



Paul Gussman

Bent Christensen

20. november 1921 – 24. januar 1998

Af Henrik Zahle

Bent Christensen blev født 1921, han blev cand. jur. fra Københavns Universitet i 1947. Han blev derefter ansat som sekretær i Indenrigsministeriet. I 1958 blev han dr.jur., og 1959 blev han så professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet. Han blev pensioneret i 1991 og døde efter kort tids sygdom den 24. januar 1998.

Det er dette kort beskrevne levnedsløb, jeg skal prøve at komme lidt nærmere, og jeg må erkende, at det ikke har været mig helt let. Bent Christensen og jeg havde ikke noget nært forhold, i perioder måske endda et fjendtligt forhold, og dette kan i sig selv skabe vanskeligheder ved en tilnærmelse, såvel i live som efter den enes død. Større har den vanskelighed været, der følger af, at en biografi uvægerligt har den biograferende som udgangspunkt og måske endda som hovedperson – det er min erindring, den af mig fremkaffede viden og i det hele min forståelse, der udfylder biografien; og snart identificerer jeg mig med den biograferede, snart undres jeg over ham på afstand, eller jeg undres over mig selv på afstand, men under alle omstændigheder er min fortælling relativ, dvs person- og situationsbunden. Dette er altså vilkårene for det følgende.

Forvaltningsretten

Bent Christensens fag var forvaltningsretten. Alt – eller næsten alt – hvad han har skrevet, ligger inden for dette fag; det var det, han underviste i, og det var det, han arbejdede med, når han arbejdede uden for universitetet. For at de, der er fortrolige med krystallografi, cellemembraners biokemi og lignende, ikke skal føle sig helt hjemløse, viser jeg her forvaltningens og dermed forvaltningsrettens placering i det juridiske univers.

Folketing

| | |
|---|--------------|
| Regering | Domstole |
| Forvaltning | (Nævn & Råd) |
| private-private-private-private-private | |

Forvaltningsretten angår, som navnet siger, den retlige regulering af den offentlige forvaltnings eller administrations forhold, og dette emne omfatter dels noget internt, nemlig forvaltningsmyndighedernes indre organisation, dels det eksterne forhold mellem myndighed og privat, der med mellemrum optager os alle: hvad har myndighederne kompetence til at bestemme om mine forhold, kan skattevæsenet genoptage min skattesag, der blev afsluttet sidste år, kan jeg gå til domstolene med kommunens tilbagekaldelse af en byggetilladelse?

Den forvaltningsret, som Bent Christensen – og mange andre med ham – lærte i 1940'erne, var udformet af den daværende professor i forvaltningsret, Poul Andersen (1888-1977). Poul Andersens lærebog i emnet var bygget på hans disputats fra 1924, der havde titlen *Ugyldige forvaltningsakter, med særligt henblik på ugyldighedsgrundene*. Ugyldige forvaltningsakter, dvs forvaltningsafgørelser, der bliver uden retlig virkning, er jo noget særegent, en undtagelse – i hvert fald når vi ser bort fra personaleadministrationen i Randers Kommune, hvor en opgørelse i Jyllandsposten nylig (28.10.98) viste, at der var begået fejl i 48 ud af 50 afskedigelsessager – forhåbentlig et særtilfælde. Så det er en titel, der demonstrerede en særlig interesse hos Poul Andersen, nemlig forfatterens interesse for de grænser, som myndighederne skal respektere. Ikke bare titel, men hele oplægget var liberalt, forvaltningen blev anskuet med et perspektiv, der bestemtes af den privates interesse i at sikre sig beskyttelse mod ulovligheder fra den statslige administration. Denne iagttagelse er så meget nemmere at gøre som det var velkendt, at Poul Andersen var medlem af partiet Venstre. Men dette eksterne, individ-beskyttende perspektiv var og er jo ikke bare et parti-anliggende, men har defineret en liberal tradition i dansk forvaltningsret i midten af det 20. århundrede. Grundpositionen er: Staten er et onde, man kun under visse betingelser må af finde sig med. Jeg skal senere komme tilbage til Bent Christensens opfattelse af dette grundspørgsmål.

Rigsdagen: politologisk klassifikation

Bent Christensens første større offentliggjorte videnskabelige arbejde var en artikel fra 1952 om *Spørgsmålet om rigsdagens medvirken i forvaltningen* (Nordisk Administrativ Tidsskrift 1952 s. 302f), som blev fremhævet, da han senere blev professor (Københavns Univer-

sitets Årsberetning for 1959). I denne artikel ser vi en fremstillingsform, der blev karakteristisk for Bent Christensen. Han har sat sig for – eller er måske blevet pålagt, for det er et oplæg til et møde i Nordisk Administrativt Forbund i 1952 – at studere »rigsdagens medvirken i forvaltningen« (s. 304), og det gjorde han ved at se på »de tilfælde, hvor rigsdagsudvalg er med til at træffe administrative afgørelser, eller hvor disse træffes af særlige kollegiale organer, hvoraf rigsdagen vælger medlemmer« (s. 307-08). Han lavede sig herefter en liste over sådanne udvalg, og disse udvalg inddelte han i nogle grupper, i dette tilfælde nogle grupper, bestemt af udvalgets opgave: nogle udvalg havde finansielle opgaver og her var rigsdagsmedlemmer velanbragte, en anden gruppe udvalg deltog i lovforberedelse, og en tredje kontrollerede forvaltningens brug af bemyndigelser, så også her mindede udvalgenes opgave om rigsdagens opgave. Endelig var der en restgruppe, og her skal vi så finde et mere præcist kriterium. Bent Christensen hæftede sig ved, om udvalget varetog »politiske« opgaver, for så var rigsdagsmedlemmer stadig velkomne. Hvad er så politisk, må man jo spørge, og her fandt Christensen hjælp til svaret i amerikansk politologi fra samtiden. Afgørende er, om man kan støde på betydelig modstand. Er det tilfældet, er det godt at have politikere med. Forskellen mellem embedsmænd og politikere udtryktes klart: »Saglighed i betydningen objektivitet og lighed er en del af en ordentlig embedsmands professionelle udstyr. Partiernes medlemmer derimod opfylder netop en vigtig samfuntsfunktion ved at være modtagelige for alskens tryk fra deres vælgere« (1952 s. 330).

Jeg vil prøve at finde frem til den type af opgave, Bent Christensen har stillet sig – hvad er det for spørgsmål, som afhandlingen er et svar på? Det er her i første omfang iøjnefaldende, at spørgsmålet ikke angik gældende forvaltningsret eller statsret, for der var så vidt jeg kan se ikke et eneste standpunkt til dansk ret. Den var snarere beskrivende politologi end normerende jura. Dernæst havde den et præg af klassifikation – der stilledes nogle grupper op, og allerede derved anså forfatteren en stor del af opgaven for løst, for der var skabt orden. Meget ofte skulle Bent Christensen også senere udtrykke sig på denne måde: »Her er to svar mulige« – »her kan vi opstille tre grupper«, osv. Denne skrivestil kan jo reduceres til elementær systematisering. Men i dette tilfælde tror jeg, der ligger mere i det: En vis tilbageholdenhed, måske nærmest noget frygt-

somt over for den kategoriske eller brede pensel, eller en ængstelse ved at etablere normative krav til forvaltningen. Kun det sikre hævdes, og det endda ofte med forbehold.

Et nærliggende grundlag for at diskutere, om politikere bør deltage i administrative udvalg, når problemet ses i et aktuelt perspektiv, ville jo være magtfordelingslæren, og den omtalte han da også. Men den introduceredes som et referat af den modvilje, der var i statsadministrationen mod disse politikere i administrative udvalg (s. 327), og den blev imødegået ved at reducere magtfordelingslæren til »et forfatningsretligt dogme«. Hverken principielle stats-teoretiske synspunkter eller andre forfatningsretlige principper introduceredes. Vurderingen af rigsdagsudvalgene blev derfor noget teknokratisk og upersonlig, men ikke vurderingsfri.

Disputatsen

I 1950'erne var Bent Christensen dels lektor i forvaltningsret ved universitetet, dels som sagt sekretær i Indenrigsministeriet – for den forvaltningsretsinteresserede det ideelle sted at arbejde, dels på grund af sagerne, dels på grund af stedets åbenhed for videnskabelig virksomhed. Næste stadium var jo disputatsen, og det fremgår af dens forord, at ministeriet takkedes for tjenestefrihed – på linje med Statens almindelige Videnskabsfond, forløberen for de nuværende forskningsråd, der takkes for penge. Faktisk har Indenrigsministeriet leveret forfattere til 6 juridiske disputatser inden for den offentlige ret i det 20. århundrede. Det er vel et åbent spørgsmål, om kvaliteten i vor tids formaliserede ph.d.studieordninger kan konkurrere med denne informelle forskningsfinansiering og faglige modning.

Disputatsen kom i 1958 og hed *Nævn og råd*, på grund af omslagets latiniserede layout (og = &) i folkemunde betegnet »nævn et råd!«, hvilket ikke var svært for den, der havde bogen ved hånden, for den omtalte størsteparten af datidens forvaltningsorganer uden for den centrale statsadministration. Den statslige forvaltning, der jo oprindeligt havde hørt under kongen, var opbygget som et hierarkisk system af myndigheder, og mellem dem bestod, hvad Poul Andersen med en særlig sprogtone betegnede »et overog underordnelseforhold«. Dette er den centrale statslige administration. Ved siden af den var der – og er der fortsat – udviklet et sæt af særlige forvaltningsorganer, der er temmelig uafhængige af

centraladministrationen, og som arbejder som kollegier, ikke som enkeltpersoner i et hierarki. Eksempler på sådanne nævn kan være Landsskatteretten og – som et senere tilkommet – Flygtningenævnet. Det er sådanne organer eller udvalg, Bent Christensen kortlagde. Hans fremstilling dækkede et utal af udvalg og med særlig grundighed 350 af dem, og deres sammensætning og arbejdsmåde blev beskrevet indgående. Det er et kæmpemateriale, der er bearbejdet og lagt systematisk frem, og selvom ikke meget nu 40 år senere er som dengang, har disputatsen stadig betydning. Ikke blot sætter den særlig for forvaltningsjurister en krævende målestok – skræmmende for nogen måske – for videnskabeligt arbejde. Men især indeholder dens struktur stadig brugbare skabeloner for studier af myndigheder – såvel efterfølgerne til Bent Christensens nævn og råd som senere nydannelser. Dens grundlag er materiale fra administrationen, der majsommeligt er hentet ud af visdomsbøger og sagschateques; og en omfattende videnskabelig litteratur er inddraget, og det endda inden for emnekredse, der er perifere for Bent Christensens projekt.

Disputatsens grundproblem var følgende: I hvilket omfang havde man overført domstolstræk til forvaltningen? Eller med andre ord, var forvaltningen blevet judicialiseret gennem oprettelsen og indretningen af alle disse nævn og råd? Med Bent Christensens egne ord tog fremstillingen »sigte på at vise, hvordan og i hvilket omfang man via nævnene til forvaltningen har overført bestemte domstolstræk, nemlig uafhængighed, upartiskhed og en procesform præget af et højt kvalificeret personels personlige arbejdsindsats og af en vid adgang for den private til at virke til egen fordel« (s. 440). Baggrunden for denne problemstilling var den antagelse, at domstolene nød tillid, mens forvaltningen ikke nød nogen større tillid (s.23), og på denne baggrund er konklusionen nærliggende: »Ved at overføre domstolstræk til forvaltningen kan man håbe, at tilliden følger med« (s. 23). Det er således afdækningen af de tillidsskabende domstolstræk hos de 350 nævn og råd, der var hovedopgaven.

Faktum

Bent Christensen var en belæst forfatter. Da jeg selv i 1970'erne begyndte at interessere mig for bevisret – den juridiske virkeligheds-erkendelse – imponeredes jeg af den indsigt i og brug af den da fo-

religgende nordiske bevisretslitteratur, Bent Christensens disputats kunne fremvise en passant. Bent Christensen skrev bl.a. om det, jurister kalder »sagens oplysning« – et nævn må vide noget om, hvad der er sket, eller hvad der vil ske, og hvordan når et nævn eller råd frem til en opfattelse herom, når der er usikkerhed eller tvivl? Bent Christensen tog først som sit udgangspunkt, hvad der var gældende ved domstolene. Her taler man om bevisbyrde: Giver de to parter i en retssag hver sin beskrivelse af, hvad der er sket, og er dommeren i tvivl om, hvem der har ret, så bliver det afgørende, hvem af parterne der bærer bevisbyrden. Om dette spørgsmål sagde Bent Christensen med rette, at det »hører til processens besværligste« (s. 338). En typisk Christensensk formulering, dette med at noget er »besværligt«, hvori jo ligger flere ting: den intellektuelle indsats beskrives i en metafor, der angår noget legemligt, i denne legemlige eller fysiske verden støder vi på modstand, men ved en energisk indsats kan vi overvinde denne modstand, og vi bør overvinde denne modstand. Dette – besværlige – tanke-mønster med bevisbyrden lod sig imidlertid ikke uden videre overføre til sager, der behandles ved forvaltningsmyndigheder, herunder de nævn og råd, som Bent Christensen koncentrerede sig om. For her er der – i modsætning til domstolene – ikke altid to parter, der står over for hinanden. Og det er her, Bent Christensen drog nytte af nyere teori inden for et fag, man egentlig ikke kunne forvente, at han kendte til, nemlig den svenske bevisteori, der da var udviklet, og som søgte at tilnærme den juridiske håndtering af sager, hvor der var tvivl om sagens faktum, til den empiriske teori-dannelse, som karakteriserede den moderne naturvidenskab. Bevisbyrderegler er efter denne svenske teori regler om, hvilken grad af sandsynlighed der er nødvendig for at anse et faktum for bevist (s. 339 m. henv. til Bolding og Eckhoff). Fremskridtet bestod i, at bedømmerens dilemma, når der er tvivl om faktum, er frigjort fra partsbegrebet og i stedet forbundet med et objektive sandsynlighedsbegreb; spørgsmålet om, hvordan en myndighed skal vælge standpunkt i tilfælde, hvor der er tvivl, er frigjort af forudsætningen om, at der er to parter, hvoraf den ene bærer bevisbyrden.

Retsfilosofi: reception af det faktiske?

Ser man efter, hvad der er disputatsens retsfilosofi, var dens egen besvarelse, at den ville »være en fremstilling af gældende ret om

nævn og råd i dansk forvaltning eller dog en formulering af de problemer, som er afgørende for indholdet af gældende ret« (s. 118). Og hvad forstår vi så ved en fremstilling af gældende ret? Dette retsfilosofiske grundspørgsmål havde få år før fået et klart og lettilgængeligt svar i Alf Ross' *Om ret og retfærdighed* fra 1953. Og Bent Christensen bekendte sig til Ross ved i en note kort at anføre, at han »føler sig knyttet til den tradition i retsvidenskab og erkendelsesteori, som Alf Ross er en så inspirerende fortolker af« (s. 118 note 8). Alf Ross' program var – enkelt fortalt – at retsvidenskaben skulle udformes som en rigtig videnskab; at dette betød, at retsvidenskaben skulle opfattes som en videnskab om noget, nemlig gældende ret; at retsvidenskaben, når den talte om gældende ret, måtte kunne kontrolleres på samme måde, som man kan kontrollere f.eks. en kemiker, der taler om stoffer i et reagensglas; at retsvidenskabens udsagn om gældende ret da måtte forstås som forudsigelser eller prognoser om, hvad domstolene ville gøre. Når en retsvidenskabsmand hævder, at en lov-§ er gældende ret, er meningen med påstanden, at denne lov-§ forudsiges at ville indgå i domstolenes præmisser, hvis en relevant sag bliver forelagt for domstolene.

Dette videnskabsteoretiske skema må utvivlsomt ses som et forsøg på at bringe retsvidenskaben i selskab med øvrige videnskaber, især naturvidenskaberne, ved at opstille et system for verifikation, der i overensstemmelse med den logiske empirismes postulater kunne definere de videnskabelige udsagns realindhold.

Jeg tror, at den, der i den retsvidenskabelige litteratur kom nærmest til at realisere dette program, var Bent Christensen. Når Bent Christensen gav udtryk for, at han følte sig knyttet til denne tradition, var det ikke resultat af en systematisk og udfoldet videnskabsteoretisk analyse, men fordi han fulgte traditionen af sympati – deraf hans anvendelse af ordet »føjte«, et ord han ellers ikke gør megen brug af. Han beskrev senere i disputatsen sit grundlag som »etisk«: »Det værdifuldeste i forsøgene på at overføre verifikationsmekanikken til juraen er til syvende og sidst næppe deres betydning for en sand skildring af retsvidenskabens metode, men det etiske krav de stiller til retsfremstilleren: at han bør forholde sig så objektiv og konstaterende overfor sit stof, som dette tillader« (s. 119). Den beskrirende eller politologiske tilgang, han havde demonstreret i artiklen om Rigsdagen, gjorde ham åben for en ekstern retsvidenskab, der

distancerede sig fra sit materiale – domstolene – som en kemiker, der kigger på sit reagensglas.

Når dette program søges realiseret ved redegørelsen for, hvad der er gældende ret, støder man imidlertid på vanskeligheder, og Bent Christensen var meget opmærksom på disse vanskeligheder – men som sagt var vanskeligheder ikke noget, der forskrækkede ham. For det første har størsteparten af de regler, som angår administrative nævn og råd – og i øvrigt hele den danske forvaltning – meget lidt med domstolene at gøre: Nævnenes afgørelser bliver ikke eller sjældent indbragt for domstolene, og når det sker, er domstolenes kontrol ofte noget lemfældig eller forsigtig; dette er jo en vanskelighed for den, der vil bruge domstolene som stedet for verifikation af, om en regel er retligt gældende eller ej. Hvordan kan vi vide, om en nævnsregel er retlig, hvis den ikke bakkes op af domstolene? Bent Christensen påpegede, at man i stedet kunne anlægge »et skøn over, hvorvidt reglerne kan antages at blive oplevet af nævnenes personel ... med en lignende motiverende kraft som sædvanlige retsregler ...« (s. 118-19). Hvis reglen fandtes i en lov, blev nævnsloven vel oplevet med samme tvangskarakter som en straffelov, der jo anvendes af domstolene. Men en næste vanskelighed er så den, at mange af de regler, der gælder for nævnene og for forvaltningen i øvrigt, slet ikke findes i love eller andre retskilder, som hyppigt bruges af domstolene (s. 119).

Christensen ville imidlertid ikke opgive det Ross'ske program, hvorefter retsvidenskabelige påstande er prognoser om domstolsadfærd. Men han konkluderede lidt resigneret således: »Den forudsigtelse af de retsanvendende myndigheders fremtidige optræden, som er den væsentligste, men naturligvis ikke den eneste bestanddel af retsdogmatikken, sker på et så usikkert grundlag, at grænsen til blot reception af den faktiske adfærd eller mer eller mindre vilkårlig subjektiv vurdering er helt uskarp og nok fra tid til anden overskredet« (s. 119). Altså to yderpoler eller grøfter langs den videnskabelige landevej: på den ene side »reception af den faktiske adfærd«, på den anden side »vilkårlig subjektiv vurdering«. Hvis vi tager for givet, at Christensen i denne sejlads mellem Skylla og Carybdis hellere undveg det subjektive og nærmede sig det receptive, har han selv med stor skarphed angivet et problem ved den Ross'ske model: retsvidenskaben blev en registrering af den sociale magts normer, en »reception af den faktiske adfærd«.

Forvaltningsretlige hovedværker: vejledning

Går man til den næste fase i Bent Christensens videnskabelige produktion, ændrer billedet sig. Det er arbejder, som blev offentliggjort i 1980'erne, og som nu står som en systematisk behandling af centrale forvaltningsretlige emnekredse. Det drejer sig om oprindelig tre arbejder, nemlig bogen Hjemmelsspørgsmål, der udkom første gang 1980, Forvaltningens opgaver og organisation fra 1987, og Domstolsprøvelse af forvaltningsakter fra 1988. Med disse bøger, der siden er kommet i reviderede og sammenskrevne udgaver, gik Bent Christensen fra de forskellige randproblemer, der angik forvaltningens forhold til politikere og til domstolene, til forvaltningens kernespørgsmål: dens organisation, dens handlegrundlag – eller hjemmel som det hedder, og det er ikke rejsehjemmel, der tænkes på, men hjemmel som det, der gør en myndighedsaktivitet, der griber ind i en privatsfære, legitim, dvs retlig korrekt. Og forvaltningskontrollen ved domstole, ombudsmand osv.

I disse senere arbejder tales ikke om Alf Ross og hans prognose-teori. I stedet anføres, at fremstillingen skal være en »vejledning om, hvordan de, der bruger retssystemet, skal bære sig ad« (1980 s. 14). Og dette skal øjensynlig forstås meget bogstaveligt, for det er 1.-instansen, der er adressat (s.14) – og hermed tages afstand fra den fremstilling, der fokuserer på domstolene. Pointen var altså – og det var, så vidt jeg ved, noget originalt – at fremstillingen af forvaltningsretten skulle sigte på de regler og den praksis, der er etableret og følges ved de første instanser, der træffer afgørelser, altså ved kommunen, der som nævnt kan finde på at genoptage en skattesag, eller miljøudvalget, der er utilfreds med en virksomheds rensningsanlæg osv., ikke på Højesteret eller domstolene i det hele taget. Forvaltningens praksis har interesse, som den er, uanset om og hvordan tilsvarende spørgsmål håndteres ved domstole. Hvis vi ser på skemaet for myndighedsstrukturen – der hvad enten det er et dogme eller noget levende, er bygget over en magtens tredeling – så skal vi se direkte på forvaltningen og ikke lade os styre af, hvad domstolene gør. Det domstolene gør, kan være noget helt andet, og også for det kan der opbygges en fremstilling, men det kan blive en helt anden historie. Det er således en mulighed, at domstolene følger regler, som forvaltningen ikke følger, eller med Bent Christensens ord: »Sat på spidsen må det erkendes, at en fremstil-

ling, der som denne har forvaltningens første instanser for øje, i ekstreme tilfælde kan komme til at anse noget for gældende ret, selvom domstolene ikke vil lægge det til grund« (1980 s. 55, sml 1997 s. 116).

Vi finder således to afvigelser fra det skema, som Ross havde lagt ud: 1) det er forvaltningen, ikke domstolene, som er i fokus, og 2) det er en vejledende fremstilling, om end det betones, at grundlaget for vejledningen er, hvad der er gældende ret (1980 s. 16).

Menneskerettigheder

Disse seneste forvaltningsretlige arbejder udgør således en teoretisk nydannelse i den danske forvaltningslitteraturs teori. Også i indholdet kan findes bevægelser. Illustrativt er forholdet til menneskerettigheder. Jeg sammenligner her to yderpunkter: 1. udgaven af Hjemmelsspørgsmål fra 1980 og den sidste udgave af samme tekst fra 1997. Bent Christensen behandlede i begge fremstillinger spørgsmålet: Skal en forvaltningsmyndighed tage hensyn til frihedsrettigheder, f.eks ytringsfrihed? Når en kommune tager stilling til, om et vejskilt kan få lov at stå langs en vej, spiller mange hensyn ind: trafikikkerhed, naturbeskyttelse osv. Skal også ytringsfriheden spille ind? Er det en pligt at tage dette hensyn? Eller skal myndigheden holde sig til loven og hvad dertil hører? Hertil svarede han i 1980, at spørgsmålet var tvivlsomt, og at der »er tale om et endnu ikke afgjort retspolitisk spørgsmål« (1980 s 147, 148, 244). At spørgsmålet kaldes retspolitisk, betyder vistnok her, at det er et spørgsmål, Bent Christensen ikke mente, at det tilkom ham at besvare.

I 1997 er standpunktet et andet: »En almindelig retsgrundsætning om overvægt for kriterier, der har tilknytning til menneske- eller frihedsrettigheder, (...) må anses for gældende ret«, og dette resultat »støttes på den klare opprioritering af menneskerettigheder, der har præget retsudviklingen i Vesteuropa i de seneste årtier...« (1997 s. 160, 159). Heraf fulgte så, at det »er ... en selvfølge, at forvaltningen også har en pligt til at inddrage sådanne kriterier« (1997 s. 180). Hvad der var tvivlsomt og retspolitisk i 1980, er i 1997 en selvfølge.

På dette punkt registrerede Bent Christensen en udvikling – betoningen af menneskerettigheder, også på tværs af politiske instanser – som han ikke brød sig om. Ikke fordi han var modstander af, at man respekterede individers private sfærer. Nej, for det første

skyldtes modviljen, at Bent Christensen så, at en styrkelse af menneskerettigheder indebærer, at afgørelser, der ellers ville være parlamentariske og dermed (og i den forstand) politiske, ville blive flyttet til jurister, især til domstolene. Juraen bliver politiseret. En sådan politisering af juraen stemte ikke med den nordiske velfærdsstatslige tradition, der koncentrerede politiske bestræbelser i velfungerende parlamenter. Domstoles brug af menneskerettigheder som lokomotiv for en forbedring af de menneskelige levekår var og er mere forståelig i samfund, hvor parlamentet er korrupt og statsadministrationen ineffektiv. Denne problemstilling har Christensen skrevet om ved flere lejligheder. En anden indvending er den mere principielle, at Bent Christensen gerne ville betone hensynet til samfundet, til helheden, et hensyn, som er særlig påtrængende, når der skal laves politik. Denne indvending minder om kommunitaristernes kritik af den liberalistiske opfattelse af stat og moral; men herom har Bent Christensen nu kun ytret sig antydningssvis, og det fællesskab, som han anerkendte som beføjet til at sætte rammer for individerne, var til stadighed staten. Så kommunitarist i en moderne forstand var han ikke. Trods disse mere eller mindre eksplicite indvendinger mod den fremstormende menneskerettighedsideologi så han udviklingen i Danmark i øjnene, og ved – »vejledende«? – at indfælde den i sin lærebog bidrog han til udviklingen – måske en objektiv, men modvillig »reception af den faktiske adfærd«?

Hans forvaltningsretlige hovedværker afspejler en anden grundposition end den, jeg tidligere tilskrev hans forgænger, den liberale Poul Andersen. For Bent Christensen var staten ikke som sådan et onde, nej, det er erfaringerne med velfærdsstatens nødvendighed, der må lægges til grund: Staten er et gode, og betingelserne for, at dette gode juridisk skal anerkendes, må ikke være alt for besværlige.

Også i det retsteoretiske er Bent Christensen nok bundet op på det gamle skema: Selvom det er 1.-instansen, det skulle handle om, var det dog domstolenes og Ombudsmandens praksis, hans fremstillinger byggede på. I ingen af hans senere bøger finder man nogen systematisk undersøgelse af behandling og afgørelse af en forvaltningssag, der skal udgøre grundlaget for, hvad der gælder ved første instans. Og med hensyn til det »vejledende« fastholdt Christensen sin tilvante tilbageholdenhed. Man finder kun meget

forsigtig konstruktiv nydannelse eller generel anvisning baseret på et fåtal afgørelser. Hans metode var induktiv, men han var en meget forsigtig induktivist. Hvad han her har tabt af skabende indflydelse på praksis, har han vundet i pålidelighed.

Oversigt

Med denne oversigt håber jeg at have givet et indtryk af en central og original forfatter inden for dansk retsvidenskab. Han har skrevet de bøger, som det på sin vis hører sig til, at den juridiske professor får skrevet – en disputats, der er adgangsbilletten (»hjemmelen«), og derefter lærebøger i det fag, man har anbragt sig i eller er anbragt i; »lærebøger« er i øvrigt her ikke en rammende karakteristik, for Bent Christensen lagde ved præsentationen af bøgerne for lærerne efter sigende vægt på, at de netop ikke var skrevet som lærebøger, hans fremstillingsform var ikke præget af det, han betegnede som »pædagogiske badutspring«, der skulle gøre studiet lettilgængeligt for travle eller måske snarere uinteresserede studerende.

Bent Christensen skrev derudover en række artikler, bogbidrag og bøger om offentligt ansattes vilkår, om forholdet mellem politikere og embedsmænd, om miljøret og om mange andre forvaltningsretlige emner, og om forholdet mellem regering og domstole siden grundloven 1849. Han skrev en populariserende bog om Offentlig administration og folkestyre (1968), såvel som kronikker om kongehuset og dets ægteskaber. Han ville vistnok gerne gøre sig gældende i den offentlige debat.

I denne sammenhæng kan det måske være mere interessant at se på hans intellektuelle placering i forhold til de større bevægelser, der har været i hans arbejdsliv: Efterkrigstiden og ungdomsoprøret. Når jeg her tager disse to bevægelser frem, er det et eksempel på den biograferendes dominans, fortolkerens horisont, om man vil. Der er ikke noget i Bent Christensens videnskabelige arbejde, der eksplisit peger på netop disse bevægelser som særlig interessante.

Efterkrigstid

Bent Christensen blev voksen under 2. verdenskrig, hans studietid udfoldede sig under Danmarks besættelse, og hans tidligste – og derfor måske mest formative – videnskabelige virksomhed fandt sted i den umiddelbare efterkrigstid. Man kan derfor stille et spørgsmål, som egentlig ikke blot angår Bent Christensen, men en

hel generation – eller måske flere generationer – nemlig, hvilken betydning 2. verdenskrig og tyskernes besættelse af Danmark fik for den videnskab, der udviklede sig efter krigen. Nogle fagområder er måske helt uberørte – ud over de vanskeligheder, som social nød og manglende rejsemuligheder kan medføre. Men for mange fag var den tyske historie og dens gennemslag i Danmark gennem besættelse, samarbejde og modstand af indgribende betydning. Skal denne udvikling ses som udtryk for tendenser, som gjorde sig gældende inden for samtidens normalvidenskab, men som i Tyskland blot fik et særligt markeret udslag, eller var den tyske udvikling et misfoster, som intet fællesskab har med videnskab i almindelighed eller med dansk videnskabelig tradition i særdeleshed? Uanset hvordan man så på disse spørgsmål, kunne man spørge, om ens videnskab kunne bidrage til at undgå en gentagelse.

For retsvidenskaben blev disse spørgsmål besvaret meget forskelligt i efterkrigstiden. I Tyskland fandtes talsmænd for en radikal kritik – eller rettere selvkritik: Den tyske jurist og retsfilosof Gustav Radbruch (1878-1949) skrev efter krigen: »Der Positivismus hat in der Tat mit seiner Überzeugung »Gesetz ist Gesetz« den deutschen Juristenstand wehrlos gemacht gegen Gesetze willkürlichen und verbrecherischen Inhalts. Dabei ist der Positivismus gar nicht in der Lage, aus eigener Kraft die Geltung von Gesetzen zu begründen. Er glaubt, die Geltung eines Gesetzes schon damit erwiesen zu haben, daß es die Macht besessen hat, sich durchzusetzen« (Rechtsphilosophie 5. Aufl. 1956 s. 352). At basere sin retsopfattelse på det, der er sat – gesetzt, det, der har magt og slår igennem, fjerner mulighed for en indholdsmæssig kritik. Dette tankemønster førte i efterkrigstiden til en genopståen af naturretlige retsteorier, der definerede retten i større eller mindre uafhængighed af den orden, der faktisk og socialt fungerede.

Dette dilemma har ikke sat sig noget spor i dansk retsfilosofi i efterkrigstiden. Der var vel retsfilosofiske debatter, men ingen markeret retsfilosof indtog mig bekendt et naturretligt standpunkt. Diskussionen om efter maj 1945 at skærpe straffelove med tilbagevirkende kraft afspejler vel noget af dilemmaet. Men villigheden til at straffe, som f.eks. Stephan Hurwitz gav udtryk for, baseredes ikke på en radikal afvisning af retspositivismen, ja kunne jo også blot ses som udtryk for nye magthaveres ønsker (Sv. Clausen: «Essays om naturret», 1954 s. 78). En anden markant juridisk professor i

efterkrigstiden, Frederik Vinding Kruse var gået langt i retning af at integrere værdisynspunkter i retsforståelsen, og da han havde nær tilknytning til jurister, der blev nazister eller noget i den retning, kunne hans eksempel være afskrækkende og dermed styrke trangen til at holde fast i det positive, det objektive og beherske følelserne – for at undgå uheldig integration af ret og moral, videnskab og ret, ret og faktum. Det er i harmoni hermed, når Bent Christensen i 1952 søgte sit grundlag for en vurdering af rigsdagens udvalgsrepræsentation i synspunkter, som han kunne hævde var gængse i statsadministrationen. Dette grundlag gav et fast ståsted, og tydeligvis et ståsted, der var forskelligt fra Poul Andersens individ-orienterede, eksterne perspektiv, men det var jo på den anden side et ståsted, der let kunne blive noget systembekræftende.

Man ser af Bent Christensens arbejder, at tiden under besættelsen ikke er omtalt. I artiklen om Rigsdagens repræsentation trak han en linje tilbage til emnets behandling ved en nordisk konference i 1925, men erfaringer fra besættelsestiden f.eks. kommunistudvalget er ikke nævnt, og i disputatsen fra 1958 var der ikke et historisk perspektiv, der indplacerede besættelsestiden, ikke engang som en parentes. Denne periode er ikke omtalt, eller måske rettere fortrængt. Den, der havde dramatiske eller sørgelige erfaringer, kunne ønske at lægge dem bag sig. Den, der havde erfaret, at jurister havde engageret sig forkert, ville gerne holde styr på engagementet. Bent Christensen kunne formentlig uden tøven gøre Indenrigsministeriets embedsmandsdyder – nemlig upolitisk neutralitet, saglighed, og distance – til sin videnskabs dyder – konstaterende objektivitet, følelseskontrolleret iagttagelse.

Han sagde engang ved et møde: »Jeg interesserer mig ikke for mennesker, men for sager«, og han sagde det med en vis stolthed, som han nok hentede fra ministeriets værdihierarki, men værdiorienteringen ved hans skrivebord på universitetet var ikke meget forskellig fra de ministerielle dyder.

Den linje, Bent Christensen fulgte i retspolitik og i retsdogmatik i tiden efter 2. verdenskrig, svarede til den gængse på disse breddegrader. Naturretlige strømninger i såvel Tyskland som England gik uden om Skandinavien, og Bent Christensens position er blot et eksempel, om end et markant eksempel. Denne del af hans biografi er på en måde en ikke-historie, for der er ikke noget særligt at fortælle. På dette punkt er historien måske først ved at begynde.

Ungdomsoprøret

Anderledes med Bent Christensens position under ungdomsoprøret, der med tiden også kom til det juridiske fakultet ved Københavns universitet. Han havde da været professor i ca 10 år, dvs. havde vænnet sig til den professorale positions privilegier og måske i mindre grad til dens byrder. Han lagde i 1960'erne et kæmpearbejde i institutioner uden for universitetet, han var således formand for Overfredningsnævnet 1960-67, en opgave, der ved hans afgang blev en fuldtidsstilling; han var formand for Administrationsrådet 1967-69; og han var både dengang og senere medlem af et utal af udvalg og kommissioner. På universitetet var han en anset underviser; selv gik jeg til hans forelæsninger i den almindelige forvaltningsret omkring 1963 og mindes en elegant, kyndig og ironisk forelæser med sans for lakunerne i lærebogen – der stadig var Poul Andersens efterhånden noget uhåndterlige bog med mange overspringelser og indklistrede supplement. Også i fakultetets og universitetets administrative opgaver tog han energisk del. Det videnskabelige arbejde blev sat til side i disse år.

Om Poul Andersens lærebog sagde han: »Efter Poul Andersen er det ikke muligt at skrive en bog«, og han udtrykte vel hermed en afmagt, mange i sammenlignelige situationer kan genkende, men i en form, der var generel og derfor trods den på sin vis beskedne mening kunne give indtryk af at inkludere f.eks. tilhøreren og dermed få et anstrøg af koket selvbevidsthed. Og tilhørerne hørte i denne periode op med at være underdanige eller blot respektfulde, ja de holdt til dels op med at høre efter. I forvaltningsretten var den nybagte dr. jur. Ole Krarup blevet ansat som professor i 1969, og i 1971 blev Ole Espersen udpeget som Alf Ross' efterfølger. De støttede de studerendes krav om reformer af undervisningsformer og revision af undervisningsgrundlaget. Særligt var indførelsen af en skriftlig essay-opgave, betegnet emnerapporten, genstand for uendelige debatter. Jeg var da ansat som stipendiat i et andet fag, procesret, og havde derfor ikke noget med undervisningen i stats- og forvaltningsret at gøre – men jeg blev på afstand part, da jeg fandt reformkravene velbegrundede. Der manglede også efter min opfattelse et ajourført undervisningsgrundlag, som man kunne forestille sig, at Bent Christensen havde bidraget til at få tilvejebragt.

Denne trojka – Christensen, Krarup og Espersen – kørte ikke

godt, den kørte faktisk slet ikke, og da Christensen i 1974 var på studieophold ved University of Texas, benyttede de hjemmeblevne oprørske kolleger – ukollegialt og skånselsløst – lejligheden til at få vognen i gang, men de unge professorer og de studerende kørte ikke studiet i Christensens retning. Krarup og Espersen og andre unge lærere producerede nyt undervisningsmateriale – Poul Andersens og Alf Ross' tykke og lødige bøger blev erstattet af meget korte pædagogiske introduktioner, og disse introduktioner var bevidst helt uden videnskabelige ambitioner. Deres uvidenskabelighed var faktisk deres dyd. Det nye var især, at studenterne skulle arbejde mere selvstændigt, bl.a. ved udarbejdelsen af den nævnte essay-opgave. Oprøret blev ved formen: Indholdsmæssigt var disse introduktioner traditionelle og dermed f.eks. aldeles umarxistiske. På denne måde fik det juridiske ungdomsoprør i København en særpræget anti-videnskabelig side, der fik flere af mine jævnaldrende til at snuble i den videnskabelige karriere.

Hvad der blev indført som pædagogiske fornyelser, oplevedes af Bent Christensen – forståeligt – som faglig forfladigelse, og han fandt senere trøst i en dyrekøbt men også lidt elitær vurdering: »Ja, de gode studerende kan vi jo ikke ødelægge«.

For Bent Christensen har denne periode været plagsom. Styrelsesloven fra 1973 var ikke hans idé, selvom studenterbladet Stud.Jur. gengav et billede af den smilende fagrådsformand Bent Christensen ved sit skrivebord med en indsat taleboble: »Jeg har da ikke noget imod, at de studerende er til stede, når jeg træffer mine beslutninger.« Sådan så det imidlertid ikke ud fra Bent Christensens synsvinkel. Og konflikterne i forvaltningsret og statsret satte ondt sind mellem kolleger, der ellers skulle kunne lide hinanden eller i hvert fald samarbejde. Det lykkedes ingen af parterne at gøre striden til en konstruktiv meningsudveksling. Konflikten om emnerapporten blev først efter mange års kævleri – et udtryk, jeg måske har fra Bent Christensen – forliget af den da afgæede ombudsmand Lars Nordskov Nielsen, der 1981 blev kaldet som professor i forvaltningsret. Nordskov blev udpeget som mægler, og da han blev mødt med lige stor mistillid fra begge sider, lykkedes det ham at få folk til at beskæftige sig med noget væsentligere end skriftlige opgavers tilrettelæggelse.

Det nye professor-par i forvaltningsret: Nordskov og Bent Christensen fik ikke noget nært forhold. Nordskov var som profes-

sor stærk i undervisningen og i sit gennemslag i offentligheden, som Christensen kunne finde misundelsesværdigt, men Nordskovs svage punkt som universitetsprofessor var forskningen, han var – uden at fornægte hans mange kvaliteter – ikke videnskabeligt produktiv, og Bent Christensen nægtede sig ikke den fornøjelse at indlede et lærermøde, hvori også Nordskov deltog, med at erklære, at »Det der betyder noget, er hvad man får skrevet«. Bag den aggressive form kan der gemme sig en måske ubevidst erkendelse af ungdommens forsømmelser. Konflikten under ungdomsoprøret efterlod nok en skuffelse og bitterhed hos Bent Christensen, der – som det er embedsmænds vane – tog tingene alvorligt. Den, der som inkarneret protestmager gerne vil ændre alt, kan lettere skifte emne.

Det hører med til efterspillet, at de børn af ungdomsoprøret, der med tiden og især efter Bent Christensens pensionering i 1991 har overtaget administrationen af faget forvaltningsret, fortsat bruger Christensens lærebøger som grundlag for undervisningen – der er ikke i København produceret noget alternativ. Det marxistiske projekts skibbrud skabte hos nogle oprindelige tilhængere en afsmag for alternativer til traditionen, og kritikken af Bent Christensen blev personlig, ikke faglig.

Personligt

Selv havde jeg i midten af 1970'erne skiftet vejleder og institut, fra det sorte institut til det røde, for at nævne tidens farver. Jeg havde dengang som nævnt ikke noget med Bent Christensens fag at gøre. Men jeg hørte til i den modsatte lejr. Det kan derfor ikke undre, hvis Bent Christensen i de første år efter konflikternes udbrud mødte sådan en som mig med en vis skepsis.

Bent Christensen var i 1970'erne formand for det retsvidenskabelige fagråd, så han var ikke til at slippe uden om. Og med tiden nærmede jeg mig fagligt hans område. Så vi havde alvorlige konflikter. Disse personlige bemærkninger får imidlertid en lykkelig ende. For vores forhold ændredes, som vi ændredes – ja, det gik så vidt, at vi for nogle år siden skrev et responsum sammen, nemlig om den ejendomsretlige beskyttelse af grundejere, og det var i øvrigt i forberedelsen af det responsum ikke Bent Christensen, der var den ivrigste anvender af grundlovens regel om beskyttelse af ejendomsretten. Han var i stand til at nuancere og måske skifte opfattelse – embedsmandens »saglighed i betydningen objektivitet og ligelig-

hed« var hans attråede dyd. Det mest nærliggende udtryk for vores ændrede forhold er min tilstedeværelse i denne forsamling.

Afslutningen

Det lykkedes Bent Christensen at frigøre sig fra de universitære stridigheder og genoptage det videnskabelige arbejde. Og resultatet er – og jeg taler jo fortsat kun om det akademiske resultat – at han blev sin tids mest ansete ekspert i forvaltningsret, og at han efterlader sig en videnskabelig produktion i såvel forvaltningsrettens kerneområde som i de stadig mere betydningsfulde emner i forvaltningsrettens yderkredse. Dette er ikke en position, der opnåedes med lethed. Jeg tror processen bedst kan beskrives med det tidligere anvendte ord, som jeg så ofte har hørt ham bruge i anden forbindelse: Det var »besværligt« – men det lykkedes.

Lad mig slutte med et citat fra salmen »Min sjæl, du Herren love« (nr. 24) fra 1530, af Johann Gramann fra Königsberg, og senere fordansket:

(Herren ved) »...
 at al vor herlighed
 er græsset lig på ager,
 i morgen er det hø,
 en rose, fin og fager,
 der dufter for at dø,
 et løv, som vinden jager,
 så er vor lod på verdens ø.«

Æret være hans minde.