

Man kan også blive for pedantisk, og det ville ærlig talt være synd, hvis ikke denne udgivelse kom til en større offentligheds kendskab. Værkets styrke er de grundige, men stadig oversigtlige og appetitlige artikler. Man får glimrende baggrundsstof om for eksempel dæmningskonflikten mellem Ungarn og Slovakiet (Gabcikovo-Nagymaros) og uhyggeligt god besked om "ethnic cleansing" og "detention camps" (i eks-Jugoslavien). Måske ligger bogens største styrke i, at emnet konflikter er angrebet på en meget bred, ja man kan roligt sige helt uigennemskuelig måde - hvordan havner en artikel om Aeroflot her? - men netop herved får man nye og tiltrængte vinkler på sin viden.

Således er der de obligate lande-artikler, men mere end det. Der er artikler om næsten hver og en af de ca. 150 etniske grupper, der alt i alt findes i den postkommunistiske verden i hele dens udstrækning - dog ikke sorbere. Nogle af de nye regionale samarbejdssystemer, såsom Sortehavssamarbejdet og ECO er med; sidstnævnte artikel er dog så kortfattet, at den er intetsigende. Der er glimrende artikler om den fjortende Russiske Armé (: "fredsbevarende styrke" i Transdnestrien/Moldova), om kosakker, troppetilbagetrækninger (:russiske), UNPROFOR osv. Ikke mindst artiklen om Rusland bør fremhæves på grund af sine kort og den kronologiske oversigt over Sovjetunionens sammenbrud samt de demografiske data. Som særlig konfliktvinkel oplyses man løbende om de væbnede styrkers størrelse og sammensætning - det er ikke så lidt af en regional *Military Balance 1993-94*, man får med i købet. Bagest findes en kort oversigt over videre litteratur samt stikordsregister. Derimod går man forgæves efter opslagsordet konflikt indeholdende analytisk-teoretisk stof, men det afhjælpes i nogen grad af bogens indledning, der gør sig nogle generelle overvejelser over konflikterne i den postkommunistiske verden. Alt i alt tør jeg godt anbefale bogen som en, der kan ruste journalister, statskundskabsstuderende og gymnasielærere samt områdespecialister til at være på højde med situationen, selv om det ikke er det definitive værk inden for sin genre.

Mette Skak
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, *Forvaltningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994, 714 s., kr. 775,00.

Når forvaltningen griber ind i borgernes forhold, er den underlagt et finmasket net af juridiske regler. I mere end et århundrede har det været kernen i forvaltningsretten at beskrive og udvikle disse regler. Grundtonen i forvaltningsretten er mistroen til øvrigheden. De forvaltningsretlige regler er først og fremmest et våben i hænderne på den borger, der befinder sig i en tvist med forvaltningen.

Man kan også blive for pedantisk, og det ville ærlig talt være synd, hvis ikke denne udgivelse kom til en større offentligheds kendskab. Værkets styrke er de grundige, men stadig oversigtlige og appetitlige artikler. Man får glimrende baggrundsstof om for eksempel dæmningskonflikten mellem Ungarn og Slovakiet (Gabcikovo-Nagymaros) og uhyggeligt god besked om "ethnic cleansing" og "detention camps" (i eks-Jugoslavien). Måske ligger bogens største styrke i, at emnet konflikter er angrebet på en meget bred, ja man kan roligt sige helt uigennemskuelig måde - hvordan havner en artikel om Aeroflot her? - men netop herved får man nye og tiltrængte vinkler på sin viden.

Således er der de obligate lande-artikler, men mere end det. Der er artikler om næsten hver og en af de ca. 150 etniske grupper, der alt i alt findes i den postkommunistiske verden i hele dens udstrækning - dog ikke sorbere. Nogle af de nye regionale samarbejdssystemer, såsom Sortehavssamarbejdet og ECO er med; sidstnævnte artikel er dog så kortfattet, at den er intetsigende. Der er glimrende artikler om den fjortende Russiske Armé (: "fredsbevarende styrke" i Transdnestrien/Moldova), om kosakker, troppetilbagetrækninger (:russiske), UNPROFOR osv. Ikke mindst artiklen om Rusland bør fremhæves på grund af sine kort og den kronologiske oversigt over Sovjetunionens sammenbrud samt de demografiske data. Som særlig konfliktvinkel oplyses man løbende om de væbnede styrkers størrelse og sammensætning - det er ikke så lidt af en regional *Military Balance 1993-94*, man får med i købet. Bagest findes en kort oversigt over videre litteratur samt stikordsregister. Derimod går man forgæves efter opslagsordet konflikt indeholdende analytisk-teoretisk stof, men det afhjælpes i nogen grad af bogens indledning, der gør sig nogle generelle overvejelser over konflikterne i den postkommunistiske verden. Alt i alt tør jeg godt anbefale bogen som en, der kan ruste journalister, statskundskabsstuderende og gymnasielærere samt områdespecialister til at være på højde med situationen, selv om det ikke er det definitive værk inden for sin genre.

Mette Skak
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, *Forvaltningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994, 714 s., kr. 775,00.

Når forvaltningen griber ind i borgernes forhold, er den underlagt et finmasket net af juridiske regler. I mere end et århundrede har det været kernen i forvaltningsretten at beskrive og udvikle disse regler. Grundtonen i forvaltningsretten er mistroen til øvrigheden. De forvaltningsretlige regler er først og fremmest et våben i hænderne på den borger, der befinder sig i en tvist med forvaltningen.

Som upartisk opmand i sådanne tvister har borgerne siden 1955 kunnet henvende sig til Folketingets Ombudsmand. Sammenlignet med domstolene har ombudsmanden fungeret som en nem, billig og hurtig prøvelsesmulighed for borgerne. Ombudsmandens væsentligste magtmiddel har været i den enkelte sag at udtale sin opfattelse og eventuelt i den forbindelse at fremkomme med kritik. I modsætning til de fleste domme har ombudsmandens udtalelser været udførligt begrundede og i det hele taget præget af en bestræbelse på at formulere grundlæggende principper for forvaltningens virksomhed. I kraft heraf har den enkelte afgørelse ofte kunnet tjene som en mere generel vejledning om forvaltningsretlige spørgsmål.

Den netop udkomne bog *Forvaltningsret* ligger i naturlig forlængelse af denne vejledningsfunktion. Bogen er skrevet af Folketingets Ombudsmand og tre medarbejdere fra ombudsmandsembedet og indeholder en fremstilling af dansk forvaltningsret i tæt tilknytning til den ombudsmandspraksis, der foreligger. Som det ellers ikke er set siden Poul Andersens *Forvaltningsrets* 5. udgave fra 1965, indeholder bogen en fremstilling af alle de emner, der traditionelt henregnes til den almindelige forvaltningsret: Reglerne om forvaltningsafgørelsernes indhold (hjemmelskravet og de uskrevne krav vedrørende magtfordrejning, proportionalitet, skøn under regel mv.), forvaltningsprocessen, forvaltningens personel og kontrollen med forvaltningen (domstolsprøvelse, ombudsmandens prøvelse og administrativ kontrol). Hertil kommer et afsnit om de almindelige kommunalretlige regler, herunder kommunalfuldmagten og tilsynet med kommunerne, samt et indledende afsnit om forvaltningsrettens grundbegreber. Det er selvsagt ikke muligt her at gå i dybden med bogens behandling af disse mange emner. Den begrænsede plads tillader alene nogle få, mere overordnede bemærkninger om bogen.

Det er bogens væsentlige styrke, at den i tilknytning til behandlingen af de enkelte emner knytter sig tæt til ombudsmandens praksis og giver sin læser et systematisk og meget velskrevet indblik i denne praksis. Man kan spørge, om denne styrke også er bogens svaghed. For er ombudsmandens praksis også udtryk for gældende ret? Spørgsmålet er nemmere at stille end at besvare.

Gammeltoft-Hansen definerer selv i bogens kapitel 1 om "Forvaltningsretten og dens kilder" retsregler som "alt, hvad der har normativ indflydelse på udfaldet af de retlige overvejelser" (p. 30). Uden større vanskelighed kan Gammeltoft-Hansen herefter seks sider senere fastslå, at ombudsmandspraksis er en retskilde, også i de tilfælde, hvor den baserer sig på, hvad der i ombudsmandspraksis formuleres som "god forvaltningsskik" (p. 36). Denne begrebsafgrænsning løser naturligvis ikke i sig selv det problem, der knytter sig til, hvilken vægt ombudsmandspraksis vil blive tillagt af domstolene i en prøvelsessag, hvad Gammeltoft-Hansen da heller ikke foregiver.

Det er karakteristisk for ombudsmandens prøvelse, at den i flere henseender rækker videre end domstolenes. Dels kan ombudsmanden tage stilling til spørgsmål, som kun vanskeligt vil kunne tænkes indbragt for domstolene - for eksempel spørgsmål om myndigheders langsommelighed og borger(u)venlighed. Dels kan ombudsmanden i sin prøvelse gå videre end domstolene i hen-

seende til opstilling af krav til forvaltningens virksomhed. På grundlag af begrebet "god forvaltningsskik" har ombudsmanden haft en væsentlig retsudviklende funktion, navnlig i henseende til de forvaltningsprocessuelle regler. Mange af de centrale regler i forvaltningsloven er således udtryk for en lovfæstelse af ombudsmandens forudgående praksis (som eksempel kan henvises til p. 338f., hvor der gives et meget udførligt og illustrerende billede af retsudviklingen for så vidt angår reglerne om partshøring). I bogens fremstilling af sagsbehandlingsreglerne understreges gentagne gange, at forvaltningsloven er en minimumslov, og at loven derfor ikke er til hinder for, at ombudsmanden udvikler vidererækkende principper for god forvaltningsskik, hvad der også er sket.

Også når det gælder prøvelsen af forvaltningsafgørelsernes indhold har ombudsmandens praksis været videregående end domstolenes. Det gælder for eksempel hans prøvelse af, om forvaltningen i forbindelse med sin skønsudøvelse har inddraget almene hensyn i overensstemmelse med de idealer, der ligger bag grundloven og landets internationale menneskeretlige forpligtelser, og det gælder (formentlig) hans prøvelse af, om forvaltningen har sat skøn under regel.

Det traditionelle begreb for gældende ret, som værende identisk med domstolenes (forventede) retsanvendelse, har altid voldt den offentlige ret kval, al den stund at antallet af domme har været og fortsat er temmelig beskedent. Forestillingen om retten som en enhed med domstolenes regelanvendelse som det samlende element har følgelig været forbundet med vanskeligheder. På baggrund heraf har der i dele af nyere offentligretlig teori været gjort meget ud af at påpege, at forskellige myndigheder anvender og fortolker retsregler forskelligt, og at begrebet "gældende ret" som normativt enhedsbegreb derfor bør erstattes af et begreb om "rettens polycentri". I betydelig grad synes denne teori at have forspist sig på det empiriske fænomen, at forskellige myndigheder rent faktisk inddrager og fortolker retskilderne forskelligt. Det er noget andet at hævde, at denne faktiske adfærd tillige ud fra en normativ juridisk betragtning er acceptabel.

Uden at nævne den polycentriske teori fastslår Gammeltoft-Hansen i bogens kapitel 1, at retskildespørgsmålet og regelanvendelsen principielt er af samme art, uanset hvilke instanser eller personer det drejer sig om (p. 30). For at blive i ovennævnte teoris sprogbrug kunne man sige, at netop ombudsmandens virksomhed er en væsentlig "monocentrisk" kraft i det offentligretlige retssystem. I kraft af ombudsmandskontrollen fastholdes den næsten uoverskuelige mangfoldighed af forvaltningsmyndigheder på respekten for de almindelige forvaltningsretlige regler og principper. Ombudsmandsinstitutionen bliver således den almindelige forvaltningsrets vogter par excellence. Når ombudsmandens kompetence inden længe bliver udvidet til at omfatte kommunernes virksomhed i sin helhed, vil embedets forvaltningsretlige sammenholdsfunktion yderligere blive styrket.

Også på denne baggrund må den foreliggende bog hilses velkommen. Det er ikke i *Forvaltningsret*, man finder en omfattende og kritisk diskussion af

ombudsmandens praksis, men bogen tilbyder sin læser et særdeles godt og velskrevet overblik over, hvad der set fra ombudsmandsinstitutionens synsvinkel er gældende forvaltningsret, uden dog - som det hedder i forordet - at embedet kan anses for "bundet af enhver stillingtagen til retlige spørgsmål i fremstillingen".

Jens Peter Christensen
Juridisk Institut
Aarhus Universitet

Peter Duelund, *Hvor står vi nu?*, Rapport nr. 1, Århus: Forlaget Klim, 1994, 111 s., kr. 150,00.

Claus Bøje og Henning Eichberg, *Idrættens tredje vej. Om idrætten i kulturpolitikken*, Rapport nr. 2, Århus: Forlaget Klim, 1994, 275 s. + Bilag A, B, C og Register (i alt 38 s.), kr. 295,00.

Peter Schønning, *Ophavsretten mellom kulturpolitikk og handelspolitikk*, Rapport nr. 3, Århus: Forlaget Klim, 129 s. + Bilag: Forslag til Lov om ophavsret, kr. 185,00.

Torben Pilegaard Jensen og Mogens Nygaard Christoffersen, *Kultur og arbeidsliv*, Rapport nr. 4, Århus: Forlaget Klim, 1994, 96 s., kr. 150,00.

Jan W. Hansen, Gøsta Knudsen, Nils-Ole Lund, Erik Nygaard, Marius Lyhne-Knudsen, *Dansk Arkitektur. Vilkår, muligheter og utfordringer*, Rapport nr. 5, Århus: Forlaget Klim, 128 s., kr. 175,00.

Peter Duelund, *Kunstens vilkår. Om de kulturpolitiske tendenser i Danmark og Europa*, København: Akademisk Forlag 1994, 299 s. + Litteratur og Stikordregister (i alt 20 s.), kr. 298,00.

Seks bøker om kulturpolitiske spørsmål: Fem rapporter og én bok. Rapportene er utgitt i forbindelse med en utredning som Nordisk Kultur Institut i København har gjennomført på oppdrag fra Kulturministeriet i Danmark. Utredningen avsluttes til høsten, da de siste 11 rapportene kommer. Med dette må danskene være iferd med å overta svenskens ry for å lage store og omfattende utredninger. I tillegg har så utredningens leder, Peter Duelund, skrevet en bok som ser på dansk kulturpolitikk i et europeisk perspektiv. La det derfor med én gang være sagt at dette er et imponerende arbeide som, når det er avsluttet, vil være en gullgrube for kunnskap om kulturlivet i Danmark. Jeg vil konsentrere anmeldelsen om noen prinsipielle sider ved utredningen som helhet, og se på hvordan de enkelte rapportene passer inn. De enkelte rapportene står på egne ben, og fortjener noen få kommentarer hver. Til slutt vurderer jeg Duelunds bok om kunstens vilkår - med de tildelte antall sider, dessverre altfor kort.

Hvorfor lages det offentlige utredninger? Årsaken kan være at politikerne vet for lite om et saksområde, at en krise nødvendiggjør en redegjørelse om