

## Noter

1. Det vil komme for vidt at komme med fyldstgørende citater, der belyser disse holdninger, i denne sammenhæng. Men der kan henvises til SFs nye program og Gert Petersens bog »Socialismens »nødvendighed«. Fra det revolutionære venstres organisationer kan der peges på Bent Moos' lange strategiske oplæg »Vejen til Socialisme« i tidsskriftet af samme navn og f.eks. Klavs Birkholms udtalelser i interviewet om demokrati og socialisme i VS-Bulletin nr. 204, november 1980. I det følgende argumenteres der ikke mod holdningerne specielt i disse 4 skrifter, men de udgør hver især dele af den strømning artiklen kritiserer. Det ændrer ikke på, at der er adskillige indbyrdes divergenser mellem dem.
2. Lenin, Proletarian revolution and the renegade Kautsky, coll. works 28, s. 242.
3. Perry Andersen, Passages from antiquity to feudalism, s. 38 Den følgende fremstilling bygger på Anderson.
4. ibid. s. 40.
5. Hobsbawm, Revolusjon i Europa 1789-1848 I, s. 78.
6. Der henvises til synspunkter som Preben Wilhelm fremlagde i Information i sommeren 80 - og som blev fremlagt til VSs kongres i nov. 80 af 16 VSere bl.a. med flg. formulering: »Vi vender os mod indskrænkninger af de demokratiske rettigheder - uanset hvem disse indskrænkninger rammer, og uanset i hvilke samfund de forekommer. Vi er imod enhver form for berufsverbot, imod hemmelige registrering, imod dødsstraf, imod udlevering af politiske flygtninge.« At være absolut og uindskrænket imod udlevering af politiske flygtninge har selvfølgelig kun mening, hvis man omvendt lige så absolut og uindskrænket er for asyl til dem - også når det er dybt reaktionære folkemordere.
7. Engels, Om autoritet, Marx/Engels Udvalgte Skrifter I. s. 636.
8. Rosa Luxemburg, Om nationalforsamlingen, Skrifter i Utvalg II, s. 49.
9. Marx, Borgerkrigen i Frankrig, MEUS I, s. 515-16.
10. Lenin, To slags taktik for socialdemokratiet i den demokratiske revolution, Udvalgte skrifter 4, s. 128.

## Retten og den repressive, planlæggende stat

Af Tim Knudsen

### 1. Om ret og planlægning i historisk perspektiv:

RETFÆRD nr. 12 havde 3 artikler indenfor temaet »Retten og planlægningen«. Der var i disse artikler mange skarpsindige og interessante iagttagelser. Ikke mindst om offentlighedsbestemmelsernes klasse-mæssige skævhed og om visse planers a-retlige karakter, der afspejler denne planlægnings karakter af myndighedernes interne arbejdsredskab, som ikke giver de berørte »borgere« (læs: de dominerede klasser og lag) grundlag for forudberøgnelighed og tryghed. Alligevel synes jeg, at RETFÆRD som marxistisk tidsskrift mangler at have sat den statslige planlægnings udvikling og de dermed følgende problemer for den borgerlige retsstat i et lidt større historisk og teoretisk perspektiv.

Først ved at se på, hvorfor der har udviklet sig et funktionskrav til staten om planlægning og hvilke modsigelser disse krav skaber i forhold til statens struktur, funktionsmåde og legitimeringsgrundlag, kan man - tror jeg - til fulde forstå det rettens forfald og det borgerlige demokratis juridisk-bureaukratiske strukturs vigen for en repressiv, korporativistisk, økonomistisk - teknokratisk udvikling, som er et ledsagefænomen til interventionsstatens historie.

Naturligvis ville det være halsløs gerning at forsøge at komme til bunds med denne historiske bevægelse indenfor en tidsskriftsartikels rammer. Men skitsevist forsøger jeg i det følgende at ridse nogle hovedtræk op.

### 2. Kravet om statslig planlægning:

Planlægningens udvikling, former og indhold varierer i de enkelte lande med deres historiske og geografiske særtræk, klassestrukturer og placering på verdensmarkedet, men generelt kan interventionsstatens planlægningsudvikling ses i lyset af nogle vinkler, som i det følgende skal

opridses. Historisk er disse forklaringslementer til den statslige planlægnings opkomst sammenfiltrede og planlægningspresset er formidlet til politisk gennemførelse gennem komplicerede processer, som knap vil blive berørt. Men analytisk kan følgende punkter udskilles til belysning af den kraft, som planlægningsnødvendigheden presser sig på med:

### 2.1. Produktivkræfternes tiltagende samfundsmæssiggørelse:

Den kapitalistiske udvikling er karakteriseret ved en øget teknisk samfundsmæssiggørelse af produktionen. Herved kan forstås, at den totale produktionsproces kompliceres ved at være sammensat af flere og flere delelementer i øget gensidig afhængighed. Det gælder såvel indenfor den enkelte bedrift som på samfundsplan som helhed.

Den øgede gensidige afhængighed gør såvel de enkelte delelementer som hele den samlede økonomiske proces mere sårbar overfor delelementers svigt og udebliven (f.x. som følge af manglende profitabilitet), ligesom det øger betydningen af den samlede reproduktions sammenbindende elementer - infrastrukturen.

### 2.2. Krisetendensen og de særligt sårbare områder:

I løbet af kapitalakkumulationens historie øges risikoen for, at der opstår områder, der er uprofitable eller utilstrækkeligt profitable for privatkapitalistisk drift. For på den ene side øges de enkelte elementers stoflige betydning for hele økonomien; på den anden side betyder den voksende ophobning af kapital en belastning for den fortsatte kapitalakkumulation. Jo mere allerede akkumuleret kapital, jo større krav om profit. Og disse krav bliver sværere at honorere, fordi den kapitalistiske produktion selv skaber sig sine egne skranker, herunder først og fremmest arbejderklassens modstand mod udbytning<sup>1</sup>. Således opstår der flere og flere nødvendige områder for den samlede akkumulation, som ikke vil kunne gøres til genstand for privatkapitalistisk drift. Disse områder kan især være karakteriseret ved følgende træk:

For det *første* af særlig lang omslagstid for kapitalen.

For det *andet* særligt store samlede udlæg af kapital.

For det *tredje* en særlig teknisk natur, der gør dem vanskelige at forbeholde for en enkelt kapitals drift. (F.x. dele af infrastrukturen).

### 2.3. Virksomhedsplanlægningens udvikling:

For de enkelte virksomheder - især den storindustrielle - har der historisk vist sig en langsigtet tendens til, at en stadig større del af det samlede kapitaludlæg går til maskiner, bygninger m.m. Hermed ændres det samlede omkostningsbillede. Den såkaldt faste kapital får en stigende

betydning. Hermed får virksomhederne flere omkostninger, der *ikke* varierer med produktionens og afsætningens omfang, idet disse omkostninger udlægges på et tidligere tidspunkt. Det er derfor blevet af stigende betydning, at de faste kapitaludlæg følges op af en planmæssig produktion og afsætning. Men hermed øges også virksomhedens afhængighed af et stabilt økonomisk, socialt og politisk ydre miljø.

Endvidere er forsknings-, forberedelses- og planlægningsfasen i moderne industriel produktion blevet længere, hvilket yderligere forstærker afhængigheden af langsigtet stabilitet og forudberegnelighed.

### 2.4. Arbejderklassens kamp:

Har borgerskabet ikke selvstændigt kunnet formidle den statslige intervention til politisk gennemførelse- og intern konkurrence og fraktionsskamp kan virke hindrende herfor - så har arbejderklassens historiske kampe for bedre levevilkår virket befordrende på udviklingen af statsinterventionismens »overall-management« af arbejdskraftens reproduktion og kontrol med de dominerede klasser og lag<sup>2</sup>.

### 2.5. Klemmen om skattestaten:

De allerede nævnte momenter har slået sig sammen med de stadig større indhug i naturressourcerne og den intensiverede verdensmarkedskonkurrence om et øget pres mod staten, som har givet sig udslag i den velkendt øgede statsintervention. Det er nok vigtigt her at mærke sig for forståelsen af megen statslig planlægnings karakter og problemer, at det *umiddelbart* er politisk nemmest at sprede statsinterventionerne på må og få, efterhånden som kriser og problemer viser sig at gøres til genstand for politiske tematiseringer af forskellige grupper. Men i længden vil det jo føre - og har ofte ført - til planløs og *fordyrende* spredning af infrastruktur, uddannelse m.m. og det vil også på en lang række områder føre til en stadig længere tidsafstand mellem problemernes manifestation og deres statslige afhjælpning. Netop uddannelse, infrastruktur og forskning giver eksempler på det. Og på naturressourceområdet kan skaderne være ubødelige.

Problemerkernes tiltagende hårdnakkethed og skattekriser bliver således nogle vigtige løftestænger for en statslig planlægning. Men som nævnt er det politisk vanskeligere at foretage en langsigtet *opgaveplanlægning*. Til denne vanskelighed føjer sig en lang række andre problemer med at planlægge, problemer der fremtræder som prognosticeringsproblemer og interne statslige stridigheder. Den statslige planlægning bliver derfor langt mere udgifts- end opgaveplanlægning, som en tysk forsker træffende har sagt det<sup>3</sup>. *Finansplanlægning* lægger sig om et korset om hele den offentlige sektor.

### 3. De statslige strukturproblemer:

Tidligere tiders mindre aktive stat var gearret til *regulering* af rammerne for den kapitalistiske produktion. Statsindgreb opstod på baggrund af politiske stridigheder og krav, som igen havde deres baggrund i kriser og konflikter mellem klasserne. De politiske partier fungerede som de politiske kravts transmissionsmedier fra klasse modsætninger til parlaments- og bureaukratikævl. Parlamentet fik en central rolle som legitimator af den politiske beslutningsproces ved at fremtræde som et udtryk for »folkevilljen«.

Administrationen fungerede som en bureaukratisk, hierarkisk »maskine« tilsyneladende underordnet de politiske beslutningstagers vilje. Den var formet til deducerende detailbearbejdning efter enkelt sagsbehandlingsmønster af de politiske beslutninger, som fremstod i lovform og som ofte kunne være ganske detaljerede, men som sjældent havde en konsistent policy-karakter. Den *gode* politik var den man gennem politisk tovtrækning kunne »kludre sig til« Den var netop god, fordi man til sidst enedes. Kompromisset var »folkestyrets« essens.

Staten forvaltede hovedsageligt allerede eksisterende ressourcer i samfundet. Skatter blev inddrevet og anvendt til drift, anlæg og omfordelinger af indkomster. Den selvstændige *skabende* statslige indsats var undtagelsen.

Planlægning stiller imidlertid nye krav til staten. Det bliver nødvendigt med en aktivt foregribende og mere målrettet indsats. Samlede policies kommer på dagsordenen. Staten kan ikke længere lægge hovedvægten på at allokere ressourcer skabt i den private sektor, staten må i stigende grad bidrage med input i den samlede reproduktionsproces, det være sig arbejdskraftkvalifikationer, erhvervsstruktur gennem strukturpolitik, funktionelle infrastrukturer eller bystrukturer. Skattestaten klemmes politisk til at minimere omkostningerne ved disse præstationer gennem en ramme af finansplanlægning.

Disse krav til staten konflikter imidlertid med statens overleverede struktur. Hvor velegnet parlamentet end kan være som forum for stedfortrædende symbolsk konfliktformidling, så er det dog ikke egnet til at fastlægge langsigtede mål for planlægningen. De fundamentale modsætninger, der nok holdes latente men ikke løses i den traditionelle laven kompromisser, den intense offentlige opmærksomhed og det parlamentariske systems indbyggede tvang til kortfristet succés er nogle af de indlysende grunde. Det af politologer overalt konstaterede »parlamentariske forfald« kan henføres til planlægningsudviklingen i formentlig langt højere grad end disse politologer traditionelt gør<sup>4</sup>.

Med parlamentets svækkelse i forhold til regering og administration følger også en svækkelse af lovgivningen i forhold til den efterfølgende administrative udmøntning af lovgivningen i cirkulærer m.m. Og der følger en svækkelse af overvågningen af det borgerlige demokratis værdier. Supplerende fremtræder i stigende grad en korporativistisk beslutningsstruktur, der sikrer en langt mere diskret beslutningsproces og en effektivere kontrol med arbejderklassen. De politiske partiers funktion ændres til i stigende grad at være masseintegrerende i forhold til allerede truffne beslutninger.- Den traditionelle bureaukratiske forvaltning med sit stærkt profilerede hierarki, sin strenge og systematiske interne kontrol, sin envejskommunikation og fastlåste arbejdsdeling kvæler - som for længst påvist af organisationssociologer - aktivt innoverende kreativitet. Netop de egenskaber som er nødvendige ved planlægning. Den planlæggende forvaltning må fremme kreativitet og engagement. Den forudsætter aktiv problemsøgning og -løsning og flexibel arbejdsdeling med rum for nyskabelse. Den kræver langt hurtigere og mere gensidige informationsstrømme. Den forudsætter projekt- og arbejdsgrupper. I de mere ekstreme tilfælde struktureres arbejdsdelingen ad hoc og ændres bestandig. Koordineringskravet medfører øget horisontal Kooperation. Den planlæggende del af forvaltningen må decentraliseres internt i sammenligning med den bureaukratisk, strengt hierarkiske.

Finansplanlægningens dominans medfører en fremadskridende dominans til finansplanlæggende og andre »økonomiske« statsorganer. På bekostning af jurister, der passede til den traditionelle regeladministrerende forvaltning, strømmer økonomer og andre teknokrater til administrationen.

### 4. Kontrolproblemet i den planlæggende forvaltning:

I den traditionelle juristdominerede forvaltning blev de underordnede handlinger kontrolleret af de overordnede, *dels* med henblik på om handlingerne og afgørelserne var korrekte, *dels* med henblik på om der blev udført et tilfredsstillende kvantum arbejde.

Den planlæggende forvaltning kan ikke kontrolleres for om den handler *korrekt*, da der ikke på forhånd foreligger klare kriterier for, hvad det vil sige. Der kan *ikke* udøves *rigtighedskontrol*. kontrollen må være en *resultatkontrol*.

Men ud fra hvilke kriterier skal der øves resultatkontrol, når det har sine vanskeligheder at opstille klare operationaliserbare mål for planlægningen? Af professor Rolf-Richard Grauhan er det blevet påpeget, at politiske beslutningstagere ofte camouflerer konflikter bag vage og ofte

intetsigende målformuleringer om f.x. »social og kulturel balance«, målsætninger som er lidet anvendelige for politikimplementering. Reelt fører det ifølge Grauhan til, at administrationen selv må træffe de politiske beslutninger. Sande politiske valg mellem forskellige handlingsmål må træffes på det tilsyneladende administrative implementeringsniveau<sup>5</sup>.

Rigtighedskontrol og resultatkontrol har således tydeligt forskellige muligheder og funktioner. Med rigtighedskontrol kontrolleres den lydige efterleven af regler og anvisninger. Bag rigtighedskontrollen står den umiddelbare trussel om sanktioner i tilfælde af »forkerte« - d.v.s. ikke regeltro - handlinger. Resultatkontrollen er derimod et styringsmiddel, der tjener til en successiv tilnærmelse mod målet - hvis et mål er formuleret. Og hvis det ikke er formuleret som en *efterrationalisering* over resultatet, der tjener til dets legitimering. En eventuel afvigelse mellem den opnåede og ønskede virkning fører i første række til korrektion af forvaltningens handlinger uden at de handlende bliver lastet for den manglende succes som et personligt skyldspørgsmål.

I den traditionelle hierarkiske reguleringsforvaltning trives en høj grad af bogstavelig regeltro. Bureaukratisk formalisme og manglende initiativ er imidlertid fatal i en planlæggende forvaltning. Rigtighedskontrollen indskrænker det individuelle initiativ, resultatkontrollen beforder det.

Det kan nok ikke uden videre konkluderes, at resultatkontrol på grundlag af meget vage kriterier betyder en blot og bar øgning af administrationens handlingsspillerum. Man må regne med en mere uformel kontrol ud fra underforståede politiske kriterier, som stiller øgede krav til embedsmandens følsomhed overfor forventninger hos de (andre) politiske beslutningstagere. Det er fremfor alt offentligheden, der bliver taber, hvad angår muligheden for kontrol med den direkte korporativistisk-teknokratiske beslutningsproces.

## 5. Den planlæggende stats legitimeringsproblemer.

De statslige planlægningsorienterede strukturændringer udhuler statens legitimitet. Den borgerlige stat fremtræder ideologisk som det lige byttes neutrale vogter, valghandlingen er legitimitetens kilde og parlamentet fremstår som det højeste udtryk for folkets vilje. De politiske beslutningers lydige efterleven er knyttet sammen med deres fremtræden i den (feticerede) lovform.

Makro-økonomisk planlægning medfører stadigt dybere indgreb imellem kapitalfraktioner, hvorved staten udsætter sig for mere åbent at »tage parti« gennem støtteordninger, beskatninger o.m.m. Indkomstpølik

og de dermed følgende hårdere og mere direkte indgreb på arbejdsmarkedet medfører politisering af løndannelsen. Gennem disse og andre indgreb politiseres problemfelter, som hidtil har fremstået markedsregulerede. Statens formelle neutralitet bliver hermed endnu formellere og gennemskuelig.

Et teknokratisk-korporativistisk beslutningssystem tildeler ofte parlamentet en helt rudimentær og formel rolle. Dele af planlægningen iklædes end ikke lovform. Men det rejser problemer med at få den politiske beslutningsproces gjort legitim.

Nyere legitimeringsformer er naturligvis ikke ganske kraftesløse. Teknokratiisme, dyrkelse af den økonomiske »nødvendighed«, »nærdemokratiske« udvendigheder med formalistisk dyrkelse af den decentrale beslutningsproces og fremfor alt den korporativistiske beslutningsstruktur modvirker i et vist omfang legitimitetssvindet. Men i økonomiske krisetider vil disse legitimeringsformers bærekraft erodere<sup>6</sup>.

Er forstærket repression det logiske statslige modtræk?

## 6. Det autoritære perspektiv:

I de senere år har der kunnet registreres flere konflikter i den offentlige sektor. Som oftest har de relation til de igangværende statslige strukturændringer. Således har overgangen til bistandsloven en række steder - bl.a. i København kommune - ført til øgede konflikter mellem sagsbehandlere og arbejdsgivere. Sagsbehandlerne ser deres arbejde forringet og intensiveret som følge af den igangværende udvikling, som foregår under øget finansknaphed.

Den øgede planlægning trækker også - mere eller mindre velbegrunnet - en øget informationsindsamling med sig. EDB skaber nye muligheder og problemer. Igen på det sociale område har spørgsmålet om udlevering af personoplysninger til Danmarks Statistik på flere måder givet anledning til konflikter mellem bl.a. visse kommuner og centralstaten. Angsten for en overhåndtagende registrering og kontrol ligger bag disse konfrontationer.

På undervisnings- og uddannelsesområdet har udviklingen medført en centralisering af uddannelsesadministrationen med sigte på en finansiell motiveret planlægning af uddannelsessektoren. Uddannelsessektoren har i de senere år været gennemtrængt af latente og manifesterede konfliktlader.

Disse skærpede modsætninger synes at være centreret om en modsætning mellem central rammeplanlægning, der er og bliver domineret af finanshensyn, og en decentral opgaveplanlægning. Det behøver næppe uddybning, at den tiltagende centrale planlægning stærkere og stærkere

forsøger at sætte sig igennem overfor institutionerne med magt snarere end med argumenter. Men disse erfaringer kan illustrere, at en statslig centralistisk planlægning domineret af finanshensyn har svært ved at vinde frem uden at gå over blot og bar autoritet, en autoritet hvis legitimitet vil blive udhulet ved hyppig anvendelse. Risikoen for en ond planlægningscirkel, der peger i retning mod en autoritær stat er for mig at se betragtelig. I lighed med flere andre internationalt kendte forskere har den græsk-fransk politolog Nicos Poulantzas - inden sin alt for tidlige død - advaret os om, at den ny autoritær statsform er ved at udvikle sig<sup>7</sup>. Det er for Poulantzas ikke en egentlig fascistisk stat med dens skarpe brud med den parlamentariske statsform, men en stat med et udhulet borgerligt demokrati omkring et stadig mere symbolsk parlament. Danmark er givetvis ikke netop »avanceret«, hverken hvad angår planlægning eller autoritær stat, men det kan være farligt at lukke øjnene for de hjemlige tendenser, hvoraf flere har retningen. Vi skal ikke overse, at lovformen har været en hovedgarant mod administrativ vilkårlighed og at lovgivningsprocessen er knyttet sammen med parlamentets placering, en placering som vi heller ikke skal se på med marxistisk overlegenhed overfor det borgerlige demokratis formelle karakter. Parlamentet har fungeret og fungerer fortsat som vogter af de politiske institutioner, den politiske debat og de borgerlige rettigheder. Det er derfor helt logisk og rigtigt, at det nu er fra socialistisk side, der lægges mest vægt på debat om parlamentets funktioner<sup>8</sup>.

Noter:

1. Det fører for vidt at uddybe dette, men for kendere af marxistisk økonomisk teori kan jeg understrege, at arbejderklassens kamp for mig er en hovedfaktor i den proces, der fører til kapitalens stigende organiske sammensætning og profittens tendens til fald.
2. Dette er ikke at sige, at arbejderklassen ikke skulle have kæmpet og at statsinterventionismen ikke også kan have aspekter, der - især kortsigtet - må siges at være til arbejderklassens fordel. Spørgsmålet er derimod nok, hvilke former og mål arbejderklassens kamp skulle have.
3. Frieder Naschold: »Probleme der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes« i V. Ronge og G. Schmieg's »Politische Planung in Theorie und Praxis«, München 1971: 176.
4. Om parlamenternes forfald: Se f.x. Erik Damsgaards »Folketingets udvalg og centraladministrationen«, Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 4, 1977.
5. Rolf-Richard Grauhan: »Notes on the Structure og Planning Administration« i A. Faludi: »A Reader in Planning Theory«, Oxford 1973: 302f.
6. Jfr. Tage Bild: »Udviklingstendenser i forholdet mellem stat og arbejderklasse« i Nordisk Tidsskrift for politisk økonomi nr. 5, juni 1977, om problemerne i forholdet mellem stat og fagbevægelse i en lavkonjunktur.
7. Nicos Poulantzas: »State, Power, Socialism«, London 1978. Se også f.x. Charles Lindblom: »Politics And Markets« Basic Books Publ., New York 1977.
8. Jfr. Preben Wilhelms »Det repræsentative demokrati i praksis « og sammes »Folkestyret i praksis - 2«, begge Røde Hane 1978.

## Forfatning og demokrati

Af Henrik Zahle

Det følgende er et arbejdspapir, et idekatalog til brug ved arbejdet med statsforfatningsretten. Papirets foreløbige karakter gør det tilladeligt, at en teoretisk systematik og dokumentation mangler. Jeg har således ikke lagt vægt på her at eftervise, hvorfra (nogle af) ideerne kommer. Uanset foreløbigheden håber jeg at kunne fremlægge nogle synspunkter, som kan inspirere til debat ikke alene om statsretten, men også om de problemer, som er knyttet til bearbejdelsen af andre fagområder.

### 1. Statsret og grundlov.

Statsretten som fag bør ikke indskrænke sig til at være en grundlovsfortolkning. Den nøgne læsning af grundloven giver ikke nogen forståelse af grundlovens sammenhæng og dens politiske og sociale funktion. Regler, som efter grundlovens opbygning fremstår som centrale, har på grund af politiske ændringer mistet betydning, mens andre forfatningsretlige emner, som måske knapt nok er grundlovsregulerede, er de dominerende i den politiske kamp.

Umiddelbart forekommer det overraskende: Hvis ikke statsretten beskæftiger sig med grundlovsfortolkning, hvor gør man det så. Det er vel en almindelig erfaring, at bidrag til grundlovsfortolkning i de forskellige særlige dicipliner ofte er underordnede i forhold til redegørelsen for retstilstanden på lovniveau, jeg tænker f.eks. på procesrettens redegørelse for grundlovens bestemmelser om varetægtsfængsling, forvaltningsrettens regler om frihedsberøvelse. Grundloven er sat i baggrunden, og de praktiske problemer, som først og fremmest er knyttet til lovanvendelse, er i forgrunden. At synspunktet skulle begrunde, at grundloven ikke i almindelighed skulle være hovedemnet for forfatningsretten, forekommer mig derfor forkert. Hvis grundloven skal fortolkes, må det først og fremmest være statsretten, der bidrager til fortolkningen.