

INDLEDNING

Hvad er den retfærdige grænse for individets suverænitet over sig selv? Hvor begynder samfundets autoritet? Hvor stor en del af menneskets tilværelse skal fastlægges individuelt, og hvor meget af samfundet?

(John Stuart Mill, 1859).

Frihed er retten til at gøre alt det, lovene tillader; hvis en borger kunne gøre det lovene forbyder, ville han ikke længere have nogen frihed, fordi de andre på samme måde skulle have denne mulighed. (Montesquieu, 1748).

Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse. (Danmarks Riges grundlov 1953, § 71, stk. 1).¹

Freedom's just another word for nothing left to loose. (Kris Kristoffersen/Janis Joplin, 1972).

Emnet for denne bog slås an af ovenstående John Stuart Mill-citat: Hvor går grænsen for statens indgriben i individets rettigheder? Mill-citatet antyder, at der er tale om en klassisk liberalistisk problemstilling: staten over for individet. Med god grund, fordi datidens liberalisme blev født som en politisk-ideologisk rambuk mod den enevældige og centralistiske stat. I modsætning til den mere eller mindre oplyste enevældes koncentration af magten i staten lå liberalismens udgangspunkt i etableringen af både et personligt og et offentligt rum, hvor individet og borgeren var fri, hvor han havde en udstrakt, om end ikke ubetinget grad af frihed, der af Mill (1806–1873) blev defineret som, at man kan gøre, hvad man lyster.²

Netop fordi borgerens frihed i samfundet ikke var absolut og ikke kunne være det, fandt Mill det nødvendigt at diskutere grænsen. Mill behandler friheden filosofisk, mens grænsen for frihed diskuteres i form af en række konkrete eksempler, der skal illustrere hans pointe, nemlig at individets rettighe-

der er udgangspunktet, det grundlæggende, men at samfundets eksistens og funktionsduelighed forudsætter, at der er grænser for individets frihedsrettigheder. Man kan sige, at Mill på det filosofiske plan behandler friheden som absolut, men på det praktiske plan tillader en relativisering; heraf udspringer behovet for at diskutere grænsen mellem staten og individets suverænitet. Og den grænse, Mill trækker, tager udgangspunkt i, om en handling kun vedrører en selv, eller om den også vedrører andre. Kun den sidste type kan samfundet (staten) gribe regulerende ind i.

At jeg tager en klassisk liberalistisk problemstilling op, er imidlertid ikke ensbetydende med, at „svaret“ – undersøgelsen og konklusionen – i denne bog vil være klassisk liberalistisk. Det er værd at holde fast i udgangspunktet, men hverken logikken eller historien kan siges at bekræfte Mills (og andre klassiske liberalisters) principielle modstilling af stat og individ.

Det logiske problem er nok udtalt i hans tekster, men står alligevel og blinker og påberåber sig opmærksomhed i hans mange eksempler på, hvor grænsen mellem stat og individ kan og skal trækkes. For pointen i flere af eksemplerne ligger netop i spørgsmålet, om ikke en statslig indgriben kan være en hjælp til individet, fx ved at hindre, at det skader sig selv. Det er ligegyldigt, om svaret er ja eller nej; det afgørende er, at Mill åbner for, at statslig regulering kan være til gavn for individet, dvs. at modsætningen stat-individ heller ikke på det filosofiske plan er en absolut modsætning.

At historien heller ikke har bekræftet, at modstillingen skulle være absolut, er af gode grunde en længere sag, som jeg vil præsentere i det følgende. Inden da er det imidlertid nødvendigt med en præcisering: Denne bog handler ikke om, hvor grænsen mellem stat og individ går i det 20. århundrede, men er *en analyse af, hvordan politikerne i forskellige sammenhænge har opfattet denne grænse*. Der er således tale om en *argumentationsanalyse*, en analyse af argumenter fremført i Rigsdagen/Folketinget om, hvor grænsen for Rigsdagens/Folketingets regulerende virksomhed konkret skal trækkes. Hvor tæt reguleringen går på den enkelte borger, hvor omfattende borgernes hverdag i virkeligheden bliver reguleret er vanskeligt at give et bud på, idet det ville forudsætte en vurdering af hver enkelt lov og bekendtgørelse, der er gældende på et givet tidspunkt. For i det mindste at antyde hvordan reguleringen udvikler sig i det 20. århundrede, har jeg valgt at foretage en opgørelse af, hvor mange love og bekendtgørelser der hvert år udstedes. Det giver dog et vist grundlag for at vurdere reguleringens omfang, ligesom det gør det muligt at diskutere nogle af de faktorer, der indvirker på omfanget af den årlige regulering; denne undersøgelse er samlet i kapitel 2.

DET 20. ÅRHUNDREDE

Det 20. århundrede er krigenes, krisernes og velfærdsstatens århundrede. Det er også et århundrede, hvor den offentlige sektor vokser hurtigt – efter 1945 nærmest eksponentielt – og hvor de personlige rettigheder eller individet kommer i fokus og kommer til udfoldelse som aldrig før. Det 20. århundrede var rigt på modsætninger og på eksplosioner, som udløste så hastige forandringer – fx på moralens og teknologiens område – at almindelige menneskers liv og hverdag ændrede sig mere end drastisk.

De mange modsætninger og forandringernes hastighed har smittet af på denne bog. Det har været svært at gå direkte til emnet og stille skarpt på det. De forholdsvis præcise spørgsmål: Hvor trækkes grænsen for magthavernes magt, hvor trækker politikerne grænsen for deres egen magt og indflydelse, for lovgivningen, for forholdet mellem politik og administration, for grænsen mellem det offentlige og det civile, mellem politikken og det personlige? – er spørgsmål, det er svært at give forholdsvis præcise svar på.

I en samfundsvidenskabelig sammenhæng som Magtudredningen vil problemstillinger af denne slags tage afsæt i definitioner af begreber som magt, indflydelse, politik, civilt samfund mv., ligesom der vil blive opstillet operationaliserbare teorier om samme. Det giver god mening, men det er efter min mening ikke historikerens gebet at bruge teori på denne måde. Han/hun nærmer sig virkeligheden med teorien som heuristisk redskab, hvilket konkret betyder, at de teoretiske overvejelser, jeg fremlægger i denne indledning, ikke vil blive efterprøvet i undersøgelsen. I stedet har de været vejledende dels i forhold til udvælgelsen af sager, dels i analysen af de enkelte sager.

Hvor politikerne sætter grænsen for deres eget virke, hvor de viger tilbage for at regulere individets og samfundets dagligdag, vil jeg diskutere i en række særskilte kapitler, som ikke foregiver at beskrive en sammenhængende, kronologisk udvikling, der belyser det overordnede emne, men som afspejler, at fokus hele tiden flytter sig. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke er en overordnet udvikling. Forandringen i den måde, stat-individ-problemet bliver diskuteret på, er central og interessant og er en væsentlig del af konklusionen.

OM DET TEORETISKE AFSÆT

Der er skrevet utallige bøger om frihed, om regulering og om stat-individ. Det meste af denne litteratur er af begrænset relevans for min problemstil-

ling. Jeg har imidlertid haft behov for teoretiske greb på i det mindste fire områder.

For det første er det nødvendigt at afgrænse den type regulering, der er af relevans for undersøgelsen. Denne afgrænsning vil fremgå af den kvantitative analyse af reguleringens omfang i det 20. århundrede, som er fremlagt i kapitel 1.

For det andet er det nødvendigt at få sat ord på den udtalte dobbelthed i Mills filosofiske diskussion, dvs. at få skitseret en forståelse af reguleringens intentioner som andet og mere end entydige indskrænkninger i individets rettigheder og rådighedsrum. Reguleringen kan også tænkes at være et middel til at øge individets frihed, dvs. dets mulighed for at gøre, hvad det lyster. Denne skitse fremlægges i kapitel 3, hvor stat-individ-temaet belyses i forhold til socialpolitikken.

For det tredje har jeg haft et behov for at få præciseret frihedsbegrebet. Jeg har valgt en simpel model, nemlig distinktionen mellem *frihed fra* og *frihed til*. Det har vist sig at være en distinktion, der både er klagørende og anvendelig – og hvad mere kan man forlange?

For det fjerde er det på sin plads at skitsere også en overordnet ramme for, hvordan forståelsen af individet og individets kontekst – stat og samfund – forandres i det 20. århundrede. Der er to nærliggende optikker: modernitetens udfoldelse eller velfærdsstatens udfoldelse. Jeg har valgt velfærdsstaten som forklaringsramme, idet jeg dog vinkler velfærdsstaten på en lidt anden måde end normalt.

Frihedsbegrebet og definitionen af velfærdsstaten vil blive diskuteret i denne indledning.

FRIHED FRA – FRIHED TIL

Mills svar på spørgsmålet om, hvor grænsen mellem individ og samfund (stat) skulle trækkes, overlod et stort handlerum til individet og dets ønsker. 100 år tidligere var Montesquieu inde på nogle af de samme tanker som Mill, men da han bestemt ikke var liberalist, bringer han samfundet eller almenvellet mere i spil, end tilfældet er hos Mill.

Tankegangen hos Montesquieu (1689–1755) er udpræget rationalistisk. Rationalismens utopi må være en stat, hvor grænserne mellem det offentlige regulering og den individuelle frihed er så oplagte, at alle rationelt tænkende mennesker umiddelbart kan acceptere dem. Konsekvensen vil være, at lovene og den offentlige regulering er en forudsætning for frihed – eller

sagt på en anden måde: Almenvellets interesser er forudsætningen for den individuelle frihed. Derved ender denne tankegang et noget andet sted end liberalismen.³

Men hvad så med de mennesker, der ikke handler rationelt? Skal de tvinges til at tænke eller i det mindste handle rationelt? I den radikale (jakobinske) udgave af rationalismen er svaret ja; frihed er ikke frihed til at handle irrationelt, og at tvinge irrationelle elementer til at handle rationelt er ikke undertrykkelse, men frigørelse. Det ligner således en *Catch 22*-position, hvor friheden sættes på spil ved at blive brugt, ved at blive taget alvorligt! Hvis demokratiet således suspenderer friheden med det mål at forsvare sig selv, kan der ikke siges at være en sammenhæng mellem frihed og demokrati.

Den engelske filosof Isaiah Berlin er tilbøjelig til at mene, at der i det hele taget ikke er en entydig sammenhæng mellem de to begreber, idet han siger, at der er forskel på spørgsmålene, „How far does government interfere with me?“, og „Who governs me?“. Det er netop i denne forskel, at distinktionen mellem negativ og positiv frihed er relevant.⁴

Berlin definerer den negative frihed som svaret på det første spørgsmål, dvs. negativ frihed består i, hvilke og hvor mange døre der er åbne for det enkelte individ, hvad der skal til for at åbne dem, og hvor åbne de er. Det handler således om valgfrihed. Hvordan mulighederne maksimeres, og hvordan de fordeles, er spørgsmål, der afgøres i konkrete politiske sammenhænge.

Den positive frihed defineres af svaret på det andet spørgsmål, der handler om betingelserne for frihed. Den drejer sig om den proces, hvor man formulerer sig som subjekt og ikke som objekt, hvor man bevidst forfølger sine mål. Det handler således om, at man er sin egen herre, men også om, at den positive frihed kan føre til tvang over for andre. Den positive frihed kan således indeholde kimen til sin egen ophævelse, men gør det naturligvis ikke nødvendigvis.

Hvis vi holder os til demokratiet og den definition af frihed, der optræder i grundloven, er det oplagt, at der heri foretages en grundlæggende sikring mod udskridning. Udgangspunktet ligger i sameksistensen mellem staten (almenvellet) og individet, hvor det er grundlovens opgave at forsvare borgeren mod staten. Der ligger således en konflikt indbygget i definitionen af individets frihed, en konflikt, der kan vedrøre både den negative og den positive frihed. Det er ligeledes oplagt, at denne konflikt af grundlovsfædrene er tænkt som en sikring af borgerne fra unødige indgreb i den private sfære, dvs. grundloven definerer frihed som *frihed fra*.

Det kræver imidlertid to kommentarer. For det første er *frihed fra* i det moderne samfund ikke blot et spørgsmål om, at samfundet (staten) afholder sig fra at gribe ind i borgernes tilværelse. Regulering – fx i forhold til kriminalitet eller forurening – kan sikre borgerne, at de bliver fri for indskrænkninger i deres handlerum. Dette synspunkt kan således indebære, at samfundet sætter grænser for andre borgeres udfoldelser.

For det andet: Når det handler om at åbne døre og ikke mindst om at åbne nye døre, er denne definition ikke tilstrækkelig. De muligheder, borgerne får i kraft af, at staten etablerer et økonomisk sikkerhedsnet under den enkelte, kan forøge deres frihedsgrader. Med brød på bordet forbedres muligheden for at foretage sig andet end aktiviteter, der er nødvendige for overlevelse. Samfundet kan gardere borgeren mod den Joplin'ske defaultisme og dermed åbne nye muligheder eller forbedre kvaliteten af de eksisterende. I den forstand bliver samfundet leverandør af regulering, der skaber *frihed til*. I udgangspunktet (og rent kronologisk) må *frihed fra* være en forudsætning for *frihed til*.⁵

En stor del af den regulering, der foretages i velfærdsstatens navn, er en blanding af de to aspekter. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at staten eller politikerne afholder sig fra at stille krav til borgeren i forbindelse med, at der skabes flere handlefriheder. Tværtimod skal reguleringen ofte tages meget bogstaveligt i form af kontrol med borgeren, om han/hun nu overholder de opstillede betingelser for øgede frihedsgrader. Dermed er vi tilbage ved reguleringen som en indskrænkelse af det individuelle rum. I praksis er regulering således en dobbelttydig proces, hvilket naturligvis sætter tydelige spor i den måde, hvorpå politikerne argumenterer for eller imod en given regulering.

POLITISK ARGUMENTATION

Formålet med denne bog er at belyse, hvordan Folketinget på forskellige områder og til forskellige tider har defineret balancen mellem den formelle og lovbaserede regulering af rammerne for borgernes sociale adfærd og den frie og ubundne praksis. Der er således udelukkende tale om en undersøgelse af den lovgivende institutions begrundelse for eller afvisning af behovet for regulering på et givet område. Borgernes reaktioner herpå undersøges ikke.

Ved læsningen af debatterne i Folke- og Landsting har det gang på gang slået mig, hvor lidt politiske og ideologiske principper eller principielle

standpunkter indgår i argumentationen. Eller hvor ringe mulighed der egentlig er for at føre principielle debatter på tinge, eller i det mindste i hvor ringe omfang muligheden udnyttes.

Jeg er overbevist om, at det ikke skal føre til en konklusion om, at politikere udelukkende tænker og argumenterer pragmatisk i forhold til den aktuelle dagsorden og med en horisont, der ikke rækker længere end den næste valgdag. Det ligner „hakkelse i rejsestalden“, men er mere end det. For de fleste politikere vil argumentationen nok være praktisk, men styret af principielle overvejelser, en overordnet holdning til politik, en forestilling om „det gode samfund“, nogle forfatnings- eller retspolitiske standpunkter, eller hvad ved jeg. Jeg vil således mene, at Folketingssalen (eller Landstingssalen) er et sted, hvor der argumenteres pragmatisk og praktisk, men at argumentationen forudsætter et principielt, politisk-ideologisk ståsted, som typisk hænger snævert sammen med en eller anden form for interessevaretagelse. Denne pointe er en forudsætning for nærværende undersøgelse.

Når de fleste politikere agerer på den beskrevne måde, er forklaringen vist ganske banal. Det er normalt konkrete lovforslag eller lignende, der er på dagsordenen, som svar på konkrete behov i samfundet eller som konkretisering af overvejelser over, hvilken vej samfundet skal udvikle sig. Dertil kommer, at stort set alle fremsatte forslag, forespørgsler mv. indgår i en politisk taktik, de udspringer af en specifik politisk situation, hvor det er en del af spillet, at de enkelte partier og politikere positionerer sig.

Forholdet kan også begrundes med, at der blandt politikerne rent faktisk er forståelse for, at der til alle tider har eksisteret en acceptabel balance mellem den statslige indgriben og den enkelte borgers frirum. Dvs. at balancen er foranderlig, at den ændrer sig løbende, men at den i det store og hele er acceptabel. Det gør naturligvis de sager, hvor der udtrykkes uenighed, særlig interessante. De er helt centrale i en undersøgelse af, hvilke politiske muligheder der er for regulering, og hvor politikerne vil trække grænsen for reguleringens indgribende konsekvenser.

VELFÆRDSSTATEN

Velfærdsstaten er så velkendt et fænomen og et så hyppigt brugt begreb, at en slags definition er nødvendig. Den mest udbredte opfattelse af velfærdsstaten er, at socialpolitikken er det centrale politikområde i velfærdspolitikken, hvis mål er en omfordeling af goderne og opbygningen af et socialt sikkerhedsnet.

Uden at bestride, at socialpolitikken har spillet en betydningsfuld rolle i opbygningen af velfærdsstaten, er det min opfattelse, at denne definition lægger vægten et forkert sted. Efter min mening er det en samfundsbygning, der først og fremmest opføres efter anden verdenskrig. Den har naturligvis rødder i tidligere tiders forsøg på at afbøde fattigdommen og forsøg på at fremme en regulering af samfundet, så dets sammenhængskraft forøges; som det vil fremgå af kapitel 1, er erfaringerne fra de to verdenskrige uomgængelige i denne sammenhæng.⁶

Det afgørende nye, der sker efter anden verdenskrig, er, at velfærdsstaten bliver en strategi for den vestlige, demokratiske verden. Udgangspunktet lå i de ubehagelige erfaringer i mellemkrigstiden: Hvis udemokratiske udskjelser til højre eller venstre skulle undgås i fremtiden, var det uomgængeligt, at det demokratiske system havde befolkningens fulde opbakning. Alvoren blev understreget af den kolde krig. Med demokratiske øjne satte den fokus på „massernes“ inddragelse i og opslutning bag udøvelsen af de politiske beslutningsprocesser – til forskel fra de moderne diktaturer, hvor „masserne“ blot hylder de trufne beslutninger, enten med strakt arm eller knyttet næve.

Den demokratiske velfærdsstat handlede med andre ord om *legitimitet*. Den var – lidt firkantet udtrykt – de liberal-demokratiske landes måde at udbygge legitimiteten og styrke samfundets kit. Velfærdsstaten var den demokratiske verdens svar på kommunismens kommandoøkonomi. Der er forskellige modeller for, hvordan velfærden er blevet bygget op. Men det er vigtigt for forståelsen af de politiske partiers holdninger til velfærdsstaten, at der i vid udstrækning var etableret en velfærdsdiskurs i de demokratiske partier, hvilket betyder, at den kritik, der gennem tiderne er rettet mod velfærdsstaten, har afspejlet en uenighed om, hvilken model der konkret skulle arbejdes efter, snarere end en uenighed om nødvendigheden af at opbygge velfærdsstaten.

Det giver sig selv, at denne problematik ændres efter 1989/91, hvor kommunismen som reelt eksisterende modpol til demokratisk markedsøkonomi brød sammen. Interessant nok har denne kendsgerning fjernet politikernes interesse i eller lyst til at ændre på velfærdspolitikken. Man kan sige, at velfærdsstaten stivnede i 1991 i en form, hvor et væsentligt træk ved velfærdspolitikken er at holde de politiske magthavere ved magten. Kritikken af velfærdsstaten er således stort set forstummet.

Siden slutningen af 1940'erne er økonomisk vækst blevet set som hjørnestenen i realiseringen af legitimiteten. Staten fik et medansvar for den

økonomiske vækst og afskaffelsen af arbejdsløsheden. Netop dette medansvar gjorde det politisk acceptabelt at udbygge den offentlige sektor og med tiden også den statslige regulering på et stigende antal områder. Det var ikke et mål i sig selv. Tværtimod. Den velfærdsstatslige logik er, at udbygningen af den offentlige sektor og det statslige (med)ansvar på en stor del af livets områder har til hensigt at skabe tryghed og frihed for den enkelte borger, for individet. At det hele ikke er så simpelt, har jeg allerede været inde på, og det vil være et tilbagevendende tema i denne bog.

A F G R Æ N S N I N G E R

I det efterfølgende vil jeg først se på reguleringens kvantitative udvikling i det 20. århundrede. Dernæst vil jeg behandle grundlovsdiskussionerne, udvalgte politikområder – social-, trafik- og miljøpolitik – og udvalgte aspekter, fx debatten om CPR-numre, om særlovgivning mv. Indbyrdes er der egentlig ingen sammenhæng; pointen er i stedet, at de tilsammen giver en vis dækning af politikernes syn på individets placering i samfundet. Omvendt betyder det, at fx erhvervslovgivning og det kommunale område er valgt fra, først og fremmest af tidsmæssige grunde. Ingen tvivl om, at der med erhvervspolitikken ses bort fra vigtige sider af den statslige regulering, og jeg er overbevist om, at en grundig analyse af debatterne om de mange reguleringer af erhvervslivet, der er gennemført i det 20. århundrede, ville afdække nogle andre tendenser end dem, jeg kommer frem til. Tilsvarende implementeres den statslige politik i høj grad på det lokale niveau, men da det er debatten og argumenterne i forbindelse med politikken vedtagelse, der er emnet her, og ikke udmøntningen af politikken, forekommer det af mindre betydning.

Udmøntningen af direktiver mv. vedtaget i EF/EU indgår kun i begrænset omfang i undersøgelsen i form af nogle kvantitative opgørelser, der delvist er referat af andres undersøgelser.

De folketingsdebatter, der tages op, er debatter, som alle fører til vedtagelse af det behandlede lovforslag. Dernæst har jeg først og fremmest gennemgået førstebehandlingerne, idet det er her, de principielle synspunkter præsenteres. Indtil 1953 er både forhandlinger i Folketing og Landsting af interesse, blandt andet fordi nogle lovforslag blev fremsat i Landstinget. I de fleste tilfælde vil førstebehandlingerne i begge ting være omtalt.

NOTER

RT = *Rigsdagstidende*

LT = *Landstingets Forhandlinger*

FT = *Folketingets Forhandlinger*

- 1 Danmarks Riges grundlov, Retsinformation: <http://www.retsinfo.dk>. Denne paragraf optræder første gang i grundloven af 1953.
- 2 Mill 1975 (1859) s. 118.
- 3 Forholdet mellem demokrati og frihed diskuteres blandt andet i Berlin 2002.
- 4 Berlin 2002 s. 177; jf. „Introduction“ s. 30 ff.
- 5 Jf. Birch 1993 s. 101 ff.
- 6 Dette og følgende: Rüdiger 1997 og Rasmussen og Rüdiger 2003 s. 22 f.