandt andet i den økologiske analyse, og her ikke mindst vedrørende forholdene i DNSAP's stærkeste region, Sønderjylland. Det er en skam, for der er ingen tvivl om, at mere kunne - og burde - have været nået.

Der kunne givetvis have været etableret en mere sikker viden om, hvilke sociale, økonomiske, nationale og politiske

strukturer der var befordrende for den danske nazismes vækst. Dermed ville vi også være lidt tættere på et svar på det spørgsmål, der desværre fortsat står tilbage: »Hvorfor blev danske nazister?«.

Dette spørgsmål er måske af særlig vigtighed, når man kommer til den konklusion efter at have læst Malene Djurasaas afhandling, at det i hvert fald ikke var tilfældigt, hvem der blev medlemmer af DNSAP. *Det* ville nemlig have ført til, at medlemsskaren skulle have svaret til befolkningsgennemsnittet.

Modtagne bøger:

Andersen, Johannes, Politiske partier og politisk magt i Danmark, Gyldendal.

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 13-15, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Boligministeriet, Erhvervsvirksomheder i sanerings- og byfornyelsesområder.

Boligministeriet, Byrdefordeling mellem stat og kommune i byfornyelsen.

Boligministeriet, Støtte til ejerboliger ved byfornyelse. Nogle modeller.

Boligministeriet, Alternativ boligfinansiering, Høringssvar.

Christensen, Erik, Arbejderpartiernes Faglige Politik i 1970'erne, Ålborg Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik, Samfundets organisation, serien Erhverv og Samfund, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1981.

Council of Europe, Recent Demographic Developments in the Member States of the Council of Europe, 1981.

Finansministeriet, Budgetdepartementet, Budgetoversigt 1982.

Eliasson G. og J. Södersten, (eds.), Business Taxation, Finance and Firm Behavior, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm, 1981.

Haue H., J. Olsen og J. Aarup-Kristensen, Det ny Danmark 1890-1980, Munksgaard.

Knudsen Herman, Disciplinering til lønarbejde, Ålborg Universitetsforlag.

Miljøministeriet, miljø, samfundsplanlægning, borgernes hverdag, Konferencerapport 1-3.

Nordisk Tidsskrift for International Ret, vol. 50 1981.

OECD, Economic Surveys, France og Australia, 1982.

Simonsen K., Temabog 1, Temaer og emner med hovedvægt på oldtiden, Munksgaards Historiesystem.

Simonsen K., Temabog 2, Temaer og emner med hovedvægt efter oldtiden, Munksgaards Historiesystem.

Simonsen K., Temabog 4, Temaer og emner med hovedvægt på vor tid, Munksgaards Historiesystem.

Skovmand, S., Historie 2, Danmarks historie fra 1500 tallet til landboreformerne, Munksgaards Historiesystem.

Wirtschaftswissenschaft nr. 10-12 1981.

Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, 1981 nr. 3.