

men de er der, og nettopp fordi de er mindre klare og mer diffuse er det enda viktigere å være forberedt.

Det vil si at vi til stadighet må tenke politisk, og være politiske.

tidsskrift for universitets- og forskningspolitikk

nordisk forum

NORDISK FORUM 16 (udkommer februar 1978)

"Materialistisk videnskabskritik".

Temanummeret koncentrerer sig om nationalekonomien, operationsanalysen og systemteorien samt sociologien og søger i forhold til disse felter at vise sammenhængen mellem teoretiske positioner og udviklingstendenser og deres mulige anvendelse indenfor bestemte sektorer i det borgerlige samfunds reproduktion.

NORDISK FORUM 15 (udkommer december 1977)

"Energiforbrug, energiforskning og kernekraftskritik i Norden". Den voldsomme udvikling af produktivkræfterne under kapitalismen stille krav om billige og store energimængder.

Uden en stabil tilvækst i energiforsyningen vil den kapitalistiske produktionsmåde opleve dybtgående kriser. Energispørgsmålet må altså "løses" for at undgå sammenbrud i økonomien og produktionsmåden.

NORDISK FORUM 14

"Massekommunikation, forskning og politik".

Massemediernes øgede betydning for den kapitalistiske interventionsstat medfører ikke bare spontane behov for viden om disse mediers samfundsmæssige funktioner. Den befordre også et voksende behov for statens side for forskning som kan oparbejde viden som et beslutningsgrundlag for politisk og administrativ styring af massemediernes.

NORDISK FORUM 13

"Humaniora i krise".

Hvad er det for en krise? Hvad er dens baggrund og hvilke udtryksformer har den? Disse spørgsmål rejses i dette temanummer, der er et forsøg på at give en situationsbeskrivelse af den humanistiske videnskabs stilling i Norden, og de senere års udvikling analyseres kritisk.

ROSKILDE UNIVERSITETSFORLAG

Narbjørgvej, 4000 Roskilde
Giro 3215411 tlf. 03-367219

abonnement nr. 13-16 72,00 kr.
løssalg 20,00 kr.

AKTUEL KOMMENTAR

Berufsverbot i forfatningsretlig belysning¹

Peter Germer

I.

Berufsverbot er ikke en speciel vesttysk opfindelse. I USA har man haft lignende problemer, navnlig i tiden efter 2. Verdenskrig. I forfatningsretlig henseende er der imidlertid den afgørende forskel mellem Vesttyskland og USA, at den amerikanske forbundshøjesteret har fastslået, at berufsverbot, som iværksættes på grundlag af partipolitiske tilhørsforhold, er i strid med forbundsforfatningens ytringsfriheds- og foreningsfrihedsgarantier.² De lovbestemmelser, som den amerikanske forbundshøjesteret har tilsidesat, frembyder mange lighedspunkter med de bestemmelser om berufsverbot, som findes i Vesttyskland i dag.

I en sag fra 1961³ underkendte forbundshøjesteretten en lovbestemmelse, der foreskrev, at alle offentligt ansatte i Florida skulle afgive edserklæring om, at de ikke på nogen måde havde støttet det kommunistiske parti. Loven præciserede ikke nærmere, hvilke former for støtte til det kommunistiske parti der kunne komme på tale, og forbundshøjesteretten fandt derfor, at lovbestemmelsen om edserklæring var så vag og ubestemt, at den var i strid med fundamentale retsstatsprincipper. Forbundshøjesteretten fremhævede, at man måtte stille særlig strenge krav i retning af præcise formuleringer, når det drejede sig om forskrifter, der berørte de politiske frihedsrettigheder, og den omhandlede lovbestemmelse opfyldte ikke disse krav, idet den efter forbundshøjesterettens mening fuldstændig manglede kriterier, der kunne undergives en objektiv bedømmelse.

1 Foredrag holdt på landskonferencen mod berufsverbot, den 1. oktober 1977.

2 En mere udførlig gennemgang af amerikansk og vesttysk retspraksis findes i bogen *Berufsverbot - set fra Danmark*, Suenson Forlag, 1976, s. 22-37.

3 *Cramp v. Board of Public Instruction*, 368 U.S. 278.

I en sag fra 1966⁴ underkendte forbundshøjesteretten en lov fra Arizona, der krævede, at alle offentligt ansatte skulle aflægge en loyalitetsed, som indebar, at de ikke kunne være medlemmer af det kommunistiske parti eller, som det hed, »nogen anden organisation der havde som et af sine formål at omstyrte regeringen eller andre politiske institutioner i Arizona med magt«. Forbundshøjesteretten fastslog, at loven var en trussel mod den forfatningssikrede foreningsfrihed, idet loyalitetseden var for vidtrækkende og for ubestemt. Det blev fremhævet i dommen, at medlem skab af en organisation med både lovlige og ulovlige formål ikke i sig selv kunne danne grundlag for indgreb. De, der tilsluttede sig en organisation men ikke accepterede organisationens ulovlige formål og ikke deltog i organisationens ulovlige handlinger, frembød ikke nogen trussel, hverken som borgere eller som embedsmænd.

I en sag fra 1967,⁵ der drejede sig om berufsverbot på et statsuniversitet, underkendte forbundshøjesteretten et kompliceret sæt af regler, som staten New York anvendte over for »statsfjendtlige« universitetslærere, skolelærere og andre med tilknytning til det statslige undervisningssystem. Der var bl. a. tale om regler, der foreskrev, at man ikke kunne opnå ansættelse eller fortsat være ansat i nogen form for statslig tjeneste, hvis man fremsatte udtalelser eller udbredte skrifter, som anbefalede, docerede eller belærte om nødvendigheden af voldelig omstyrtelse af regeringen eller andre politiske institutioner. Disse bestemmelser kunne efter deres formulering dække ikke blot direkte opfordringer men også abstrakt anbefaling af ulovlige handlinger, og de var derfor efter flertallets opfattelse for vidtrækkende. Forbundshøjesteretten påpegede, at der var etableret en indviklet administrativ procedure vedrørende afgørelser om berufsverbot, og dette, i forbindelse med usikkerheden om rækkevidden af de forskellige forbud, skabte en særdeles effektiv afskrækkelsesvirkning, idet forsigtige lærere ville holde sig langt væk fra ytringer og handlinger, som kunne true deres tilværelse ved at bringe dem ind under den indviklede administrative procedure. De vage formuleringer vedrørende oprørske udtalelser og anbefaling af ulovligheder var derfor i strid med de forfatningssikrede politiske frihedsrettigheder.

II.

Den vesttyske forbundsforfatningsdomstol har grebet tingene ganske anderledes an. I den grundlæggende dom, som blev afsagt den 22. maj 1975,⁶ blev det fastslået, at bestemmelser, der foreskrev, at man kunne blive

⁴ *Elfbrandt v. Russell*, 384 U.S. 11.

⁵ *Keyishian v. Board of Regents*, 385 U.S. 589.

⁶ *BVerfGE*, bd. 39, s. 334-391.

ansat som tjenestemand, hvis man til enhver tid ville gå ind for, at »den frie demokratiske grundordning« ikke var i strid med Bonnforfatningen. Forbundsforfatningsdomstolens flertal fremsatte i denne forbindelse en række udtalelser, der gik stik imod de vurderinger, som den amerikanske forbundshøjesteret anlagde i tresserne.

Det forfatningsretlige grundlag for anvendelsen af berufsverbot fandt forbundsforfatningsdomstolens flertal i Bonnforfatningens artikel 33, stk. 5, der siger, at reglerne for offentlig tjeneste skal fastsættes under hensyntagen til de nedarvede tjenestemandsretlige grundsætninger. En af disse grundsætninger var ifølge flertallet, at tjenestemænd var underkastet en troskabspligt. Flertallet fremhævede, at det ikke var nødvendigt at foretage en endegyldig fastlæggelse af troskabspligtens indhold i alle henseender, idet det var tilstrækkeligt at påpege, at den politiske troskabspligt stod i centrum af tjenestemændenes troskabspligt. Den politiske troskabspligt fordrede ikke blot en formelt korrekt holdning over for stat og forfatning, men indebar at tjenestemanden entydigt skulle distancere sig fra grupper og bestræbelser, der kunne siges at angribe, bekæmpe eller forhåne staten, de forfatningsmæssige organer og den gældende forfatningsordning. Det måtte forventes af tjenestemænd, at de anerkendte staten og dens forfatning som en høj, positiv værdi, som det lønnede sig at gå ind for.

Når troskabspligten betød, at allerede ansatte tjenestemænd kun var egnede til at bestride deres stilling, såfremt de frembød garanti for, at de til enhver tid var parat til at gå aktivt ind for den frie demokratiske grundordning, måtte det efter flertallets opfattelse også være en følge af troskabspligten, at ansøgere til tjenestemandstillinger kun kunne ansættes, hvis de frembød tilsvarende garantier, og ansættelsesmyndighederne var derfor retligt forpligtede til at foretage en efterprøvelse af ansøgerens personlighed. Ansættelsesmyndigheden måtte danne sig sin opfattelse ud fra et skøn over ansøgerens personlighed baseret på en vurdering af en flerhed af elementer, såsom ytringer, deltagelse i demonstrationer, politiske aktiviteter, og medlemskab af forskellige grupper, foreninger eller politiske partier. Ansættelsesmyndighedens skøn kunne ofte bero på et personligt indtryk, dannet på grundlag af ansøgerens fremmøde for ansættelsesmyndigheden. Flertallet fremhævede, at den adfærd, som var af betydning for bedømmelsen af en ansøgers personlighed, bl. a. kunne bestå i tilhørsforhold til et politisk parti, som forfulgte forfatningsfjendtlige formål, og det blev i den forbindelse anført, at et parti, der i sit program proklamerede proletariatets diktatur eller gik ind for at omstyrte den forfatningsmæssige ordning med magt, var forfatningsstridigt.

De principper, som forbundsforfatningsdomstolens flertal udledte af troskabspligten, skulle gælde for alle former for tjenestemandsansættelser, og flertallet understregede, at man ikke kunne skelne mellem forskellige offentlige funktioner, idet man ikke blot måtte se på, om tjenestemandens »forfatningsfjendtlighed« kunne få uheldig indflydelse på udførelsen af hans arbejdsopgaver, men også måtte tage i betragtning at der kunne

være en nærliggende mulighed for, at tjenestemanden med sin »forfatningsfjendtlige« politiske overbevisning kunne påvirke sine omgivelser, sine medarbejdere, sit tjenestested. Flertallet bemærkede i øvrigt, at også andre offentligt ansatte end tjenestemænd var underkastet en loyalitetspligt, således at det ikke var dem tilladt at angribe staten og dens forfatningsordning.

Hvis man sammenholder disse udtalelser med de synspunkter, som kom til udtryk i den amerikanske forbundshøjesterets domme fra tresserne, træder forskellen i grundholdning til politisk frihed tydeligt frem. Flertallet af dommerne i den vesttyske forbundsforfatningsdomstol tillader vage og ubestemte regler, der fuldstændig mangler kriterier, som kan undergives en objektiv bedømmelse; de går ind for, at medlemskab af et politisk parti, der proklamerer proletariatets diktatur, skal tages med i betragtning ved afgørelser af, om en ansøger til en tjenestemandsstilling skal nægtes ansættelse, og de accepterer en administrativ ansættelsesprocedure, der rummer en betydelig afskrækkelsesvirkning, som skaber en forvridning af den politiske meningsdannelse, idet mange af de mennesker, der ønsker at blive ansat under det offentlige, for en sikkerheds skyld holder sig langt væk fra kontroversielle standpunkter. Sådanne forhold ville den amerikanske forbundshøjesteret ikke tolerere.

Der er en forskel mellem Bonnforfatningen og den amerikanske forbundsforfatning, idet der i Bonnforfatningen findes en række klare tilkendegivelser om at »den frie demokratiske grundordning« skal beskyttes. Det ville imidlertid være nærliggende at fortolke disse tilkendegivelser således, at de kun tog sigte på nazistiske tendenser.⁷ I den henseende er den historiske lære i Vesttyskland entydig, og en sådan fortolkning ville derfor være både juridisk og moralsk forsvarlig.

At den vesttyske forbundsforfatningsdomstol ikke var forfatningsretligt afskåret fra at anlægge samme vurdering som den amerikanske forbundshøjesteret, fremgår af den omstændighed, at en af forbundsforfatningsdomstolens dommere, professor Hans Rupp, i sin dissens fremsatte synspunkter, der nøje svarede til de amerikanske retsprincipper, som blev fastslået i tresserne.⁸ Hans Rupp var af den opfattelse, at flertallets synspunkter var i strid med Bonnforfatningens artikel 21, der siger, at der skal være frihed til at danne politiske partier; politiske partier der frembyder fare for den frie demokratiske grundordning er forfatningsstridige, men forbundsforfatningsdomstolen er enekompetent til at afgøre sådanne spørgsmål om forfatningsstridighed. Hans Rupp fremhævede, at så længe et politisk parti ikke var forbudt ved dom afsagt af forbundsforfatnings-

⁷ Jfr. herved Gerhard Stuby, *Bemerkungen zum verfassungsrechtlichen Begriff »freiheitliche demokratische Grundordnung«*, i *Der Kampf um das Grundgesetz*, Frankfurt a.M., 1977, s. 114-132.

⁸ Se *BVerfGE*, bd. 39, s. 378-385.

domstolen, måtte det ifølge artikel 21 stå enhver frit at tilslutte sig partiet, og det betød, at tilhørsforholdet til partiet skulle lades ude af betragtning ved bedømmelsen af ansøgere til tjenestemandsstillinger. Den forfatningsretlige garanti for politiske partier måtte indebære, at der var frihed for partierne til at have medlemmer og til at hverve medlemmer, og derfor kunne medlemskab af et politisk parti, der ikke var erklæret forfatningsstridigt af forbundsforfatningsdomstolen, hverken alene eller i forbindelse med andre omstændigheder, danne grundlag for at nægte at ansætte en ansøger til en tjenestemandsstilling.

Forbundsforfatningsdomstolens flertal havde ingen anfægtelser af denne art. Flertallet leverede en domsbegrundelse, som nu og i fremtiden vil kunne tjene som et effektivt redskab for politisk undertrykkelse.

III.

Her i landet har to juridiske professorer udtalt, at den danske grundlov ikke er til hinder for indførelse af berufsverbot.

I en radioudsendelse den 15. september 1976 udtalte professor Alf Ross, at et berufsverbot kunne blive nødvendigt i et demokratisk samfund, hvis der er grupper inden for dette samfund, som er modstandere af den demokratiske styreform. I et interview i *Information* to dage senere blev Alf Ross spurgt, om det ville kræve en grundlovsændring »at søge sit forbillede i Vesttyskland«. Dette spørgsmål besvarede Alf Ross benægtende, og da han videre blev spurgt, om det ikke ville være i strid med grundlovens § 74 der siger, at alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov, svarede han, at denne bestemmelse kun opstillede en programmatisk fordring, men ikke havde noget reelt indhold. Og i en kronik i *Berlingske Tidende* den 24. september 1976 skrev Alf Ross, at det forekom ham indlysende, at den demokratiske stat må søge sine funktioner udøvet gennem tjenere, der er loyale over for dens grundlæggende principper.

Professor Bent Christensen udtalte i en kronik i *Berlingske Tidende* den 5. december 1976, at bestemmelsen om erhvervsfrihed i grundlovens § 74 tog sigte på laugsvæsenets ophævelse, og dette mål blev nået ved næringsloven af 1857, således at bestemmelsen måtte betragtes som en løfteparagraf, der blev indfriet for mere end 100 år siden. Bent Christensen fandt, at der skulle træffes bestemmelse om berufsverbot ud fra en saglig og rationel bedømmelse, herunder en etisk bedømmelse, af konsekvenserne af et sådant forbud og ikke på grundlag af grundlovens § 74.

Det er korrekt, at bestemmelsen om erhvervsfriheden i grundlovens § 74 stort set er uden reelt juridisk indhold. Bestemmelsen taler om det almene vel, og vi ved fra en række højesteretsdomme om ejendomsrettens beskyttelse, at domstolene ikke vil efterprøve lovgivningsmagts vurdering af

hvad almenvellet kræver.⁹ Men dette er ikke ensbetydende med, at indførelse af berufsverbot er foreneligt med grundloven. Den danske grundlov indeholder forskellige bestemmelser om politisk frihed: § 31 taler om ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne, og §§ 77, 78 og 79 garanterer ytrings-, forenings- og forsamlingsfriheden. Disse bestemmelser er til hinder for, at der her i landet indføres berufsverbot efter vesttysk mønster.

Erfaringerne fra Vesttyskland og USA har vist, at fortolkningen af de forfatningsretlige garantier for politisk frihed afhænger af juristernes grundholdning. Det er derfor vigtigt, at danske jurister fastholder den rigtige grundholdning, således at der ikke kan rejses tvivl om, at selv om grundlovens bestemmelse om erhvervsfrihed i det store og hele er uden reel betydning, vil berufsverbot være grundlovsstridigt, idet det vil krænke bestemmelserne om politisk frihed. Hvis en offentlig myndighed afskediger en embedsmand eller nægter at ansætte en ansøger på grund af hans meningstilkendegivelser om politiske spørgsmål, er det en krænkelse af ytringsfriheden; hvis der lægges vægt på hans medlemskab af politiske grupper eller partier, er det en krænkelse af foreningsfriheden, og hvis det undersøges, om han har deltaget i demonstrationer, er det en krænkelse af forsamlingsfriheden. I alle tilfælde vil den afskrækkelsesvirkning, som er forbundet med berufsverbot, medføre en forvridning af den politiske meningsdannelse, og dette er i strid med grundsætningen om ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.

⁹ Se Max Sorensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg., 1973, s. 301-302.

Inskrænkning av demokratiska grundrättigheter i Finland

Ett konkret exempel

Tapio Vanamo

Polismyndigheterna i Helsingfors stad började under slutet av år 1976 och början av år 1977 kräva ett särskilt försäljningstillstånd av personer som sålde vissa politiska vänsterpublikationer på samma platser som förr, nämligen allmänna områden, gator och torg. Härav har senare utvecklats en administrativ process, genom vilken myndigheterna strävar att förhindra icke-yrkemässig försäljning av politiska publikationer på offentliga platser. Dyliga administrativa åtgärder har numera spritt sig till andra städer, som alltså följt Helsingfors' exempel. Denna »nytolkning» ansluter sig utan tvekan till vissa händelser ungefär ett år tidigare. Då försökte man genom att vidta förändringar i städernas allmänna ordningsföreskrifter förhindra bl. a. politiskt arbete från dörr till dörr. Detta försök misslyckades, men det nya försöket att begränsa medborgarnas grundrättigheter har redan stadfäst av de lägre förvaltningsrättsliga myndigheterna.

Magistraten i Helsingfors stad har som första instans behandlat »försäljningsförbuds-fallet». Magistraten har den 20 januari och den 19 maj 1977 gjort följande beslut i dessa straffmål:

»Magistraten har prövat frågan och finner utrett, att de åtalade ... i denna stad ... har idkat försäljning av tryckalster utan tillstånd. Av denna orsak och eftersom försäljning av tryckalster bör anses ske i förtjänstsyfte oberoende av om man erlägger försäljarna av lösnnummer ersättning, finner magistraten riktigt med hänsyn till att detta mål inte angår tryckfriheten ... med stöd av Helsingfors stads allmänna ordningsstadga 24 och 106 §§ ådöma ... böter för denna handling ...»

(övers. T.V.)

Över magistratens beslut anfördes besvär till länsrätten, som redan har fällt sina första domar. Länsrätten har stadfäst magistratens beslut. Härefter kommer försäljningsförbudsfallen att behandlas i Högsta förvaltningsdomstolen.