

STATENS SYNLIGE HÅND

OM LOVGIVNING,
STAT OG INDIVID I
DET 20. ÅRHUNDREDE



STATENS SYNLIGE HÅND
OM LOVGIVNING, STAT OG INDIVID I DET
20. ÅRHUNDREDE

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Mogens Rüdiger

STATENS SYNLIGE HÅND
OM LOVGIVNING, STAT OG INDIVID I DET
20. ÅRHUNDREDE



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Statens synlige hånd

Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad

ISBN 87-7934-817-3

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

FORORD

En tak til dem, der har læst med og kommenteret. Det gælder i første række Signild Vallgård og Lise Tøgeby fra Magtudredningens forskningsledelse og Folketingsbibliotekar Hanne Rasmussen.

Jeg har også fået mange gode ord med på vejen fra Magtudredningens andre historikere: Per Boje, Lene Koch, Hans Sode-Madsen, Helle Porsdam, Signild Vallgård og Anette Warring, ligesom Magtudredningens konferencer har været inspirerende.

Endvidere tak til Niels Finn Christiansen og Ning de Coninck-Smith for kommentarer til dele af manuskriptet samt til mine kolleger på Historiestudiet ved Aalborg Universitet både for gode idéer, og fordi de beredvilligt accepterede, at jeg blev frikøbt fra mine undervisningsforpligtelser i et år så kort tid efter min ansættelse på stedet.

Endelig en særlig tak til stud.mag. Mads Waneck, der har stået for den kvantitative undersøgelse, som ligger til grund for kapitel 1, ligesom han har skrevet med på kapitel 5 om trafikpolitik.

Mogens Rüdiger
August 2003

INDHOLD

KAPITEL 1

Indledning 9

DET 20. ÅRHUNDREDE II · OM DET TEORETISKE AFSÆT II · FRIHED
FRA – FRIHED TIL 12 · POLITISK ARGUMENTATION 14 · VELFÆRDS-
STATEN 15 · AFGRÆNSNINGER 17

KAPITEL 2

Statens regulerende hånd, 1900–1999 19

TEMAET 19 · KILDERNE 22 · RESULTATER 22 · 1900–1914: LIDT ER
GODT 25 · 1918–1929: I VÅBENHVILENS UDKANT 27 · 1930–1939:
SOCIALPOLITIKKENS ÆRA 28 · DE TO VERDENSKRIGE 30 · 1945–
1958: GENOPBYGNING OG STOP-GO-POLITIK 33 · 1958–1972: VEL-
FÆRDSSTATEN OPBYGGES 35 · 1973–1982: VELFÆRDSSTATENS MAND-
DOMSPRØVE 38 · 1982–2000: DEN INDIVIDUALISEREDE VELFÆRDS-
STAT 42 · LOVGIVNING PR. MINISTER 46 · VELFÆRDSSTATENS
KRISE 48

KAPITEL 3

Grundloven til debat 53

HÅNDEN PÅ PLOVEN 54 · EN MODERNE FORFATNING 58 · VELFÆRDS-
STAT, KOLD KRIG OG GRUNDLOVEN AF 1953 64 · GRUNDLOVEN TIL
DEBAT 69 · INDIVID, VELFÆRD OG STAT 71

KAPITEL 4

Kontrol eller ressourceskabelse. Forsorg – socialpolitik – social service 75

DET SOCIALE 78 · FORSORGEN SYSTEMATISERES 80 · DEN SOCIALE
REFORM I 1933 81 · NORMALITETENS OVERDREV 91 · SOCIALPOLI-
TIKKEN UDBYGGES 97 · GØR DIN PLIGT, KRÆV DIN BISTAND 100 ·
HELHEDSORIENTERET SERVICE 105 · NORMALITETENS PERIFERI 108 ·
KONTROL ELLER RESSOURCESKABELSE III

KAPITEL 5

Selektiv og personlig frihed 116

DEBATTEN OM SIKKERHEDSSELEN 116 · RETTEN OVER LIVET 118 ·
KAN LOVEN KONTROLLERES? 121 · ET SPØRGSMÅL OM PERSONLIG
FRIHED 123 · ET TILBAGEBLIK PÅ 1950'ERNE 127 · DEN FØRSTE
TRAFIKPOLITISKE LOVGIVNING 130 · HESTENE MÅ FØLGE MED
TIDEN 131 · KONKLUSION 132

KAPITEL 6

Folket registreres 136

FOLKEREKISTRET I RIGSDAGEN 138 · DET CENTRALE REGISTER 139 ·
BORGERNES RETTIGHEDER 141 · KONKLUSION 144

KAPITEL 7

Jord og grønne skove 146

FOLKEAFSTEMNINGEN UDSKRIVES 153 · PLANLÆGNING I 1959,
1949 OG 1925 155 · AFRUNDING 156

KAPITEL 8

Planlægning for miljø 159

DEBATTEN 161 · MILJØ OG REGULERING 164 · MILJØ ELLER
REGULERING? 168 · KONKLUSION 171

KAPITEL 9

Hensigten helliger midlet. Palæstinensere, rockere og Tvind-skoler 174

PALÆSTINENSER-LOVEN 174 · DEBATTEN 176 · SÆRLOV
ELLER EJ? 177 · ROCKER-LOVEN 179 · TVIND-LOVEN 182 · EN
FORESPØRGSEL 185 · LOVEN VEDTAGES 186 · AFSLUTTENDE
BEMÆRKNINGER 188

KAPITEL 10

Konklusion 190

BEMYNDIGELSESLVGIVNING 194 · INDIVIDETS FRISÆTTELSE 195 ·
HVOR GÅR GRÆNSEN? 199 ·

LITTERATUR 200

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 førstebehandlinger, 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 førstebehandlinger 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.

STATENS REGULERENDE HÅND, 1900-1999

I dette første kapitel er temaet en indkredsning af den generelle udvikling i den politiske regulering med udgangspunkt i samspillet mellem Christiansborg-politikken og den samfundsmæssige udvikling. Nærmere betegnet er det et forsøg på at begrunde reguleringens kvantitative udvikling med udviklingen i samfundet. Ved at kravle op og ned ad graferne over omfanget af den årlige tilvækst af love og bekendtgørelser vil jeg prøve at forklare op- og nedturene i relation til det, der foregår i samfundet, i det liv, der foregår uden for Christiansborgs mure, men som naturligvis ikke er upåvirket af det, der foregår på den anden side af samme mure.

Denne øvelse er vigtig af to grunde. For det første for at give et billede af reguleringens omfang i det 20. århundrede; hvad er det, vi taler om, når vi siger, at individets hverdag i stadig stigende grad bliver gennemreguleret? For det andet er det vigtigt at undgå, at Folketingets lovgivende virksomhed fremstår som en verden i sig selv – selv om det nogle gange kan se sådan ud. Lovgivningsmagten eksisterer ikke i et tomrum. Den reagerer på omverdenen, på de krav, samfundet stiller op, på de ønsker, som formuleres af borgere, medier m.fl. Selv visionære politikere har muld under skoene. Heldigvis.

TEMAET

Formålet med dette kapitel er således 1) at give et billede af reguleringens omfang, fordi det siger noget om, hvornår reguleringen tager til, og hvornår den aftager, hvilket efter min mening er en forudsætning for en diskussion af, hvorfor og hvordan den enkelte borgers hverdag bliver reguleret. Dernæst er det 2) vigtigt at diskutere lovgivningens sammenhæng med, hvad der foregår i resten af samfundet, og hvordan man herudfra overordnet kan begrunde, at lovgivningen udvikler sig, som den gør rent kvantitativt. Det er ikke en særlig detaljeret og måske heller ikke en synderlig nuanceret redegørelse for denne sammenhæng, men dog et forsøg på at konkretisere, hvad det er, vi taler om, når vi taler om reguleringens omfang. Kapitlet udgør således undersøgelsens kvantitative side: lovgivningens omfang i det 20. århundrede.

Litteraturen om regulering er ganske omfattende. I første omgang vil jeg dog tage udgangspunkt i Bent Christensen og Inger Dübeck: *Den regulerende forvaltning – udviklingen af det retlige system efter 1950*,¹ der redegør for reguleringen på følgende måde: Regulering defineres bredt som et af magthavernes – statens – midler til at påvirke eller føre tilsyn med borgernes adfærd. Reguleringen kan antage form af love, beslutninger, bekendtgørelser, tilladelser mv., og den kan være generel eller konkret. Christensen og Dübeck ser regulering som en „tålt nødvendighed“ i en „kultur, der vurderer handlefrihed og valgfrihed højt og tvang lavt“.² Regulering er derfor ofte søgt erstattet eller suppleret af andre adfærdsregulerende midler, fx aftaler eller incitamenter. I denne bog behandles *udelukkende* regulering på det statslige plan.

Regulering forstået som *adfærdsregulerende politiske beslutninger* er således denne bogs genstand, og dens kvantitative udvikling er dette kapitels emne. Det skal dog tilføjes, at jeg ikke finder Christensens og Dübecks bemærkninger om regulering som tålt nødvendighed fuldt ud dækkende, hvilket vil fremgå af de følgende kapitler.

Formålet med at se nærmere og forholdsvis detaljeret på reguleringens omfang er at afdække de kvantitative tendenser i reguleringen over tid og dermed få et klart billede af, hvordan reguleringen udvikler sig, og hvor stort „problemet“ egentlig er.³

Her er det den lovbaserede regulering, som danner udgangspunktet. Regulering vil blive brugt som betegnelse for

- *love*, der vedtages i Folketinget, og
- *bekendtgørelser*, der kan defineres som generelle retsforskrifter, hvis udstedelse normalt forudsætter bemyndigelse fra Folketinget (før 1953: Rigsdagen), dvs. en bekendtgørelse udstedes i kraft af vedtagne bemyndigelseslove eller som en konsekvens af direktiver vedtaget i EF/EU.

Der er en afgørende forskel på love på den ene side og bekendtgørelser på den anden. De første udgør en politisk indgriben eller regulering, vedtaget af den lovgivende myndighed, mens den anden betegner en politisk-administrativ indgriben, udført af den udøvende myndighed, ministeren, med bemyndigelse fra Folketinget i form af et lovgrundlag (jf. nedenfor).

Brugen af bekendtgørelser kan udgøre et demokratisk problem, men gør det ikke nødvendigvis, og gør det måske i de færreste tilfælde. I de tilfælde, hvor der er tale om en klar og præcis overførsel af reguleringskompetence til ministeren (eller andre), kan man næppe tale om et demokratisk problem.

Det samme kan siges om de tilfælde, hvor udstedelsen af bekendtgørelser følger ånden i bemyndigelsesloven. Det demokratiske problem kan således lokaliseres til at ligge dels i en ufuldstændig efterlevelse af bemyndigelsesloven, dels i den større distance mellem den lovgivende myndighed og den konkrete regulering og dermed i en mindre direkte mulighed for at kontrollere den udøvende myndighed.

Endvidere overdrager bemyndigelseslovgivningen „magt“ til ministeren og ministeriet, hvilket kan ses som en måde at styrke en svag regering – eksempelvis miljøloven af 1973 (jf. kapitel 8) og bistandsloven af 1974 (jf. kapitel 4) – eller det kan ses som udtryk for et ønske om at centralisere beslutningen – fx forslag til ny styrelseslov for universiteterne i 2002. Argumentet for bemyndigelseslovgivning kan ligeledes være ønsket om at gøre reguleringen mere fleksibel og effektivisere den. På den anden side kan bemyndigelseslovgivningen også ses som et middel til decentralisering, dvs. som et forsøg på at tilgodese de lokale interesseparter. De tre nævnte love/lovforslag kan sagtens læses på denne sidste måde.

Anvendelsen af bekendtgørelser kan tillige anskues på en lidt anden måde. De kan ses som udtryk for et mere eller mindre præcist behov for detailregulering af samfundsmæssige processer. Denne detailregulering kan udspringe af et politisk ønske om at forbedre administrationen, udbygge retfærdigheden, reducere hullerne i loven osv. Dog er bekendtgørelser også – i det mindste delvist – et resultat af en administrativ beslutning, hvorfor man med en vis ret kan betegne brugen af bekendtgørelser som en teknokratisk regulering, dvs. detailreguleringen flyttes fra den lovgivende til den udøvende myndighed.

Billedet er altså ikke entydigt. I udgangspunktet kan ønsket om detaljeret lovgivning løses på to måder. Enten ved at Folketinget vedtager meget detaljerede love, som det fx er tilfældet på trafikområdet eller – for at udpege en enkelt lov – med tjenestemandsløven af 1919. På den måde er der for en årrække taget stilling til de konkrete problemer. Eller der kan vedtages en rammelo, hvor der så efterfølgende kan udstedes (mange) bekendtgørelser.

Uden at foregribe argumentationen skal jeg foreløbig bemærke, at brugen af bekendtgørelser tager betragteligt til i krise- og krigstider – og efter 1985. Men selv om sammenhængen er tydelig, kan anvendelsen af rammelovgivning og den deraf følgende udstedelse af bekendtgørelser som nævnt være udtryk for andre motiver.

Endelig er der betydelig variation i lovgivningens indhold. Der er en betydelig forskel på finansloven og de andre love, blandt andet i kraft af

anmærkningerne og aktstykker med udspring i finansloven, der i høj grad er politikformulerende for alle politiske områder.

KILDERNE

De data, der bruges i denne tekst, vedrører kun *den årlige tilvækst* af love og bekendtgørelser. Det samlede omfang indgår ikke direkte i undersøgelsen, navnlig fordi det ville være en uoverkommelig opgave at give et præcist billede heraf i hele perioden, idet det ville kræve, at hver enkelt lov skulle gennemgås med henblik på at konstatere, hvilke love den eventuelt afløste. Det samme gælder de bekendtgørelser, der indgår i undersøgelsen: Det er tilvæksten, der vil blive redegjort for.

Tallene for den samlede lovmængde er naturligvis interessante, men man må stille spørgsmålet, om den samlede lovgivning i praksis udgør samfundets retlige grundlag. Der vil formodentlig være en vis dødvægt af love, som er forældede og gået helt af brug, uden at de af den grund er blevet afskaffet. For perioden efter 1985 er det dog muligt at benytte databasen Retsinformation, hvor en optælling for 2000 viste, at små 1000 hovedlove var gældende, mens tallet for 1985 var ca. 400, dvs. mere end en fordobling af antallet af gældende love.⁴

Endelig udgøres kildegrundlaget af *Lovtidendes* årlige opgørelse af lovgivningen, og gennemgangen af udviklingen baseres i øvrigt på historiske fremstillinger, der dækker større eller mindre dele af perioden.⁵

RESULTATER

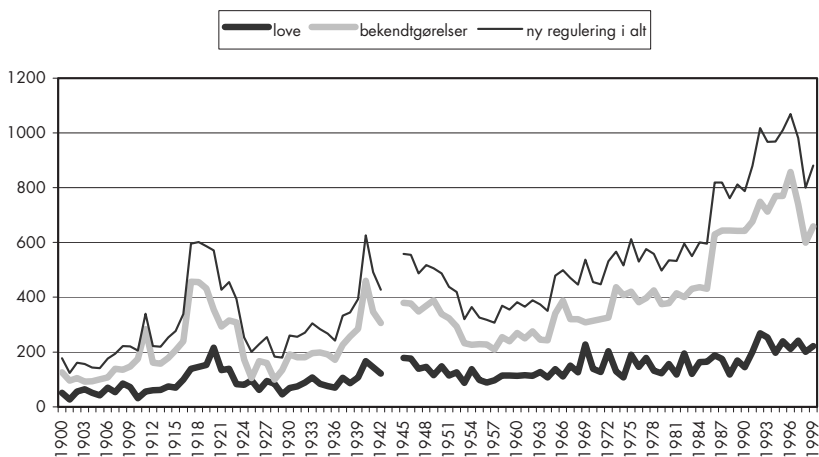
Det overordnede billede af reguleringens udvikling i det 20. århundrede er samlet i figur 2.1. Sammen med det bagvedliggende datamateriale giver det anledning til følgende kommentarer:

For det første resulterer ikke alle vedtagne lovforslag i en øget regulering, men forskellen er dog ikke så stor, at der rokkes nævneværdigt ved det i figuren angivne reguleringsomfang.

For det andet kan man konstatere, at udsvingene fra år til år er ret store, især når vi ser på kategorien bekendtgørelser. Det er ikke disse udsving, der er af interesse her. Det er derimod de niveauer, den samlede regulering befinder sig på. Sammenlignes start- og slutpunkt, er det tydeligt, at der er tale om en markant vækst i antallet af udstedte love og bekendtgørelser, idet antallet af vedtagne love og beslutninger tredobles, mens antallet af bekendtgørelser firdobles.

FIGUR 2.1.

Love og bekendtgørelser, 1900-1999



Kilde: Rigsdagens Aarbog og Registre, 1900-1953, og Folketingets Årbog og Registre, 1953-1999.

For det tredje er det slående, at kurven for bekendtgørelser opfører sig mere viltret end kurven for love. Det er imidlertid ikke overraskende, al den stund at lovgivning er resultatet af et længerevarende forarbejde og derfor tilsvarende mindre følsomt over for konkrete og umiddelbare behov i samfundet.

For det fjerde er det iøjnefaldende, at den årlige tilvækst af regulering var forholdsvis lille i 1960'erne. Det betyder, at der intet belæg er for at koble fra opbygningen af velfærdsstaten til behovet for eller ønsket om en udvidelse af reguleringen. Snarere tværtimod var velfærdsstatens formative periode præget af et relativt lavt niveau i reguleringen. Opbygningen af velfærdsstaten forudsatte ikke en omfattende regulering, snarere en udbygning af den offentlige sektor. Det kan skyldes, at lovgivningen i 1950'erne var tilstrækkelig rummelig til at give plads til den udbygning af velfærden og den offentlige service, der karakteriserer velfærdsstaten. Det kan også skyldes, at den vedtagne lovgivning var så detaljeret, at den ikke krævede yderligere opfølgning. Endelig kan det skyldes, at vores forventninger om en sammenhæng er ideologisk betingede, hvilket peger på det næste interessante forhold, der kan læses ud af grafen.

For det femte er det åbenlyst, at statens regulerende hånd er mest synlig i krise- og krigstider samt altså efter 1985. Det er overordnet set kritiske for-

hold og problemer, der afføder regulering, snarere end visioner om et bedre samfund. Dernæst er det åbenlyst, at afvikling af eksisterende regulering kun kan lade sig gøre ved hjælp af ny regulering.

For det sjette er det vanskeligt at pege på nogen entydig forbindelse mellem reguleringens omfang og regeringernes politiske farve, om regeringen er konservativ, liberal eller socialdemokratisk. Samlet set er der ikke meget belæg for, at de borgerlige partier regulerer mindre end Socialdemokratiet – eller omvendt. Udskrivelse og afholdelse af valg medfører logisk nok en nedgang i initiativerne til regulering. Det lyder som et godt argument for, at de lovgivende og udøvende myndigheder reagerer på opståede problemer i samfundet, som opleves som så påtrængende, at de kræver øjeblikkelig og/eller langsigtet indgriben, uanset om regeringen er af radikal, liberal, socialdemokratisk eller konservativ observans. Med andre ord kan man konkludere, at en vis del af reguleringen er reaktiv. Heller ikke dette punkt kan siges at være overraskende. Det havde den modsatte konklusion derimod været.

På den anden side kan den samlede regulering ikke karakteriseres som reaktiv. Når væksten i reguleringen tre-firedobles i det 20. århundrede, må en del af forklaringen søges i, at nogle af regeringerne har haft et visionært formål med at sidde på den politiske magt. Omformningen af samfundet i en bestemt retning har været og er stadig en vigtig begrundelse for regulering. Udbygningen af velfærdspolitikken (under den etablerede velfærdsstat) er det mest oplagte eksempel på, at politisk-ideologiske målsætninger, retningslinjer eller idéer har løftet reguleringen op på et kvantitativt højere niveau. Det gælder formodentlig både for de regeringer, der betragter den offentlige sektor som et væsentligt element i den stadige forbedring af samfundet, og de regeringer, der har sat sig som mål at begrænse den offentlige sektors omfang.

Der vil være faktorer, som det er vanskeligt at indarbejde i undersøgelsen. Som eksempel kan nævnes væksten i ministerier, der dels afspejler samfundsmæssige eller politiske behov for at oparbejde regulering på et bestemt område, fx Handelsministeriet (oprettet 1908), dels afspejler en specialisering af reguleringen, der i sig selv må formodes at virke som et incitament for mere regulering – uden at det dog nødvendigvis umiddelbart kan aflæses i tallene. Noget lignende kan siges om introduktionen af stående udvalg i 1972, som ligeledes specialiserede politikerne og dermed øgede muligheden for øget indblanding i administrationen og måske lysten til at finregulere.

Som nævnt skal vi i dette kapitel se nærmere på udsvingene i reguleringens omfang. Pointen er at antyde forholdet mellem lovgivning og udviklingen i samfundet, hverken at præsentere en lovgivnings historie eller at begrunde de mindre variationer. Det er kun væsentlige skift og niveau-hop, der er interessante i denne sammenhæng.

1900-1914: LIDT ER GODT

Politisk set var begyndelsen af århundredet en reformperiode. Skiftet fra Højre til Venstre som regeringsbærende parti satte sine tydelige spor i udformningen af samfundet. Venstrereformpartiet havde absolut flertal i Folketinget – den eneste gang dette fænomen optrådte i dansk parlamentarisme i det 20. århundrede – og samfundet skulle præges i liberal retning. Så langt det kunne lade sig gøre, for Højre sad solidt på Landstinget, hvortil der var privilegeret valgret.

Venstre overtog således en centraladministration, som i mange år havde været loyal over for Højre. Mistilliden var udbredt mellem den nye regering og de forholdsvis få embedsmænd, og sammen med Venstre-ministrenes behov for tilvænning og tilpasning til magten var det uden tvivl medvirkende til, at lovgivningen de første år efter Systemskiftet holdt sig på et lavt niveau, idet der dog skete en mindre stigning i forhold til tiden før Systemskiftet.⁶ Derimod kan man formode, at der ligger ideologiske bevæggrunde bag det pludselige dyk i udstedelsen af bekendtgørelser. Efter i mange år at have kæmpet en kamp for demokratisering af det politiske system var lysten til udstedelse af bekendtgørelser mindre, og da regeringen i øvrigt havde flertal i Folketinget, var der meget belejligt et mindre behov for administrativ regulering. I det hele taget var det god liberalisme at holde en lav profil i forhold til statslig regulering – i modsætning til den mere paternalistiske Højre-konservatisme.

På den anden side var der – set med politikernes øjne – behov for regulering af forskellige dele af samfundet i forlængelse af den forbedring af levestandard, der var en følge af den agrare og industrielle produktionsfremgang i 1890'erne. Danmark var stadig altovervejende et landbrugsland med over 50 pct. af befolkningen bosiddende på landet. Men folkevandringen fra by til land var i gang, og både denne bevægelse og den erhvervsmæssige udvikling, der hang sammen med danske virksomheders deltagelse i den tids globalisering og med udviklingen på hjemmemarkedet, påkaldte sig ordnede forhold og en forholden sig til befolkningens kompetencer. Der blev af

gode – liberalistiske – grunde ikke gennemført en egentlig erhvervslovgivning, bortset fra forbud mod visse former for børnearbejde, dog kun i fabrikkerne, mens landbruget var undtaget. Oprettelsen af et Handelsministerium i 1908 var en gestus over for byerhvervene, men næppe mere end det. Det seksspaltede ramaskrig, Alexander Foss udløste, da han i 1912 beskrev Danmark som et kommende industrisamfund, antyder, at landbrugets førstefødselsret i det store og hele var uantastet.⁷

Der blev iværksat omfattende offentlige bygge- og anlægsarbejder, som fx en udbygning af kloakeringen i København og provinsbyerne, af forsyningen med vand, gas og elektricitet, etableringen af kommunale sygehuse i de fleste købstæder, den sociale lovgivning blev forbedret, og arbejdsmarkedet blev reguleret.

Både før og efter Systemskiftet stod det klart for politikerne, at den øgede aktivitet i den offentlige sektor og det deraf følgende stigende udgiftskrav forudsatte en omlægning af indtægtsgrundlaget. Skattereformen i 1903 imødekom dette behov ved at indføre direkte skatter til stat og kommune og dermed flytte noget af skattebyrden væk fra jorden.

Summa summarum: De første 13 år af parlamentarismens historie kendetegnes ved en mere direkte styring via Rigsdagen, i første omgang ved at mindske brugen af bekendtgørelser, sandsynligvis som følge af parlamentarismen og overensstemmelsen mellem regeringen og Folketingets flertal. Det mest interessante er måske i virkeligheden, at der går omkring seks år, før Venstres ønske om forandring og forbedring af samfundet omsættes i en stigende lovmængde – uden at de første års vigtige reformer skal overses. Det skal sikkert forklares med, at den liberalistiske ideologis kanter blev fileteret, dels fordi krisetegn som inflation var med til at presse levevilkårene, dels fordi partiet øjnede fordele ved at etablere strukturer, hvilket fik sit mest prægnante udtryk i arbejdsmarkedslovgivningen. Endelig har eksistensen af et organiseret socialliberalt alternativ – med småbønder og intellektuelle som dominerende grupper – til „storbønderne“ uden tvivl haft en reguleringsfremmende funktion. Fra 1905 og resten af århundredet – på nær nogle få år i 1960'erne og 1970'erne – har Det Radikale Venstres krav om „saglig“ regulering ubønhørligt været rejst over for eller i den siddende regering.

1918-1929: I VÅBENHVILENS UDKANT

Eric Hobsbawm⁸ har inspireret til denne overskrift ved at betegne mellemkrigstiden som en våbenhvile. Danmarks neutralitetspolitik holdt i det store og hele landet uden for både krigshandlinger og våbenhvile. I stedet kunne man glæde sig over den til tider lukrative handel, neutraliteten gav mulighed for.

Krigsårene – som behandles nedenfor – var en tid med en meget omfangsrig regulering. Det kan derfor ikke undre, at tyverne blev et tiår, hvor omfanget af nye love og bekendtgørelser blev reduceret kraftigt. I den forbindelse er det måske værd at understrege, dels at der reelt skete en nedgang i eller neddrogning af reguleringen, så snart krigen og det efterfølgende boom var overstået, dels at udstedelsen af bekendtgørelser efter krigens ophør faldt på et tidligere tidspunkt end udstedelsen af nye love.

Det er der flere forklaringer på. Den mest nærliggende forklaring er, at ønsket om at slippe for det „Rode’ske regimente“⁹ hurtigt blev omsat til praksis ved krigens ophør, mens stigningen i antal love kan forklares med konfirmering af udvalgte ekstraordinære foranstaltninger eller afvikling af en mindre lovpukkel, der var forårsaget af den spændte politiske situation. Det er lidt bemærkelsesværdigt, at måneden op til Påskekrisen 1920 var præget af en relativt høj lovgivningsaktivitet (i alt 27 love), mens halvdelen af årets lovgivning (i alt 103 love) – som sædvanlig – blev vedtaget i juni måned før den lidt forsinkede sommerferie, hvor et nyvalg var overstået for og havde placeret en Venstre-regering under Niels Neergaards ledelse på taburetterne.¹⁰

Dernæst blev første verdenskrig i datiden opfattet som en parentes i udviklingen, hvor ufornuften havde taget overhånd. På kort sigt i det mindste. For på længere sigt skulle det vise sig, at krigen afgørende havde ændret mentaliteten på mange områder, herunder at politikere og embedsmænd havde fået de første konkrete erfaringer med en omfattende regulering af samfundet.

Det sidste bekymrede i stigende grad 1920’ernes Venstre-regeringer. I forhold til arbejdsmarkedet og de forbedringer, arbejderbevægelsen havde opnået i krigens kolvand, viste Neergaard-regeringerne, at man ikke kan sætte lighedstegn mellem lovgivning og forbedringer. Tydeligst og hårdest ramte det de arbejdsløse med arbejdsløshedsloven af 1921, hvis vigtigste princip var et tættere funktionelt samarbejde mellem arbejdsmarked og stat, hvor staten påtog sig de ubehagelige kontrolfunktioner.

Uanset om verdenskrigen var en parentes eller ej, lå reguleringen på et højere kvantitativt niveau end før krigen. Niveauet, der i samtiden uden

tvivl blev opfattet som omfattende, men som i dag synes begrænset, er udtryk for, at et relativt lavt reguleringsniveau kan – eller kunne – dække over en socialpolitisk reformperiode, hvor nogle af principperne var nyskabende. Medhjælperloven i 1921 og loven om aldersrenten i 1922 fjernede tyendebegrebet og skønstilldelingen ved udbetaling af aldersrente og gjorde ydermere op med patriarkalske elementer i lovgivningen og markerede dermed en væsentlig socialpolitisk modernisering.

1920'erne var Venstres årti, kun afbrudt af den socialdemokratisk-radikale regering, der sad på lånt tid fra april 1924 til december 1926. Venstre brugte tænkepausen til at spænde hanen på den liberalistiske pumpgun. Med Thomas Madsen-Mygdal for enden af regeringsbordet lød dagsordenen på en begrænsning af statens indgreb samt slankning af de offentlige udgifter. Nu lykkedes det ikke Madsen-Mygdal-regeringen på kort sigt at bringe den statslige regulering ned på et omfang, der lignede situationen under den socialdemokratisk-radikale regering. Det skyldtes først og fremmest en række forslag, der skulle gennemføre en omfattende besparelse på de offentlige udgifter. Reduktion af reguleringen var nemlig ikke Venstre-regeringens primære mål. Det var derimod at nedbringe de offentlige udgifter og som nævnt at varetage landbrugets interesser. Navnlig den første målsætning medfører som tommelfingerregel en øget regulering. De „sociale nedskæringslove“ i 1927 tegner sig for et relativt stort hop i antallet af nye love, som blandt andet skar ned på de sociale ydelser, på alders- og invaliderenten, på tilskud til sygekasser, ulykkesforsikring og a-kasser.¹¹ Bag nedskæringerne lå en klar opfattelse af forholdet mellem stat og individ, en minimalstatsliberalisme, hvor staten har ansvar og opgaver over for samfundets svageste, men kun i meget begrænset omfang.

1930-1939: SOCIALPOLITIKKENS ÆRA

Den socialdemokratisk-radikale regering, der kom til magten efter det borgerlige sammenbrud omkring finansloven i 1929, var indstillet på, at den politiske magt skulle bruges til at ændre samfundet, til at skabe nogle andre rammer for udviklingen.

Regeringsskiftet var et af de mere spektakulære i den politiske historie, og det er klart, at den nye regering måtte bruge energi på, hvad den opfattede som en genopbygning efter Madsen-Mygdals regime. Lovgivningsaktiviteten var ikke højere end under Venstre-regeringen, men retningen var den modsatte, ikke nedskæring, men ud- og opbygning, og når aktiviteten ikke

nåede andre højder, må det først og fremmest tilskrives det forhold, at Venstre og Konservative stadig sad på flertallet i Landstinget, samt i mindre omfang, at den nye lovgivning skulle forberedes.

Udviklingen tegnede sig imidlertid på en ganske anden måde end tiltænkt. Det bratte fald i aktiekurserne på Wall Street den 29. oktober 1929 markerede indledningen til det, der blev krisernes årti. For Danmarks vedkommende slog krisen igennem fra 1931 til 1934, og der var et nyt tilbageslag i 1937-1938. Arbejdsløsheden er en god indikator på de problemer, der voksede frem. Ledigheden var steget efter regeringsskiftet i 1926, hvor Venstre-regeringen tog over, men var derefter faldet fra 20,7 pct. til 15,5 og 13,7 pct. i henholdsvis 1929 og 1930. Krisen bragte tallet op på 31,7 pct. i 1932, unægtelig en substantiel del af den forsikrede arbejdsstyrke og et lige så substantielt økonomisk og politisk problem.

Det var den ubehagelige baggrund for, at begyndelsen af 1930'erne blev „epokedannende med hensyn til offentlige indgreb“, ¹² hvilket er en konstatering, der både gælder en stor del af det demokratiske Vesten og (alt andet lige) diktaturstaterne i Central- og Sydeuropa. Det danske samfunds organisering var blevet mere sammensat, og den administrative kapacitet var taget til siden Systemskiftet, ligesom første verdenskrig bidrog til at gøde jorden for offentlig regulering. Der var igen tale om en undtagelsessituation, der blev forsøgt normaliseret eller afbødet med statslige indgreb i hverdagen. Reguleringens gennemslag blev båret først af krigen, dernæst af kriser, i denne omgang af et sammenfald af en afsætningskrise for landbruget, en valutakrise og en beskæftigelseskrise.

Krisepolitikken 1931-1933 var ret omfattende, og lovgivningens karakter viser klart, at der var tale om krisehjælp og ikke om langsigtede forsøg på at forandre samfundsudviklingen.

Højdepunktet i kriselovgivningen var Kanslergadeforliget i januar 1933, der var en bredspektret medicin mod de stædige krisetegn: landbrugets afsætningsproblemer, arbejdsløshed, valutaproblemer, gældsproblemer, rentebyrde, prisstigninger mv. Implementeringen tog naturligvis en rum tid og er vel en del af forklaringen på det lidt højere reguleringsniveau fra 1933 til 1935. Kanslergadeforliget var som det meste krisepolitik reaktiv, det var krisekontrol snarere end samfundsforandring. Men forliget markerede tillige, at Socialdemokratiet anlagde en afdæmpet stil i brugen af regulering, og at Venstre fandt det fordelagtigt at medvirke til pragmatisk krisebekæmpelse, dvs. at krisen skulle bekæmpes, ikke udnyttes.

Den mest spektakulære lovgivning var vel socialreformen af 1933, hvis

fremsættelse indgik i Kanslergadeforliget, idet Venstre forpligtede sig til ikke at stemme imod reformen (jf. kapitel 4).¹³ Implementeringen af socialreformen krævede knofedt og var med til at forøge udstedelsen af sociale love og bekendtgørelser.

DE TO VERDENSKRIGE

Det er på ingen måde overraskende, at reguleringen under de to krige befinder sig på et relativt højt niveau på grund af de ekstraordinære forsyningssituationer. Derimod var det måske forventeligt – opgøret med „det Rode’ske regimente“ taget i betragtning – at samfundet under anden verdenskrig var mindre gennemreguleret end under første verdenskrig. Men det er i store træk ikke tilfældet.

Denne forventning skal imidlertid nok snarere forstås med udgangspunkt i situationen før krigsudbruddene: Niveauet i reguleringen op til udbruddet af første verdenskrig lå betydeligt lavere, dvs. den omstændelige regulering, som Ove Rodes Overordentlige Kommission påførte landet, var et stort og afgørende brud med praksis. Det var en ny praksis, og det var en ny mulighed, der åbnede sig for politikere og administratorer.

Til forskel herfra var reguleringen på visse områder blevet en del af den politiske og administrative ledelses tankegods, da den nationalsocialistiske hær besatte Danmark i 1940.

Pointen er med andre ord, at første verdenskrig i denne, som i så mange andre sager, ændrede afgørende på vores måde at tænke på. Forestillingen om minimalstaten fandtes kun som gespenst i hovederne på den ultraliberalistiske gruppe i Venstre – som altså sad på regeringsmagten i tre år i slutningen af tyverne for at synge det sidste vers i natvægterstatens sang.

Set med den politiske og administrative ledelses øjne var den afgørende fornyelse ved reguleringen under første verdenskrig, at den – reguleringen – ikke blot havde og kunne have et konservativt design, dvs. en cementerende indvirkning på de samfundsmæssige strukturer og relationer, dvs. en fastholdelse af fortiden i nutiden. Tværtimod bundfældede erfaringerne sig efterhånden som en erkendelse af, at reguleringen kunne gøre en forskel, når det kom til udformningen af fremtiden; reguleringen kunne ændre de samfundsmæssige strukturer og relationer i den retning, man ønskede. Og der var mange ønsker: Socialdemokrater og Radikale ønskede, at reguleringen skulle mindske maskerne i det sociale sikkerhedsnet for samfundets svage,

KU, at reguleringen skulle tilgodesee Nationens behov, LS'erne, at deres egne behov blev tilgodeset, Dansk Samling ønskede, at reguleringen skulle puste (nyt) liv i det grundtvigianske Folk osv. Samt lidt på tværs: Reguleringen kunne formodentlig bruges til at begrænse uønskede eller problematiske fænomener som monopoldannelser mv.

Sat på spidsen tror jeg, det er karakteristisk, at reguleringen under første verdenskrig – og i tiden frem til næste runde på slagmarken – er at betragte som en reaktion på opståede problemer: Samfundet skulle fungere, og det skulle fungere så gnidningsfrit som muligt. Hertil var reguleringen anvendelig. Derimod byggede reguleringen ikke på forestillinger eller eksplicitte overvejelser om, at den kunne bruges til at „frigøre“ individet, til at forøge, udbygge og udfolde dets livsverden. Der var måske spinkle spirer, men ikke mere end det. Eller sagt på en anden måde: Reguleringen blev opfattet ud fra modsætningen stat-individ, hvor statens politiske eller administrative indgriben var en gripen ind i individets rettigheder og udfoldelsesmuligheder. Eller for at nuancere det lidt: Politikernes indgriben skulle overvejende anskues dels som – på de „bløde“ områder (det sociale og sundhedsmæssige) – en begyndende statsliggørelse af filantropien og dermed et fremvoksende opgør med det moralske og medmenneskelige, dvs. netop det filantropiske aspekt ved hjælpen til de svage. Denne statsliggørelse havde socialreformen af 1933 som højdepunktet, fordi den gav de sociale „problembørn“ nogle rettigheder. Dels var der tale om *damage control*, slet og ret. Politikerne ønskede ikke, at der blev skabt en sultens slavehær, som ville udfordre magten med andet end faner og slagkraftige sange.

Reguleringen under anden verdenskrig rækker ved denne modstilling, hvilket blev en forudsætning for, at reguleringen kunne blive en del af en politisk arkitektur, der ad åre blev til velfærdspolitik, hvor vægten var forskudt fra de velfærdsstatslige institutioner til individet og borgeren. Pointen kan illustreres med nogle sammenlignende betragtninger over Den Overordentlige Kommission (første verdenskrig) og Direktoratet for Vareforsyning (anden verdenskrig).

Der var mange lighedspunkter mellem de to organisationer. Først og fremmest var de begge kriseforanstaltninger, der skulle hindre excesser på markedet. Smerten skulle fordeles så lempeligt som muligt. I denne sammenhæng er det imidlertid forskellene, der er det væsentlige.

I lovgrundlaget for Den Overordentlige Kommission fik indenrigsministeren bemyndigelse til

regulering af priser på levnedsmidler og varer, derunder mod fuld erstatning at lade staten overtage sådanne levnedsmidler og varer, som det er af betydning for samfundet at have rådighed over.¹⁴

Uden tvivl det demokratiske Danmarks mest vidtgående rammelovgivning, idet loven var uden klare grænser. Det er rimeligt at betegne loven som et pragmatisk og konkret forsøg på at løse nogle problemer, som den politiske ledelse næppe tidligere ville have opfattet som problemer.¹⁵

Loven var trods alt ikke uden grænser. Det var markedet, der skulle reguleres, og selv om loven blev suppleret med fx dyrtidstillæg til de hårdt prøvede arbejdere, var bemyndigelsen til indgreb rettet mod markedet og markedskræfterne, og ikke indgreb på alle mulige andre områder. Indgrebet var et af historiens få klart definerbare vendepunkter, der havde paralleller i andre europæiske lande. En ny mentalitet, som tillod statslig regulering af markedet, var fremtvunget af krigen. Da først krigen var overstået, var de gode gamle dage ikke længere en realistisk mulighed.¹⁶

Der var forbløffende få reaktioner mod dette omfattende indgreb i det marked, der hidtil havde været næsten ureguleret, hvilket måske skyldtes, at det først var, da loven blev konkretiseret, at rækkevidden gik op for modstanderne.

Direktoratet for Vareforsyningen (oprettet 1940¹⁷) var betydelig mere sammensat end Den Overordentlige Kommission. Dets opgave var at sikre en hensigtsmæssig fordeling af landets forsyninger, men det skulle tillige følge med i alle aspekter af økonomi og erhvervsliv for at være på forkant med udviklingen for at kunne gribe ind over for kommende forsyningsvanskeligheder. Derfor udarbejdede man „oversigter, kommentarer, idéskitser og planer for mulige nye indgreb“. ¹⁸ Det gav på et tidligt tidspunkt anledning til overvejelser over de problemer, man ville stå over for, når krigen var slut. Regulering og restriktioner var blandt de vigtigste redskaber i overgangsfasen fra krig til fred, en moderat regulering, der gav tilpas megen plan i økonomien, så man slap for tilstande, der lignede fredskrisen efter første verdenskrig. Direktoratet blev et sted, hvor man tænkte i en overordnet koordinering af den økonomiske politik.¹⁹ Lektien fra første verdenskrig var lært, forfinet og sat i fremtidens tjeneste. Direktoratet regulerede udelukkende markedsøkonomien, men det var i og for sig pointen, at det forsynede den politiske ledelse med omridset af et konkret koncept for, hvordan de social- og sundhedspolitiske tiltag kunne bringes i kontakt med markedsreguleringen. Kort sagt, besættelsestidens tiltag åbnede for, at reguleringen blev tænkt strategisk.

1945-1958: GENOPBYGNING OG STOP-GO-POLITIK

Et af genopbygningens store dramaer foregik som en konflikt mellem det markedsøkonomiske og samfundspolitiske, og det sluttede først, da den socialdemokratiske regering opførte den lidet skønne nedtur, „Hedtoft glider i smørret“. Ved at insistere på at regulering var det samme som restriktioner og skulle bruges som et middel til at genopføre mellemkrigstidens omfordelingspolitik, afskrev regeringen – dvs. H.C. Hansen og V. Buhl – sig muligheden for at overvinde konflikten. Restriktionerne var således blevet et alvorligt stridspunkt i den økonomiske politik – ganske som i mellemkrigstiden – og konflikten forplantede sig til andre væsentlige politiske områder, fx implementeringen af Marshall-planen.^{19a}

Det er forventeligt, at oprydningen efter besættelsen – økonomisk, socialt og retligt – krævede en stigning i antallet af vedtagne love og udstedte bekendtgørelser. Oprydningen begyndte allerede før befrielsen, navnlig i marts og april, da nazi-Tysklands sammenbrud var nær, og tiden blev regnet i dage.

De følgende år kan vi se en udvikling, der stort set svarede til udviklingen efter første verdenskrig. Først en vækst i reguleringen, der må tilskrives genopbygningen eller normaliseringen af samfundslivet i stort og småt, og derpå en faldende tendens.

Befrielsesregeringen er blevet kaldt en diskussionsklub, og selv om det er rigtigt, at der var tale om en næsten fem måneder lang valgkamp, så er der på den anden side ingen grund til at konkludere, at den lå på den lade side med hensyn til at udstikke retningslinjer for de umiddelbare problemer. Der blev taget hånd om økonomien, blandt andet med pengeombytningen vendt mod de sorte penge, om de tyske flygtninge – uden at Arbejds- og Socialministeriet (under hvis ledelse flygtningene hørte) dog fylder meget i den samlede opgørelse over reguleringen – om landbruget, om arbejdsmarkedet og om erstatning til skadede frihedskæmpere og KZ-fanger og andre krigsofre.²⁰

Under Knud Kristensens Venstre-regering (1945-1947) var der ikke store forventninger om at kunne føre en liberalistisk politik i den forstand, at reguleringen blev sat på vågeblus. Dertil stod politikerne over for mange opgaver, der skulle løses. Den kritiske social-økonomiske konjunktur „krævede“ regulering.

En del af reguleringen udsprang af overgangen fra krig til fred, idet der skete flere forlængelser af vareforsyningsloven, hvorunder Direktoratet for Vareforsyning hørte, af priskontrolloven, under hvilken monopollovgiv-

ningen hørte, samt af loven om udbyttebegrænsning. Dvs. love, der skulle have en afløser, men da de var centrale redskaber i restriktions- og reguleringspolitikken under besættelsen, var ophævelsen af dem eller vedtagelsen af en afløser for dem afhængig af genopbygningens økonomiske og sociale fremskridt.

Uagtet det forhold, at både regeringen Knud Kristensen og den efterfølgende socialdemokratiske regering var mindretalsregeringer – de første blandt mange i efterkrigstiden – er der en svag tendens til, at Hedtoft i højere grad end Kristensen benyttede sig af udstedelse af bekendtgørelser. Hvis konstateringen har noget på sig, er det formodentlig en afspejling af, at Socialdemokratiet havde ganske svært ved at komme igennem med dets økonomiske politik, blandt andet fordi implementeringen af Marshall-planen kridtede banen ret præcist op for en konfrontation med de borgerlige, der satte landbrugets interesser højest, hvor Socialdemokratiet prioriterede industriens og arbejderbevægelsens interesser højest.

Årene fra 1936 til 1953 kan imidlertid også siges at udgøre en selvstændig periode. Ikke alene ligger reguleringens omfang højere, end tilfældet var i årene før og årene efter. Der er yderligere tale om en periode, hvor bekendtgørelser fylder meget i billedet. Det kan skyldes hyppige forlængelser af eksisterende bekendtgørelser af kriseregulerende art (fx i forhold til erhvervene), og implementeringen af socialreformen fra samme år kunne formodes at forøge reguleringen. Endelig begyndte de kommissioner, SR-regeringen havde nedsat, at udsende deres betænkninger i anden halvdel af 1930'erne; det gjaldt fx befolknings- og svangerskabskommissionerne, hvis resultater blev udmøntet i ny regulering.

Den relativt omfattende regulering efter 1945 må først og fremmest tilskrives forlængelsen af besættelsestidens restriktioner og den langsomme afvikling heraf, en afvikling der først blev tilendebragt under VK-regeringen 1950–1953.

1950'erne var et årti, der både stod i den traditionelle og i den nyskabende politiske arkitekturs tegn. Traditionelt på grund af indretningen af det internationale system – fx begrænsningerne på handel og valutatransaktioner – og på grund af Danmarks begrænsede politiske vilje til at deltage i og præge de åbninger, der viste sig i den vesteuropæiske kontekst. Disse grunde kombineret med interne danske forhold som produktionsstrukturen – navnlig landbrugets dominans – holdt Danmark fast i valutaklemmen, der bevirkede, at økonomisk aktivitet udløste overophedning af økonomien og et pres på valutabalancen. Politikerne valgte i første omgang den kortsigtede model

at bøje sig for konjunkturerne: Økonomien blev bremset, når den accelererede, og accelereret, når tempoet var lavt. Denne såkaldte *stop-go*-politik levnede vel ikke megen plads til nye lovgivningsinitiativer, men alligevel forsøgte politikerne sig også med langsigtede tiltag som investering i forskning og uddannelse, navnlig på det teknisk-naturvidenskabelige område, og fremme af rationalisering og automatisering. Folkepensionen blev tillige indført i 1956 og markerede en nyskabelse ved de danske socialpolitiske ydelser ved at indeholde en universel dækning. Lige så interessant var det, at Socialdemokratiet med Viggo Kampmann i spidsen gennemførte en liberalisering af partiets politik, dvs. ikke bare en tilpasning til de eksisterende vilkår i den politiske og økonomiske verden, men en fremadrettet vækstpolitik eller måske mere præcist en velfærdspolitik baseret på vækst, og som – i modsætning til den østeuropæiske kommunisme – sikrede en næsten entydig opbakning bag det politiske system: Demokratiets legitimitet blev uantasteligt. Socialdemokratiet gennemførte med andre ord et gennemgribende opgør med mellemkrigstidens omfordelingsocialisme, hvis perspektiv var at styre krisen og fjerne den sociale nød, til fordel for en demokratisk velfærdspolitik, hvis perspektiv var vækst og velstand.

Denne omstillingsproces i partiet fandt sin foreløbige afslutning i 1957, hvor regeringsalliancen med de Radikale blev genetableret med Retsforbundet som støttehjul i den såkaldte Trekantsregering. Venstre og Konservative, derimod, fandt sammen i en plan, den såkaldte VK-plan, der indvarslede de næste ti års voldsomme strid om, hvordan velfærdsstaten skulle finansieres: Socialdemokratiet ville finansiere den over skatterne, hvilket Venstre og Konservative var skeptiske over for.

Både den diskussion og det – hvis vi sammenligner med hele efterkrigstiden – historisk lave niveau i reguleringen, tydeligst i 1957, viser, at det valgte skæringspunkt kun er et skæringspunkt i bakspejlet og da kun, hvis man anvender økonomiske og politiske parametre. Med reguleringen som parameter forholder det sig anderledes, idet den var forholdsvis lav fra 1954 og fremefter.

1958 - 1972: VELFÆRDSSTATEN OPBYGGES

Det er iøjnefaldende og overraskende, at opbygningen af velfærdsstaten fra 1958 til 1968 ikke afspejles i et højt reguleringsniveau. Der er små hop i antallet af udstedte love i 1965, 1967, 1969 og 1972 – hvilket næsten er hvert andet år – mens antallet af udstedte bekendtgørelser løftes til et højere

niveau fra 1965, idet det dog skal pointeres, at en del af denne vækst kan henføres til Danmarks traktatmæssige forpligtelser (jf. nedenfor). De seks år fra 1958–1964, der normalt ses som formative i velfærdsstatens historie blandt andet på grund af det økonomiske boom, resulterede således ikke i en øget reguleringsaktivitet. Denne „tallenes tale“ er væsentlig og nødvendiggør nogle bemærkninger.

For det første er det oplagt, at der ikke kan sættes lighedstegn mellem en velfærdsstat i medvind og en lovgivningsbaseret indskrænkning af den personlige frihed. Eller sagt på en anden måde: Velfærdsstaten forudsætter hverken en omfattende regulering eller en vækst i ny regulering. Når jeg bruger udtrykket „velfærdsstat i medvind“, skal det ses i lyset af, at det er en periode i velfærdsstatens historie, hvor den økonomiske vækst er så stor, at finansieringen af de velfærdsstatslige ny- og tilbygninger var uproblematisk, et forhold der gjaldt i det mindste til og med 1964.

For det andet må man konstatere, at kombinationen af et lavt reguleringsniveau og opbygningen af velfærdsstaten udgør et markant korrektiv til den liberale begejstring for minimalstaten og den tilsvarende kritik af velfærdsstaten, ligesom den sætter spørgsmålstegn ved den socialdemokratiske opfattelse af, at velfærdens udbygning forudsætter statslig regulering. I denne forbindelse skal det dog understreges, at det lave reguleringsniveau udgør en afgrænset periode i velfærdsstatens historie, nemlig den periode, hvor krisen endnu ikke havde taget velfærdsstatens uskyld.

For det tredje må man give et bud på, hvorfor opbygningen af velfærdsstaten i så begrænset omfang kan spores i reguleringstilvæksten. En undersøgelse som denne kan ikke forventes at give noget dækkende bud på, hvorfor det forholder sig sådan, men det er væsentligt at få antydning af svaret, både af historiske grunde og i forhold til de senere års debat om velfærdsstatens krise.

De mest nærliggende svar er, at opbygningen enten foregik som en udbygning af eksisterende ydelser under en gældende lov (fx sygehusvæsenet) mv., eller at den forløb ureguleret. Forudsætningen var en rigelig økonomi og en politisk vilje til at omsætte den gode økonomi til en bedre samfundsøkonomi. Disse lidt fodgængeragtige svar stemmer fint overens med, at 1960'erne var en slags overgangsfase fra 1950'erne, hvor reguleringstempoet blev sat ned, dels fordi regulering henviste til krigens undtagelsesforhold, dels som en konsekvens af den planlagte – amerikansk initierede – liberaliseringskampagne i hele årtiet, til 1970'erne, hvor statslige indgreb skærmede velfærdspolitikken af mod den kradsende krise.

Undersøgelsen tillader heller ikke noget præcist svar på, hvorfor reguleringen „hopper“ opad i nogle af årene. Ser vi på kurverne, vokser udstedelsen af bekendtgørelser i 1965 og 1966, hvilket må tilskrives tilfældigheder, i den forstand at der ikke er nogen særskilte reformer, der forårsager stigningen; den er i stedet nogenlunde jævnt fordelt. Det samme kan ikke siges om stigningen i antallet af love i 1969 og 1972. Her kan peges på kildeskatte-, kommunal- og folkeskolereformen samt omlægningen af sygeforsikrings- og pensionsområdet som årsager til de midlertidige stigninger.²¹

En del af forklaringen ligger ligeledes i en øget socialpolitisk aktivitet i de år, der er tale om, men det skal understreges, at de nye socialpolitiske love ikke giver hele forklaringen, og at den socialpolitiske regulering også hopper i år med et lavt omfang i den samlede regulering, hvilket må betyde, at der udvises tilbageholdenhed på andre områder. Selv om velfærdsstaten er meget andet end sociallovgivning, er det i god overensstemmelse med samtidshistoriens latin, at der er fokus på den sociale lovgivning i disse år, og det vel og mærke som led i en reformering af samfundet til glæde for „samfundets svageste“, som jo udgjorde en behagelig lille gruppe på den tid.

Set i bakspejlet er det imidlertid stadig lidt mystisk, at velfærdsstaten kunne opbygges på et så lavt reguleringsniveau. Foreløbig er det en mystik, der er værd at bide mærke i, idet den sætter spørgsmålstegn ved den ideologiske simple modstilling af stat og individ og peger på, at fx socialpolitikken ikke blot var en regulering af en gruppe menneskers adfærd, men tillige en ressourceskabelse: De nye og mindre masker, som blev syet i det sociale sikkerhedsnet under velfærdsstatens opbygning, gav samfundets svageste redskaber i hænde – navnlig i form af et økonomisk fundament – så de blev bedre i stand til at agere samfundsmæssigt, til at fungere som myndige medborgere med en frihed, der var begrundet i andet, end at de ikke havde noget at miste. Og hvis man ser på velfærdspolitikken generelt, er det et kendetegn ved den danske velfærdsstat i forhold til den kontinentale, at den fokuserer på individet og ikke familien som gruppe; især må man konstatere, at kvinderne blev styrket som selvstændige individer fra 1960'erne og fremefter.

Men det var ikke kun på det socialpolitiske område, der blev foretaget en indsats – og det var måske ikke en gang her, den vigtigste indsats blev foretaget. Det kunne jo være det forbedrede samspil mellem stat og marked i 1960'erne, som snarere end den sociale regulering styrkede de svages stilling i samfundet? I modsætning til økonomisk vækst er socialpolitik i praksis mere eller mindre perspektivrige lappeløsninger, blandt andet fordi sociallovgiv-

ningen i dansk sammenhæng kun har haft et svagt element af incitament til at få – eller presse – individet til at fungere som individ, der tager beslutninger og handler, hvilket afspejles i mange års debat om „klientgørelse“.

Når vi kommer til slutningen af 1960'erne, stemmer kurvernes fremadskriden nok mere overens med forventningens billede om, at velfærdsstatens udbygning hænger sammen med en øget regulering. Men spørgsmålet er, om ikke det først og fremmest var et forsøg på at gøre noget ved de krisetegn, som udsprang af problemerne med at finansiere den blomstrende velfærd.

De borgerlige partier ville ikke lægge stemmer til Socialdemokratiets forslag om finansiering af velfærdsudgifterne, navnlig ikke til de tre store skattereformer (oms, moms og kildeskat), men heller ikke til de tilbagevendende justeringer af økonomien, justeringer, der skulle køle den overophedede økonomi.²²

Krisetegnene begyndte at vise sig i løbet af 1967–1968, og det var de borgerlige partier, som fik den blandede fornøjelse af at føre nogle af de store reformer ud i livet: kildeskatten, som de var modstandere af, og kommunalreformen af 1970, hvis implementering man undlod at styre med udgangspunkt i en afvejning af velfærdsniveauet og finansieringsmulighederne. I stedet lod man den højeste fællesnævner råde ved kommunesammenlægningerne.

Uanset regeringens kulør blev velfærdsstaten så at sige *organiseret* i slutningen af 1960'erne.

1973 – 1982: VELFÆRDSSTATENS MANDDOMSPRØVE

Den danske velfærdsstat blev hårdt ramt af den såkaldte oliekrise fra 1973. De specifikke danske faktorer var for det første, at finansieringen af velfærdspolitikken var forblevet uløst, dvs. den blev udelukkende finansieret kollektivt over skattebilletten, idet udenlandsk lånoptagning dog blev brugt som buffer, dvs. til at afbøde skatteborgernes umiddelbare pine for i stedet at forlænge den. For det andet havde RKV-regeringen som omtalt gennemført en række udgiftskrævende reformer, der både forbedrede velfærden, men også hævede skatterne betragteligt. For det tredje skvulpede det fælt i det danske smørhul, da folketingsvalget i december 1973 sendte de fire gamle partier til tælling, hvilket fik dem til at tale om et katastrofevalg og andre til at karakterisere forholdene som en politisk krise. En krise, der blandt andet var forårsaget af de to første faktorer.²³

I denne sammenhæng er det vigtigste, at velfærdsstaten på meget kort tid gik fra at fungere i forhold til en økonomi med relativ høj vækst og lav

arbejdsløshed til at skulle fungere i forhold til en økonomi med relativ lav vækst og voksende arbejdsløshed. Velfærdsstaten skulle vise, hvad den due- de til – og det var den ikke indrettet til. Eller rettere: Ordningerne fungerede i det store og hele, i det mindste efter en række justeringer, men netop fordi finansieringsgrundlaget så entydigt var personskatterne, så blev årene efter 1973 en kritisk fase for velfærdsstaten. Regering og Folketing var yderst krea- tive med hensyn til at foreslå kortsigtede „krisepakker“, men når det kom til langsigtede indgreb, var der intet at komme efter, måske fordi politikere, embedsmænd og økonomer var uvante med at tænke i livremme og kun hav- de erfaring med brede og tilpas lange seler. Og de, der havde langsigtede for- slag, fx neoliberalisterne, byggede på en grundlæggende modsætning mellem økonomisk funktionsdygtighed og velfærdsstat, hvorfor deres forslag ingen mening gav. Den politiske dagsorden blev yderligere ændret af Fremskridts- partiet og dets radikale kritik af den offentlige sektor og af velfærdsstaten. Par- tiet afviste i vid udstrækning skattefinansierede velfærdsydelser undtagen på områder som ældrepen- sion og miljø. Vigtigst var kritikken af den offentlige sektor, hvilket blev mødt med de andre partiers berøringsangst i forhold til en diskussion af omfanget og indretningen af den offentlige sektor.

Ser vi på de områder, der især satte sig spor i ny regulering, er det oplagt, at Danmarks medlemskab af EF indebar en kvantitativ forøgelse af den traktat- bestemte regulering, af den regulering, der tilpassede landet til EF-systemet og af den regulering, som var en konsekvens af de løbende vedtagelser i Ministerråd og Kommission. Da Danmark var medlem af en række andre internationale organisationer, var den type „følgelovgivning“ naturligvis ikke af ny dato. Men den tog et betydeligt opsving i slutningen af 1960'erne og igen i begyndelsen af 1970'erne. Der findes først særskilte opgørelser fra 1957 og fremefter. De viser, at reguleringen frem til 1963 lå mellem to til ni bekendtgørelser om året (bortset fra 1962, hvor tallet var 15, formodentlig med baggrund i EFTA og beslutningen om at yde bistand til ulandene). Fra 1964 til 1968 var niveauet 27 til 44, hvorefter det blev løftet til et niveau fra 100 til 130, hvor det med ganske få undtagelser lå indtil 1995, hvor det igen steg for derefter at falde i 1998. De sidste bevægelser kan naturligvis være til- fældige konjunkturer, men under alle omstændigheder er niveauet i nyere tid, at en sjettedel af den årligt vedtagne regulering har sine rødder i interna- tionale aftaler.

Ifølge en opgørelse fra JuniBevægelsen er der dog sket en vækst i antallet af love, der er påvirket af EU.²⁴ Undersøgelsen viser, at 33 pct. af de vedtagne love i 1994-1995 (73 ud af 224 love) var påvirket af EU, og at tallet i

TABEL 2.1.

Antal vedtagne love påvirket af EU i Folketingsåret 2001-2002

MINISTERIUM	ANTAL VEDTAGNE LOVE	HERAF PÅVIRKET AF EU
Arbejds	21	5
By- og bolig	5	1
Erhvervs	13	9
Finans	4	3
Folketinget ¹	3	0
Forsknings	3	2
Forsvars	2	0
Fødevarer	4	3
Indenrigs	9	2
Justits	18	7
Kultur	5	1
Miljø- og energi	13	10
Skatte	42	16
Social	18	3
Stats	1	0
Sundheds	12	6
Trafik	10	2
Udenrigs	3	2
Undervisnings	16	2
Økonomi	8	6
I alt	210	80

1. De tre lovforslag handlede om partistøtte og partiregnskaber og var fremsat af henholdsvis Præsidiet og gruppeformændene.

Kilde: Oversigten er udarbejdet af Hans Kloster, JuniBevægelsen (www.junibevægelsen.dk).

folketingssamlingen 2000-2001 var steget til 38 pct. (80 ud af 210). Dertil kommer bekendtgørelser med grundlag i EU-vedtagelser.

På det sociale område var bistandsloven den vigtigste lov; den blev vedtaget i 1974 og trådte i kraft i 1976. Forarbejdet til loven var begyndt allerede i 1960'erne, hvilket afspejles i væsentlige dele af den grundlæggende tankegang. I vurderingen af bistandsloven er det således interessant, at lovens ånd har hjemme i „de gyldne tressere“, dvs. i en vækst- og velstandsperiode,²⁵ mens den blev implementeret i en periode med voksende arbejdsløshed og derudaf springende sociale problemer. Med loven gennemførtes dels en

administrativ forenkling, hvilket ikke er det samme som mindre regulering, snarere en anden regulering, dels en udbygning af de former for bistand, der kunne ydes den enkelte. Til forskel fra socialreformen af 1933, der byggede på en almen retliggørelse, så indførte bistanstloven en skønsræssig vurdering af de enkelte tilfælde. Skønsprincippet er den vigtigste 1960'ers-intention, og den skabte betydelige problemer og forøgede mængden af regulering (jf. kapitel 4).

Bistanstloven var en rammelov, hvor ansvaret for de sociale institutioner og ydelser var decentraliseret. Den formelle og regelorienterede sagsbehandling levede videre i det nye system, og kommunerne ønskede eller krævede udfyldende cirkulærer, dels fordi skønsprincippet bevirkede, at der opstod forskelle i den måde, loven blev implementeret på, dels fordi kommunerne skulle spare, samtidig med at antallet af sager var stigende, hvilket understregede behovet for politisk udstukne retningslinjer. Disse og andre forhold førte til, at bistanstloven blev suppleret med en lind strøm af regulerende bekendtgørelser.²⁶

Som noget nyt begyndte politikerne for alvor at regulere energi- og miljømråderne i 1970'erne. Interessen for energien udsprang primært af oliekrisen, mens miljøpolitikken med stigende styrke havde trængt sig på i slutningen af 1960'erne.²⁷

Bistanstloven er måske et af de stærkeste indicier på, at regulering fremmes i krisetider. Den var tænkt som en løs, fleksibel ramme, men endte med at blive mere regulerende end tidligere lovgivning. Hvis man sammenligner 1960'erne med 1970'erne, er det første årti præget af en rigelig økonomi og fleksible strukturer, der muliggjorde en betragtelig udvidelse af velfærdsydelserne, og problemer, der vanskeligt kan karakteriseres som andet end luksusproblemer. Det andet tiår stod i den økonomiske krises tegn, de fleksible strukturer fungerede dårligere og måtte strammes op for at kunne imødegå de sociale problemer, der fulgte i kølvandet på den lavere økonomiske vækst. Man kan vælge at konkludere, enten at velfærdsstaten fungerer bedst (eller kun) i en god økonomi, hvor den virker som en dynamisk faktor i forhold til den økonomiske vækst. Eller man kan konkludere, at velfærdsstaten netop præsterede den brandslukning, den skulle præstere; det kostede, men Danmark slap for nævneværdige sociale problemer, i første omgang i det mindste, for som vi skal se, var den efterfølgende omstilling til økonomisk vækst og lav arbejdsløshed langt sværere og blev blokeret af de i 1970'erne opstrammede velfærdsstatslige strukturer.

1982-2000: DEN INDIVIDUALISEREDE VELFÆRDSSTAT

Da den borgerlige KVMQ-regering trådte til i september 1982, var det med en målsætning om, at 1970'ernes famlende økonomiske politik skulle afløses af en ny, målrettet politik. Underskuddet på statsbudgettet og betalingsbalancen skulle fjernes, og inflationen skulle nedbringes. Midlet skulle være en blanding af offentlige besparelser, en stram udgiftspolitik og en indkomstpolitik, der skulle resultere i lavere løn- og prisudvikling end i udlandet samt i en begrænsning af det private forbrug. Væksten i de offentlige udgifter og i den offentlige sektor skulle med andre ord sættes ned. Finanspolitikken skulle være stram.

Indkomstpolitisk blev den automatiske dyrtidsregulering sat ud af kraft både for at mindske inflationen og for at dæmpe stigningen i overførselsindkomsterne. Også på andre områder greb regeringen ind i indkomstdannelsen, fx ved at indføre en karensdag ved sygedagpenge, ligesom der skete ændringer i dagpengesatsen og -perioden, i reglerne for forældrebetaling til daginstitutioner, der blev indført brugerbetaling på andre områder mv. Regeringens politik var ikke kun at stramme og skære ned, idet den også fremlagde et program for investeringsfremme, hvis mål var at fremme strukturomlægninger i den private sektor gennem øgede uddannelsesmuligheder, incitament til fremme af virksomhedernes anvendelse af avanceret teknologi (blandt andet edb-udstyr) og lempeligere skatteregler.²⁸

En af regeringens mærkesager var moderniseringen af den offentlige sektor. Belært af erfaringerne fra RKV-regeringen, hvor de offentlige udgifter og skattetrykket var steget stærkt, ønskede firpartiregeringen at få ændret opfattelsen af den offentlige sektor og de offentlige ydelser. Markedet skulle i højere grad styre efterspørgslen, og ansvaret for de sociale begivenheder blev søgt individualiseret. Det skulle være lettere at være dansker, lød det fra statsminister Poul Schlüter, der proklamerede krig mod „paragraffenland“.²⁹

Det havde i høj grad med økonomi at gøre, men ikke kun. I sin redegørelse i Folketinget den 4. maj 1983 henviste finansminister Henning Christophersen til, at det offentlige under opbygningen af velfærdsstaten på nye måder greb regulerende ind over for erhvervsliv og den enkelte borger. Som det er fremgået ovenfor, er det en sandhed med modifikationer, når det gælder tiden før 1970, uden at det dog ændrer ved, at reguleringen over tid er taget til, og at samfundet er blevet mere kompliceret.³⁰

Regelforenkling, effektivisering, decentralisering og dermed øget hand-

lefrihed for den enkelte borger var nøgleordene i regeringens kampagne mod regulering, ligesom der blev lagt op til en diskussion af udlicitering af offentlige opgaver til private virksomheder. Det i 1982 gennemførte ansættelsesstop i centraladministrationen virkede dog næppe fremmende for den store og arbejdskrævende opgave, der blev pålagt ministerierne i form af at gennemgå eksisterende cirkulærer og bekendtgørelser med henblik på at fjerne unødvendig, forældet eller uønsket regulering og derved få gjort administrationen enklere og smidigere i forhold til befolkningen.

Moderniseringsprogrammet blev fulgt op af årlige redegørelser til Folketinget.³¹ Formålet var ikke en gennemgang af de enkelte tiltag, men snarere et bidrag til en ideologisk ændring af befolkningens holdning til den offentlige sektor.

På det ideologiske plan havde kampagnen uden tvivl held til at gøre opmærksom på statslig overregulering, og selv om alle formentlig ville skrive under på, at statslig regulering er uomgængelig på en lang række områder, så var der dog en tendens til, at statslig regulering blev set som modstykke til og indgreb i den personlige frihed. Kampagnens effekt på ideologiske holdninger er svær at måle, men taget over hele perioden, dvs. de sidste tyve år af århundredet, er det tydeligt, at den medvirker til et skifte i befolkningens og politikernes indstilling, hvilket blandt andet kan måles på, at Socialdemokratiet har diskuteret emnet seriøst, ligesom det ikke længere betragtes som en dårlig idé at fremføre det som et valgkampstema.

Trods en stor indsats de første år og til trods for, at der blev gennemført forenklinger og tyndet ud i skoven af love og bekendtgørelser mv., var den konkrete effekt af moderniseringsprogrammet imidlertid begrænset. Selv om kampagnen bidrog til at rydde ud i reguleringen, fortsatte den årlige tilvækst og forøgelsen af den samlede mængde regulering.³²

I forlængelse heraf må man konstatere, at et af de paradoksale træk ved den moderne lovgivningsproces er, at regelforenkling og deregulering rent faktisk forøger reguleringen – hvilket ikke er ensbetydende med, at det bliver sværere og mere snærende at være dansker, men at de kan virke og i nogle tilfælde udvider graden af frihed. Det er en af pointerne i denne bog.

I 2000 fulgte Kim Behnke (FRP) på egen hånd op på 1980'ernes forsøg på regelforenkling, idet han fremsatte forslag til lov om ophævelse af 100 love og retsfor skrifter. Han havde blandt andet fundet frem til 11 for skrifter fra enevældens tid, ligesom han kunne påvise, at en række anlægslove og love om statslån stadig var gældende, uagtet at bygningsværket var opført, og lånet for længst betalt tilbage.³³

Tilbage til 1980'erne: Uanset hvordan regelforenklingen vurderes, skete der midt i firserne et betydeligt hop i reguleringens omfang.³⁴ Generelt kan man konstatere en synlig forøgelse i udstedelsen af bekendtgørelser i de fleste ministerier, størst på områderne skatter og afgifter, arbejdsforhold, boligbyggeri, socialpolitik og i forhold til kommunerne (frikommuneregulativet).³⁵

Ud over regelforenklingen var udflytningen af opgaver fra det offentlige til det private en vigtig overskrift i 1980'erne. Den gennemløb imidlertid en noget anden bevægelse end moderniseringsprogrammet. Det begyndte med en åben ideologisk diskussion om effektivisering af den offentlige sektor for at give borgerne den bedst mulige service og de bedst mulige ydelser og resulterede i en række konkrete udliciteringer.³⁶ Vejen var lang og tornet, det var svært at leve op til de programmatiske udtalelser.

Udlicitering dækker over overflytning af offentlige opgaver til private virksomheder, navnlig på velfærdsområdet. På nogle områder er udliciteringen forløbet forholdsvis smertefrit, fx rengøring af offentlige bygninger, idet der dog har været kritik af, at det privat producerede resultat hverken har vist sig at være bedre eller billigere.

På pleje- og sundhedsområdet har det været en betydelig større udfordring og derfor mere konfliktfyldt. I forhold til den traditionelle forståelse af velfærdsstaten er det en voldsom nyskabelse, at pasning af børn eller ældre, behandling af syge osv. kan gøres til private ydelser. Heller ikke udsigten til, at nogle borgere kan købe sig til bedre ydelser end andre klinger godt i traditionelle socialdemokraters ører. Der kan dog ikke konstateres de store forskelle i omfanget af udlicitering mellem socialdemokratiske og borgerlige kommuner.³⁷ I det store og hele har velfærdsstatens såkaldte kerneområder hidtil været holdt fri af udliciteringen.

Parallelt til debatten om udlicitering blev der på det socialpolitiske område diskuteret, hvordan de sociale ydelser skulle indrettes i fremtiden. De borgerlige ønskede at styrke forsikringselementet, at den passive hjælp skulle erstattes af krav eller tilbud til modtageren, fx i form af arbejde eller uddannelse, ligesom de krævede en reduktion af særforanstaltningerne for de svageste grupper.

Det sidste var Socialdemokratiet uenig i. Derimod accepterede partiet, at man ikke længere kunne fortsætte med en kvantitativ udbygning af velfærdsstaten, der var finansieret gennem skatteforhøjelser. Det var derfor nødvendigt at introducere nye former for socialpolitisk indsats. Da partiet i januar 1993 blev leder af en SRMQ-regering, lå det derfor i kortene, at der

skulle ske noget nyt i forhold til det største sociale problem, arbejdsløsheden. Kurven skulle knækkes, som det hed.

En arbejdsmarkedsreform indførte eller forbedrede en række orlovsordninger til uddannelse, børnepasning og sabbat. Dernæst fik Centrum-Demokraterne gennemført en hjemmeserviceordning for at fremme beskæftigelsen og begrænse det sorte arbejde, der netop var (og er) udbredt på serviceydelser i forhold til hjemmet (rengøring, vinduespuddning, havearbejde mv.).

Et andet element i denne vækstpakke var en skattereform, hvis mål var at sænke skatten på lønindkomst, især ved at sænke marginalsatserne. Samtidig indførtes dog et såkaldt arbejdsmarkedsbidrag, der fungerer som brutto-skat på lønindkomster. Endelig blev der indført grønne afgifter, som ud over at skæppe i statskassen også skulle virke adfærdsregulerende.

Midt i 1990'erne så vi et eksempel på, at friere rammer og forbedrede valgmuligheder resulterer i en betydelig forøgelse af reguleringen. Det drejede sig om dagpasningsordningen, idet ordningens indførelse byggede på udstedelse af en bekendtgørelse for hver enkelt kommune.³⁸

I den almindelige politiske historie er det uomgængeligt at sætte et skel i 1989 med Murens og de kommunistiske systemers endelige sammenbrud to år senere. Den kolde krig ophørte med at eksistere som en global modsætning, den bipolære verden blev afløst af en multipolær. Når jeg i denne historie imidlertid ikke har sat et skel omkring 1989-1991, skyldes det, at omfanget af ny årlig regulering ikke bliver påvirket af denne gennemgribende ændring af det politiske verdenskort. Reguleringen fortsatte med at tage til, endda med et tydeligt hop i 1986 og 1992 for derefter at falde lidt i 1998. Jeg vil ikke afvise, at der kan være en sammenhæng, men så er den – som det vil fremgå nedenfor – yderst indirekte. Først skal det dog konstateres, at hoppet i 1986 delvist kan forklares med vedtagelsen af EF's Fællesakt og det Indre Marked, men det tegner sig kun for en mindre del af forklaringen.

Umiddelbart kan det synes overraskende, at der gennemføres så megen ny regulering under de borgerlige regeringer fra 1982 til 1993, netop fordi modernisering, deregulering, liberalisering, privatisering og udlicitering farvede den politiske dagsorden. Hovedargumentet er ikke, at der var tale om kriselovgivning, som tilfældet var i 1970'erne. Det holder måske lidt ind i den første Schlüter-regering (1982-1986), men krisen var overstået og kan ikke bruges som forklaring på reguleringens vækst. Der er derimod mere hold i at se reformbestrebelse som årsag, dvs. netop liberalisering, dere-

gulering mv. virker afgørende ind på reguleringens omfang. Deregulering er i den forstand et ideologisk blålys, men kun i den grad at den udlægges som en reduktion af væksten i reguleringen. I det omfang deregulering forstås som en mindre direkte offentlig indgriben i et bestemt område, fx ved hjælp af det højt besungne arms-længde-princip, giver det mening med den tilføjeelse, at den ændrede måde at gribe ind på forudsætter ny regulering. Det kan således mere korrekt betegnes som en re-regulering³⁹ – men det er der næppe mange stemmer i!

LOVGIVNING PR. MINISTER

Indledningsvis pegede jeg på, at bemyndigelseslovgivning kan anskues på forskellig vis. Den har sine fordele og ulemper. Og som det vil fremgå af de følgende kapitler, er der en udbredt betænkelighed ved anvendelse af bemyndigelser til ministeren, men ikke overraskende har ministeren og regeringspartierne lettere ved at overvinde betænkelighederne end oppositionspartierne. At det ikke er overraskende skyldes, at det jo er oppositionen, der tydeligst mærker, at den udskriver noget, der i det mindste på kort sigt ligner en blankocheck til ministeren.

Hvor udbredt bemyndigelseslovgivning er antydes af følgende tabel. Der er mig bekendt ikke foretaget nogen grundig analyse af bemyndigelsesernes omfang, ligesom der ikke er klarhed over, hvordan brugen af bemyndigelser har udviklet sig over tid. Tabellen gør det ikke ud for en tilbundsgående analyse, men skal læses som en antydning af omfang og udvikling. Forbeholdet skyldes, at opgørelsen er behæftet med usikkerhed. Omfanget kan således være større eller mindre, og fordelingen anderledes, men som strømpil går opgørelsen an. Det skal også understreges, at søgemetoden ikke skelner mellem betydningsfulde og petitesseagtige bemyndigelser (jf. noterne til tabellen).

Med forbeholdene in mente kan det dog siges med rimelig sikkerhed, at antallet af bemyndigelser er steget betragteligt fra den første til den anden otteårsperiode. Dernæst er det iøjnefaldende, at bemyndigelserne fordeler sig temmelig ujævnt på de enkelte ministerier. Den absolutte topscorer er skatteministeriet, hvorpå følger erhvervs- og arbejdsmarkedsrelaterede ministerier (beskæftigelse, fødevarer, miljø, økonomi og erhverv), der tegner sig for den væsentligste del af bemyndigelserne. Blandt de traditionelle velfærdsområder er det bemærkelsesværdigt, at Socialministeriet tegner sig for en beskedent del af bemyndigelserne, hvilket sandsynligvis skal ses som en

TABEL 2.2.

Brug af bemyndigelseslovgivning fordelt på ministerium, 1985-2000 og 2002 (tallene i parentes angiver gennemsnit pr. år)

MINISTERIUM	1985-1992	1993-2000	I ALT	2002
Beskæftigelse	27 (3,4)	83 (10,4)	110 (6,9)	8
Finans	10 (1,3)	21 (2,6)	31 (1,9)	0
Forsvar	5 (0,6)	1 (0,1)	6 (0,4)	0
Fødevarer	88 (11)	79 (9,9)	164 (10,4)	3
Indenrigs- og sundhed	67 (8,4)	76 (9,5)	143 (8,9)	10
Justits	63 (7,9)	38 (4,8)	101 (6,3)	4
Kirke	11 (1,6)	6 (0,8)	17 (1)	0
Kultur	39 (4,9)	40 (5)	79 (4,9)	4
Miljø	64 (8)	46 (5,8)	110 (6,9)	4
Videnskab, teknologi og udvikling	11 (1,4)	32 (4)	43 (2,7)	5
Skatte	223 (27,9)	347 (43,4)	570 (35,6)	38
Social	24 (3)	29 (3,6)	53 (3,3)	7
Stats	0	1 (0,1)	2 (0,1)	0
Trafik	44 (5,5)	74 (9,3)	118 (7,4)	5
Udenrigs	1 (0,1)	2 (0,3)	2 (0,1)	0
Undervisning	119 (14,9)	134 (16,8)	234 (15,8)	13
Økonomi og erhverv	184 (23)	282 (35,2)	466 (29,1)	36
I alt	980 (122,5)	1292 (161,5)	2252 (140,8)	137

Noter: Ministerium for Flygtninge, Indvandring og Integration, der blev oprettet i november 2001, er holdt uden for opgørelsen. Opgørelsen bygger på en kombineret søgning i Retsinformation. Der er søgt på "hovedlove", "lovbekendtgørelse", "bemyndiges" og "kan fastsætte" inden for de enkelte ministerier inden for de to tidsafsnit. Skæringspunktet i Retsinformation er 1985, hvor de love, der var gældende, blev scannet ind. For tidsrummet 1900-1985 giver samme søgning i alt 395 love, hvilket ikke medtager et ukendt antal love og lovebekendtgørelser, der var afskaffet i 1985. 2002 er medtaget som sammenligning.

konsekvens af ministeriets aftagende politiske betydning, og at lovgivningen formentlig i højere grad har form af detailregulering, måske belært af de uheldige erfaringer med bistandsloven af 1974. Trafikministeriets relativt høje score er formodentlig en følge af byggeriet af de store broer og som sådan sandsynligvis overdrevet.

De to otteårsperioder antyder, at anvendelsen af bemyndigelseslovgivning under de borgerlige regeringer var lavere end under de efterfølgende socialdemokratiske ledede regeringer. Den stigende tilbøjelighed kan

således siges at være noget afhængig af regeringens farve. Tallene for 2002 er noget over omfanget 1985-1993, men dog også noget under gennemsnittet 1993-2000. Det betyder formodentlig, at omfanget af bemyndigelseslovgivningen på den ene side er i tiltagende, og at det på den anden side i modsætning til tidligere påvirkes af regeringens politiske observans.

VELFÆRDSSTATENS KRISE

Det er et argument i denne tekst, at reguleringens vækst efter 1960 ikke udelukkende kan forklares med en henvisning til velfærdsstatens udbygning. Derfor kan det være på sin plads at slutte af med nogle overvejelser angående det fænomen, der – efter min mening med rette – er blevet kaldt velfærdsstatens krise.

Krisen kan ikke begrundes med kritikken af, at den offentlige sektor er for stor. Det argument har vi hørt siden 1903, hvor indkomstkatten blev indført, og selv om hver generation uden tvivl kan godtgøre, at skattetrykket har nået smertegrænsen, så er det et argument, som aldrig (i det 20. århundrede) har kunnet overtrumfe behovet for et finmasket, skattefinansieret sikkerhedsnet, ordentlige uddannelser osv. Det synes også evident, at borgernes krav til de offentlige ydelser er jobbet betragtelig i vejret i takt med, at ydelserne er blevet forbedret.

Hvis der skal være mening i at tale om velfærdsstatens krise, så er den at finde i forholdet mellem stat og individ. Som tidligere nævnt er den danske velfærdsstat fra starten orienteret mod individet. Betegnelsen „den individualiserede velfærdsstat“ henviser derfor til, at der inden for dette overordnede fokus finder en yderligere individualisering sted, forstået som ændringer både i borgernes og i statens/politikernes holdning(er) til velfærdspolitikken. Selv om signalerne i meningsmålingerne ikke er entydige, kan man tillade sig at konkludere, at en noget for noget-holdning har bredt sig. Når man betaler skat, skal man også kunne indkassere de ydelser, velfærdsstaten optimalt kan yde. Det betyder, at den kollektive solidaritet, som velfærdsstaten har formidlet, er på retur. Det stærkeste udtryk for denne nedtoning af den kollektive solidaritet ligger formodentlig i kravet om lavere skatter, som med styrke har været rejst de sidste 20 år.

Men også i debatten blandt politikere er der sket ting og sager. Siden begyndelsen af 1990'erne er der blevet sat spørgsmålstegn ved, om befolkningens velfærd er statens ansvar, eller om ikke det var på tide, at det enkelte individ fik et større ansvar for sig selv. I sig selv er det ikke et nyt

spørgsmål, der som nævnt heller ikke rækker ved en grundlæggende enighed om, at et velfungerende samfund har brug for et socialt sikkerhedsnet så tilpas finmasket, at eventuelle sociale gnidninger ikke får lov at udvikle sig. Der er også enighed om, at der er brug for pensioner til syge og ældre, for uddannelse, for arbejdsløshedsunderstøttelse og for hjælp til de svage stillede.

Til forskel fra tidligere blev spørgsmålet med stigende styrke imidlertid stillet, om det var statens (ene)ansvar at sørge for, at alle brikkerne i det store samfundspuslespil fungerede optimalt. Diskussionen handlede både om, hvilke velfærdstilbud der skulle være, og om hvem der skulle have ansvaret for dem, og om hvor meget den enkelte borger selv skulle bidrage. Det samme spørgsmål blev stillet i 1980'erne, men på en mindre nuanceret måde, hvilket afspejlede, at både spørgsmål og svar på det tidspunkt var en del af en ideologisk kamp vendt mod kommunismen.

I 1990'erne havde spørgsmålet ikke længere baggrund i den kolde krig. I modsætning til under den kolde krig, hvor „systemkonkurrencen“ herskede, var det ikke længere politisk og ideologisk risikabelt at antaste velfærdsstaten. Vi blev derfor vidne til, at forholdet mellem individ-marked og stat blev taget op til revision. Men på en ny måde. Og det nye var, at velfærdsstaten blev forsøgt afkollektiviseret: De kollektive velfærdsydelser skulle individualiseres – eller gøres til en del af markedet, hvilket ikke er det samme som, at de nødvendigvis skulle underlægges markedskræfterne; private sygehuse blev kun set som et supplement osv. I andre tilfælde skulle serviceydelserne effektiviseres ved at bringe markedskræfterne i spil, fx i form af udlicitering og ved forsøg på at skabe konkurrence mellem private og offentlige serviceudbydere.

Når de borgerlige partier opgav kritikken af velfærdsstaten,⁴⁰ var det til fordel for den individualiserede velfærdsstat. Og det reaktualiserede finansieringsproblemet, hvis løsning som nævnt blev blokeret i 1960'erne: Hvor vidt kunne den hidtidige skattefinansiering blive afløst af forsikringsordninger, brugerbetaling eller andre individualiserede betalingsformer? Hvilke opgaver var det meningsfuldt fortsat blev løst i statsligt regi? Hvilke statslige institutioner og virksomheder kunne privatiseres, liberaliseres eller udliciteres?

I 1960'erne bestod der et dynamisk forhold mellem stat og marked, der gav sig udslag i, at begge sektorer voksede som aldrig før. 30 år senere blev forholdet mellem stat og marked så småt tænkt på en ny måde med det individuelle ansvar og markedet i fokus, en udvikling, der dog næppe bliver hverken entydig eller uden modstand. Hvor det svære tidligere var at fastlægge statens rolle i forhold til individet, bliver hurdlen i den aktuelle øvelse

at definere individets rolle i forhold til staten. Velfærdsstaten er blevet kritiseret for at klientgøre de borgere, der er inde i det sociale system, dvs. at deres ansvar for eget liv bevidst eller ubevidst er blevet overført til det offentlige med en tilsvarende nedtoning af individets pligter og forpligtelser over for „kollektivet“. Den betalte skat og skattebetalingen er blevet et argument for kravet om, at staten skal levere de nødvendige ydelser eller servicetilbud, som det enkelte individ har brug for i øjeblikket. At det er middelklassen, der både har betalt mest til velfærdsstatens differentierede lager for velfærdsydelser og har haft størst glæde af selv samme lager,⁴¹ har uden tvivl båret ved til en meget konkret noget for noget-holdning. På den baggrund er der ingen tvivl om, at klientgørelsen betegner et stort og vanskeligt problem for den individualiserede velfærdsstat.

Denne udvikling vil ligeledes uundgåeligt konfrontere det universalistiske princip ved den danske velfærdsstat, idet det jo nok bevirker, at den danske model er mere solidarisk end andre modeller, men på den anden side medfører, at den enkelte borger er mindre ansvarlig for sin egen eksistens.

Der vil naturligvis være flere svar på disse problemer. De socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne prøvede med en modernisering af den traditionelle solidariske model, dvs. med betydelig større vægt på individets rettigheder over for staten, mens den efterfølgende borgerlige regering tog sit udgangspunkt i velfærdsstatens traditionelle kerneområder – sundhed, uddannelse, det sociale – for samtidig at begrænse væksten i den offentlige sektor og udvide individets valgfrihed. Begge har det til fælles, at der fokuseres skarpt på individet – undtagen når det gælder indvandrere og flygtninge – og at denne rettighedsgørelse⁴² oplagt vil føre til en vækst i mængden af regulering, der vedrører forholdet mellem individ og stat.

- 1 Christensen og Dübeck 2000 s. 234 ff.
- 2 Sst. s. 237 sp 1.
- 3 Erik Damgaard har i sin disputats *Folketinget under forandring* (1977) foretaget en kvantitativ analyse af reguleringen. Her er detaljeringsgraden dog mindre, men til gengæld inddrager han flere aspekter af Folketingets virksomhed.
- 4 www.retsinfo.dk/danlov/danlov.htm – 15. november 2002. En lovbekendtgørelse er en administrativ bekendtgørelse i *Lovtidende* af en lov med senere ændringer indarbejdet (Folketingets Oplysning).
- 5 Opgørelsen indeholder samtlige love vedtaget af Folketinget fra 1900 til 1999. Ændringsbekendtgørelser og lovbekendtgørelser indgår dog ikke i optællingen, da de reelt ikke har meget med Folketingets arbejde at gøre og enten allerede indgår i optællingen eller ikke kan siges at være af betydning for en vurdering af den samlede regulerings omfang. Ingen andre oplysninger i *Lovtidende*, fx anordninger, er talt med. Mere specifikt er bekendtgørelserne i *Lovtidende* bind B 1900 til 1949 ikke talt med. Disse bekendtgørelser omfatter især sundhedsvedtægter og diverse tillægsbekendtgørelser, der knytter sig hertil (fx vedrørende kødkontrol). Da de rutinemæssigt fornys i alle landets kommuner, ville de give et skævt billede af det årlige antal bekendtgørelser, der udstedes. Inden for samme periode er love og bekendtgørelser for De Vestindiske Øer og Island ikke talt med. Fra 1936 er Danmarks internationale traktater opgjort som bekendtgørelser i bind C. Disse er talt med, men opgøres også særskilt i skemaet over bekendtgørelser.
- 6 Jf. Damgaard 1977 s. 41.
- 7 Christiansen 1990 s. 128.
- 8 Hobsbawm 1997.
- 9 Indenrigsminister Ove Rode stod i spidsen for udformningen af den ekstraordinære regulering, mens Den overordentlige Kommission stod for den praktiske udførelse.
- 10 Christiansen 1990 s. 303.
- 11 Christiansen 1988 s. 202.
- 12 Dette og følgende bygger på Nissen 1988 s. 257 ff.
- 13 Christensen 1998 s. 198 ff. og Nissen 1988 s. 293 ff.
- 14 Citeret efter Christiansen 1990 s. 203.
- 15 Hvor direkte staten ved indenrigsministeren greb ind, kan diskuteres. Nok havde Den Overordentlige Kommission kun indstillende myndighed, men dens sammensætning af repræsentanter fra interesseorganisationer borgede for, at indstillingerne blev fulgt, dvs. at reguleringen blev ført ud i livet (jf. Kaarsted 1985).
- 16 Sst. s. 203 f. og Lammers 1988 s. 93 f., Fink 2000.
- 17 Direktoratet afløste Valutacentralen, der blev oprettet under krisen i 1932.
- 18 Sst. s. 165 og Knudsen 2000 s. 156 f.
- 19 Direktoratet skal ses i sammenhæng med Prisdirektoratet og eksportudvalgene (Just 2000 s. 412)
- 19a Jf. Sørensen 2001.
- 20 Kaarsted 1991 2. 305 ff.

- 21 Jf. *Lovtidende* for de respektive år.
- 22 Jf. fx Lidegaard 2002 s. 189-218.
- 23 Se Rasmussen og Rüdiger 1990 s. 274 for en diskussion heraf.
- 24 „Påvirkning“ defineres ikke nærmere, men de berørte love listes op, så man kan kontrollere påvirkningen.
- 25 Denne beskrivelse er ikke så entydig, hvilket diskuteres i Hansen 1969.
- 26 Rasmussen og Rüdiger 1990 s. 306 ff. Jf. i øvrigt kapitel 4: „Kontrol eller ressource-skabelse“.
- 27 Energireguleringen behandles i Wistoft 1992 s. 195 ff., Federspiel 2002 s. 133 ff. og Rüdiger 1998 s. 54 ff. Miljøpolitikken behandles i Rasmussen 1996.
- 28 Rasmussen og Rüdiger 1990 s. 360 ff.
- 29 Statsministerens åbningstale 5. oktober 1982 i *Folketingets Forhandlinger* 1982-1983 sp. 12. Kampagnens forløb er grundigt gennemgået i Christensen 1991. Herfra er udtrykket paragraffenland, der blev brugt af finansminister Henning Christophersen i *Berlingske Tidende* 3.10.1982, hentet på s. 39.
- 30 *Folketingets Forhandlinger* 1982-1983, sp. 10219.
- 31 Administrationsdepartementet 1983, 1984 og 1990.
- 32 Administrationsdepartementet 1990.
- 33 FT 2000-2001 s. 6841 ff. og Tillæg A s. 5177.
- 34 Jf. Damgaard 2003.
- 35 *Lovtidende* 1985 og 1986.
- 36 Privatisering var ligeledes en af overskrifterne, men de spiller en mindre rolle i denne sammenhæng.
- 37 Thomas Pallesen: „Udlisering – den paradoksale kommunale patologi“, oplæg på Magtudredningens konference om Folketing, partier mv. den 1.-2. november 2001.
- 38 *Lovtidende* 1996.
- 39 Jf. Majone 1994 og 1996.
- 40 Christiansen 2002.
- 41 Jf. fx Baldwin 1990.
- 42 Porsdam 2002.

GRUNDLOVEN TIL DEBAT

Grundlovens fornemste formål er at regulere forholdet mellem stat og borger. Den politiske debat om grundloven er derfor et fornuftigt sted at påbegynde en undersøgelse af, hvordan politikerne i det 20. århundrede har set på og forsøgt at formulere grænsen for regulering, grænsen for, hvor langt de vil gå i deres virksomhed med at bruge den politiske magt til at skabe det gode samfund i deres eget billede, grænsen for, hvor tæt man som politikere vil gå på individets frihed.

Sagen er dog langt fra så enkel, som den lyder. For det første er den omtalte grænse aldrig givet en gang for alle, men historisk foranderlig. For det andet kan de retningslinjer, der nedfældes i en grundlov, kun nedfældes som generelle retningslinjer, som overordnede beskrivelser af individets rettigheder. For det tredje er de offentlige rettigheder ubeskrivelige, dels fordi deres grænse grundlæggende bestemmes af individets frihedsrettigheder, dels fordi det er ude af takt med virkeligheden udelukkende at betragte de to typer rettigheder som modsætninger. De er det ikke engang i overvejende grad.

Alt i alt, det, man kan forvente og forlange, er, at politikerne står vagt om deres egen begrænsning i form af overordnede og generelle udsagn om individets rettigheder.

Diskussionen om grundloven har som oftest givet anledning til ubøjelige modsætninger, skarpe konfrontationer, partisplittelser, partiformandsskift og andre spektakulære foreteelser. Det er principperne, der har været og er på spil, det er de overordnede rammer for den politiske udvikling og parlamentets daglige arbejde, der udstikkes. Men helt banal politisk interessevaretagelse har tillige fundet sted i grundlovsdebatterne, navnlig dengang valgloven var en del af grundloven. Det sidste lagde unægtelig op til en sammenblanding af de idépolitiske principper med en simpel overlevelseskamp, eller i det mindste en genvej til at tiltuske sig flere mandater på en let måde med den indbyggede fordel, at et heldigt resultat var dobbelt heldigt, fordi det automatisk gik ud over nogle af de andre partier.

I dette kapitel vil jeg prøve at beskrive den del af grundlovsdebatten i det 20. århundrede, der er relevant for undersøgelsen af, hvor politikerne træk-

ker grænsen for statens regulering af individets liv. Jeg vil så vidt muligt undgå at beskæftige mig med de aktuelt betingede udsagn. Ligeledes vil jeg så vidt muligt undgå beskrivelser af de ofte ganske komplicerede hændelsesforløb, som de forskellige dele af debatterne udspiller sig på baggrund af. Kun det allermest nødvendige vil blive inddraget.¹

Det er den demokratiske forfatnings fornemste pligt at forsvare individet, det private rum eller den private livssfære, at sikre, at politikerne og politikkens principielt ikke kan foretage overgreb på individet, og at den regulering, der på et givet tidspunkt skønnes nødvendig, ikke foregår vilkårligt og uden en retslig sikkerhed for den enkelte borger fx i form af erstatning.

De nedslag, jeg vil gøre i grundlovens historie, er de to fornyelser i 1915 og 1953, det mislykkede forsøg i 1939 og endelig debatten i slutningen af 1990'erne, som ikke er blevet udmøntet i et forslag til en ny grundlov. I denne sammenhæng spiller det efter min mening ingen rolle, at der i de tre første tilfælde indgår (vidt) forskellige forslag, idet formålet jo er at belyse argumentationerne i det omfang, de belyser, om politikerne skal regulere et givet område, navnlig forholdet mellem individ og stat, herunder hvordan individet forstås.²

HÅNDEN PÅ PLOVEN

„Tænk på fremtiden, man ved aldrig, hvad den vil bringe“, sagde socialdemokraten F.J. Borgbjerg under grundlovsdebatten i 1909. Trods udsagnets meningsløshed var det en præcis kommentar til debatten. Den handlede i overvejende grad om fortiden. Sat på spidsen var det afslutningsdebatten på provisoriestriden. Både med hensyn til forholdet mellem Venstre og Højre og med hensyn til de interne spændinger i Venstre, hvor et af aspekterne var partiets splittelse og udskilningen af Det Radikale Venstre i 1905.

Debatten var altså primært bagudrettet, og når den vendte sig mod den uvisse fremtid, gik bestræbelserne umiskendeligt på at definere tekniske finurligheder i valgloven for at sikre, at den blev mere uvis for de andre partier end for ens eget. Tale efter tale konfronterede man hinanden med, hvad man sagde eller gjorde i hine tider, hvor Danmark hverken var nyt eller moderne. De politiske og personlige modsætninger blev stillet til skue for dem, der gad høre derpå – og det var der ikke mange, der gjorde. Selvros og fornærmelser fik også sin del, og det kunne være meget underholdende, men var det ikke i det lange løb. I 1912 var det blevet venstremanden Marius N. Slebsager for meget: „Nu lægger vi hånden på ploven, nu tager vi med

friskt mod fat på arbejdet“. Optimismen skyldtes måske, at den driftsikre og respekterede Klaus Berntsen (V) havde afløst C.Th. Zahle (RV) som konseilspræsident (statsminister). Slesbagers opfordring gjorde nu ikke interessen for fremtiden meget mindre tilbagelænet.

Men lad os følge dem, der lagde hånden på ploven, tænkte på fremtiden eller begge dele. På ét punkt var der overraskende enighed, nemlig i spørgsmålet om, hvorvidt valgretten skulle udvides, så også kvinder, tyende og de, der havde modtaget hjælp fra fattigvæsenet, fik stemmeret. Resultatet blev, at den almindelige valgret blev indført, uden at nogen helljertet forfægtede status quo, dvs. den privilegerede stemmeret til Landstinget. Det var en simpel retfærdighed, der her skete fyldest, mente Berntsen. Alt i alt kan man sige, at grundlovsændringen i 1915 sikrede, at flertallet af samfundets borgere blev set som politiske individer, dvs. borgere med egne politiske rettigheder.³

Den midtsøgende Johan Knudsen prøvede på Højres vegne at slå koldt vand i blodet, men tog lidt brodden af sine betænkeligheder ved at understrege, at han ikke var principiel modstander af kvinders valgret. Men han fremførte, at man skulle se tiden lidt an og vurdere konsekvenserne af, at kvinderne var tilstået kommunal valgret året før (i 1908), dvs. man skulle finde ud af, om de i virkeligheden var interesseret i stemmeretten. Partifællen Julius Wulff fulgte op med en længere udredning om kvindernes aftagende interesse for stemmeretten i USA og England, men gav dog udtryk for, at forholdene knap var sammenlignelige.⁴ Et par år senere konstaterede en tredje partifælle, H.O.G Ellinger, at valgretten ikke var det vigtigste, dvs. at demokratiet ikke blev mere „betrygget“, jo mere udbredt valgretten er. Det afspejlede snarere en uenighed i Højre, end at kvindernes valgret ville være en hindring for Højres støtte til en forfatningsreform. En fjerde højremand, Wenzel Neergaard, konstaterede da også, at kvindernes stemmer næppe ville medføre væsentlige forskydninger i partiernes styrkeforhold.⁵ Et femte medlem af Højre, Julius Schovelin, erklærede sig som tilhænger af kvinders valgret. „Man skal politisk set give kvinder bukser på og sørge for at de får ansvar“, fordi de alligevel havde en stor indirekte indflydelse.⁶ Stemmeretten til tyende og til de fattighjælpsmodtagere, der havde fået eftergivet eller tilbagebetalt hjælpen, var der ingen, der fandt anledning til at protestere imod eller diskutere, måske fordi de talte så få, at de mindre end kvinderne kunne forrykke styrkeforholdet.

Valgretsaldere var et relateret emne, der var præget af flere forskellige holdninger, men tillige af en kompromisvillighed, som hindrede, at den blev en alvorlig anstødssten. I 1909 udtalte Berntsen, at

det ville kun være berettiget, hvis man kunne sige, at når man ud fra den respekt, som man skal vise individet, mener, at det i en tidlig alder skal have lov til at råde over sine egne sager, skulle man som følge deraf også mene, at det samme individ var modent til at være medbestemmende over, hvordan landet skal styres, og den betragtning kunne vi ikke tiltræde.⁷

Der var forskel på landets styrelse og håndteringen af ens eget liv, hvorfor Venstre ikke kunne gå med til, at valgretsaldere blev sat lig med myndighedsaldere (21 år). Yderligere var den sidste fastsat i en almindelig lov, der let kunne ændres, hvorfor valg- og stemmeretsgrænsen i realiteten ville blive bevægelig, mente Berntsen. Johannes Stensballe (V) talte for, at aldersgrænsen til Landstinget skulle være 35 år,

fordi folk, når de kommer op omkring 35-40 års alderen, i regelen er blevet bosiddende, har egen dug og disk, kone og børn. Både mænd og kvinder har gennemgået en udvikling, som har modnet og prøvet dem, og de tænker sig mere om i mange forhold, end de har gjort som unge.⁸

Højre fandt en nedsættelse fra 30 til 21 år ved folketingsvalgene for drastisk og ganske uantagelig. Argumentet for nedsættelsen til 25 år – fuldmyndighedsaldere – blev fremført af Ove Rode: Når man var god nok til at være soldat, var man også god nok til at stemme til Rigsdagen. Det dækkede formodentlig tillige den kvindelige halvdel af vælgerkorpset. Socialdemokratiet var entydig tilhænger af 21-års valg- og stemmeret til Folketinget.

Valgretsgrænsen kan sidestilles med mange forskellige forhold, ikke blot militærtjenesten. At sidestillingen ikke altid synes indlysende er noget andet. I virkeligheden handlede denne del af debatten om det, Stensballe fremførte, nemlig hvornår de politiske partier vurderede, at de unge mennesker var over gæringsårene og i stand til at tænke modent, dvs. at de unge ikke skulle have stemmeret, før de kunne forventes at stemme på det „rigtige“ parti.⁹

Den skarpeste uenighed kom til udtryk i forbindelse med debatten om forholdstalsvalg kontra flertalsvalg i enkeltmandskredse.¹⁰ Venstre havde hidtil nydt godt af 1866-grundlovens bestemmelse om enkeltmandskredse og den dertil hørende opdeling i kredse a ca. 16.000 indbyggere. Det kan derfor ikke undre, at Venstre var lodret imod forholdstalsvalg. Hovedargumentet var, at dette system ville fremme særinteresser:

Vi ville få en hel del folk, sagde Neergaard, som måske vil være fortræffelige repræsentanter for den ene særretning, de tilhøre, men højst udvik-

lede, hvad de almindelige samfundsinteresser angår, og med alt for lidt interesse for disse. Det er valget i enkeltmandskredse, som tvinger særinteresserne ind under de almene interesser, tvinger særinteresser til at gøre sig gældende i naturlig organisk forbindelse med den almene interesse.

Kort sagt, hvad der er godt for Venstre er godt for landet. I socialdemokraten Borgbjergs udgave hed det: „Det er vor fuldeste alvor, når vi mener, at vort program falder sammen med nationens vel“.¹¹

Nogle af Højre-folkene gik i brechen for forholdstalsvalg til Landstinget. Schovelin påpegede, at enkeltmandskredse var et valgsystem, der byggede på privilegier, idet en landboer derved fik „større stemmeret“ end byboere. Andre medlemmer fra Højre argumenterede for en sammensætning af Landstinget, der tog udgangspunkt i faglig indsigt og erhvervsinteresser, som jo var „fundamentet for al materiel velvære“. Schovelin fandt, at en sådan ordning ville være i overensstemmelse med det moderne samfund, og at den ville kunne udløse erhvervsorganisationernes faktiske magt i samfundet og give den et forfatningsmæssigt udtryk. At brodden var vendt mod de agrare interesser, kunne der ikke herske tvivl om.¹²

Landstinget ansues normalt som en konservativ garanti i den forstand, at tinget kan udøve en modererende indvirkning, hvis kæden hopper af i Folketinget, og det vedtager uovervejende eller for vidtgående lovgivning. Folkeafstemning ansues ligeledes som konservativ garanti.

Man kan imidlertid også se på folkeafstemningen som en mere direkte vej til vælgerne end politiske valg, og det var snarere i denne betydning, at den radikale regering lod institutionen indgå i forslaget i 1909. Det var første gang, at folkeafstemningen for alvor blev bragt i spil i grundlovsdebatten.

Berntsen (V) afviste, at det var en konservativ garanti, men mere interessant var det, at han fremførte følgende:

Vælgerne ville i de allerfleste tilfælde ikke sidde inde med den sagkundskab og den evne til at dømme om et sådant forslag, som vi dog må gå ud fra og ønske findes indenfor Rigsdagen, og forslagets skæbne vil da blive afgjort, ikke på grundlag af en saglig og grundig drøftelse og derefter beslutning af Rigsdagen, men vil blive afgjort efter en vild agitation landet over. Det vil simpelthen betyde, at ansvaret for lovgivningen flyttes fra Rigsdagen over til vælgerne (...).¹³

Interessant fordi vælgerne eller borgerne frakendes tilstrækkelig saglighed og kundskab til at kunne sætte sig ind i politiske forhold, der kunne være komplicerede, om end de dog ikke er mere ukyndige, end at de er i stand til at vælge kyndige mænd til Rigsdagen. Man må formode, at helhedens interesse, almenvellet, i Berntsens øjne ville lide skade, hvis folkeafstemningen blev en reel mulighed. På dette punkt er der en tydelig forskel i forhold til tiden efter 1945.

Den eneste, der stillede det kontroversielle spørgsmål, om det var relevant at lovgive på et bestemt område, var J.H. Jensen fra Venstre. Han foreslog, at flere af paragrafferne om folkekirkens og andre trossamfunds forhold udgik af grundloven, simpelthen fordi en „konfessionsløs rigsdag“ efter hans mening ikke kunne lovgive herom.¹⁴

1915-grundlovens betydning lå således i, at den gav stemmeret til en betydelig del af den danske befolkning, dvs. antallet af individer med politiske – borgerlige – rettigheder blev betragtelig udvidet.

EN MODERNE FORFATNING

Debatten op til vedtagelsen af 1915-grundloven handlede primært om historieskrivning og om at afslutte den Store Forfatningsstrid. Mange af politikerne tænkte revisionen som en tilbagevenden til og fuldbyrdelse af den første grundlov fra 1849, og det giver bestemt mening, at 1915-grundloven blev kaldt for Den anden Junigrundlov.

Forfatningen var blevet moderniseret, og i 1920 blev der yderligere gennemført de revisioner, der var nødvendige som følge af Genforeningen. Men problemerne var ikke løst af den grund. At Danmark manglede en moderne forfatning blev tydeligere og tydeligere i mellemkrigstiden. Det mente i det mindste de Radikale og det fremstormende Socialdemokrati, som sammen fik tildelt regeringsmagten i 1929 og holdt den uantastet indtil besættelsen den 9. april 1940.

Tiden var til det moderne. Første verdenskrig havde vendt op og ned på alting, og selv om alting i Danmark lignede sig selv, havde den politiske og ideologiske dagsorden i det meste af Europa fået tilføjet et nyt punkt: massernes tilstedeværelse på den politiske scene. Ikke deltagelse, men tilstedeværelse. Det kommunistiske regime i Sovjetunionen og den brune pest i Central- og Sydeuropa regerede i massernes navn, men satte dem uden for indflydelse og lod dem kun deltage som jublende tilskuere. I de demokratiske lande var øvelsen mere perspektivrig: Her blev „masserne“ inddraget i

den politiske proces. I Danmark havde partisystemet fundet sin faste form, hvilket i sig selv gav „masserne“ en øget adgang til politikken. Det demokratiske modspil til diktaturets massepolitik kan sammenfattes i ét ord: folket. Først Højre og dernæst Socialdemokratiet lagde politikken om og blev folkepartier, dvs. at partierne definerede sig selv som partier, der henvendte sig til alle grupper i samfundet og ikke kun til én bestemt gruppe. De Radikale var født som et fornuftens folkeparti i 1905, mens moderpartiet Venstre tøvede med at tænke i de baner.

Et centralt element i moderniseringen var, at statens indgribende rolle blev væsentligt forøget som „den stærke mands“ udøvende redskab, men også i den demokratiske kultur vandt den frem, dels den autoritære model med en „effektivisering“ af det politiske system, dels accepten af statsindgrebet; dette sidste satte næsten uundgåeligt frihedsrettighederne til diskussion.

Når grundloven blev bragt i spil i forbindelse med denne proces, skyldtes det modsætningen mellem det fra 1929 socialdemokratisk-radikalt dominerede Folketing og Landstinget, hvor Venstre og Konservative havde flertal. Landstinget kunne således blokere for enhver fornyelse, der ikke var underskrevet af et af de to store borgerlige partier. Da SR-regeringen kom til i 1929, var et af dens overordnede mål derfor at få ændret grundloven. Hvilken grad af seriositet, der lå i de konkrete forslag, Socialdemokratiet fremlagde i 1929 og 1934, er svært at sige. J. Christmas-Møller (KF) kaldte det sidste forslag fornærmende,¹⁵ hvilket – set med oppositionslederens skarpe blik – kunne antyde, at Socialdemokratiet lagde noget andet i parolen „Fæld Landstinget“. Erobringen af flertallet kunne jo være lettere og mere fremkommeligt end en gennemgribende grundlovsrevision – og hvorfor skulle Stauning ikke have tænkt denne nærliggende tanke?

Under alle omstændigheder var det, hvad der skete i 1936. Socialdemokratiet og de Radikale vandt – lidt heldigt, ved lodtrækning – flertallet. Derefter så Christmas Møller formentligt i øjnene, at denne parlamentariske situation kunne sende de Konservative og Venstre ud på et sidespor, hvorfor han pressede på for at få gennemført en moderne forfatning, mens regeringspartierne ikke længere havde travlt.

Det er ikke stedet at komme nærmere ind på den politiske udvikling, ud over at konstatere, at udspillet kom fra regeringspartierne, men hovedrollen blev spillet af de Konservative. Den nedsatte forfatningskommissions betænkning udkom i august 1938, og efterfølgende blev der fremsat et forslag til ny grundlov, som blev drøftet i Folketinget i oktober.¹⁶ Forslaget blev fremsat af Socialdemokratiet, de Radikale og de Konservative.

Debatten i 1938 havde naturligvis forholdet mellem Folketing og Lands-ting som centralt tema, om der overhovedet skulle være mere end ét kammer, og – hvis det var tilfældet – hvordan de to kamre skulle vælges, og hvordan de skulle være forskellige fra hinanden. Men sammenlignet med debatten op til 1915-grundloven var frihedsrettighederne i højere grad til debat og fornyelse. Begrundelsen lå i tiden generelt, men set med de borgerliges øjne tillige i de nationalpolitiske forhold. Christmas Møller trak det skarpt op ved at pointere, at Socialdemokratiet og de Konservative ikke var væsensforskellige, når det gjaldt om, at „staten og samfundsmagten må gribe ind på det økonomiske område“, men at forskellen lå i holdningen til den private ejendomsret og det private initiativ.¹⁷ Selv om Christmas Møller af hensyn til baglandet havde behov for at markere forskellen til Socialdemokratiet, var banen kridtet op: De borgerlige (de Konservative især) havde brug for fokus på frihedsrettighederne som et supplement til at drøfte Landstingets afskaffelse med Socialdemokratiet og som en slags konservativ garanti for erstatning for selv samme Landsting.

Den socialdemokratiske ordfører Hartvig Frisch gav et historisk perspektiv på de borgerlige rettigheder ved at pointere, at ved den første junigrundlov var fokus rettet mod sikring af borgernes rettigheder imod enevældens indgreb. I 1930'erne var situationen en anden. Med indirekte henvisning til Weimar-republikken påpegede han:

At der i den ubundne frihed kunne lure en fare for friheden selv, nemlig fra kræfter, der kunne sætte alt ind på at nedbryde demokratiet med detes eget våben, drømte grundlovsfædrene begribeligvis ikke om. Eftertidens erfaringer har imidlertid vist, hvordan et lammefromt demokrati kan holde sig i den grad til frihedens bogstav, at ikke blot dens ånd, men også dens liv nedbrydes.

Naiviteten kunne man komme til livs på to måder: ved at udvide eller ved at indskrænke frihederne. Det fremlagte forslag indebar ifølge Frisch, at retten til at blive stillet for en dommer blev udvidet. „Meningen er kort og godt: Koncentrationslejre kan ingen sinde indføres“.

Udbygningen af rettighederne er en øvelse, der til alle tider forekommer let i et demokratisk samfund. Langt sværere er det at indskrænke rettighederne på et bestemt område. Frisch betegnede det som grundlovens paradoks, at friheden hører op med at være frihed, når den undergraver selve friheden.

Emnet har i vekslende grader været aktuelt lige siden over for grupper eller foreninger, der arbejder for en omstyrtning af forfatningen med volde-

lige midler, eller når de „virker for at berøve borgerne eller grupper af disse nogle af de umistelige rettigheder, som vi alle erkender er et frihedens kendetærke“. Hvis det var tilfældet, mente Frisch, var „frihedens grænse overskredet“. Foreninger af den slags skulle regeringen derfor kunne kræve opløst ved dom. Disse sager skulle forelægges rigsretten. Kristen Amby (KF) karakteriserede denne sidste bestemmelse som den stærkeste mindretalsbeskyttelse, man kunne ønske sig.

Forsamlingsfriheden blev tilsvarende foreslået indskrænket med et forslag om, at politiet af hensyn til den offentlige orden skulle have hjemmel til at udstikke forskrifter for stedet for påtænkte møders afholdelse. Og nok så vigtigt blev ejendomsrettens ukrænkelighed foreslået relativiseret med regeringens adgang til at indbringe erstatningssager ved visse former for ekspropriation for Højesteret.¹⁸

Venstres utilfredshed med forslaget vedrørte navnlig Rigsdagens sammensætning, men ordføreren, Søren Brorsen, kommenterede tillige frihedsrettighederne. Han understregede, at foreninger i et frit samfund måtte have lov til at agitere for en anden forfatning, men at de ikke måtte søge deres mål fremmet med vold. Tidens tegn taget i betragtning lå det lige for, at denne justering af ytringsfriheden blev accepteret af det liberalistiske oppositionsparti. Christmas Møller afviste også blankt, at der skulle være tale om nogen som helst indskrænkning af frihedsgoderne og forsøgte sig med tautologiens svære kunst: „Der er ingen lovlig forening, som ikke fortsat er lovlig og kan eksistere“. Navnlig i forhold til religionsfriheden afviste Christmas Møller, at der var og kunne være tale om indskrænkninger:

Flertallet har ret til at regere og råde, men der er een ting, som flertallet ingen ret har til, det er at bestemme f.eks. på religionens område, hvorledes det enkelte menneske vil handle og dyrke sin Gud.¹⁹

Den slags udsagn kan desværre ikke gentages for tit.

Dernæst var der uenighed mellem forslagsstillerne og Venstre i forhold til ejendomsrettens ukrænkelighed. Til småtingsafdelingen hørte, at Venstre ville udstyre et mindretal af en vis størrelse med samme ret som regeringen til at indbringe erstatningsspørgsmål ved ekspropriation for Højesteret. Begrundelse var der ingen af, men brodden var klar nok og navnlig vendt mod socialdemokratiske tilbøjeligheder til at designe fremtiden ved at gribe ind over for lodsejere. Knud Kristensen (V) skærpede i det hele taget kritikken af de foreslåede paragraffer om frihedsrettighederne, idet han

mente, at de gjorde regeringens magt stærkere på bekostning af lovgivningsmagten.

Det er den vej, man går i næsten alle mere eller mindre diktaturstyrede lande: man lægger mere magt over i administrationens hånd og tager den væk fra lovgivningsmagten, men alt dette kan rumme megen vilkårlighed, da meget her er underlagt regeringens skøn.²⁰

Ud over de ændringer, som de tre forslagsstillere havde formuleret, tog Venstre fat i to andre. For det første ønskede Venstre en tilføjelse til bestemmelsen om frie og lige adgang til erhverv, der slog fast, „at ingen indskrænkning kan foretages af hensynet til, om den pågældende er medlem af eller står uden for en organisation“. Organisering var forståelig og fornuftig, men

organisationsmisbrug medfører fare for en forbitret og ødelæggende kamp mellem samfundsklasserne. Det er i hele samfundets interesse, at man i tide bliver klar over faren, der truer og indsætter bestemmelser, der ikke kan misforstås, og som kan hindre, at vi kommer udi i uholdbare tilstande.²¹

Kritikken af eksklusivaftaler havde fremtiden for sig, uanset om man betragter det med principielle demokratiske briller eller ser det som et forsøg på at ramme fagbevægelsen på et ømt punkt.

For det andet ønskede Venstre, at der blev åbnet mulighed for, at et mindretal af en vis størrelse fik adgang til at indbringe en sag for Højesteret i „tilfælde, hvor regeringen efter mindretallets opfattelse drager hasarderede fortolkninger af vigtige grundlovsbestemmelser“. Brorsens forslag var en fleksibel løsning både i forhold til et permanent lovråd eller den norske model med at forelægge almindelige love for Højesteret.²²

Indirekte i Venstres forslag lå en styrkelse af Højesteret i forhold til lovgivningen. Men aktuelt var mindretalsbeskyttelsen det vigtigste for partiet. Venstre var villig til at acceptere et etkammer-system mod, at Rigsdagens mindretal fik øgede muligheder og beføjelser til at blokere for et regeringsflertals beslutninger. Man kan sige, at den konservative garanti, som Landstinget hidtil havde været, skulle placeres i det ene kammer. Billedet af et parlament uden evner til at gennemføre fornyelse andet end i bred enighed er let at forestille sig.

Venstre ønskede generelt færre relativiseringer af den personlige frihed, fx med en skarpere formulering om, at ingen borger kan berøves sin frihed på grund af politisk eller religiøs overbevisning – såfremt hun eller han opfyld-

te sin pligt til at bidrage til sit eget eller familiens underhold. Eller at ejendomsretten er ukrænkelig, og at der ved ekspropriation i alle tilfælde skulle ydes fuld erstatning.²³

Den mest betydningsfulde modsætning gik mellem forslagsstillerne og Venstre. De mindre partier kunne akkompagnere med andre og i nogle tilfælde skæve vinkler – hvilket ikke nødvendigvis gjorde dem mindre relevante og interessante – på forslaget. Valdemar Thomsen fra Det frie Folkeparti, en udbrydergruppe fra Venstre, greb fat i det efter hans mening udbredte bengnaveri, som kom rigsdagsmedlemmerne til del som følge af en række love, fx om Radiorådet og Det kongelige Teater. Dernæst kunne han tænke sig at diskutere Frischs frihedsbegreb med henvisning til, at ytrings- og erhvervsfriheden var ganske afhængig af, om man var socialdemokrat eller ej. Det udokumenterede angreb var en slet skjult kommentar til aktuelle sager, men rejser naturligvis det principielle spørgsmål – som Thomsen ikke fik udtrykt klart – at politiske flertals brug af flertallet kan bruges til at pleje egne interesser. Folkepartiet støttede Venstres krav til udformningen af de borgerlige rettigheder. Som eget krav ønskede partiet en styrkelse af kongemagten, idet kongen skulle have ret til at få gennemført en folkeafstemning, ligesom han skulle have suspensivt veto i lovsager.²⁴ Det kan næppe have været for at fremme frihedsgoderne!

Peder Gregersen fra Retsforbundet så ikke det store problem i forslaget om foreningsfriheden. Det fulgte blot det liberalistiske grundprincip, at individets ret til frihed går til den grænse, hvor den griber ind i andre individers ret til samme. Til gengæld mente Gregersen, at der manglede en ret til frihed. Den enkelte borger skulle selv kunne bestemme

for hvad han vil lade sig dræbe, og for hvad han vil dræbe andre. Jeg ved naturligvis nok, at hvis den unge værnepligtige anser det for [at være en] synd, kan han fritages for uddannelse til krigstjeneste, men da imod at blive overført til slavearbejde i statsskovene.

Generelt håbede Gregersen, at den nye grundlov ville medføre, at frihedsrettighederne ville ophøre med at være udstillingsgenstande og i stedet blive ført ud i livet.²⁵

For Aksel Larsen måtte paragraffen om foreningsfrihed have en særlig interesse, idet Danmarks Kommunistiske Parti gik ind for at ændre forfatningen til fordel for et socialistisk samfund. Larsen byggede sin argumentation op omkring det faktum, at forfatninger ændres som konsekvens af udviklingen, af tidens krav. Derfor var det, mente Larsen, både naivt og tåbe-

ligt at grundlovsfæste menneskerettighederne og erklære, at de ikke måtte ændres. Eksempelvis ville et socialistisk samfund have afskaffet den private ejendomsret til produktionsmidlerne. Derefter fastslog Larsen med henvisning til den amerikanske uafhængighedserklæring fra 1776 og til den kapitalistiske stormagts forfatning, at den mest fundamentale menneskerettighed var (er) „statens borgeres ret og pligt til at gøre oprør, hvis de undertrykkes“. Det med pligten havde Larsen dog selv fundet på. Lidt spagfærdigt konkluderede Larsen, at der var brug for „en noget heldigere og mere fornuftig formulering“ af paragrafferne.

Endvidere gav Larsen udtryk for, at det var i strid med et demokratisk grundsynspunkt, at rigsdagsmedlemmerne kun var bundet ved deres egen overbevisning, idet det mindskede folkets kontrol med Rigsdagen. Endelig pegede han på, at den enkelte borgers personlige sikkerhed burde forbedres, idet det fx var tilladt at internere folk administrativt med henvisning til den sociale lovgivning.

Alt i alt så Larsen grundlovsforslaget som et forsøg på at indføre en konservativ garanti mod fremskridt, men på den anden side indeholdt det også ubestridelige fremskridt. Det kan være svært af principielle ideologiske grunde at argumentere mod noget, man egentlig er godt tilfreds med. Larsen sluttede sit indlæg af med at hævde, at der manglede en „stærk demokratisk bærebølge“ for grundlovsændringen, der resulterede i en ligegyldighed fra regeringspartiernes side. Han fik dog ret så langt, at forslaget ikke blev vedtaget. Der manglede dog kun 12.000 stemmer, og det tyder på, at bærebølgen var til stede, men at det sidste skvulp manglede.

Grundlovsforslaget var et forsøg på at modernisere forfatningen og en slags fortsættelse af de diskussioner, der var begyndt før første verdenskrig. Den helt store forskel fra grundlovsændringen i 1915 var, at politikerne i høj grad havde lagt 1800-tallets forfatningskamp bag sig og på baggrund af massernes tilstedeværelse i politik i stedet diskuterede fremtiden. Når det kun lykkedes halvt og halvhjertet, må forklaringen umiddelbart findes i modsætningerne i Det Konservative Folkeparti.

VELFÆRDSSTAT, KOLD KRIG OG GRUNDLOVEN AF 1953

Grundloven blev til i en periode, hvor der var sat parentes om besættelsestiden under overskriften *De fem lange år*. De politiske og sociale aspekter ved besættelsen var indkapslet eller overvundet. Tilbage stod blot den moralske

debat, men den havde kun det med forfatningen at gøre, at nogle politikere åbent erkendte, at modstandskampen havde overbevist dem om nødvendigheden af at nedsætte valgretsaldere.²⁶

Grundloven blev til på et tidspunkt, hvor den kolde krig var godt i gang, hvorimod velfærdsstaten kun var i sin vorden. Begge fænomener pegede i samme retning, måske fordi de hang sammen som ærtehalv. Velfærdsstaten kan ikke reduceres til en simpel følge af den kolde krig, men den *retning*, velfærdspolitikken (primært socialpolitikken) tog efter introduktionen af den kolde krig, var blandt andet betinget af den kolde krig. Der skete kort sagt et skifte fra den sociale forsorgs kontrol med fattiglemmerne til velfærdspolitikens overordnede målsætning: vedligeholdelse og udbygning af det demokratiske systems legitimitet over for masserne. Velfærden (især den materielle) var for vigtig til at blive overladt til markedet suppleret med et sikkerhedsnet. Hvis mellemkrigstidens fascisme skulle undgås, og efterkrigstidens kommunisme overvindes, hvis deres appel til masserne effektivt skulle hindres, måtte opbakningen bag demokratiet sikres, og til det formål var velfærdspolitikken velegnet. Eller rettere: Den skulle vise sig velegnet, for det var ikke et færdigt program, der blev vedtaget; velfærdsstaten var en blanding af en ideologisk skitse, erfaringsopsamling fra verdenskrigene og bedre økonomiske konjunkturer, en blanding, der som det meste politik fik sin form i implementeringen.

Forholdet mellem politikken og „masserne“ skiftede karakter. For at gøre dem til deltagere i demokratiseringen kunne de ikke betragtes som masser – og slet ikke som tilskuere. Individualisering var nødvendig. Forbindelsen mellem staten/politikerne på den ene side og det almindelige menneske/individet havde behov for en forbedring – og det var i al sin korthed overskriften over den nye grundlov, der blev underskrevet i juni 1953.

Jeg skal ikke komme ind på grundlovsforslagets tilblivelseshistorie. Den er grundigt behandlet i Søren Eigaard: *Idealer og Politik* (1993). Pickuppen bliver sat ned i lakpladen i februar 1952, hvor Folketinget førstebehandler forslaget. Etkammermodellen og den betingede kvindelige arvefølge var det mest spektakulære, men en stor del af debatten blev optaget af forholdet mellem stat og individ: introduktionen af en Ombudsmand, af folkeafstemning, en skærpelse af ejendomsretten og præcisering af frihedsrettighederne. Formuleringen af uenighederne og de forskellige synspunkter bærer for de fire gamle partiers vedkommende præg af, at de alle stod bag forslaget. Kritikken kom derfor især fra oppositionspartierne med DKP i spidsen og dissidenterne inden for de enkelte partier, navnlig Knud Kristensen fra Venstre,

der dog især ytrede sig uden for Folketinget.²⁷ Uenigheden mellem de gamle partier gik især på, hvordan frihedsrettighederne bedst muligt blev sikret. Venstre gjorde dem til hovedpunktet i grundlovsændringen.²⁸

Statsminister Erik Eriksen (V) understregede netop dette aspekt i sin fremsættelsestale den 4. februar 1953:

Staten skal ikke være formynder for folket, således som det var tilfældet før 1849, eller som vi har set og stadig ser det nogle steder uden for vore grænser. Folket – og kun folket – kan skabe forudsætningerne for sit eget frie liv. Det må forme sin tilværelse. Forfatningen har først og fremmest den uhyre vigtige opgave at skabe den ramme, hvori meningsforskelle og interessemodsatninger kan mødes og brydes og gennem forhandling og debat blive til de love, der afstikker retningslinjerne for vort samfundsliv.²⁹

Hans Hedtoft (S) udtrykte indledningsvis betænkeligheder ved kombinationen af parlamentarisme og folkeafstemningsinstitutionen. Han karakteriserede forslaget som en oppositionel folkeafstemning, dvs. han mente, at det ville være oppositionen og ikke regeringen, der ville sende et forslag til folkeafstemning. Konsekvensen kunne blive, at et parlamentarisk flertal ville blive underkendt af et vælgermæssigt flertal, hvilket „ville være at indføre en skæbnesvanger selvmodsigelse i forfatningen“. Hedtoft præciserer ikke, hvori selvmodsigelsen består. For i modsætning til et folketingsvalg er en folkeafstemning en tilkendegivelse om en enkelt sag og kan i princippet hverken tages som et tillids- eller et mistillidsvotum til den siddende regering.

Også over for oprettelsen af en ombudsmand gav Hedtoft på et uenigt partis vegne udtryk for en vis skepsis. Han formodede, at institutionen kunne være en „betryggelse“ for borgerne, at en „tillidsmand“ førte tilsyn med den statslige forvaltning. Men en „sådan kontrolordning kan meget let svulme op til en lille kontorstat (...) og noget sådant kan vi ikke støtte fra vor side“.

Uden at være begejstret fandt Hedtoft det rimeligt at støtte forslaget til, at foreninger med vold på programmet kunne forbydes ved dom – et forslag der gik igen fra 1939-forslaget.³⁰

Venstres Niels Elgaard havde et noget andet syn på folkeafstemninger. Forslaget, mente han, skaber

sikkerhed for at et tilfældigt flertal i rigsdagen ikke imod et befolkningsflertals vilje pludselig kan gennemføre vidtrækkende love, der ikke har været til behandling i den almindelige diskussion før eller under en forudgående valgkamp.

Hvad et tilfældigt flertal er, og hvordan det kan opstå, forklares ikke, men pointen er, at folkeafstemningen skal afløse Landstinget som konservativ garanti.

Derudover fremhævede Elgaard hovedsagelig den nye formulering om ejendomsrettens ukrænkelighed, udbygningen af frihedsgoderne, adgangen til oprettelse af forvaltningsdomstole samt udnævnelse af en ombudsmand. Endelig beklagede Elgaard, at formuleringen af den frie og lige adgang til erhverv ikke havde fået en mere præcis formulering, dvs. at fagforeningernes eksklusivaftaler med virksomheder ikke blev gjort umulige.³¹

Den konservative Karl Olsen pegede på, at Landstingets afskaffelse rejste to problemer. For det første måtte den nye grundlov forstærke „beskyttelsen af den enkelte borger i hans forhold til statsmagten“ og for det andet „få skabt stærkest mulig beskyttelse af mindretallet“. Hvordan Landstinget beskyttede den enkelte borger, uddyber Olsen ikke, hvorimod det er oplagt, at folkeafstemningen ville betyde en beskyttelse af mindretallet i Folketinget.³²

Jørgen Jørgensen (RV) var ligeledes enig i, at folkeafstemningen ville være en gevinst, om end argumentationen var en lidt anden.

Den eneste og bedste garanti mod misbrug under et frit folkestyre er, at vejen gøres let til vælgernes afgørelse. Vælgerfolkets frie tilkendegivelse er demokratiets øverste myndighed, og tror vi på folkestyrets idé, må vi give os ind under denne myndigheds afgørelse.

Retsforbundets Hans Hansen forudså, at folkeafstemningsinstitutionen ville få en præventiv effekt.³³ Set i bakspejlet har der kun været én folkeafstemning, der er foranlediget af Folketingets mindretal, nemlig afstemningen om jordlovene i 1963, hvorfor man vanskeligt kan konkludere på paragraffens effekt. De folkeafstemninger, der har været afholdt om EF/EU, har haft en anden funktion, nemlig at sikre legitimiteten bag en kontroversiel politik.

Efter denne række af fodgængeragtige indlæg steg underholdningsværdien og det retoriske niveau betragteligt, da Aksel Larsen (DKP) besteg talerstolen og gennemgik lovforslaget kritisk. Radikaliteten var mindre udpræget end i 1938, hvor han plæderede for retten til oprør, og den kom især til udtryk i vurderingen af frihedsrettighederne og grundlovens sociale aspekt.

Larsen opfattede formålet med grundloven på en anden måde end resten af salen, nemlig som et skridt på vejen til socialisme.

Og det er samtidig sådan, fortsatte Larsen, at en forfatnings udformning er en art statusopgørelse, hvor man søger et lovmæssigt udtryk for den

økonomiske, politiske og sociale udviklingsgrad, som faktisk består i samfundet på det forhåndenværende tidspunkt. Forfatningen må således give udtryk for folkets politiske traditioner og de politiske erfaringer, der er gjort på samfundets nuværende udviklingstrin.

Larsens standpunkt skal uden tvivl dels ses i lyset af kommunisternes indsats i modstandsbevægelsen, dels ses som en begrundelse for, at DKP var tilbageholdende med at opstille en socialistisk forfatning som alternativ. Det betød tillige, at man i stedet for at bygge videre på 1849-grundloven skulle bygge grundloven op på den måde, at „folkets rettigheder“ først blev optegnet, og derefter garantien for disse rettigheder. Uden at Larsen siger det direkte, må det formodes, at det er staten, der skal garantere rettighederne.

I forlængelse heraf ønskede Larsen og DKP en betydelig udvidelse af afsnittet om rettigheder og friheder, idet han foreslog en formulering, der som perspektiv havde en udjævning af forskelle og ligheder, fx med lige løn for lige arbejde og ligestilling mellem kønnene. Han tog dernæst afstand fra administrativ frihedsberøvelse, som blandt andet var hjemlet i den sociale lovgivning. Som i 1938 ville DKP have indsnævret bestemmelsen om ejendomsretten, så den kun gjaldt personlig ejendom og ikke produktionsmidler, for

den personlige ejendomsret er aldeles ikke sikret i et samfund, hvor man tillader folk at tilegne sig profit af andre menneskers arbejde, altså tilegne sig en del af frugterne af andre menneskers arbejde.

Yderligere mente Larsen, at grundlovens ord om, at censur ingensinde mere kan genindføres, måtte tages bogstaveligt, hvorfor teater- og filmcensur måtte fjernes. Trykke- og foreningsfriheden skulle forbedres, så det ikke var den med flest penge, der havde mest af de to friheder. Igen fremsatte Larsen kravet om, at politiske blade og tidsskrifter skulle offentliggøre, hvorfra de havde deres økonomiske midler.

Med hensyn til de sociale og materielle rettigheder foreslog DKP, at man burde overveje retten til en „menneskeværdig bolig“ og indføre retten til arbejde. Eller alternativt, at samfundet udbetalte erstatning til de arbejdsløse.

Det er ikke blot et spørgsmål om valgret og trykkefrihed, konkluderede Larsen, det er et kniv- og gaffelspørgsmål for de mindrebemidlede, og derfor skal man sikre, at grundloven bliver så god som muligt, og at den ikke blot kommer til at indeholde sådanne politiske rettigheder, men også kommer til at sikre de materielle rettigheder og først og fremmest retten til arbejde.

Dernæst mente Larsen, at folkeafstemningen ville blive en narresut, og han mente bestemt ikke, at den ville komme til at virke som en konservativ garanti. „Alligevel kan jeg ikke komme bort fra mit demokratiske grundsyn, som er det, at sender man en lov til folkeafstemning, må det være de i afstemningen deltagende vælgere, der afgør sagen“. Dvs. stemmeprocenten skulle ikke afgøre, om resultatet var gyldigt.

Nationalisten Larsen helligede sin slutbemærkning ønsket om, at Danmark måtte forblive suverænt, dvs. at der ikke kunne afgives suverænitet til en „fremmed magt“.³⁴

Alle de medlemmer, der ytrede sig i debatten, støttede forslaget om en betinget kvindelig arvefølge, om end med noget forskellige vægtninger i argumentationen. Der var nogen uenighed om, hvorvidt man kunne hævde, at forslaget var udtryk for ligestilling, eller om det skyldtes de faktiske forhold i kongehuset. Navnlig de Konservative var meget lidt interesseret i at se den betingede kvindelige arvefølge som et fremskridt for ligestillingen.

GRUNDLOVEN TIL DEBAT

Siden slutningen af 1980'erne har der med skiftende intensitet foregået en debat om grundloven, om, hvorvidt den skulle udbygges i forhold til samfundets udvikling, fx med Danmarks tilslutning til forskellige internationale traktater og overenskomster. Eller om den trods uklarheder både i bogstav og ånd stadig er en velfungerede ramme for det danske samfund. Havde udviklingen i de år, der var gået efter grundlovens vedtagelse, været så markant, at det var nødvendigt at gå i gang med det store arbejde, der lå i at få ændret grundloven?

Baggrunden for spørgsmålet var naturligvis præget af den aktuelle debat: Danmarks deltagelse i den Europæiske Union fra 1993, de mange folkeafstemninger om forholdet til Europa, suverænitetsafgivelse samt debatten om menneskerettigheder. Den sidste handler om, hvorvidt det er acceptabelt, at grundloven ikke er så vidtgående i bestemmelserne om frihedsrettighederne som de internationale konventioner, som Danmark har underskrevet, især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I 1999, da den første junigrundlov rundede 150 år, fremsatte både Kristeligt Folkeparti og SF et beslutningsforslag om nedsættelse af en grundlovs-kommission. Uden at gå i detaljer med debatten, der fandt sted i januar, viste den, at hovedparten af ordførerne fandt, at den eksisterende grundlov var en fornuftig forfatning, og at man skulle tænke sig godt om, før der blev taget

initiativ til at ændre på den. Debatten viste imidlertid også, at de to forslagsstillere, Jan Sjursen (KrF) og Aage Frandsen (SF), savnede en debat om værdigrundlaget og om menneskerettighederne. Venstres Birthe Rønn Hornbech pegede derudover på behovet for en opstramning af frihedsrettighederne, dvs. ejendomsretten, husfredens ukrænkelighed, foreningsfriheden, ytringsfriheden og endelig bedre retsgarantier for den enkelte borger i forhold til det offentlige, hvorfor Venstre foreslog, at en retssikkerhedskommission blev nedsat.³⁵

Debatten mundede ud i enighed om, at Folketinget skulle afholde to høringer om grundloven. Den 4.-5. november 1999 blev den første konference holdt på Christiansborg. Den indgik i højtideligholdelsen af 150-året for den første grundlov. Den var et (foreløbigt?) højdepunkt i en offentlig debat, der blandt andet var trukket i gang af udenrigsminister Niels Helveg Petersen, som i bedste radikale ånd rejste spørgsmålet, om der var en tilpas sammenhæng mellem forfatningen og samfundsudviklingen. Alle indlægge-
ne på konferencen, herunder diskussionerne og opsummeringerne, er tilgængelige på Folketingets hjemmeside.³⁶ Det skal understreges, at gennemgangen af konferencen i højere grad ser på politikernes rådgivere og medspillere end på politikernes argumentation, idet det var de første, som var indkaldt til at kommentere forskellige aspekter ved grundloven.

Konferencen blev ledet af Folketingets formand, Ivar Hansen (V), der indledningsvis redegjorde for mødets baggrund. Han gjorde opmærksom på, at det fra flere sider var fremført, at Folketinget havde tabt terræn i forhold til andre beslutningstagere i samfundet. Ligeledes bevirkede den voksende grad af internationalisering, at beslutninger taget uden for rigets grænser havde indflydelse på Folketingets arbejde.

Noget tilsvarende var tilfældet på menneskerettighedsområdet, hvor en række konventioner, som Danmark har tiltrådt, har indflydelse på lovgivning og retspraksis i landet. Det gjaldt navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der var blevet gjort til en del af dansk ret.

I det følgende vil jeg kort komme ind på diskussionen om menneskerettigheder. De i denne sammenhæng to vigtigste spørgsmål, om man skal regulere på området, og i så fald hvad man vil med reguleringen, blev vel kun antydningsvis besvaret, og knap nok det.

Professor Linda Nielsen, Københavns Universitet, og Peer Lorenzen, dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg, foreslog både en præcisering og en udvidelse af frihedsparagrafferne. Fx at ytringsfriheden fra at være et censurforbud bliver en materiel ytringsfrihed, at diskrimi-

nation bliver defineret i forhold til menneskerettighedskonventionen, at den personlige frihed bliver udvidet med retten til privatliv og familieliv, en udvidelse – om end løsere – af de sociale rettigheder, eksempelvis retten til uddannelse og forsørgelse. Tilsvarende nævnte andre boligens ukrænkelighed og brevhemmeligheden. Derimod fandt Nielsen og Lorenzen det ikke hensigtsmæssigt at skrive fx miljø og dyrebeskyttelse ind i forfatningen. De pegede også på pligterne, men konkluderede, at det er vanskeligt at opstille meningsfulde beskrivelser af borgernes pligter. Lars Adam Rehof, lektor ved Københavns Universitet, fulgte op med, at den stigende privatisering af samfundet nødvendiggjorde en grundlovsrevision ud fra „selvforsvarsynspunktet“, dvs. hvilke muligheder borgerne har for at påvirke samfundsudviklingen.

Morten Kjærum, direktør for Dansk Center for Menneskerettigheder, påpegede forskellen mellem menneskerettighedskonventionerne og grundloven. De førstes tilblivelsesproces og karakter hindrede, at de på samme måde som grundloven kunne indgå i det folkelige engagement og den juridiske praksis. Så vidt jeg kan se, konkluderede Kjærum, at der var behov for et selvstændigt katalog af rettigheder nedfældet i grundloven.

Dernæst gjorde Kjærum – og flere andre talere med ham – sig til talsmand for indføjjelsen af en præambel, der kunne indramme menneskerettigheder. Fokus skulle ligge på begrebet „den menneskelige værdighed“ som et instrument i afskærmningen af individet, dets autonomi og integritet.

Ikke alle var enige i, at grundloven skulle ændres. David Rehling, redaktør ved dagbladet *Information*, var skeptisk over for, om man kunne pege på, at livet i Danmark blev dårligere, fordi grundloven ikke var god nok. Og omvendt: Det, der burde laves om i samfundet, skulle og kunne ikke nødvendigvis laves om via en ændring af grundloven.

Grundlovskonferencen blev fulgt op af endnu en konference den 20. september 2001 på Christiansborg, denne gang som en markering af 100-året for parlamentarismens indførelse. Den bragte ingen nye synspunkter frem i forhold til denne bogs emne. I det hele taget afspejlede den, at debatten var gået ned i et lavere gear, hvilket kunne være grunden til, at Poul Schlüter glædede sig over, at 1953-grundloven „er så god og gennemtænkt, for vi får nok aldrig nogen ny“. ³⁷

INDIVID, VELFÆRD OG STAT

Udviklingen i det 20. århundredes forfatningsdebat har mange elementer, og flere af dem går igen i alle debatterne. Pointen i dette afsnit er, at interessen

for beskyttelsen af de individuelle rettigheder, frihedsrettighederne, tager til i styrke. Vi ser altså følgende udvikling i den politiske dagsorden og argumentation: Velfærdspolitikken både før og efter anden verdenskrig spændte et stadig mere finmasket net ud under individerne, og efter krigen påtog politikerne og dermed velfærdsstaten sig ansvaret for en udbygning af det materielle, sociale, kulturelle mv. fundament for, at individet kunne dedikere sit liv til at leve i stedet for at overleve. Individet blev med andre ord med tiden friset af velfærdsstaten, hvilket yderligere vil blive begrundet i de andre kapitler.

Samtidig med denne frisættelse ser vi altså en øget grad af fokusering på individets rettigheder. Hvorfor? Svaret er afhængigt af, hvordan man ideologisk og politisk anskuer verden. Men lad mig trække nogle *muligheder* op:

- Fokuseringen på individets rettigheder er en reaktion på velfærdsstatens omsiggribende regulering af den enkelte borgers hverdag. Velfærdsstatens tryghed giver smag for friheden.
- Velfærdsstatens understøttelse af individets hverdag gør det muligt at spise med kniv og gaffel, som Aksel Larsen lidt hånligt beskriver den levestandard, der ligger over den banale skaffen sig brød på bordet. Velfærdsstatens frihedsskabelse skaber behov for øget tryghed.
- De internationale konventioner har præciseret individets rettigheder.
- Det politisk-ideologiske projekt, der første gang bryder igennem med junigrundloven i 1849, folder sig ud i løbet af det 20. århundrede (uden at være afsluttet). Et projekt, der handler om at vriste individet ud af den enevældige stats kløer – hvilket først for alvor sker med etableringen af velfærdsstaten og med dens brede demokratisering af hverdagen.

Frihedsrettighederne har været et emne, der i særlig grad har markeret forskellen mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier, hvorfor det har været oplagt at udkæmpe ideologiske kampe på dette område.

I takt med ændrede produktionsforhold og forbedringer i ligestillingen mellem kønnene er balancen mellem „almenvellet“ og individet ændret. Som Henning Koch og Lise Togeby påpegede i deres oplæg til konferencen i november 1999, er forfatningen et ideal, og det er i praksis umuligt at forestille sig et samfund, hvor individets frihed, borgernes lighed og folkeviljen – eller almenvellet – smelter sammen, så alle får samme indflydelse på statens og samfundets beslutninger. Balancen er således evig foranderlig.³⁸

Jeg er egentlig ikke i tvivl om, at de nævnte forklaringer alle har noget for sig, idet den første faktor efter min mening dog har størst tyngde.

NOTER

- 1 Jf. Thorsen 1972, Christiansen, Lammers og Nissen 1988, Christiansen 1990, Eigaard 1993.
- 2 De forskellige grundlove og 1939-forslaget er udgivet i Koch og Hvidt 1999. For en gennemgang af grundlovens historie og betydning for demokratiets organisering, se Knudsen 2001.
- 3 90 pct. af (myndige) mænd var stemmeberettigede i 1915. Samlet var det dog kun 18 pct. af den samlede befolkning, der havde valgret (jf. Knudsen 2001 s. 113).
- 4 FT 1909-1910 sp. 1957 f. og 1971 ff.
- 5 FT 1912-1913 sp. 936 f. og 945 f.
- 6 Sst. sp. 983.
- 7 FT 1909-1910 sp. 1923.
- 8 FT 1912-1913 sp. 961 f.
- 9 Jf. Berntsen, FT 1909-1910 sp. 1923.
- 10 Nogle forsøgte sig med et kompromis: forholdstalsvalg i enkeltmandskredse, hvilket flere havde svært ved at forestille sig.
- 11 FT 1909-1910 sp. 1942 og FT 1912-1913 sp. 905.
- 12 FT 1909-1910 sp. 1960 (Knudsen) og FT 1912-1913 sp. 980, 983, 988 og 990 (Schovelin).
- 13 FT 1909-1910 sp. 1926.
- 14 FT 1912-1913 sp. 977.
- 15 Jf. Eigaard 1993 s. 23.
- 16 Sst. s. 28 ff.
- 17 Christmas-Møller 1993 s. 14 f.
- 18 FT 1938-1939 sp. 362 ff. og sp. 466.
- 19 Sst. sp. 377 og 391.
- 20 Sst. sp. 450 f.
- 21 Sst. sp. 377.
- 22 Sst. sp. 378.
- 23 Venstres forslag til ny grundlov, RT 1938-39 Tillæg B sp. 240 og 305 f.
- 24 FT 1938-39 sp. 407 ff.
- 25 Sst. sp. 420 ff.
- 26 Jf. Sode-Madsen 2003.
- 27 Eigaard 1993 s. 285 ff.
- 28 Sst. s. 238 f.
- 29 Citeret efter Eigaard 1993 s. 275.

- 30 FT 1952-53, sp. 2221 ff.
- 31 Sst. sp. 2233 ff.
- 32 Sst. sp. 2241 ff. Jf. den anden konservative ordfører Carl Rasting, sp. 2297 ff.
- 33 Sst. sp. 2258 ff. og 2265 ff.
- 34 Sst. sp. 2270 ff.
- 35 FT 1998-1999 s. 3311-3353. Jf. kapitel 7 og 8 for en uddybning af Venstres holdning til retssikkerheden.
- 36 www.ft.dk/baggrund/grundlov.
- 37 www.grundlovsdebatten.dk. Konferencen er kort refereret af Hanne Rasmussen i *grundlovsdebattens Nyhedsbrev* nr. 2, januar 2002.
- 38 Sst.

KONTROL ELLER RESSOURCESKABELSE. FORSORG – SOCIALPOLITIK – SOCIAL SERVICE

I hele det 20. århundrede har sociale spørgsmål udgjort en vigtig del af Folketingets arbejdsområde. Forsorgs- og socialpolitik er samfundets forsøg på at træde hjælpende til over for borgere, der i et eller andet omfang er havnet i problemer med deres materielle overlevelse, dvs. har problemer med at opretholde deres status som samfundsmæssigt individ.

Intentionerne bag denne hjælp er ofte blevet diskuteret. Er samfundets eller almenvellets interesse i forsorgs- og socialpolitikken af disciplinerende eller kontrollerende art, dvs. et forsøg på at sikre, at borgerne lever op til den fælles norm for det at være samfundsmæssigt individ? Sat på spidsen kan man spørge, om det er samfundets pligt at hindre, at et individ går til grunde eller sætter sig uden for normen, hvad enten pligten defineres ud fra ønsket om at kontrollere borgernes liv for at undgå social uro eller ud fra æstetiske ønsker eller ...

Socialpolitikken kan imidlertid også anskues som et forsøg på at tilføre samfundets svage(st) grupper nogle ressourcer, så de får bedre mulighed for at „skabe sig en tilværelse“. I den forstand involverer socialpolitikken ikke – eller kun i underordnet grad – et magtforhold mellem stat/samfund og individ, men netop en gensidighed, der så at sige forøger frihedsgrad i samfundet.

Dette kapitel tager sit afsæt i denne diskussion, og herudfra undersøges, hvordan politikerne i det 20. århundrede har argumenteret for og imod statslig forsorg og socialpolitik. Formålet er at belyse udviklingen i politikernes forståelse af individet og dermed af forholdet individ-samfund. Denne forståelse involverer en opfattelse af det normale, hvorfor gennemgangen af debatten om det sociale spørgsmål suppleres med den politiske debat om borgerne, der af forskellige grunde befinder sig i udkanten af normaliteten.

I kølvandet på den svenske magtudredning udspillede der sig en voldsom diskussion om, hvordan socialpolitikken fungerer i det moderne samfund. Debattens skarpe tone kan nok delvist forklares med, at socialpolitikken traditionelt er blevet betragtet som den vigtigste af velfærdspolitikens rødder og et af velfærdsstatens kerneområder. Socialpolitikken var således en slags rambuk i opgøret både med den konservative paternalisme og den liberali-

stiske natvægterstat. Debattens positioner afspejler egentlig ganske glimrende de teoretiske standpunkter, der er formuleret om socialpolitikens betydning for staten såvel som for politikken „genstand“, dvs. de mennesker, der af den ene eller anden grund er havnet i en situation, hvor sociale ydelser er en betingelse for eller hjælp til livets opretholdelse.

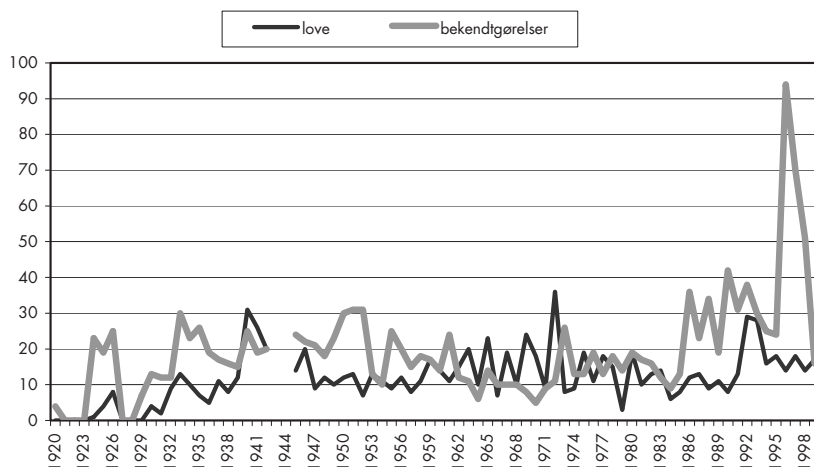
Groft taget kan man rubricere positionerne i to lejre. I den ene lejr beskriver Yvonne Hirdman i sin rapport *Att lägga livet tillrätta* til den svenske magtudredning¹ socialpolitikken med udgangspunkt i Jürgen Habermas' teori om statens fortløbende kolonisering af den private livssfære og det civile samfund. Heroverfor formulerede en række kritikere den opfattelse, at socialpolitikken grundlæggende måtte forstås som en måde at forsyne nogle af medborgerne med ressourcer, de ikke ville kunne opnå af egen kraft. Dertil kan man måske føje en tredje mere pragmatisk eller realistisk gruppe, der nøjedes med at konstatere, hvad der blev gennemført mv.

Hvor sympatisk denne sidste fremgangsmåde end er, så er den af mindre interesse her, hvor det drejer sig om at introducere et mere generelt problem: Hvilke intentioner lå der bag den vedtagne socialpolitik, og hvordan forsøgte man at argumentere for, at disse intentioner skulle omsættes til virkelighed? Skal statens støtte til de udsatte borgere i form af socialpolitikken fortolkes som et forsøg på at hjælpe dem til nogle ressourcer, der optimalt ville kunne frigøre dem som borgere ved at give dem *frihed fra* social nød og *frihed til* at handle? Eller skal socialpolitikken snarere forstås som disciplinering og kontrol, hvor målet dels er at lukke munden på de udsatte, dels at inkludere dem i den „normale“ tilværelse ved at fjerne (eller begrænse) den synlige subsistensløshed mv.? Mit pragmatiske udgangspunkt er, at der formentlig er tale om, at begge dele har spillet ind i formuleringen, men tilføjelse at der er sket en udvikling, der har begrænset statens paternalisme til fordel for en øget opmærksomhed på individets ressourcer og udfoldelsesmuligheder.

Hirdman er i særlig grad opmærksom på ægteparret Alva og Gunnar Myrdals befolkningspolitiske undersøgelser som indicium for Habermas' venstreliberale tese om, at velfærdsstaten invaderer familie- og privatlivet, ikke for at undertrykke, men for at lægge livet til rette for dem, der ikke selv er i stand til at gøre det på en bevidst, rationel, solidarisk og engageret måde. Man kan sammenfatte det til socialdemokratisk paternalisme, hvis mål er at skabe sociale og demokratiske borgere. Hirdman lægger forståeligt nok afstand til denne form for statsliggørelse og krænkelse af individet. Hendes overordnede syn på forholdet mellem stat og individ, mellem den socialde-

FIGUR 4.1.

Socialministeriet. Love og bekendtgørelser, 1920-1999



Kilde: Rigsdagens Aarbog og Registre, 1920-1953 og Folketingets Årbog og Registre, 1953-1999.

På det sociale område tiltager reguleringen ikke overraskende tydeligt omkring vedtagelsen af de sociale reformer.

mokratiske „folkhemspolitik“ og den svenske borger er – som titlen antyder – et disciplineringsforhold, en envejsrelation. Der er næsten ingen sprækker heri, enten fordi Hirdman ikke interesserer sig for de frigørende aspekter, eller fordi hun ikke mener, der er nogen.

Bo Rothstein, der har sammenfattet debatten om Hirdmans bog,² melder sig blandt kritikerne og kan repræsentere den anden lejr. Han mener, at der fandtes andre og politisk tungere socialpolitiske intentioner i Socialdemokratiet. Hirdman lukker kort sagt øjnene for, at Myrdalerne ikke havde magt, som de havde agt. I stedet hævder Rothstein, at Gustav Möller tegnede partiet og regeringen, hvori han havde den socialministerielle taburet.

For Möller var det væsentlige ved socialpolitikken, at den forsynede borgerne med de grundlæggende ressourcer, som friholdt dem fra fattigdomshjælpens stigmatisering, som ikke virkede passiviserende, og at den blev varetaget af et lille, fleksibelt bureaukrati. Socialhjælp skulle med andre ord være en ret, og modtagerne skulle ikke miste deres rettigheder. Alle tre intentioner genfinder vi i Steinckes socialreform fra 1933, som Möller da også var inspireret af.³

Uagtet at kritikken af Hirdman i mangt og meget forekommer rimelig, er det dog nok at gå for vidt på forhånd at afvise, at socialpolitikken kan indeholde eller indeholder et element af paternalisme og en bagvedliggende opfattelse af det gode, rationelle menneske, som efter lovgivernes mening skal universaliseres. Det er imidlertid næppe heller rimeligt at behandle „koloniseringen“ alene som et socialdemokratisk fænomen, det ville være at tage det konservative og liberalistiske „hjælp til selvhjælp“-aksiom for pålydende, dvs. netop se bort fra den sociale kontrol, som kan ligge her. Snarere vil jeg mene, at det er frugtbart at anskue socialpolitik – uanset ideologiske rødder – som en proces spændt ud mellem statslig, politisk regulering på den ene side og styrkelse af individet på den anden side. Der knytter sig en vis regulering til socialpolitikken og dermed en forestilling om, at individet styres fra en social tilstand til en anden. Men hvor tæt og indgribende denne styring tænkes og eventuelt implementeres er naturligvis et vigtigt spørgsmål.

Denne dobbelthed er med stigende vægt indgået i nyere teoridannelser. Der kan eksempelvis peges på de Foucault-inspirerede teorier, der for det meste udfoldes inden for det sociologiske univers. Når de kan siges at være relevante i denne sammenhæng, skyldes det først og fremmest, at de reflekterer over magt, herskabsformer og politisk ledelse uden at forfalde til unuancerede positioner som Habermas' eller til liberalistiske modstillinger af stat, magt, ledelse og lovgivning på den ene side og civilsamfund, privatsfære og individer på den anden side. Omvendt er det efter min mening vigtigt at understrege, hvad disse teorier eller refleksion ikke kan: De kan absolut ikke forklare forandringer, fordi de er kemisk rensede for handlende subjekter. Det handlende subjekt er ikke medtænkt i teorierne. Ting sker, fordi ting sker.

DET SOCIALE

Et af de områder, hvor de Foucault-inspirerede sociologer⁴ tænker deres teorier temmelig traditionelt, er i forholdet mellem socialpolitikken og velfærdsstaten. Den første ses uproblematisk som kerneelementet i den anden indtil slutningen af det 20. århundrede, hvor socialpolitikken mister sin politiske betydning og derfor politikernes interesse i en sådan grad, at sociologerne stiller spørgsmålet, om „det sociale“ er afgået ved døden. Et relevant spørgsmål, ja, men hvis svaret efter min mening også skal være relevant, er det nødvendigt at løfte blikket fra diskussionen om neo-liberalisme (og neo-socialdemokratisme), som sociologerne fokuserer på, til at anskue spørgsmålet langt bredere, nemlig i forhold til velfærdsstatens succes, den

kommunistiske modparts fallit og muligheden for at nedtone socialpolitik-
kens betydning for demokratiets legitimitet. Både spørgsmål og svar er i
denne sammenhæng væsentlige, når man skal tage temperaturen på vel-
færdsstaten ved indgangen til det 21. århundrede, om den er i krise, eller om
velfærdspolitikken i dag står politisk og ideologisk uantastet. Generelt er jeg
således overbevist om, at temaet legitimitet i forhold til det demokratiske
velfærdssamfunds udvikling er væsentligere og mere substantielt end temaet
social kontrol.

Sociologerne definerer „det sociale“ som andet og mere end et kvalifice-
rende adjektiv, som kan hæftes på en lang række samfundsmæssige forhold,
nemlig som en særlig sektor, der omfatter en række særlige problemstillinger
(afskaffelsen af fattigdom mv., opdragelse, sikkerhed, socialpolitik), institu-
tioner og eksperter.⁵ Det sociale rum kan imidlertid ikke siges at være ho-
mogent. Problemstillingerne er i sig selv forskellige. De er til en vis grad
betinget af samfundsmæssige kriser (produktion, økonomiske problemer
mv.), og det skifter ydermere over tid, hvilke aspekter af det sociale, der op-
tager sindene i den offentlige debat, inddrages i regeringsudøvelsen osv.
Ligeledes er det banalt, at regeringens farve påvirker, hvilke aspekter der
inddrages, og i hvilket omfang. Men fælles for de forskellige ideologier og
interesser er, at socialpolitikken blev uomgængelig.⁶

Indførelsen af sociale rettigheder er fundamental i denne sammenhæng.
Forsorgspolitikken, der var baseret på disciplin (straf), skøn og almisser, blev
efterhånden afløst af en rettighedsbaseret socialpolitik. Staten skulle – prin-
cipielt set – ikke længere indgå som deltager i sociale konflikter, men stå
udenfor som garant for sociale fremskridt. Den sociale sikkerhed, der omfat-
ter livsgrundlaget, personen, selvfølelsen, ejendommen og status, blev vigtig-
ere end friheden. Eller mere præcist, friheden blev et appendiks til sikker-
heden, dog primært den økonomiske.⁷ Her ligger efter min mening et
væsentligt træk ved velfærdsstaten, en konstatering, der bidrager til at løfte
den teoretiske forståelse af socialpolitikken ud over den fodgængeragtige
modstilling af frigørelse og undertrykkelse, som fx Hirdman og Rothstein
tenderer imod.

Hvor Hirdman grundlæggende ser socialpolitik som paternalistisk (og
kapitalistisk?) kontrol med individet, fokuserer de Foucault-inspirerede
sociologer på den resourceskabelse, der er en følge af socialpolitikken. I den
forstand ligger de tæt på Rothstein, men de understreger yderligere, at so-
cialpolitikken også har til hensigt at skabe den sociale borger med fødderne
solidt plantet i normaliteten.

Den tyske velfærdsstatsforsker Teresa Kulawik har også bidraget til debatten. I stedet for at tale om socialpolitik som ensidet kontrol peger hun på termen disciplinering, som hun i forlængelse af Max Weber definerer som standardisering og konventionalisering, dvs. en politik, som uden tvang og straf fremmer en social integration, der bevirker, at borgerne handler inden for visse rammer, inden for en vis normalitet.⁸

Den skitserede debat giver en frugtbar ramme for en diskussion af socialpolitikens udvikling i det 20. århundrede. Overordnet kan man opstille tesen, om socialpolitikken (og bredere betragtet velfærdsstaten) bærer ved til modernitetens udvikling ved at definere rammerne for symbiosen mellem styrkelsen af det individuelle og individets mulighedsbetingelser og handle- rum på den ene side og etableringen af det sociale individ, individet som en del af en større helhed. Springer vi til slutningen af det 20. århundrede er det måske spørgsmålet, om ikke det første aspekt næsten fuldstændig overskygger det andet. Eller sagt på en anden måde, at resourceskabelsen klart dominerer kontrollen – uden at den sidste helt forsvinder.

Det sidste peger meget pragmatisk på, at virkeligheden optræder i mere end sort og hvidt, og at bæredygtige indsigter ofte ser noget grålige ud.

FORSORGEN SYSTEMATISERES

Det socialpolitiske område er interessant, fordi det udviser en høj grad af kontinuitet fra slutningen af 1920'erne til i dag. De vedtagne reformer står på skuldrene af den hidtidige politik og den hidtidige indsats, og de er blevet til efter meget grundige analyser og bearbejdninger samt, i nogle tilfælde, også efter praktiske forsøg med at gøre tingene på en anden måde. Dermed har der været plads til socialteoretiske overvejelser, som dog ikke vil blive inddraget i denne sammenhæng, ud over at de har været med til at tydeliggøre den overordnede tendens, der er på området, og som i overskriften er sammenfattet med ordene *forsorg – socialpolitik – social service*. Understregningen af, at der er en vis kontinuitet på området, skal imidlertid ikke skjule, at der er sket en gennemgribende forandring både på det politiske og det administrative plan, og – hvad der er af særlig interesse i denne tekst – nærmest en kolbøtte i politikernes forståelse af forholdet mellem stat og individ. Omvæltningen giver en historisk illustration af de ovenfor beskrevne teoretiske uenigheder, men naturligvis primært som politiske uenigheder og som ideologiske modsætninger, præget af den tid, de optræder i.

Det sociale område betragtes normalt som en af velfærdsstatens kerneområder ud fra den simple kendsgerning, at staten tidligt og systematisk greb ind i forhold til sociale spørgsmål. Det skal sikkert også ses i sammenhæng med en idealistisk opfattelse af, at et samfund skal kendes på den måde, det behandler de svage på. Jeg tvivler imidlertid på rimeligheden i at forlænge forsorgspolitikens store betydning i det før-velfærdsstatslige ind i det velfærdsstatslige samfund. Sagt mere konkret: Socialpolitikens betydning aftager med udviklingen af velfærdsstaten, hvor væksten og vækstfremmende faktorer træder i forgrunden. Dette skifte vil forhåbentlig fremgå af gennemgangen af „den sociale diskurs“. Det understreger, at der er tale om to foranderlige størrelser, opfattelsen af staten og forståelsen af individet.

Diskussionen vil fokusere på fire store lovkomplekser og reformperioder, nemlig socialreformen af 1933, revaliderings- og forsorgsloven omkring 1960, bistandsloven af 1974 og endelig serviceloven fra 1997.

DEN SOCIALE REFORM I 1933

Statens tagen hånd om samfundets svage har lange historiske rødder. Holder vi os til det demokratiske samfund, kan man fra 1890'erne se bestræbelser på at hjælpe nogle af de mennesker, der befandt sig på samfundets bund. Der var forskellige motiver til at gennemføre denne lovgivning, men ingen forestillede sig, at det sociale i nævneværdig grad ville komme til at lægge beslag på politikken. Offentlig hjælp blev forstået som nedværdigende. Håndteringen af de sociale problemer blev derfor spredt og var uden den store konsekvens og sammenhæng, hvilket både kunne være et problem med henblik på at undgå skævheder og få hold på økonomien, dvs. styre overførslerne fra stat til individ. Men det skulle ikke være ved. Efter første verdenskrig blev offentlig forsørgelse i stigende grad forstået som gavnlig både for yderen (staten) og for modtageren – og for den sags skyld for samfundet.

Hovedpersonen bag socialreformen i 1933 var socialdemokraten K.K. Steincke. I biografien om ham beskriver Jacob Christensen⁹ en skarp meningsudveksling med forfatteren Jakob Knudsen. Begge havde de et kristent livssyn, men det blev unægtelig udmøntet vidt forskelligt.

Knudsens meget principielle holdning til den statslige forsorg havde flere facetter, der både vedrører individet og staten:

Det offentlige fattigvæsen præmierer jo ligefrem æreløsheden. Det er jo nu således ordnet i en moderne stat, at når en mand blot vil opgive sin ære som selvstændigt, uafhængigt, selvhjulpent menneske, så har han ingen nød, så er han sikker på at blive forsørget til sin død. En ærekær mand kan få lov at slide sig ihjel, fordi alle har nok at gøre med at opfylde statens befaling: at de skal underholde hver en slubbert, der opgiver at ernære sig selv (...) Det er en ødelæggelse for et samfund, at der hos den æreløse ingen rædsel er for fattigdommen. Mangler denne rædsel, da går det hele i stå af sig selv; alle samfundets medlemmer, lag efter lag, synker efterhånden ned til at blive statsforsørgede ladegårdsllemmer.

Skulle staten absolut yde hjælp til de fattigste, skulle hjælpen bygge på afkrækkelse:

(...) en ting bør i hvert fald selvopgiveren lære at kende: det frygtelige at skulle leve af andre menneskers godhed. – Nu er jo forholdet det, at når et menneske opgiver sig selv, så tvinges vi andre af staten til at underholde ham. Han får slet ikke vor „godhed“ at føle ... Stil selvopgiveren under lige vilkår med os andre, det vil sige: lad ham have livets store, frygtelige muligheder over sit hoved, som vi andre har det. Da vil der altid vise sig megen sand, frivillig medlidenhed.¹⁰

Ser man bort fra Knudsens fråde om munden, tager han dels fat i, at den offentlige forsørgelse læderer det personlige selvværd, dels at den afpersonificerer hjælpen og fjerner det medmenneskelige element fra den (Knudsens udsagn kan også læses som et behov for at kunne optræde som den barmhjertige samaritaner, men den ser jeg bort fra). Offentlig forsorg var derfor af det onde og skulle undgås.

Præcis denne sammenhæng mellem personligt selvværd og afpersonificering var et vigtigt punkt i Steinckes og socialdemokraternes argumentation for en socialreform og en udbygget forsorg. Pointen var, at afpersonificeringen ville understøtte det personlige selvværd. De så medlidenhedshandlingen som almisser og filantropien, den private velgørenhed, som beskæftigelsesterapi for borgerskabets hattedamer. Snæver klasseegoisme med andre ord. Ydmygelsen var problemet, ikke løsningen.¹¹ Alternativet var, at filantropien og almisserne blev erstattet af offentlige ydelser. Dernæst skulle de eksisterende offentlige ydelser, der byggede på skøn med hensyn til ydelsens størrelse og med hensyn til, om modtageren var en værdig eller uværdig modtager, dvs. i hvilken grad problemet var påført af udefrakommende faktorer eller en selvskabt plage, ændres til at være en rettighed. „Retsprincippet afløser skønprincippet“ kunne om noget være socialreformens overskrift.

Socialreformen blev genstand for en meget grundig behandling i Rigsdagen. Den blev fremsat flere gange, og navnlig ved den første førstebehandling tog ordførerne sig god tid, og flere af partierne brugte endog to ordførere. Det var en alvorlig og kompliceret sag, og næsten alle ordførerne havde forberedt sig grundigt, især på konkrete og detaljerede kommentarer til de mere end 550 paragraffer i de fire love, som reformen bestod af. Men de fleste havde heldigvis også principielle bemærkninger. Ordførerne fra de to regeringspartier, Socialdemokratiet og de Radikale, havde som forventeligt færrest kommentarer, den første havde faktisk kun lidt at byde på. Til gengæld boltrede Steincke sig både som regeringens sociale strateg og „tekniker“ med kendskab til lovforslagets yderste hjørner. Han havde hjemmebanefordelen og brugte den til det yderste.

Debatten fandt sted under den værste økonomiske krise i det 20. århundrede med en arbejdsløshed, der lå på 15,5 og 29,6 pct. i henholdsvis november 1930 og september 1932.¹² Førstebehandlingerne udspillede sig således på to tidspunkter, hvor arbejdsløsheden var inde i en opadgående tendens. Alligevel kan socialreformen ikke ses som et stykke krisepolitik, men som en reform med rødder tilbage fra før krisen for alvor satte ind.

SR-regeringen havde ved flere lejligheder gennemført kriselovgivning. Vigtigst var Kanslergadeforliget, der blev vedtaget i januar 1933, og som indebar, at Venstre forpligtede sig til ikke at stemme imod socialreformen, hvilket partiets argumentation ellers lagde op til.

Ved fremsættelsen af lovforslagene tog Steincke indirekte Jakob Knudsens kritik op, idet han fastslog, at det nye system

er mere humant end dette [den eksisterende lovgivning] overfor de virkelig trængende for så vidt disse i øvrigt kæmper tilværelseskampen som normale borgere, og det byder alle disse en bedre og mere forstående håndsrækning end måske i noget andet land, men det er omvendt i sine virkninger strengere, end man andre steder er, overfor de ansvarsløse, de selvgivende døgenigte, de bevidste samfundsfjendske elementer, kort sagt, overfor dem, der ikke har vilje til eller ønske om at forsøge at leve et ordnet samfundsliv (...) Systemet er humant, men ikke blødsødent, fast, men ikke brutalt, demokratisk, men ikke demagogisk, radikalt og konservativt i den blanding, der efter min bedste opfattelse er nødvendig, hvis man ikke til sidst skal ende i reaktion eller bolschevisme.¹³

Selvopgiverne og døgenigtene blev henvist til den såkaldte fattighjælp, hvortil var knyttet tab af borgerlige rettigheder, mens de værdige borgere kunne få sær- eller kommunehjælp, der var uden retsvirkning.

Steincke sluttede fremsættelsen af med håbet om, at lovgivningen

blev til lige gavn for de hæderlige trængende og for samfundets rolige udvikling på et forsvarligt grundlag med vort fælles fædrelands indre styrkelse og befolkningens kulturelle højnelse som det endelige mål.¹⁴

Sammenfattende ønskede Steincke af humanistiske grunde at forbedre den sociale regulering. Det udtalte udgangspunkt var, at samfundet skulle yde hjælp til selvhjælp til de borgere, der ikke var „selvopgivere“ (om end ikke i den Knudsen'ske anti-offentlige forstand) med det dobbelte formål at give dem en håndsækning, samtidig med at samfundet kunne undgå social uro. Samfundet eller almenvellet havde således en generel interesse i at forbedre forsorgen. Almenvellet er et meget fleksibelt argument at føre i marken, men at det spillede en rolle er uomgængeligt. Om pointen så er ønsket om social kontrol, dvs. en bestemt form for socialisering, er mere uklart. Kun delvist ville Steincke gøre op med den sociale kontrol, der lå i den skarpe sondring mellem værdige og uværdige modtagere af offentlige ydelser. Kun de værdige kunne få støtte, de uværdige måtte overleve på anden måde – eller gå til grunde. Steinckes håndfaste afvisning af selvopgiverne var vel delvist retorisk eller taktisk begrundet, men på dette punkt kunne han næppe forestille sig en radikal ændring af forsorgen.

Den socialdemokratiske ordfører manglede tydeligvis Steinckes suveræne overblik over lovforslaget, ligesom han fattedes principielle overvejelser. Jørgen Jørgensen, der var ordfører for regeringspartneren, Det Radikale Venstre, havde både et historisk og et socialpolitisk budskab. Han fastslog, at hjælpen skulle ydes som en hjælp til selvhjælp, og at retsprincippet fremmede dette grundlæggende princip:

Intet er mere skadeligt for selvhjælpstrangen hos et menneske end dette, at han, hvis han kommer ud for vanskelige forhold, han ikke selv kan klare, da skal være afhængig af sine medborgeres mere eller mindre humanistiske sindelag for at få hjælp til at klare disse vanskeligheder.¹⁵

I forbindelse med partiets stilling til retsvirkningerne afviste Jørgensen den konservative påstand om, at en lettere adgang til de offentlige kasser ville forøge antallet af personer, der søgte at få hjælp. Jørgensen fremførte i stedet, at de Radikale og Venstre var enige om, at når hjælpen var uden degraderende følger, ville man appellere til selvopholdelsesdriften og dermed ville flere forsøge at klare sig selv.¹⁶ Venstre afstod fra at hoppe på den limpind, selv om synspunktet var klart liberalistisk: Giver man alle individer

„lige“ muligheder, vil det enkelte individ have størst udfoldelsesmulighed.

Det liberalistiske standpunkt blev fremført af Oluf Krag fra Venstre og Anders Geert-Jørgensen fra Retsforbundet. Krag havde selv været ressortminister for den offentlige forsorg, idet han var indenrigsminister fra 1922 til 1924 og igen fra 1926 til 1929. Det afspejlede sig i hans meget grundige gennemgang af lovforslagene. Hans hovedindvending mod reformen var dog økonomisk. Reformen var „en mægtig samling nye udgiftsmuligheder“.¹⁷ Han mente simpelthen ikke, at samfundet havde råd til at bruge flere penge på forsorgen trods det forhold, at krisen formodentlig har bevirket, at behovet var større. Krag argumenterede med, at det ikke var i overensstemmelse med samfundets interesser – almenvellet – at forøge de offentlige udgifter; skatterne var allerede tyngende nok. I krisetider måtte der spares. Hvor Steincke mente, at det sociale behov måtte spille ind eller endog være afgørende for forsorgens omfang, var det Krag's opfattelse, at det økonomiske behov, de økonomiske muligheder, var afgørende for, om staten skulle gribe ind: „Rammerne for den sociale lovgivning [bør] netop sættes således, at skatteyderne kan bære byrden i de dårlige tider og ikke således, at belastningen netop kan bæres, når tiderne er gode, thi så overbelastes samfundet, når de dårlige tider er inde“.¹⁸ Krag accepterede således, at staten havde et ansvar over for samfundets svageste medlemmer, men han lagde større vægt på, at den socialpolitiske omfordeling for det første ikke lammede den almindelige borgers økonomiske råderum, og for det andet at statens udgifter ikke overskred grænsen for det forsvarlige.

Retsforbundets Geert-Jørgensen gik anderledes frisk til sagen. Han indtog det klassiske liberalistiske standpunkt, at offentlig forsorg er af det onde. Slet og ret.

(...) hele dette understøttelsesvæsen [virker] altid karakternedbrydende på mennesker. (...) jeg er forvisset om, at al understøttelse, hvortil der ikke er knyttet arbejde, altid vil skabe neuroser, idet det vil virke psykologisk ind på menneskesindet og menneskekarakteren.¹⁹

Var der behov for statslig indgriben, skulle der tænkes langsigtet, nemlig i arbejde og ordentlige vilkår for erhvervslivet.

Geert-Jørgensen var den eneste, der med Adam Smith i hånden afviste at hjælpe de borgere, som var havnet på samfundets bund, med sociale ydelser – hvilket ikke er det samme som, at han afviste at forbedre deres vilkår. Offentlig forsorg var blot det forkerte middel, der ikke angreb årsagerne, hvorfor den skulle afskaffes – på lang sigt.

Den mest principielle diskussion af reformforslagene kom fra de to konservative ordførere, C.J.F. Sven og Hans Thyge Jacobsen. Sven anerkendte, at samfundet havde en moralsk pligt til at hjælpe de nødstedte, men afviste de fremlagte principper for reformen. For det første mente han, at ressourcerne i højere grad skulle bruges på erhvervspolitikken, der i betydning var klart overordnet over den sociale forsorg.

Erhvervspolitikken er og bliver alfa og omega, forsorgspolitikken derimod et appendiks, livets eftermiddagsside, som der heller ikke i et fuldt normalt samfund burde være trang til. (...) som forholdene er, vil en socialforsorg dog altid være nødvendig.²⁰

Sven kritiserede, at selvhjælpsprincippet i for ringe grad var knæsat i forslagene, og at reformen ville blive for dyr. I vores sammenhæng er hans diskussion af retsprincippet over for almisserprincippet af større interesse. Det er jo i en nøddeskal forholdet mellem stat og individ. For det første mente han ikke, at man kunne undgå skønnet. Det offentliges betingelser for at kunne give ydelser indeholdt i sig selv et skøn. Argumentet henviser sandsynligvis til den kommunale praksis og dermed fortolkning af lovtæksten i forbindelse med udbetalingen; den væsentligste vurdering lå i, om modtageren fik fattighjælp eller anden form for hjælp, om modtageren var værdig eller uværdig.

Kritikkens kerne var imidlertid at finde i retsprincippet.

(...) den megen tale om ret og krav udvisker modstykket til den offentlige forsorg, nemlig den jernhårde pligt, som der for det enkelte individ bør være til at sørge for at klare sig ved egen hjælp. Det er jo betingelsen, burde være det, og ligger vel i virkeligheden også til grund for hele socialreformen. (...) en konsekvent gennemførelse af retsprincippet (...) vil virke overmåde demoraliserende netop på de individer, som i forvejen er sløje og slappe, og som ud fra al den tale om ret finder en yderligere hovedpude og giver sig fuldstændig selvopgivelsen i vold.²¹

Sven var af den opfattelse, at den offentlige forsorg skulle være et supplement til den private velgørenhed og ikke omvendt. Sven henviser ikke til medlidenhedsaspektet, og hans grundholdning er vel i det hele taget, at filantropien er det naturlige, fornuftige og frivillige, mens den offentlige forsorg er den påtvungne og dermed byrdefulde ydelse.

I forlængelse heraf fandt Sven, at forholdene omkring retsvirkningen var uklare og uheldige. Det offentliges hjælp var meningsfuld, når særlige for-

hold (sygdom, invaliditet, alder mv.) bevirkede, at den enkelte ikke kunne forsørge sig selv og sine. Var disse forhold fraværende, måtte hammeren falde, og den pågældende måtte miste sine rettigheder „for at vise at der dog er en forskel på de borgere, der opfylder deres forpligtelser, og de borgere der ikke gør det“. Der var altså enighed om, at der skulle trækkes en grænse, men uenighed om, hvor grænsen skulle trækkes.²²

Den konservative partifælle Hans Thyge Jacobsen satte sig for at indkredse begrundelsen for den sociale lovgivning. Til det formål tog han fat på forskellen mellem offentlig forsorg og privat velgørenhed. Det, der skilte vandede, var barmhjertigheden. Den definerede Jacobsen som en forpligtelse, som udspringer af samvittigheden, til at korrigere for naturens ubarmhjertige lov om den stærkes ret og den svages mangel på samme. Men staten har ingen samvittighed, den er ikke barmhjertig, og Rigsdagen er ikke en velgørenhedskomite. Staten bygger derimod på anvendelse af magt, dens myndighed er upersonlig og

hviler jo til syvende og sidst på bajonetterne. Til daglig ses de ikke, heldigvis, til daglig er bajonetternes forløbere, som jo er stemmesedlerne og skattebilletterne, tilstrækkelige.²³

Jacobsen afviser således, at social lovgivning kunne begrundes med barmhjertighed. I stedet peger han på den gensidige afhængighed mellem den enkeltes og samfundets vel („vilkår og skæbne“), som han betegner som en vekselvirkning.

(...) vor velfærd, fortsætter han, beror på, om denne vekselvirkning finder sted så uhindret, så livligt som muligt, så rigt som muligt (...) her har staten sin opgave: at fremme vekselvirkningen, at rydde hindringerne for vekselvirkningen af vejen, så at vekselvirkningen kan blive til fremme for alle samfundets borgere, hvad enten de nu betragtes som enkeltmennesker eller som led i det store hele.²⁴

Den sociale lovgivning skal med andre ord rette sig mod vedligeholdelsen af den enkeltes erhvervsevne. Alt andet er usagligt.

De mange kritiske ord til trods er der en vis parallelitet i Steinckes og de konservative ordføreres argumentation. Staten har ansvar og pligter både i forhold til varetagelsen af det almenes og den enkelte borgers ve og vel, og de kunne blive enige om, at forsikringstanken var en god idé, men de var klart uenige om forholdet mellem privat velgørenhed og det statslige sikkerhedsnet, mellem filantropien, forsorgen og socialpolitikken. Ved at lægge

størst vægt på velgørenheden er det logisk, at der er grænser for, hvor ihærdigt det offentlige skal påtage sig at sy maskerne mindre i sikkerhedsnettet.

Opsummerende argumenterede Venstre og Konservative mod loven, om end af forskellige grunde. Venstre lagde størst vægt på de offentlige udgifter og ønskede ikke, at skatteyderne skulle tvinges til at betale mere i skat. Man kan sige, at Venstre forsvarede de erhvervsaktives rettigheder og handlemuligheder. De Konservative argumenterede mere principielt ud fra forholdet mellem den private velgørenhed og den offentlige forsorg. Partiet accepterede den sociale lovgivning, men mente, at den i højere grad skulle tage hensyn til den eksisterende private velgørenhed.

Den konservative Hans Thyge Jacobsen sagde på et tidspunkt, at liberalister principielt ville have mere end vanskeligt ved at argumentere for en lovgivning på det sociale område, fordi liberalismen pr. definition havde markedskræfternes frie udfoldelse som udgangspunkt. Det var vel at sætte sagen på spidsen, men det er tydeligt, at Socialdemokratiet og de Konservative argumenterer mere parallelt, idet staten til dels har pligt til at tage sig af de svageste. Set i forhold til de traditionelle socialdemokratiske og konservative opfattelser af stat og individ ville andet have været overraskende.

Steincke var i sin afsluttende bemærkning inde på noget af det samme. Lovforslaget kunne bestemt ikke kaldes liberalistisk, men „dybest set kan man akkurat lige så godt kalde en sådan lovgivning for konservativ, som man kan kalde den for radikal eller socialdemokratisk“. ²⁵ Den ene klasse ville lide, når den anden blev ramt, og hele samfundet ville lide, hvis ikke staten afværgede nøden for de dårligst stillede. Med disse ord gik tæppet ned for første akt i Rigsdagens opførelse af stykket *Socialreformen*. Iscenesættelsen var mesterlig, men alligevel skulle der gå mere end to år, før stykket blev opført i sin fulde længde, dvs. for sidste akt og finalen gik over tingets to talerstole.

Det kan ikke undre, at debatten i oktober 1932 blev en mere mat affære end to år tidligere. C.O. Pedersen (V) betegnede lovforslaget som et „Guddomsværk“, hvilket sikkert ironisk afspejlede medlemmernes opfattelse af forskellen mellem Steincke og de andre. Det var ikke i debatten, men i stemmeafgivningen, de andre partier kunne hamle op med socialministeren. Han udtrykte på sin side en frustration over tingets manglende interesse for lovforslagene, der var omkostningskrævende, men som efter ministerens mening ville modvirke befolkningens tiltagende „demoralisering og proletarisering“ under et fattigvæsen, hvortil flere og flere blev henvist. ²⁶

C.O. Pedersen fremførte på Venstres vegne, at det måske var rigtigt i 1930 at foreslå en så udgiftskrævende reform, men i 1932 var det uheldigt, da indtægtsgrundlaget næsten var halveret. Og imod Steinckes tale om proletarisering mente Pedersen, at landbrugets, handelens og håndværkets proletarisering var nært forestående, „hvis dette her fortsættes“, dvs. hvis de offentlige udgifter – og dermed skatterne – blev øget.²⁷

Debatten understregede i al sin korthed en grundlæggende forskel i synet på, hvilke grupper i samfundet det var vigtigst at sikre et handlerum.

I sammenhæng med socialreformen diskuterede Folketinget, om retsvirkningerne af fattighjælp skulle bortfalde, dvs. om personer, der modtog fattighjælp, fortsat skulle fortabe de borgerlige rettigheder som valgbarhed til alle offentlige ombud og valgret. Det var en debat på principper, hvor de økonomiske effekter dog stadig var til stede i form af mulighed for at eftergive udbetalt understøttelse. Men alt i alt kunne man forvente en vis opblødning af de fastlåste positioner i forhold til forslaget om socialreformen.

Debatten handlede først og fremmest om individuelt selvværd. Den socialdemokratiske ordfører Johan Bjerring fremførte, at den eksisterende ordning var urimelig og tilfældig. Vigtigere var det imidlertid, at

folk kun i yderste nød henvender sig til fattigvæsenet. Æresfølelsen er heldigvis så stærkt udviklet i arbejderklassen, at man ikke uden tvingende grund henvender sig til Fattigvæsenet for at søge hjælp (...).

Bjerring afviste, at lovforslagets vedtagelse ville betyde en svækkelse af „selvopholdsdriften, erhvervs- og selvhjælpsenergien“. Det handlede om at hjælpe på rette tid og uden unødvendige følgevirkninger.²⁸ Den radikale Mads Larsen var ligeledes inde på, at det var sindelaget, det kom an på: Man skulle række de nødstedte en hjælpende hånd, så de kunne komme i gang igen.²⁹

Retsforbundets Anders Geert-Jørgensen pegede på den uforskyldte arbejdsløshed som problemets årsag. Tabet af borgerlige rettigheder så han som hårde vilkår, som gjorde tilmeldingen til Fattigvæsenet til det tungeste skridt, man kunne gøre, og et skridt, der ødelagde „selvhjælpstrangen“.³⁰

Venstres ordfører C.O. Pedersen mente, at fattighjælpens retsvirkninger var noget, man eftergav ved festlige lejligheder, og at arbejdsløsheden til en vis grad var selvforskyldt.

Ja, jeg indrømmer naturligvis, at krisen er et medvirkende moment, det falder mig ikke ind at benægte det, men på den anden side vil jeg sige, at de meningsløse fagforeningstariffer, vi har, bringer også folk på fattigvæsenet (...).³¹

Dernæst var Pedersen dybt utilfreds med, at lovforslaget ville eftergive retsvirkningerne for alimentanter – dvs. mænd, som betalte underholdningsbidrag til børn født uden for ægteskab – der havnede på fattighjælp. Disse mennesker opfyldte jo ikke deres forpligtelser over for de mennesker, der stod dem nær, hvorfor der ingen grund var til, at samfundet skulle tage med mild hånd om dem. Et principielt noget for noget-argument, der fik Venstre til at afvise forslaget.

I modsætning til Venstre mente Hans Thyge Jacobsen (KF), at den store arbejdsløshed var et argument for at gøre noget ved retsvirkningerne.

Det kan ikke være rigtigt, tilføjede han, i et samfund, der gennem sin lovgivning i hvert fald tilstræber at opretholde og udvikle ordnede tilstande, at lade en sådan tilstand herske, hvorunder det er givet, at i enhver henseende hæderlige samfundsborgere, der på grund af tidernes elendighed må søge Fattigvæsenet, derefter skal miste rettigheder, som de ellers, hvis ikke tiderne netop havde været, som de er, ville have bevaret på lige fod med os andre.

Debatten endte i giftigheder og mudderkastning, især mellem Steincke og Venstres C.O. Pedersen. Den sidste må have fået en lidt jordslået smag i munden, da Venstre et par måneder senere på grund af Kanslergadeforliget måtte undlade at stemme imod socialreformen.³²

Det er interessant, at Venstre var modstander af retsvirkningernes bortfald al den stund, at lovens vedtagelse blot ville forbedre den formelle ligestilling i samfundet. De partier, der var tilhængere af en ændring, argumenterede ud fra den enkeltes selvværd og selvhjælpsprincippet. Man kunne tilføje, at det offentliges forskelsbehandling dermed blev reduceret, en handling, der kun kunne foretages ad reguleringens vej. Resultatet blev, at den private velgørenhed og den offentlige forsorg på dette punkt blev mere parallelle, idet den første jo heller ikke var karakteriseret ved retsvirkninger.

I strømmen af argumenter for og imod den sociale lovgivning kan man sige, at de helhjertede modstandere vægtede statens finanser og den enkelte borgers økonomi højere end principielle tilkendegivelser af, at staten havde et ansvar for at samle de svageste op i en situation, hvor økonomien var hårdt presset. Kollektiviteten og den statsligt formidlede solidaritet, der 30 år sene-

re var velfærdsstatens neonblinkende overskrift, var øjensynligt ikke et gangbart argument i begyndelsen af 1930'erne, heller ikke for Socialdemokratiet, uagtet at krisen kradsede forfærdeligt hårdt.

Hjælp til selvhjælp-argumentet var et gennemgående tema. Alle politikerne henviste til princippet som et ideal for den offentlige forsyning. Det var den fælles dagsorden, som politikerne argumenterede så forskelligt ud fra. I det mindste set i velfærdsstatens velpolerede bakspejl var argumentet et udtryk for, at Danmark var på vej væk fra forestillingen om, at statens volumen skulle være så begrænset som muligt til fordel for noget andet, der stadig ikke var defineret. Opgøret med „natvægtstaten“ var nærmest kvantitativt, dvs. det var den stigende grad af anerkendelse af reguleringens nødvendighed, som gjorde op med det liberalistiske system, snarere end klare principper eller langsigtede alternativer.

Det hører med til det historiske billede, at Venstre – efter at partiet med Kanslergadeforliget i 1933 havde været med til at bevilge socialhjælp til landbruget – som nævnt undlod at stemme imod, at også de socialt nødstedte fik lidt hjælp fra staten. De Konservative stemte imod, hvilket nok skal ses som en taktisk tilkendegivelse oven på Kanslergadeforliget, hvor partiet var sat uden for døren. I socialpolitiske forhold stod de Konservative som fremgået i almindelighed tættere på Socialdemokratiet og de Radikale end Venstre.

NORMALITETENS OVERDREV

Som et supplement til den normale socialpolitik vil jeg i dette afsnit belyse forholdet mellem individ og stat ud fra behandlingen af de borgere, der af en eller anden grund blev betragtet som værende på kanten af eller uden for det normale. Det kunne være åndssvage, men det var også andre som fx forbrydere, alkoholikere, prostituerede og vagabonder. Hvor de to grupper efter første verdenskrig blev behandlet under én hat, blev de med racehygiejnens voksende tyngde i den politiske verden efterhånden opsplittet i to grupper, de åndssvage og de andre.

Pointen er så at sige at kaste et sidelys ind på den teoretiske debat om socialpolitikken og forholdet mellem individ og stat. Kort sagt: Når vi bevæger os ud på normalitetens overdrev, vil vi så finde politiske argumenter for, at staten skal kontrollere de unormale, eller for at staten skal forsøge at selvstændiggøre dem som individer – eller begge dele?

Der er mange aspekter i denne sag, der allerede grundigt er blevet under-

søgt af Lene Koch i hendes disputats.³³ Her vil fokus så vidt muligt være opfattelsen af individet som begrundelse for, at politikerne griber ind i områder, som indiskutabelt defineres som en del af den private sfære, nemlig forplantningsevnen og ægteskabet. Den lovgivning, der her vil blive gennemgået, er fra 1925, 1929, 1934 og 1935 samt 1938.

Baggrunden for sterilisationsloven fra 1929 var, at den første socialdemokratiske regering i 1926 nedsatte en kommission til at se på spørgsmålet. I 1928 fremsatte justitsminister Svenning Rytter (V) et lovforslag, og loven blev vedtaget i maj 1929, kort tid efter at socialdemokraterne var vendt tilbage til taburetterne, denne gang sammen med de Radikale. I udgangspunktet var det altså et lovforslag, der kunne forvente at møde bred opbakning. Loven skulle give adgang til frivillig kastration for at begrænse antallet af forbrydelser, der var forårsaget af personer med så stærk kønsdrift, at de var til fare for samfundet og sig selv. Adgang til frivillig sterilisation var begrundet i racehygiejniske overvejelser og vedrørte psykisk abnorme. Formålet var at begrænse antallet af abnorme børn og spare samfundet for udgifter til deres underhold.³⁴ Omvendt var der trods alt mulighed for, at de berørte kunne være bedre stillet efter et indgreb.

De aspekter, der knytter sig til forbrydelser – eller rettere gentagne forbrydelser – havde allerede været oppe at vende fire år tidligere, i 1925 da Rigsdagen diskutererede forslag til lov om „sikkerhedsforanstaltninger mod visse personer“, normalt kaldet interneringsloven. Dette lovforslag udsprang af en konkret pædofilisag, men det kan også ses som et supplement til loven fra 1922 om umyndighed og værgemål. Så langt tilbage skal jeg undlade at følge diskussionen, dertil bliver den for fortyndet i forhold til emnet her. Men i 1925 var debatten for en gangs skyld skarp og offensiv, blandt andet fordi den involverede retsbevidstheden.

Uden at gå i dybden med denne lange og ofte detaljerige debat var modsætningen den klassiske mellem Venstre og Konservative på den ene side og Socialdemokratiet og Radikale på den anden, idet det dog skal tilføjes, at der var en vis uenighed blandt de Konservative.

Zahle (RV) præsenterede forslaget, der vedrørte personer, som på grund af „mangelfuld udvikling, varigere svækkelse eller forstyrrelse af sjælsevnerne“ udsatte den almindelige ro og orden for fare ved vold, voldtægt eller brandstiftelse. Det var således en sag, hvor „det drejer sig om at beskytte samfundet mod farlige forbrydere, men på den anden side ikke angribe den personlige frihed mere end nødvendigt“. ³⁵ Disse farlige forbrydere skulle om nødvendigt kunne interneres på ubestemt tid. Uenigheden stod navnlig om den ret,

loven gav til at internere personer, som truede samfundet ved „tendens, lyst eller tilbøjelighed“ til at begå almenfarlige forbrydelser. Alle var enige om, at den personlige frihed ikke skulle indskrænkes mere end højst nødvendigt. Grænsen var svær at trække. Justitsministeren forsøgte sig med følgende overvejelse:

(...) i en lov, hvor der er tale om hensynet til samfundet, kvinder og børn, til at yde beskyttelse overfor personer, der ikke er egnede til normalt samfundsliv, hvis handlinger viser, at de gang på gang overtræder samfundets love, vil jeg tage den nødvendige samfundsbeskyttelse som udgangspunkt og ikke dette med friheden som det skønneste retsgode (...) jeg vil gå ud fra samfundshensynet, fordi jeg sætter hensynet til de mange kvinder og børn, der kan være tale om, over hensynet til de abnorme retsbrydere (...).³⁶

En præcis grænsedragning er det vel ikke, men dog en klar tilkendegivelse, at samfundet og almenvellet i denne sag sættes over de personlige rettigheder.

I den første del af proceduren var der uenighed om, hvorvidt der – som Venstre mente – skulle være sket en handling (ikke nødvendigvis en forbrydelse), der berettigede til interneringen. Steincke og Viktor Pürschel (KF) mente ikke, at der nødvendigvis skulle foreligge en handling, men kun indicier med udgangspunkt i „den sjælelige tilstand“. Venstres synspunkt blev indarbejdet i loven, hvilket var ensbetydende med, at den personlige frihed for de personer, der ikke var dømt, blev opretholdt.

Fraenkel fra de Konservative vendte sig skarpt mod den mulighed, at en person, der var straffet som tilregnelig, efterfølgende kunne interneres som utilregnelig. Fraenkel mente, at det i forhold til en almindelig retsopfattelse var at åbne for en klar uret. Derfor havde Steincke ikke ret, når han modstillede samfundshensynet og hensynet til den

sindssyge forbryder; (...) det er samfundshensynet på den ene side og samfundshensynet på den anden side, der står overfor hinanden, nemlig hensynet til, at samfundets retsbevidsthed ikke bliver fordrejet, endevendt, gjort usund – og det er det, der sker, hvis vi vedtager dette lovforslag.³⁷

Når de samme personer indgik i lovgivningen fem år senere, hang det sammen med, at internering på ubestemt tid var en dyr løsning, og uanset om man så interneringen som en straf (som Fraenkel) eller forebyggelse (som Steincke m.fl.), så måtte den internerede opfatte det som udsigtsløst. Operative indgreb som indeholdt i sterilisationsloven af 1929 ville være lettere og

billigere – og måske mere humane. Udgangspunktet var i og for sig det samme, nemlig samfundets ret og pligt til at gribe ind og beskytte de borgere, der blev udsat for overgreb fra psykisk abnorme. Men man gik et skridt videre ved at give samfundet ret til at hindre „den slags individer“ i at sætte afkom i verden, fordi afkommet med stor sandsynlighed ville blive enten en byrde eller en trussel mod samfundet. Alene sidestillingen af byrde og trussel var bemærkelsesværdig, i det mindste set med nutidens øjne. Men det skal også understreges, at debatten kun i begrænset omfang var præget af tidens racehygiejniske toner om at forbedre befolkningens åndelige og legemlige sundhed. Den konservative Johannes Lou gav udtryk for, at samfundet havde ret til at hindre, at „liv, som enten indebærer mulighed for social nød eller for åndelig nedgang i fortsat række, [har] ret til at forplante sig (...)“.³⁸ Tidligere i debatten havde han dog taget afstand fra, at racehygiejniske argumenter kunne bruges som begrundelse for regulering.

Lou og de andre debatdeltagere var ikke i tvivl om, at indgrebet var et alvorligt indgreb for den person, det gik ud over. Men de var endnu mindre i tvivl om, at ofrene var endnu hårdere ramt. Dertil byggede loven af 1929 på frivillighed, der for den åndssvage anbragt på anstalt imidlertid kunne være illusorisk. På den anden side kunne loven få positive følger for de personer, der blev udsat for et (frivilligt eller tvungent) indgreb. Først og fremmest ville det afholde personen fra at begå en seksuelt betinget forbrydelse med efterfølgende indespærring. Yderligere kunne et indgreb ofte få en gavnlig indflydelse på den „psykiske Habitus“, dvs. indgrebet ville muligvis også på denne måde forbedre de berørte personers mulighed for at fungere i samfundet.³⁹

Modstanden blev især formuleret af kristne konservative med Alfred Bindslev i spidsen. Bindslev stod af over for indgreb i „selve livsmysteriet“ og over for den tilgrundliggende

forudsætning, at mennesket kan skabes om blot ved et indgreb i menneskets fysiske natur, at menneskets karakteranlæg kan forandres, at godt og ondt med andre ord hidrører fra hjernefunktioner eller andre fysiske funktioner.

Bindslev undrede sig ligeledes over, hvilke kriterier der skulle lægges til grund for en beslutning om sterilisation. Endelig fandt han, at denne form for „lyststerilisation“ nærmede sig racehygiejne og „anfægtede noget, som er fundamentalt for hele Samfundets Liv“.⁴⁰

Sterilisationsloven af 1929 blev betegnet som en forsøgslov, og det var den

i mere end én forstand. Rent teknisk skulle resultaterne vurderes senest i samlingen 1933-34, og selve debatten viste en usikkerhed om, hvorvidt indgreb af denne slags var betemmelige. Socialdemokraterne og de Radikale virkede mest faste i kødet, måske fordi de i denne sag kunne læne sig op ad en videnskabelig diskussion, hvor det var moderne at tænke i mere eller mindre racehygiejniske baner.

Ved revisionen af loven skete der en opsplitning af sagsområdet, idet der dels blev vedtaget en lov, der gjaldt åndssvage, dels en lov for psykisk normale og abnorme, som ikke var åndssvage. Den første lov gav ret til sterilisation af en åndssvag, når samfundshensyn talte for det, eller når det var til fordel for den åndssvage selv. Tonen var noget skærpet i forhold til debatten i 1929, måske fordi racehygiejnisk lovgivning var blevet vedtaget i andre lande, først og fremmest i Tyskland. Den socialdemokratiske ordfører, Vilhelm Rasmussen, talte om, at åndssvagheden udgjorde en betydelig og voksende fare for samfundet, og om nødvendigheden af at „rense ud“. Endvidere beskrev han indgrebet som humant for den åndssvage, fordi det gav vedkommende mulighed for at komme ud af anstalten, ud i samfundet.⁴¹

Viktor Pürschel (KF) mente, at den „moderne humane lovgivning“ holdt liv i individer, der tidligere var blevet udskilt ad naturens vej, hvor Rigsdagen måtte træde i stedet for naturen. Bindslev og Hans Thyge Jacobsen fra samme parti vendte sig som tidligere mod lovforslaget på grundlag af en kristen argumentation.⁴²

Socialminister Steincke (S) gik ikke så langt i understregningen af samfundshensynet som Pürschel, idet han også argumenterede med, at det kunne være til de åndssvages egen fordel:

Derfor er det samfundsmæssigt forsvarligt at sige: Vi vil yde jer selv den bedst mulige pleje, hvis I trænger til det, men vi vil sikre samfundet imod, at I sætter børn i verden, om hvilke vi ved, at de for størsteparten kommer til at bære på jeres egne defekter, og som I for i øvrigt ikke er i stand til at opdrage eller forsørge.

Det sidste mente Hans Thyge Jacobsen (KF) var en for ensidig negativ udlægning af de åndssvages kompetencer.⁴³

I den anden lov, som blev vedtaget et år senere, var der både tale om frivillig sterilisation som i 1929 og tvang ved en begået forbrydelse, typisk voldtægt. Debatten bragte egentlig ikke nye argumenter på banen, idet H.P. Jensen (S) meget klart begrundede, hvorfor der skulle lovgives på området, og hvilke principielle betænkeligheder indgreb foranlediger:

Et oplyst samfund med stor social forståelse kan ikke stiltiende se på, at abnorme individer skænder vore kvinder, eller at de ved at formere sig skaber flere ulykkelige og for andre farlige mennesker, mennesker med en ringe fond af forstand. Derfor må jeg også mene, at et velordnet samfund må værge sig. Men på den anden side ville det være en forbrydelse, hvis der uden tvingende grund blev grebet ind i et andet menneskes tilværelse med så kraftige foranstaltninger, som der her er tale om.⁴⁴

Det tredje led i de direkte indgreb i privatsfæren var lovforslaget om ægteskabs indgåelse og opløsning, der blev fremsat i Landstinget i januar 1938. Her udspandt der sig en interessant diskussion om normalitetens grænser. Socialminister Ludvig Christensen (S) havde rejst spørgsmålet, om blinde, døve og talelidende skulle høre ind under loven, der gav tilladelse til forbud mod indgåelse af ægteskab. Denne udvidelse af det unormale ville være ret betydelig, og ministeren blev da også bange for sin egen skygge og endte med at besvare spørgsmålet negativt, da disse handicap ikke kunne siges at være arvelige.

Børnene spillede en stor rolle i argumentationen, også i form af krav om sterilisation som betingelse for ægteskabets indgåelse.

(...) en vidtgående bestemmelse i denne retning synes ønskelig, udtalte Socialministeriet i en kommentar til et ændringsforslag, idet den vil give muligheder for ægteskaber, som ellers – ganske overvejende af eugeniske grunde – måtte frarådes, dels for legalisering af bestående samliv, som samfundet alligevel ikke er i stand til at forhindre og som ellers ofte fører til masseavl af defekt afkom.⁴⁵

Flere af medlemmerne gjorde opmærksom på, at både Social- og Justitsministeriet troede for meget på en umiddelbar sammenhæng mellem ægteskab og reproduktion.

Ingeborg Hansen (S) påpegede, at det var væsentligt at begrænse abnormiteten, men også at ægteskabet er andet og mere end kønsforbindelse. Det ville være en fordel, hvis loven kom til at dække relativt bredt, fordi det både kræver en vis fornuft og evner at indgå ægteskab. Den radikale Gunnar Fog-Petersen fandt det en noget teoretisk betragtning. Hansen var ikke helt klar i sin argumentation, måske fordi hun prøvede at argumentere på grundlag af „retslige samfundshensyn“, som hun selv kaldte det, til forskel fra racehygiejniske hensyn.

Rytter (V) og Sven (KF) manede til forsigtighed, og Rytter rejste diskussionen om, hvem der i praksis skulle afgøre, om en person faldt ind under

loven, ligesom han vendte sig imod, at det kun var det offentlige, der kunne opløse et ægteskab, hvis det viste sig, at den ene part var åndssvag eller på anden måde psykisk abnorm. Den konservative Gerda Mundt fulgte op med at afvise, at det offentlige skulle kunne opløse et ægteskab mod ægtefællernes ønske. Både Venstre og Konservative fandt, at det var at gå for vidt. Det frie Folkepartis⁴⁶ J.S. Foget var mindre tilbageholdende:

Jeg har engang oplevet at komme i et hjem, hvor jeg så fem blå kødklumper, der kaldtes børn. Når man har haft en sådan oplevelse, tror jeg, man vil mene, at en lovgivning som denne er absolut påkrævet.⁴⁷

Kontrolaspektet var således klart fremherskende i argumentationen for at regulere forholdene for de unormale. Bortset fra diskussionen om, hvor grænsen for det normale gik, rystede mellemkrigstidens politikere ikke på hånden, når det skulle sikres, at normaliteten ikke blev antastet, og at det unormale blev kontrolleret. Ressourceteknisk var primært forbeholdt de såkaldt normale, mens den spillede en klart mindre rolle for de „unormale“.

Debatten om normaliteten kan kort sammenfattes til, at når reguleringen gjaldt normale borgere, var styrkelsen af de individuelle rettigheder den vigtigste målsætning. Når det gjaldt de unormale, var samfundshensynet det væsentlige.

SOCIALPOLITIKKEN UDBYGGES

Det 20. århundredes næste store ryk i den sociale lovgivning fandt sted i slutningen af 1950'erne og i begyndelsen af 1960'erne, først med vedtagelsen af folkepensionen i 1956, derefter med loven om revalidering og forsorgsloven i henholdsvis 1960 og 1961. Den sociale lovgivning i disse år er blevet kaldt den lille socialreform,⁴⁸ og adjektivet kan retfærdiggøres med, at den nye lovgivning snarere var en videreførelse og forbedring af den eksisterende lovgivning end et brud med de hidtil gældende principper. Med disse love blev grunden til velfærdsstaten lagt på det sociale område.

Det sociale betydningsfor velfærdsstaten er uomgængelig og illustreres af, at den fornyelse og de forbedringer, der blev besluttet før det økonomiske boom fra 1957/58, gjorde velfærdsstaten til en bragende succes. Selv om de økonomiske konjunkturer gik op og ned i 1950'erne, skete der en markant forbedring omkring 1958, hvor Danmark blandt andet kunne høste frugter-

ne af den internationale liberalisering og de forbedrede muligheder for omveksling af valutaer og for at optage lån i udlandet.

Til forskel fra Steinckes socialreform blev den lille socialreform vedtaget i en periode, hvor arbejdsløsheden var meget lille, hvor der snarere var mangel på arbejdskraft end arbejdsløshed. Dernæst var der bred enighed om de nye reformer, der i modsætning til 1933 ikke blev gennemført som en samlet pakke. Den brede enighed lagde ikke op til lange indlæg og kun i meget begrænset omfang til principielle overvejelser af den slags, der blev fremlagt i 1930'erne. Det vil i det følgende blive eksemplificeret med revalideringsloven, som gav anledning til flere relevante overvejelser end de andre foranstaltninger, sikkert fordi interessen for revalidering (og invalidering) til en vis grad udsprang af krigen, efterkrigstidens voksende trafik og større krav i produktionen.

Da socialminister Julius Bomholt i november 1959 på Trekantregeringens (S, RV, RF) vegne fremlagde forslag til lov om revalidering, udtrykte han dog nogle principielle overvejelser, der antyder, at der ikke kun var tale om kontinuitet. Han tog nemlig udgangspunkt i, at ethvert

samfundssystem, der bygger på grundtanken om solidaritet mellem mennesker på tilværelsens lys- og skyggesider, vil lægge afgørende vægt på – så vidt det er menneskeligt muligt – at skabe tryghed mod sygdom.⁴⁹

Som tidligere nævnt var solidaritetstanken fraværende i debatterne om socialreformen i begyndelsen af 1930'erne. Og Bomholt tager to yderligere skridt. For det første fastslår han, at „den, der bliver slået helt ud af sygdom, ulykke eller arbejdsløshed, må have *krav* på økonomisk støtte“, og for det andet, at „forebyggelsen må blive vort første mål, genoprettelsen det andet. Første som sidste udvej bør vi gribe til varige underholdsydelser“.⁵⁰

At den syge har *krav* på offentlig hjælp, er ikke noget brud med retsprincippet, snarere en spidsformulering af det, men vel at mærke en formulering, der åbner for en anden forståelse af socialpolitikken, dvs. en forståelse, hvor borgeren ikke blot fremstilles som en passiv nyder af en ret, men som et aktivt individ, der kan stille krav. Lovforslaget var da også tænkt til at gennemføre retsprincippet fuldt ud.

Derimod var det nyt, at forebyggelsen blev prioriteret øverst, idet der heri må siges at ligge en ændring i forhold til hjælp til selvhjælp-princippet, der jo først kan ydes, når problemerne er opstået. Forebyggelsen må formodes at kræve en anderledes aktiv og opsøgende indsats fra det offentliges side, som

formentlig ville have fået det store flertal af Rigsdagens medlemmer til at stemme nej 25 år tidligere. Men i 1950'erne var det samtykkets tid. I praksis kom det næppe heller til at spille den store rolle.

Bomholt tog et sidste principielt aspekt op i sin forelæggelsestale. Han påpegede, at den økonomiske kompensation ikke var tilstrækkelig for den handicappede. Arbejdet og arbejdspladsen var vigtig for at tilfredsstille behovet for kontakt med medmennesker. At lediggang skulle være roden til alt ondt, og at isolation er mentalt ødelæggende, er naturligvis ikke noget nyt, men for Bomholt var der tale om en synenergieffekt: Hvis den handicappede blev draget ind i produktionslivet, ville det være en produktionsmæssig gevinst for samfundet. Individet og samfundet har sammenfaldende interesser.

Det sidste argument kunne man have forventet, at Venstres ordfører, Søren Andersen, ville korrigere. Det skete ikke. Tværtimod gav han uden videre sin tilslutning til „den grundtanke, der ligger bag lovforslaget“, og han udvidede det endog til at omfatte alle, der boede i Danmark, dvs. indfødsret var efter hans mening ikke nødvendig.⁵¹

Andersens væsentligste anke gik på, at der i udpræget grad var tale om en bemyndigelseslov. Han undlader desværre at uddybe dette punkt, men et godt gæt vil sandsynligvis være, at folketingsmedlemmerne ved en rammelov kun kan forholde sig til det overordnede og ikke til det specifikke indhold i loven.

Konservative såvel som kommunister støttede loven. DKP's ordfører Ragnhild Andersen påpegede, at den måde, man tænkte revalideringsproblemet på, delvist lå i forlængelse af tankegangen i 1930'erne. Hun understregede, at „hjælpen er en frivillig håndsrækning“, hvilket uden tvivl betød, at det skulle være frivilligt at modtage revalidering, og at hjælpen skulle forstås som en hjælp til selvhjælp.⁵²

Den lille socialreform omkring 1960 fuldbyrdede den rettighedstænkning, der blev gjort gældende i den store reform. Revalideringsloven var et led heri. De sidste paragraffer om fortabelse af borgerlige rettigheder, der blandt andet vedrørte indlæggelse med henblik på afvænnning af alkoholisme, blev afskaffet sammen med gradueringen i kommune-, sær- og fattighjælp. Rettighedsgørelsen af forsorgslovgivningen var fuldbyrdet efter princippet ensartet hjælp i ensartede tilfælde – og som det er fremgået, var de første skridt væk fra den traditionelle forsorgspolitiske diskurs taget. Grundlæggende tænkte man stadig offentlig forsorg som en slags hjælp til selvhjælp. Eller med andre ord, at forholdet mellem stat og borger i udgangs-

punktet blev tænkt som et paternalistisk forhold. Men også her viste der sig nogle brudflader, som antydede, at den velfærdsstatslige tankegang var ved at vinde indpas.

I en af de andre love fra den tid, Lov om forsorgen for åndssvage, var det et udtalt formål, at friheden og frivilligheden skulle øges så meget som muligt, og tvangen tilsvarende indskrænkes. Sammenlignet med holdningen i mellemkrigstiden var forholdet mellem åndssvag og det offentlige vendt om. Åndssvaghed blev tidligere set som et handicap, der skulle hegnes ind, så normaliteten blev skånet, fx ved at undervisningen af åndssvage var lagt under socialministeriet, ved tvangssterilisation og begrænsninger på muligheden for ægteskab. Omkring 1960 blev individer med behov for hjælp i højere grad betragtet som individer i egen ret og dermed ikke (i samme grad) som en trussel mod normaliteten (selv om paternalismen à la Steincke ikke var forsvundet). Alle ordførerne var indstillet på, at tvangen skulle mindskes, og Retsforbundet gik endda så vidt som til at foreslå fuldstændig frihed og frivillighed i systemet.⁵³

G Ø R D I N P L I G T, K R Æ V D I N B I S T A N D

Med de tidlige 1960'eres lovkompleks var der skabt en situation med formel lighed for loven. De følgende år skulle igen ændre dette forhold. I første omgang ved så at sige at udskifte forsorgs-diskursen med socialpolitik-diskursen, dvs. ved at gå fra en forståelse af det sociale sikkerhedsnet som en statslig økonomisk garanti for den enkelte borger, som hindrede, at han eller hun mistede sit subsistensgrundlag, til et forhold, hvor social overlevelse blev forstået som en bredspektret udfordring, en mangfoldig opgave, hvor staten næsten fuldt ud påtog sig ansvaret for at løse opgaven med et bredt udbud af økonomiske ydelser og serviceydelser, der ikke nødvendigvis var relateret til et behov, den enkelte ikke selv kunne klare, og hvor den eneste modydelse var, at den danske befolkning betalte en tilstrækkelig sum i skat. Den sociale overlevelse blev forstået som relateret til arbejde, økonomi, bolig, uddannelse, reproduktion, børnepasning, fjernsynskiggeri og meget andet.

Det andet skridt i denne proces var et forsøg på at erstatte den formelle lighed med en mere reel, hvor de offentlige ydelser blev individualiseret, blev tilpasset den enkeltes individuelle behov, blev baseret på et samlet skøn af personens behov i forhold til den sociale overlevelse. Dette skridt i retning af Paradiset fik navnet Lov om Social Bistand, der trådte i kraft 1. april 1976.

Som de andre reformer blev bistandsloven til efter et meget grundigt forar-

bejde, et forarbejde, der med socialreformkommissionens nedsættelse i 1964 havde sine rødder i „de gyldne tressere“, mens loven blev endelig udarbejdet og omsat til praksis, efter at den økonomiske krise slog igennem i 1973. Arbejdsløsheden steg uden at nå 1930'ernes svimlende højde og uden, at de sociale følger blev nær så alvorlige. Men krise var der – navnlig sammenlignet med 1960'erne – om end politikerne var længe om at anerkende krisens alvor.

Også på anden måde lignede omstændighederne omkring bistanndsloven og socialreformen hinanden. Administrativ forenkling var et af nøgleordene, og en regelforenkling skulle samle de foregående års forskellige initiativer i et lovkompleks. Borgeren med sociale problemer blev sat i centrum for lovgivningen: Princippet var, at man kun skulle henvende sig ét sted, i kommunens social- og sundhedsforvaltning, der så skulle forsøge at løse problemet, uanset dets karakter. Der skulle kort sagt forvaltes ud fra et enstrengt princip med individet for den ene ende af strengen og det offentlige med det brede spektrum af tilbud for den anden ende. Rent lovteknisk gav det sig udslag i, at den nye lov skulle erstatte en række love, der var vedtaget fra 1938 (mødrehjælp) til 1964 (børne- og ungdomsforsorg).

Der var mange principper i spil (og måske på spil?) i denne sag. Socialminister Eva Gredal (S) gik hverken i sin forelæggelsestale i januar 1973 eller under debatten ind på denne diskussion. Det gjorde den socialdemokratiske ordfører Kristian Albertsen imidlertid. Han tog udgangspunkt i, at der var tale om en reform, som byggede på en ændret holdning i alle demokratiets led: hos politikere på nationalt og lokalt plan, hos medarbejdere i den sociale administration og hos eksperter som læger, og ikke mindst hos borgerne. Denne ændrede holdning

er bl.a. et spørgsmål om i den lokale bistand og betjening af borgerne at leve op til det bærende princip i loven: at se på klienten som et led i en familie eller i et fællesskab. Det forelagte problem må ikke accepteres uden videre som et isoleret problem, da det ofte har sammenhæng med bolig, uddannelse, økonomi, opdragelse m.v., og det bør derfor angribes flersidigt og helhedspræget.⁵⁴

Når Albertsen giver et konkret eksempel på sociale problemer, peger han på vantrivsel som følge af

manglende uddannelse, handicap og dårlige boligforhold, men utvivlsomt også som følge af ukendskab til mulighederne for at få forbedret deres status. Det er nok forklaringen på megen restfattigdom og vantrivsel.⁵⁵

Albertsen bøjer i neon, at der er forskel på forsorgs- og socialpolitik – og jeg vil tilføje, at det er velfærdsstaten, der gør forskellen. Albertsen antyder det samme med ordene: „Målsætningen for den moderne velfærdsstat vil nu være forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel“,⁵⁶ idet det dog skal præciseres, at Albertsen indirekte udlægger socialpolitikken som velfærdsstatens kerneområde, hvor sætningen i virkeligheden giver bedre mening, hvis socialpolitikken defineres som en hjælpedisciplin i forhold til vækstpolitikken.

Det store spørgsmål er selvfølgelig, hvordan borgeren bliver placeret i centrum for socialpolitikken. Ud over forenkling og en opkvalificering af sagsbehandlerne peger Albertsen på endnu en forudsætning, nemlig at

borgeren kender sine rettigheder og sine muligheder og dermed også selv kan bidrage til at finde løsningerne. Dette klares kun igennem en ganske kraftig indsats for at fortælle den enkelte borger om mulighederne for at opnå den trivsel og tryghed, som det danske samfund er rigt nok til at praktisere (...) Lad nu ingen opfatte disse bemærkninger, som om vi nu skal gøre alle borgere til klienter på socialkontoret. Herom er der ikke tale. Men borgeren i det danske samfund bør kunne føle sig tryk og helst kunne trives. Hvor problemer opstår og tilbageslag konstateres, må fællesskabet [dvs. det offentlige] træde til.⁵⁷

Albertsen efterlyser således på den ene side en markant styrkelse af individet i forhold til det offentlige og er på den anden side tæt på at formulere en grænseløs statslig forpligtelse til at skulle løse trygheds- og trivselsproblemer for den enkelte. Selv om virkningshistorien ligger uden for denne tekst, åbnede Albertsen for en række praktiske problemer. Her er det imidlertid kun selve udsagnet, der er interessant, og citatet signalerer, at borgeren skal frisættes som individ, men at han/hun også betragtes som klient i det nye system. Termen *klient* er en nyskabelse i det socialpolitiske ordforråd, og den vandt sikkert indpas som et signal om, at modtageren af offentlig hjælp ikke var en passiv modtager, men stod i et aktivt forhold til det offentlige, et forhold, der var defineret ved en række rettigheder. Man skal dog næppe gå så langt som til at forstå klient i betydningen kunde, men snarere som en person i en slags (defineret) underordningsforhold, hvor problemløsningen overlades til en ekspert. Klientbegrebet er overfladisk set en blødere udgave af Hirdmans kontrolbegreb, men der ligger en væsentlig forskel i, at en klient er defineret som et individ. I praksis må der tilføjes en yderligere præcisering. Til forskel fra en klient hos fx en advokat, der nor-

malt er valgt af klienten og derfor kan udskiftes, har den sociale klient færre muligheder for ansigt til ansigt med sagsbehandleren at påvirke beslutningen om sagens videre forløb og eventuelt omsætte sin utilfredshed med en ny sagsbehandler. Man kan sige, at underordningsforholdet sandsynligvis er mere passiverende, end tilfældet er ved mødet med den selvvalgte ekspert.

Det socialdemokratiske ønske om at lade individet blomstre i en krukke af statslige forpligtelser må have udfordret tingets konservative og liberalistiske sjæle. Lis Møller (KF) tog da også fat på lovforslagets § 6, stk. 1, der lyder: „Enhver mand og kvinde er overfor det offentlige forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år“. Møller studser ikke over det, der står i paragraffen, men over, at den står der, at det i modsætning til de tidligere forsorgslove er nødvendigt at gøre opmærksom på denne selvfølge.

I 1933 har man formentlig betragtet det som komplet overflødigt at fastslå en sådan selvfølge, men vi må nok desværre i dag, 40 år efter, erkende, at det i vide kredse ikke længere betragtes som en selvfølge. Mange anser det for samfundets pligt at forsørge den enkelte, og samfundet anses for raddent, hvis det ikke er i stand hertil med tilstrækkelig flothed.⁵⁸

Møller kunne have tilføjet, at mænd og kvinder ligestilles som familieforsørger, hvilket gjorde en forskel til al tidligere sociallovgivning i Danmark. Men det, Møller har fat i, er grænsen mellem stat og individ. Hvor Albertsen formulerede en næsten grænseløs statslig forpligtelse, der pointerer Møller, at der er en grænse, og den går mellem det private rum, hvor individet har pligt til at svare for sig selv og sine, og det offentlige rum, hvor det offentlige kan træde til og løse problemerne.

Ethvert trykshedsystem må forudsætte, at de, der kan klare for sig selv og sine, også gør det, for går man videre, bliver der ikke midler nok til at løse de sociale opgaver, som er mest påtrængende.⁵⁹

I Møllers argumentation blev § 6 således grænsedragende og skilte velfærdsstaten fra „øllebrødsbarmhjertighedens sumpede grund“, dvs. der skulle stilles krav om, at den enkelte forsørgede sig selv. Denne argumentation reagerede socialminister Gredal ikke på.

Både Venstre og Det Radikale Venstre tilsluttede sig hovedprincipperne i lovforslaget uden i øvrigt at diskutere dem nærmere. Socialistisk Folkepartis ordfører Kurt Brauer pegede på, at forebyggelse havde to planer, dels en samfundsændring, der var nødvendig, fordi det kapitalistiske samfund grund-

læggende er usundt, dels et socialpolitisk plan, som han også betegnede som „samfundets renovationsvæsen“. Det sidste så han som en humanistisk forpligtelse „til at reparere på de maste mennesker og på de knuste skæbner, så de atter bliver egnede til at udholde samfundets ræs“.⁶⁰ Om det var den ene eller anden form for forebyggelse, Brauer hentydede til, når han forlangte, at det forebyggende element skulle styrkes væsentligt, hvis „socialarbejderen“ skulle kunne bruge loven som „værktøjskasse“, og om socialarbejderen skulle være samfundsomstyrter eller reparatør, fremgår ikke.

Endvidere mente Brauer ikke, at loven ville garantere en social mindstestandard, hvorfor borgeren havde alle chancer for at blive sorteper; der manglede en formålsparagraf, som kunne give borgeren en garanti, når trangsbedømmelsen skulle afløse de faste kriterier.⁶¹ Hvis loven virkede efter hensigten, og trangkriteriet fungerede, kan man sige, at der ikke var brug for en mindstestandard, men Brauer ønskede åbenbart med udgangspunkt i borgerens ve og vel, at loven blev udstyret med livrem og seler. Socialministeren hældede mere til billedet med sikkerhedsnet, hvor bistandsloven var det nederste og mest finmaskede net.

Lovforslaget blev fremsat igen i oktober 1973, hvor det heller ikke kom længere end førstebehandlingen. Tredje gang det blev fremsat, i januar 1974, led socialministeren Jacob Sørensen og kom fra Venstre. Valget i december havde fordoblet antallet af partier i Folketinget fra fem til ti, og tre af partierne – Fremskridtspartiet, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti – var i tinget for første gang. Sammen med DKP repræsenterede de tre partier vælgere, der med forskellige begrundelser var utrygge ved eller utilfredse med velfærdsstatens udformning.

Ordføreren fra det næststørste parti, Fremskridtspartiets Finnur Erlendsen, brugte det meste af sin tale på at slå fast, at partiet ønskede en helt anden lov uden at løfte sløret for, hvad den skulle gå ud på. Birgit Fjelde (CD) overså, at lovforslaget var et opgør med og ikke en fortsættelse af forsorgspolitikken og selvhjælpsprincippet.⁶²

Socialrådgiver Hanne Reintoft (DKP) tog afstand fra bureaukratiseringen af det sociale system og indskrænkningen af „den sociale brugers muligheder“, ligesom hun forudså, at loven ville få en vanskelig gang på jorden, blandt andet fordi „revalideringstanken er uigennemførlig“ under de givne forhold, og fordi EF underminerede dansk revalideringslovgivning. Endelig slog Reintoft fast, at det ikke var mærkeligt, at de sociale udgifter steg med velstandsstigningen,

for når man lader produktiviteten stige gennem udslidning af arbejderens krop, når man lader boligågeren florere og lader de fattige betale skat i stedet for de rige, så er det ikke mærkeligt, at den arbejdende befolkning, og det er jo stadig de fleste, får det dårligt, og så er det ikke mærkeligt, vore sociale udgifter stiger.⁶³

Retsforbundet var repræsenteret ved Ib Christensen, som gav udtryk for et radikalt opgør med borgerens påvirknings- og ankemuligheder:

(...) det bør være et retskrav fra den enkelte at få social bistand, og (...) man skulle overveje, at bevisbyrden med hensyn til, hvorvidt den enkelte klient nu virkelig var i trang, simpelt hen pålagdes det offentlige (...) alt for megen af det sociale personales tid bruges til meningsløst og tidkrævende kontrolarbejde. Det er nedværdigende for klienterne, og det er ganske uproduktivt set ud fra en økonomisk-administrativ synsvinkel.⁶⁴

Tilstedeværelsen af fem nye partier, hvoraf tre var parlamentarisk uskoledede, tilførte debatten nye argumenter, navnlig i form af en radikal kritik af socialpolitikken, der bundede i en opfattelse af, at de sociale problemer ikke kunne løses ordentligt, før enten et stalinistisk eller et retro-liberalistisk samfund var indført.

HELHEDSORIENTERET SERVICE

Da Folketinget godt tyve år senere diskuterede forbedringer i bistandsloven, var de skarpe kanter for alvor slebet af de socialpolitiske ideologier. De forslag til forbedringer, der blev fremlagt af socialminister Karen Jespersen, blev skiftevis karakteriseret som god socialdemokratisk, konservativ og liberal ideologi. Kun yderfløjene – SF, Enhedslisten, Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti – prøvede at være lidt ud til bens.

Forbedringerne, som Jespersen ikke mente kunne gå for at være en socialreform, men snarere en konkretisering af bistandsloven, var fordelt på fire love. Umiddelbart ser forslaget om retssikkerhed og administration på det sociale område ud til at være af størst interesse for denne undersøgelse. Da der imidlertid er tale om en besmykkelse af et forsøg på at sikre en hurtigere sagsbehandling og anvendelse af et klarere sprog i henvendelserne til borgerne, er det i stedet lovforslaget om social service, der påkalder opmærksomhed.

Ordet *service* markerer en ny beskrivelse af forholdet mellem den enkelte borger og staten. Behovet herfor opstod efter, at bistandslovens klientbegreb fik en uheldig afledning i udtrykket „klientgørelse“, som i ubehage-

lig og sikkert overdreven grad signalerede et ulige forhold mellem de to parter, en umyndiggørelse af bistandsklienten. Pointen var, at klienten angiveligt var uden indflydelse på processen og derfor blev passiveret i kontakten med eksperter (den omvendte rækkefølge blev sjældent taget op!).

Servicebegrebet antyder ønsket om en fornyelse og forbedring af klientforholdet. Staten servicerer eller betjener som bekendt de borgere, der har behov herfor i forhold til social overlevelse. Fordelen ved servicebegrebet er, at det beskriver en åbning for, at „brugeren“ har indflydelse på, hvilke serviceydelser der leveres og i hvilket omfang.

Den sociale servicelov blev af den socialdemokratiske ordfører Jørn Pedersen præsenteret som en videreførelse af bistandsloven. Formålet med forbedringen var

at styrke den forebyggende indsats, at sætte fokus på at tilgodese de svageste gruppers behov, at styrke den enkeltes ansvar og muligheder, at sikre større brugerindflydelse på servicetilbud, at opnå bedre sammenhæng og størst mulig forenkling (...).⁶⁵

Bjørn Elmquist (RV) fremhævede ligeledes, at nøgleordene var

forebyggelse og individuel involvering og engagement. (...) Det skulle være sigtet med det: Væk fra personlig umyndiggørelse, ikke formelt ganske vist, men reelt, den passiverende form for formynderi, og bort fra den passive forsørgelse uden målrettede og tilpassede udfordringer, der førte til menneskelig nedværdigelse og udsigtsløshed.

Sonja Albrink fra CD var inde på samme tankegang. Hun havde i øvrigt ikke de store forhåbninger til forenklingen, hvilket hun begrundede med en henvisning til afsnittet i bemærkningerne til loven om „udskiftning af mere end ét sæt dæk og slanger på en kørestol“.⁶⁶

Som nævnt var det svært for midterpartierne at blive uenige, om end der naturligvis var nuanceforskelle. Venstre ønskede større valgfrihed og en skarpere aktiveringsforpligtelse af de unge. „(...) det er,“ mente partiets ordfører Erik Larsen, „at vise respekt for den enkelte, når vi også opstiller krav“.⁶⁷

Den konservative ordfører Karen Højte Jensen var sympatisk indstillet over for forslagens vægtning af det personlige ansvar, familiens ansvar, og af en aktiv socialpolitisk linje med henblik på at få klienterne gjort selvhjulpne. Hun mente yderligere, at det sociale system skulle være et sikkerhedsnet

for de få, de svageste, og at der skulle ydes en „helhedsorienteret indsats i forhold til det enkelte menneske“. ⁶⁸ Jensen fandt serviceloven for formyn-derisk, hvilket var ensbetydende med et ønske om større fleksibilitet i ydel-serne.

Vi ønsker større frihed for borgerne til selv at vælge. Vi må væk fra fir-kantede offentlige standardløsninger. Vi ønsker maksimal frihed og så mange valgmuligheder som muligt.

Både Venstre og Konservative satte i bedste 90'er-ånd lighedstegn mellem frihed og valgmuligheder. Dvs. den offentlige udgift, der var afsat til at ser-vicere borgeren med en bestemt ydelse, skulle han/hun have mulighed for at placere efter forgodtbefindende, fx ved at vælge mellem privat eller offentlig hjemmehjælp. Dette ønske om valgmuligheder vedrørte naturligvis ikke det nederste sikkerhedsnet, bistanden eller den basale overlevelsesshjælp.

Hvorfor det var specielt frit at tvinge det offentlige til at finansiere borger-nes brug af private ydelser stod ikke helt klart i argumentationen, ligesom det heller ikke var klart, hvorfor det offentlige i det socialdemokratiske verdensbillede bedre end private kunne varetage fx sociale ydelser. Pointen ligger i den frihed, som socialpolitikken traditionelt overførte til det enkelte individ i form af flere (økonomiske) ressourcer. Denne selvstændighedsska-belse var erstattet af princippet om valgmuligheder – igen undtaget den basale bistandshjælp, hvis formål alene er at skabe selvstændighed eller res-sourcer. Man kan sige, at selvstændigheds- eller resourceskabelsen både vir-ker i forhold til *frihed fra* og *frihed til*, mens valgfrihedsmodellen i højere grad lægger tyngdepunktet i *frihed til* og forudsætter *frihed fra*. Om det i den vir-kelige verden resulterer i en styrkelse af individet over for staten, er et spørgsmål, der kun kan besvares konkret.

Endelig indflettede flere af ordførerne ønsket om, at de frivillige organisa-tioner fik en mere central placering i det sociale arbejde.

Socialministeren rundede, som det sig hør og bør, debatten af blandt andet med nogle refleksioner over retssikkerheden. Hun fandt, at den foreslåede kommunale pligt „til at tage fat om de borgere, der er på offentlig forsør-gelse efter en af de sociale love, og undersøge, hvad der skal til for at hjælpe dem ud af den situation, de befinder sig i“, at denne pligt var en „meget vig-tig del“ af retssikkerheden. Den kunne således forbedres ved, at der blev skabt sikkerhed for, „at der gives de tilbud, der skal gives“. Hvordan det kun-ne konkretiseres var straks sværere:

Man kan godt gøre det, at man bliver mere præcis i sin beskrivelse af tilbudene (...) Men det er jo svært at give en meget præcis beskrivelse af, hvilke omstændigheder den borger skal være i, som skal have et bestemt tilbud stillet til rådighed.⁶⁹

Den underliggende pointe er, at det er svært at få enderne til at mødes, når både retsprincippet (den præcise beskrivelse) og skønprincippet (den kontekstbestemte beskrivelse) skal bringes i anvendelse. Helhedsorienteringen er det retoriske figenblad, der skaber sammenhængen, men i det citerede beskriver Jespersen, at virkeligheden ikke er så taknemmelig som papiret. Villy Søvndal (SF) foreslog, at „processuelle rettigheder“ – som ikke nærmere blev uddybet – skulle kunne hindre, at de, der „løber panden imod en mur“, bliver „svingdørsklienter“ – hvordan det end kan lade sig gøre. Helhedsorienteringen kan imidlertid også anskues i sammenhæng med det sociologiske fællesskabsbegreb, hvorved det angiver, at individets situation skal betragtes ud fra de konkrete lokale fællesskaber, det indgår i.

Bistandsloven blev pakket ud af 1970’er-retorikken (fællesskab, borgeren som klient mv.) og ind i 1990’er-retorikken: helhedsorientering, service og brugerindflydelse. Det skal ikke forstås som en kritik – den socialpolitiske forståelsesramme ændrer sig naturligvis over tid – kun som en konstatering, der underbygger, at socialpolitikken er marginaliseret og kun kan bringe yderpartierne på talerstolen for i lange indlæg at fremsætte de alternative forslag, som de respektive partiers vælgere sandsynligvis gerne vil høre.

NORMALITETENS PERIFERI

I 1950’erne blev behandlingen af åndssvage reformeret, hvorved området blev en del af årtiets sociale reformarbejde. Birgit Kirkebæk har betegnende kaldt årtiet og den efterfølgende udmøntning af reformerne for normaliseringsperioden.⁷⁰ Øvelsen bestod i, at de åndssvage i højere grad fik individuelle rettigheder og blev betragtet som mere ligeværdige end tidligere. Tankegangen bag Åndssvageforsorgen skiftede fra at fokusere på beskyttelse til at lægge større vægt på rettigheder. Det gav sig blandt andet udtryk i den opfattelse, at Folketinget reflekterede over anvendelsen af tvang og erkendte betimeligheden i at tilbyde de åndssvage undervisning og uddannelse. Selv om vi befinder os i den moderne velfærdsstats barndom, var det helt i velfærdspolitikkenes ånd, at Åndssvageforsorgens forskellige dele blev samlet under staten i 1959 – eller rettere, at området var med til at institutionalisere, at staten bredte sine beskyttende vinger ud over samfundet.

Det er en uomgængelig del af debatten om åndssvage, at det hævdes, at man kan vurdere samfundet på den måde, hvorpå det behandler de svage stillede borgere. Det gjaldt også socialminister Julius Bomholt (S), da han i november 1958 fremlagde forslag til lov om forsorgen for åndssvage. Jeg skal ikke gå dybt ind i denne debat, ikke fordi den er uinteressant, men fordi det usagte tydeligere end det sagte markerede den holdningsændring, der var sket på 20 år. Paternalismen var stort set væk, kontrolaspektet nedtonet, der var ingen „blå kødklumper“, men derimod bestræbelser på at se de åndssvage som individer i egen ret. Det kom ganske godt til udtryk i socialministerens og flere af ordførernes overvejelser over ordet „åndssvag“. Overvejelserne var formodentlig foranlediget af, at de åndssvages interesseorganisation skiftede navn til Landsforeningen for Evnesvages Vel, hvilket afspejlede en utilfredshed med ordet åndssvag. Forhåbningen har sikkert gået på, at anvendelsen af ordet „evnesvag“ bedre kunne signalere tidens nye syn på de omtalte personer.

Den købte Bomholt ikke.

(...) – ikke fordi dette ord [evnesvag] er ringere end ordet „åndssvag“, men fordi man ved at skubbe betegnelsen „åndssvag“ til side kan komme til at unddrage sig den fuldstændige erkendelse af problemet. Vi skal ikke pakke problemet ind i neutrale ord; vi kan ikke flygte fra ordene, deres indhold følger med; og først ved at tale lige ud om åndssvage og åndssvaghed kan vi få skabt respekt om det åndssvage menneske og forståelse for forsorgens arbejde (...). Jeg ville ønske, at vi kunne give ordet „åndssvag“ den rette tone af alvor og medansvar, og som sagt: det, at forældrene ikke betragter åndssvaghed som skyld, som noget, der skal skjules, men som et handicap, der kan ramme ind i hvilken som helst familie (...) er i virkeligheden det bedste udgangspunkt for de reformer, der tilstræbes.

Og det, der tilstræbtes, var en fri tilværelse for de åndssvage baseret på, at samfundet tilbød åndssvage samme hjælp som andre handicappede.⁷¹

De Radikales ordfører, Helge Larsen, tog tråden op. Han var glad for, at ordet „åndssvag“ blev bibeholdt som en betegnelse for et handicap og intet andet end et handicap. Det var blevet betydelig bedre siden mellemkrigstiden, men der var stadig brug for, at alle tog et medansvar „på en meget enkel måde, nemlig ved at anvende den fornødne omtanke i daglig tale, i sprogsbruget“. Ikke ordet, men sproget, var afgørende.⁷²

Gertie Wandel (KF) var mere skeptisk over for anvendelsen af ordet „åndssvag“.

(...) man skulle prøve at bære ordet; det er svært at skabe respekt om det, og for dem, der ligger helt op ad normalgrænsen, er ordet „svagt begavet“ mildere. Den respekt, man skal skabe om ordet „åndssvag“, er mere dikteret ud fra medfølelse, og det begreb, som selve ordet fremkalder for vore øjne, slår ikke til, det dækker ikke dem, der kun er svagt begavede. (...) I Sverige har man jo sprængt ordet, og jeg tror, det er rigtigt at se i øjnene, at åndssvaghed betyder noget mere alvorligt, noget mere synligt end de ganske let åndssvage børn, man ser i eksternatskolerne, friske og fornøjeligt legende uden spor af præg af åndssvaghed. Der er god grund til at tænke på, at „åndssvag“ er et ret svært ord at bære.⁷³

Folketingets talerstol er næppe et let sted at diskutere definitioner, men det afgørende er, at det var de åndssvages problemer og ikke de „normale“ borgers problemer med at udholde de „unormale“, der var til debat. I lovforslaget og i den vedtagne lov kom det til udtryk i, at der blev indført en større grad af frivillighed og en mindre grad af tvang. Uanset den formelle frivillighed, sagde Bomholt, vil der altid være „et vist antal åndssvage, som af hensyn til dem selv må anbringes ufrivilligt. Vi ville kunne undgå den direkte tvang, men ikke den indirekte tvang“. Ordvalget „af hensyn til dem selv“ indicerer, at Bomholt ser lovgivningen som grundlaget for et pædagogisk projekt, hvilket underbygges af, at han forventer, at friheden bliver større i takt med, at de åndssvage bliver undervist og oplært. Men nok så afgørende var det, at tvang kun kunne anvendes, „hvor undladelse deraf ville blive til væsentlig ulempe for pågældende selv, og hvor pågældende er farlig for retssikkerheden“.⁷⁴

Debatten om de åndssvage var vendt om i forhold til mellemkrigstiden. Dyrkelsen af det normale menneske og dermed ønsket om kontrol med det unormale menneske dominerede debatten før 1945, idet der dog også blev udtrykt ønske om at give de åndssvage et bedre liv. Efter 1945 tog argumentationen i langt højere grad udgangspunkt i, at de åndssvage var individer og derfor havde visse rettigheder. Tilsvarende understregede Bomholt, at „selv om åndssvaghed ikke kan helbredes, er det dog muligt at bedre den åndssvages tilstand“. Omvendt var der også efter 1945 en accept af, at de åndssvage måtte kontrolleres og i visse situationer eller tilfælde underlægges tvang.⁷⁵

Debatten afspejler ligesom de andre socialpolitiske debatter, at kontrolaspektet er blevet nedtonet efter 1945, og at målsætningen i stedet handler om at definere nogle rettigheder for individet, som principielt sætter det i stand til at fungere som frit og selvstændigt individ. At staten fungerer som den instans, der både definerer rettighederne og følger rettighederne op

med tilbud til borgerne, som (i princippet) sætter dem i stand til at udnytte rettighederne, er uomgængelig og grundlæggende i den velfærdsstatslige tankegang.

KONTROL ELLER RESSOURCESKABELSE

I denne undersøgelse indgår „virkeligheden“ kun i form af dens sproglige repræsentationer i det politiske rum, der udgøres af Folketinget. Undersøgelsen har ingen udsagnskraft om, hvordan det sociale system har fungeret eller fungerer i dag. De politiske debatter er velegnede til at afdække politikernes opfattelse af en række af de aspekter, der knytter sig til socialpolitikken, fx forholdet mellem individ og stat, statens ansvar for det almene vel, normaliteten over for det marginale, frivillighed over for tvang. Aspekter, som med vekslende tyngde indgår i undersøgelsen.

Hvis vi en sidste gang ser på konflikten mellem Hirdman og Rothstein, kan man sige, at tiden har arbejdet imod Hirdmans vurdering. Ud fra de politiske debatter kan Hirdmans fremhævelse af den sociale kontrol siges at have en begrænset dækning i den danske debat i mellemkrigstiden, hvor forsorgspolitikken blev sat på skinner. Til gengæld nedtones den kraftigt efter anden verdenskrig med opkomsten af velfærdsstaten, uden at den dog helt forsvinder. Omvendt er resourceskabelsen i stigende grad blevet det centrale i den velfærdsstatslige socialpolitik, der imidlertid efter min mening i stigende grad spiller en tilbagetrukket rolle i etableringen af individets handlemuligheder.

Nu er den sproglige virkelighed mere sammensat end det, der kan fanges ind af begrebsparret forsorg-socialpolitik eller stat-individ. Det er uundgåeligt, at politikerne tænker og handler ud fra et normalitetsbegreb, som repræsenterer Samfundet eller det Almene, hvis funktionsdygtighed lige så uomgængeligt er det væsentlige for politikerne. I forsorgs- og socialpolitisk sammenhæng er normaliteten funderet i selvhjulpetheden, i at det enkelte individ (som før 1960 var en mand) tog vare på sig selv og sin familie. I dette billede indgik arbejdet som det helt centrale. De borgere, der er på støtten, befinder sig i udkanten af normaliteten, og både forsorgs- og socialpolitikken har som mål at bringe det offentligt forsørgede individ tilbage til normalitetens motorvej. Enten ved hjælp af kontrol eller resourceskabelse, ved stok eller gulerod.

Det er vel almindeligt accepteret, at Steinckes socialreform og bistandsloven var to væsentlige tiltag i det 20. århundredes socialpolitiske udvikling.

Det var to væsentlige sporskifter i opfattelsen af individet i udkanten af normaliteten og i forståelsen af de virkemidler, der skulle til for at inkludere individet i normaliteten. Reformen i 1933 ved at mejsle retsprincippet ind i den sociale lovgivning; bistandsloven ved at indføre et nyt skønprincip.

Denne proces bevirker også, at individet på støtten i princippet ikke forstås som et individ i udkanten, men inkluderes i normaliteten. Det ligger i retsprincippet, og synspunktet forstærkes både af bistandslovens skønprincip og den sociale service-lovs servicebegreb. Det er i og for sig blot en anden måde at sige, at kontrolaspektet nedtones betydeligt i den nyeste lovgivning til fordel for, at individet socialiseres til, at det kan tage ansvar for sig selv og sin familie.

Det er ikke ensbetydende med, at staten bliver mindre udfarende i forhold til individet, men at staten og de statslige indgreb forstås på en anden måde. Det fremgår tydeligt af klient-begrebet og service-betegnelsen, at det politiske flertal ønsker, at staten fremstår som en ekspert (i normalitet og socialisering) eller et serviceorgan, der afhjælper midlertidige individuelle funktionsbrist. Beskrivelsen af staten ændres fra, at den er normalitetens herre til at være dens tjener – for nu at sætte sagen lidt på spidsen.

Denne markante ændring hænger uløseligt sammen med opfattelsen af individet. Individet (i det mindste de, der havnede på støtten) blev for velfærdsstaten set som en del af den store samfundsorganisation, dvs. symbiosen individ-samfund blev vurderet ud fra, om individet passede ind i og gavnede samfundet. Under velfærdsstaten kom individet i fokus, symbiosen blev vurderet ud fra, om samfundet kunne bistå individet, og i den sene velfærdsstat, om det gavnede individet. Man kan sige, at velfærdsstaten på det sociale område har givet borgerne en grundlæggende tryghed, som imidlertid i kraft af den disciplinering, der ligger i socialpolitikken, har begrænset individets frihed. Det er velfærdsstatens grundlæggende dilemma.

Det er at sætte sagen på spidsen. Virkeligheden er mere kompleks end som så. En af de nødvendige nuanceringer ligger jo i, at det netop er i individ-stat-forholdet, de største politiske uenigheder ligger. Især i den periode, hvor forsynspolitikken er fremherskende, er uenigheden stor imellem de tre hovedtyper, den liberalistiske, den konservative og den socialdemokratiske. Sandsynligvis fordi de Konservative traditionelt har betragtet staten som et positivt og nødvendigt redskab i udviklingen. Hvor liberalisterne i Venstre og Retsforbundet har opereret med en modsætning mellem individ og stat, har de Konservative og Socialdemokratiet gennemgående reflekteret over forholdet i mere principielle overvejelser end de andre partier. Det hører

dog med til billedet, at Venstre, Konservative, Socialdemokratiet, Radikale, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti er kommet betydelig tættere på hinanden, når de argumenterer om forholdet mellem individ og stat og i sammenhæng hermed diskuterer ret og pligter.

Et sidste relevant spørgsmål er, hvordan den ovenfor beskrevne udvikling har spillet ind i forhold til politikernes opfattelse af behovet for socialpolitisk regulering. Man kan hurtigt konstatere, at det kun i ganske få tilfælde er blevet fremført, at politikerne ikke skulle lovgive eller regulere området. Argumentet, at der ikke var råd til ny social lovgivning, har været mere almindeligt. Om det skal tages for pålydende, eller om det økonomiske har været et vikarierende argument, er vanskeligt at afgøre. Det interessante i denne sammenhæng bliver så, hvordan og med hvilke midler politikerne mente sig i stand til at regulere området. Hvor langt skulle man gå for at hjælpe de uheldige? Svaret kan kun være en afvejning af, hvorvidt det „pligttopfyldende“ flertal skal pålægges at betale for dem på støtten. Grænsen er blevet flyttet i mere vidtgående retning. Fra Steinckes kategorisering af hjælpen til økonomisk overlevelse (kommune-, sær- og fattighjælp) til bistands- og servicelovens differentierede støtte til social overlevelse. Men ikke som en kontinuerlig stigning. Tværtimod er der en vis stabilitet fra Steincke til Elsebeth Kock-Petersen (V) i 1984, hvor væksten i antallet af bekendtgørelser tyder på, at rammelovgivningen blev brugt til en mere detaljeret regulering eller et forsøg på at afhjælpe nogle af problemerne. Efterfølgende sættes flere lovgivningsinitiativer i værk i begyndelsen af 1990'erne i en periode, hvor socialministeren rekrutteres fra Venstre, Socialdemokratiet og Centrum-Demokraterne. Alle med det formål at finjustere den socialpolitiske lovgivning.

NOTER

- 1 Hirdman 1989.
- 2 Rothstein 1994.
- 3 Rothstein 1994 s. 209 ff.
- 4 Her tænkes på Rose 1999, Dean 1999 og Cruikshank 1999.
- 5 Rose 1999 s. 101 og Dean 1999 s. 129.
- 6 Rose 1999 s. 117.
- 7 Dean 1999 s. 116.
- 8 Kulawik 2002. Jf. *Dansk Sociologi* 1995 og 1997 for en diskussion af solidaritetsbegrebet og velfærdsstaten.
- 9 Christensen 1998.
- 10 Citeret efter Christensen 1998 s. 93 f.
- 11 Christensen 1998 s. 95 f. Jf. Bundesen, Henriksen og Jørgensen 2001.
- 12 Christiansen, Lammers og Nissen 1988 s. 252.
- 13 FT 1930-1931 sp. 826 f.
- 14 Sst. sp. 875.
- 15 Sst. sp. 2655 f.
- 16 Sst. sp. 2676.
- 17 Sst. sp. 2541 ff. Citatet sp. 2545.
- 18 Sst. sp. 2550.
- 19 Sst. sp. 2681.
- 20 Sst. sp. 2617.
- 21 Sst. sp. 2621 f.
- 22 Sst. sp. 2641 f.
- 23 Sst. sp. 2714 f.
- 24 Sst. sp. 2715.
- 25 Sst. sp. 2835.
- 26 FT 1932-33 (1.saml.) sp. 37 f.
- 27 Sst. sp. 177 ff.
- 28 Sst. sp. 569 f.
- 29 Sst. sp. 575 f.
- 30 Sst. sp. 578 ff.
- 31 Sst. sp. 571 ff.
- 32 Sst. sp. 587 ff.
- 33 Koch 1996 og 2000.
- 34 Koch 1996 s. 74 f.
- 35 FT 1924-1925 sp. 7370 f.
- 36 Sst. sp. 7407.
- 37 Sst. sp. 7417.
- 38 FT 1928-1929 sp. 3089.
- 39 Sst. sp. 3057 ff.
- 40 Sst. sp. 3076 og 5749 ff.
- 41 FT 1933-1934 sp. 2298 f. og 3309 ff.
- 42 Sst. sp. 3314 ff. og 3338 f.

- 43 Sst. sp. 3332 og 3338.
- 44 LT 1934-35 sp. 1595. Lovforslaget blev fremsat i Landstinget.
- 45 Citeret efter LT 1937-1938 sp. 459.
- 46 Det frie Folkeparti blev dannet i 1934 af en udbrydergruppe fra Venstre. I 1939 skiftede det navn til Bondepartiet.
- 47 Sst. sp. 461 ff. og FT 1937-38 sp. 4560 ff.
- 48 Nissen 1991 s. 245 ff.
- 49 FT 1959-1960, sp. 583. Jf. *Dansk Sociologi* 1995 og 1997.
- 50 Sst. Min fremhævning.
- 51 Sst. sp. 847 ff.
- 52 Sst. sp. 861 f.
- 53 Jf. lovforslagets fremsættelse i FT 1958-1959 sp. 643 ff. og førstebehandlingen sst. sp. 839-887.
- 54 FT 1972-1973 sp. 3460. Jf. også Gredals indlæg 1973-1974 (2. saml.) sp. 1269.
- 55 FT 1972-1973 sp. 3467.
- 56 Sst. sp. 3461.
- 57 Sst. sp. 3464.
- 58 Sst. sp. 3470 f.
- 59 Sst. sp. 3471.
- 60 Sst. sp. 3491.
- 61 Sst. sp. 3494.
- 62 Sst. sp. 1269 ff. og 1282 ff.
- 63 Sst. sp. 1288 ff. og 1291 ff.
- 64 Sst. sp. 1296.
- 65 FT 1996-1997 s. 6072.
- 66 Sst. s. 6089 og s. 6095 f.
- 67 Sst. s. 6076 ff.
- 68 Sst. s. 6080 f.
- 69 Sst. s. 6098 f.
- 70 Kirkebæk 2001.
- 71 FT 1958-59 sp. 645 ff.
- 72 Sst. sp. 860.
- 73 Sst. sp. 875.
- 74 Sst. sp. 648 f.
- 75 Sst. sp. 644 ff.

SELETVANG OG PERSONLIG FRIHED

Skal staten kunne bestemme over det enkelte individs ret til at sætte sit eget liv på spil?

Svaret på dette spørgsmål skilte vandene i Folketinget i 1975, da tvungen brug af sikkerhedssele i biler var til forhandling. Om man bruger sikkerhedssele eller ej involverer ikke andre menneskers sikkerhed, hvorfor der er tale om en ren modstilling af, at stat og individ. Og denne modstilling er pointen i dette kapitel.

Når modstillingen i praksis viser sig ikke at være helt så ren, skal det ses i lyset af, at staten – der også i dette kapitel repræsenteres af politikerne i Folketinget – jo ikke blot demonstrerer magt, men repræsenterer de samfundsmæssige interesser eller almenvellet. Samfundets interesse i denne sag kunne for eksempel være at begrænse antallet af trafikofre og dermed omfanget af offentlige udgifter, der er forbundet med at holde liv i dem, som kommer galt af sted ved at køre uden seler.

Modstandernes synspunkter bygger på den rene modstilling af stat og individ, hvor lovgivningens normfastsættelse fungerer som en spændetroje, i denne sag oven i købet bogstavelig ment.

Den trafikpolitiske debat illustrerer imidlertid også på glimrende vis udviklingen i det 20. århundrede. Situationen før anden verdenskrig var, at almenvellet skulle beskyttes mod de borgere, der var med til at øge den moderne, motoriserede trafik. Almenvellet skulle beskyttes mod borgeren, der greb fat i fremtidens trafik. Efter anden verdenskrig handlede trafikreguleringen om en fornuftig afvikling af trafikken uden for mange dræbte og tilskadekomne. Men når den trafikpolitiske debat blev sat på spidsen som under debatten om tvungen brug af sikkerhedssele i 1975, var det et centralt argument, at den motoriserede borger – individet – skulle beskyttes mod almenvellet og politikerne.

DEBATTEN OM SIKKERHEDSSELEN

I de sidste travle dage før sommerferien i Folketinget juni 1975 blev et ændringsforslag til færdselsloven vedtaget. Forslaget havde været genstand for en længere debat i tinget, såvel som i pressen og befolkningen. En debat,

der havde splittet partierne indbyrdes og for nogle partiers vedkommende tillige internt, så forslaget måtte stemmes hjem med et flertal på tværs af alle partier, der strakte sig fra DKP til de Konservative. På den anden side spændte modstanderne af forslaget over en lige så bred politisk front. Hvad der skilte vandene, var især en af lovforslagets paragraffer: „Såfremt en siddeplads på en bils forsæde er forsynet med sikkerhedssele, skal denne under kørslen anvendes af den person, der benytter siddepladsen“.¹ Med andre ord indeholdt forslaget tvungen brug af sikkerhedsseler. Debatten herom er interessant, fordi den blev en duel på principper: almenvellet versus individet.

At forslaget om tvungen brug af sele forårsagede principielle armsving skal ses i lyset af, at Folketinget året før havde vedtaget en lov om generelle hastighedsgrænser, der af justitsministeren blev fastsat til henholdsvis 110 km/t på motorvej, 90 km/t på landevej og 60 km/t i byer. Indførelsen af hastighedsgrænserne (som i virkeligheden var en genindførelse) havde to vigtige mål: at spare på ressourcerne – benzinen forstås – og at nedsætte antallet af ulykker i trafikken.

Hastighedsbegrænsningerne viste sig at virke efter hensigten, i hvert fald betegnede formanden for Rådet for Større Færdselssikkerhed året 1974 som skelsættende, da man for første gang, efter en lang årrække med konstante stigninger i antallet af færdselsulykker, så en dramatisk nedgang i antallet af dræbte og kvæstede i trafikken. Det henledte naturligvis opmærksomheden på yderligere lovgivning på det trafiksikkerhedspolitiske område – og dermed var søgelyset rettet mod yderligere indskrænkninger i den enkelte borgers ret til fri udfoldelse på landevejen.

Ud over sikkerhedsselen ville lovforslaget gøre brug af styrthjelm ved kørsel af motorcykel obligatorisk, men det var først og fremmest selen, der gav anledning til polemik og panik. Styrthjelmen blev ikke genstand for samme kritik, måske fordi MC-lobbyen var mindre velformuleret og magtfuld end bilisternes interesseorganisationer.²

Debatten er interessant, fordi den konfronterede to synspunkter på Folketingets rolle som lovgivende magt. Var det nødvendigt at lovgive på området, og hvilket ansvar havde politikerne i forhold til de uheldige sider af den tiltagende trafik?

I det følgende vil debatten blive analyseret og diskuteret ud fra de tre behandlinger i Folketinget, såvel som den betænkning retsudvalget kom med i forbindelse med lovforslaget.

RET TEN OVER LIVET

Den 3. marts 1975 fremlagde justitsminister Orla Møller (S) et forslag til en ny færdselslov i Folketinget. Lovforslaget var af en sådan størrelsesorden, at justitsministeren allerede i præsentationen udtrykte, at han ikke forventede at få det gennemført inden sommerferien. Den daværende færdselslov var fra 1955, og en ny var nødvendig på grund af de store ændringer, der siden var sket i trafikken. Den nye færdselslov ville i samme omgang tilpasse dansk færdselslovgivning til de fællesnordiske færdselsregler samt ratificere den nye verdensfærdselskonvention fra 1968 og en supplerende europæisk overenskomst af 1971.

Til trods for at justitsministeren ikke regnede med at få gennemført hele lovkomplekset inden sommerferien, var der dog enkelte områder, som han ønskede gennemført i en ændringslov til den daværende færdselslov.

Det fremsatte lovforslag havde ét hovedformål, nemlig varetagelsen af de svage i trafikken: børn, ældre, handicappede og cyklister.³ Derfor var der ændring af vigepligtsreglerne (overgang til ubetinget vigepligt), knallertkørkort, betinget frakendelse af kørekort ved uforsvarlig kørsel samt som nævnt tvungen indførelse af styrthjelm og sikkerhedsseler. Orla Møller pegede især på, at tvungen brug af styrthjelm og sikkerhedsseler var vigtige fornyelser af trafiksikkerhedslovgivningen. De lå i forlængelse af vedtagelsen af de generelle hastighedsgrænser, og både hjemlige og internationale videnskabelige data viste, at tiltagene ville reducere antallet af ulykker.

Personskadernes menneskelige og samfundsøkonomiske konsekvenser gør det ikke rimeligt fortsat at lade det bero på den enkelte, om disse særdeles effektive sikkerhedsmidler benyttes, og der er da også grund til at tro, at pligten til at bruge sele og styrthjelm vil blive mødt med forståelse af langt de fleste.⁴

Lovforslaget blev da også godt modtaget i Folketinget. En ny færdselslov var ventet, og der var bred enighed om nødvendigheden af fornyelse på området. Denne enighed gjaldt tillige, at forslaget ikke kunne nå at blive gennemarbejdet inden sommerferien, hvorfor førstebehandlingen handlede om, hvilke områder der skulle pilles ud af forslaget og gøres til genstand for særskilt behandling.

Den socialdemokratiske ordfører Otto Mørch gik naturligvis ind for lovforslaget, herunder tvungen brug af sikkerhedsseler og styrthjelm. Hans hovedargument var en undersøgelse af dr.med. Jørgen Dalgaard, Retsmedicinsk Institut i Aarhus. Han havde regnet sig frem til, at 290 menneskeliv

kunne reddes hvert år ved brug af selen, og ti gange så mange kvæstelser kunne undgås. Ekspertudtalelser af den slags blev med rette kritiseret; de var reelt ikke andet end kvalificerede gæt – hvilket naturligvis ikke er at foragte – og dermed ikke noget bevis i sig selv.

Venstres ordfører Nathalie Lind udtrykte sin fulde støtte til forslaget om tvungen sikkerhedssele med samme argumentation som Otto Mørch. Hun havde selv fremsat forslaget, da hun året før var justitsminister, og var klar over den furore, det vakte, fordi man mente, at det rørte ved den personlige frihed, og at loven ville blive svær at kontrollere. Men det fik ikke Venstres ordfører til at ryste på hånden: „Vil vi nå den nedsættelse af trafikdrab og ulykker, vi ønsker, så kommer vi ikke uden om at påbyde tvungen anvendelse af dette udstyr“.⁵

Modstanden mod forslaget om tvungen sele kom fra SF, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. Kurt Brauer udtalte på SF's vegne, at partiet var delt på spørgsmålet. Brauer læste statistikkerne på en principielt anden måde end forslagsstillerne. Han påpegede, at der var eksempler på bilister, der ville have overlevet, hvis de ikke havde haft sele på. Kunne man tvinge folk til at bruge noget, der indebar en risiko for død eller lemlæstelse? Brauers svar var nej.

De Konservatives ordfører Hagen Hagensen var ligeledes imod denne form for lovgivning. Man kunne påbyde, at der skulle være seler i biler, men at tvinge folk til at bruge dem var at gå for vidt. Men først og fremmest påpegede Hagensen, at man ikke skulle lovgive på området, fordi der ikke kunne føres effektiv kontrol med, om loven blev overholdt. Det ville have en sløvende effekt på befolkningens forhold til lovgivningen.

Den mest udtalte modstander mod tvungen brug af sikkerhedsseler var Fremskridtspartiets ordfører Mogens Voigt. Under hele debatten i foråret og forsommeren 1975 var det ham, der argumenterede mest imod og udkæmpede de største slag. Mogens Voigt anså tvungen brug af sikkerhedsselen som et uhyrligt angreb på den personlige frihed og et udtryk for den større og større indflydelse, staten havde fået på Folketinget og befolkningen. Voigt tog afstand fra, at justitsministeren kunne bestemme, hvilken sikkerhedsmæssig udrustning der skulle være i bilerne. Voigt betegnede bestemmelsen som en „luskeparagraf (...) fordi justitsministeren nok vil bruge denne paragraf til at få indført et cirkulære, der siger, vi skal have tvungen brug af sikkerhedsseler i alle biler“.⁶

Voigt var enig i, at sikkerhedsselen i mange tilfælde virkede efter hensigten, men der havde været tilfælde, hvor bilister var blevet slået ihjel på grund

af sikkerhedsselen. Det gav han flere eksempler på. Sprængte levere, ofre, der i panik brændte op eller druknede, fordi de ikke kunne løsne selen, mennesker, der uden sele ville være blevet kastet ud af bilen, og som i stedet var blevet knust, fordi de var spændt fast. „Jeg kunne unde tilhængerne af sikkerhedsseler at komme ud og prøve at skære en person fri, der sidder med en knust underkrop“.⁷

Voigts alternativ formulerede han i mottoet „frihed under ansvar“, hvilket betød, at han sammen med et mindretal i Folketingets retsudvalg foreslog, at paragraffen om tvungen sele skulle udgå af lovforslaget.

Mindretallet føler ikke, at vi har nogen som helst ret til at gøre os til herre over det dyrebareste, vi har, livet, og så længe det bare i ét tilfælde kan bevises, at dødsfald kan tilskrives sikkerhedssele, vejer det tungere end nok så mange, som reddede livet ved brug af sele.⁸

Medforslagsstillere til denne erklæring var ud over Voigt, Elsebeth Kock-Petersen fra Venstre, Kurt Brauer fra SF og Hagen Hagensen fra Det Konservative Folkeparti.⁹

Flertallet bestod af Socialdemokratiet, Venstre, de Radikale, DKP, VS og CD. Det viste sig mere knebent end ventet. Afstemningen om mindretallets forslag blev på Fremskridtspartiets opfordring holdt ved navneopråb. Det blev forkastet med kun 11 stemmer. 81 stemte imod forslaget, 70 stemte for, mens ni undlod, og 19 medlemmer var fraværende.¹⁰

Fremskridtspartiet og DKP var de eneste enige partier. Uenigheden var mest udbredt hos de Radikale og i Venstre. I SF og hos de Konservative var modstanderne af tvungen sikkerhedssele i klart flertal. Det ser ud til, at forslaget kun blev vedtaget ved andenbehandlingen, fordi de fem socialdemokratiske modstandere undlod at stemme.

Den grundlæggende uenighed var koncentreret om tre temaer. For det første diskuterede man pålideligheden af statistikkerne over brug af sikkerhedsseler. I den forbindelse var der et utal af tekniske detaljer, som påbudet ikke tog hensyn til. For det andet blev problematikken rejst, om man skulle lovgive på områder, der var så vanskelige at kontrollere. Og for det tredje var der spørgsmålet om den personlige frihed. Det forstod modstanderne på den måde, at sikkerhedsselen ikke havde betydning for andres sikkerhed i trafikken, men kun for den enkelte, det være sig bilist eller passager. Det måtte derfor være op til den enkelte at sikre sig selv efter eget valg. Da diskussionen om pålideligheden af statistik er irrelevant i denne sammenhæng, vil jeg koncentrere mig om de to andre punkter.

Først vil jeg dog gøre opmærksom på, at debatten var asymmetrisk. Tilhængerne kunne tale til den almenmenneskelige sunde fornuft og belægge argumentationen med statistisk materiale fra andre lande, som formodentlig ville gentage sig i Danmark. De kunne holde argumentationen konkret og give eksempler på seletvangens gavnlige effekter. Modstanderne gjorde derimod brug af mindre konkrete og mere principielle argumenter. Den personlige suverænitet kom i første række, fulgt af bearbejdede citater fra de politisk-filosofiske klassikere: Sender seletvangen blot én person i døden, kan vi ikke forsvare at gøre selen obligatorisk.

Det er interessant, at tilhængerne ikke gik i offensiven og argumenterede mod modstanderne med principielle udsagn om samfundsmæssige interesser og almenvellet. Det må begrundes ud fra den konkrete sammenhæng. Det kunne tyde på, at tilhængerne enten ikke var interesseret i den principielle diskussion eller simpelthen var mere interesseret i at spare menneskeliv – eller at de var sikre på, at flertallet var hjemme. Omvendt brugte modstanderne de principielle argumenter som en rambuk for en mere udefinerlig og personlig utilfredshed over besværet med at bruge seler – eller at andre skulle bestemme over dem.

Et sidste interessant aspekt er, at folketingsmedlemmerne var stillet frit i spørgsmålet, ganske som i etiske sager. Det kan næppe tolkes på anden måde, end at begge parter – udtalt eller udtalt – så loven som et personligt anliggende og dermed som en begrænsning af det individuelle frihedsrum. Og så er fritstillingen en belejlig og fornuftig måde at håndtere partiinterne konflikter på.

KAN LOVEN KONTROLLERES?

Politiet stod over for et omfattende arbejde med kontrol af lovgivningen. Især ifølge politiet. I et brev til Folketingets retsudvalg skrev Dansk Politiforbund:

Tilskyndelsen til at benytte dem [sikkerhedsselerne] under kørsel bør fremmes ved propaganda – ikke ved påbud. Hvis et påbud anses for rimeligt og befordrende ved som lov at skræmme de fleste til at bruge sikkerhedsseler, er et tilnærmet resultat opnået. Men bestemmelsen kan ikke håndhæves, fordi den i bred almindelighed (bortset fra § 76 eftersyn) ikke kan kontrolleres.¹¹

Nu var det en påstand, at loven ville være svær at kontrollere. Men tages den for pålydende, afspejler politiets brev et interessant aspekt ved lovgivningen. Giver det nogen mening at lovgive på områder, hvor det på forhånd må konstateres, at det ikke er muligt at kontrollere, om befolkningen overholder loven? Et spørgsmål, som mange af modstanderne mindede regeringen om under andenbehandlingen i Folketinget.

K.J. Mortensen (S) bebudede, at han ville stemme imod forslaget ved tredjebehandlingen, dels på grund af den „diktatoriske“ magt, justitsministeren havde fået med henhold til fastsættelsen af færdselshastighederne, men mest fordi: „(...) at der ingen rimelighed er i, at man nu lægger mere arbejde over på politiet, hvilket der jo i væsentligt omfang vil blive tale om“.¹² Hilmar Baunsgaard var lidt mere bekymret for logikken i lovgivningsarbejdet: „Det er altid betænkeligt at gennemføre lovbestemmelser, hvis overholdelse man på forhånd må anse for usandsynlig“. Modstanderne fremhævede, at befolkningen burde kunne se fornuften og rigtigheden i en lov, hvis den skulle have nogen chance for at blive fulgt.

Med indførelsen af selen risikerede man at gøre en masse mennesker kriminelle, fordi de ikke ville bruge sikkerhedssele. Eksempelvis kunne *Morgenavisen Jyllands-Posten* den 24. marts 1975 skrive, at befolkningen var lige så delt som politikerne. En Observa-undersøgelse viste, at halvdelen af befolkningen var for tvungen sikkerhedssele, og anden halvdel imod. Ville den halvdel af befolkningen, der var imod, så bruge selen, hvis det blev dem påbudt? Næppe, mente modstanderne. En af *Jyllands-Postens* faste klummeskribenter, Knud Aage Frøbert, satte tingene på spidsen: „Hvad der skal gøre gavn uden skadevirkninger, er ikke den lovbefalede brug af sikkerhedsseler. Det er den faktiske brug af dem“.¹³ Med andre ord: Faren ved at lovgive på den måde ville være forskellen mellem, hvad der var lov, og hvad befolkningen følte var fornuftigt eller moralsk forpligtende.

Tilhængernes svar var, at kontrollen ville indgå under § 76-kontrol eftersynet i færdselsloven og dermed i politiets normale arbejde.¹⁴ Justitsministeren forsvarede dette synspunkt i den afsluttende kommentar ved andenbehandlingen i Folketinget.

Jeg burde nok i første omgang have sagt, at man kan i hvert fald ikke bruge den begrundelse, at fordi man ikke er i stand til at kontrollere en lovbestemmelse i alle detaljer, så skal den ikke gennemføres. Jeg vil bede om at overtænke i den forbindelse, hvordan vi så vil komme i vanskeligheder med store dele af retsplejeloven, f.eks. på det område, der hedder tyveri.¹⁵

Man kan sige, at spørgsmålet, der delte medlemmerne af Folketinget, var, om de folkevalgte repræsentanter havde pligt til og ansvar for at fortælle borgerne, hvordan de skulle opføre sig. Det skulle man ifølge justitsministeren, ja, det var ligefrem Folketingets vigtigste arbejde. Al lovgivning, argumenterede han, griber ind i menneskers tilværelse; hvis ikke, „kunne vi lige så godt lukke dette hus, for hver eneste gang vi foretager os et eller andet, så griber vi jo ind“.¹⁶

Modstanderne mente ikke, at politikerne skulle gøre borgerne til „forbrydere“ ved at vedtage en lov, der ikke kunne kontrolleres. Det ville skabe for stor afstand mellem lovgivningen og befolkningens adfærd i praksis. Til det argument havde tilhængerne af den tvungne sele ikke noget direkte modargument. Kun det noget defensive svar: Lovgivningsarbejdets pointe er at påvirke den enkeltes borgers tilværelse, og lovgivning, der ikke kan kontrolleres, forekommer ofte.

Sagt på en anden måde delte vandene sig på spørgsmålet om, hvem man lovgav for, hvem der skulle beskyttes mod hvem, og hvem der havde ansvar for hvem. Debatten om sikkerhedsselen blev derfor til en generel debat om den personlige frihed i samfundet og den personlige friheds ukrænkelighed.

ET SPØRGSMÅL OM PERSONLIG FRIHED

(...) kun i ganske få teoretiske undtagelsestilfælde kan [man] påvise, at den, der sad i en sikkerhedssele, er kommet værre af sted, end hvis han ikke havde været i sele. Derfor ligger argumentationen på et andet leje, nemlig på det leje, om det er rimeligt at påbyde borgere, at de skal have en sådan adfærd, at de skal spænde sig fast i en sikkerhedssele.

Sagde de Radikales ordfører, Per Gudme.¹⁷

Det var problemet, og for modstanderne var det et generelt problem. Lovgivningen handlede jo i bund og grund om at beordre bilister til at beskytte sig selv (og andre), når de kørte bil. Folketingets flertal ville tage et ansvar på den enkelte borgers vegne, fordi der var solid videnskabelig dokumentation for, at det var til bilistens eget bedste. Men er det Folketingets opgave?

Ifølge Knud Frøbert var det ikke tilfældet. I en af sine klummer i *Jyllands-Posten* skrev han – uden høje tanker om læsernes intellektuelle niveau:

Vi har lov til at æde os ihjel og mange gør det. Man har lov til at ødelægge sit helbred og forkorte sit liv gennem tobaksrygning, og mange gør det.

Men vi må ikke køre uden kørekort for det kan være farligt ... Barnepi-
gerne på Christiansborg skal bestemme, hvad der er bedst for os, og hvis
vi ikke retter os efter dem – måske fordi vi tror noget andet end de – skal
vi have smæk.¹⁸

Jyllands-Posten, som fra starten stod kritisk over for indførelsen af den tvung-
ne brug af selerne, og som endog mente, at selen og styrthjelmene ligefrem
opfordrede trafikanter til at køre mere uansvarligt, sluttede helt og holdent
op om denne holdning. Det var en indblanding i den frie selvbestemmelses-
ret, der svarede til, at staten bestemte over individets påklædning og helbred.
Ville det næste blive lange underbukser og vindhandsker når man kørte
motorcykel?, spurgte avisen – der i denne sag ikke fægtede med fleuret – sar-
kastisk. Der var meget godt at sige om sikkerhedsselerne, men tvungen brug
af dem ville blive „... et led i den for- og omsorg, som staten på andre områ-
der pakker folk ind i, som passiviserer dem og berøver dem sansen for betyd-
ningen af det personlige ansvar“. ¹⁹ Velfærdsstat versus personligt ansvar.
Hvor naturligt det end måtte være at beskytte sig, når man færdedes i trafik-
ken, kunne det ikke være andre end én selv, der burde bestemme over egen
sikkerhed.

Hilmar Baunsgaard (R) karakteriserede forslaget som værende uden
mening. Det var ulogisk fra start til slut. Hvorfor var der f.eks. ingen foran-
staltning for at sikre børn i selerne, når nu børneselen var opfundet? Selen
var en tvangsforanstaltning, der ikke var gennemtænkt. Det var vigtigt at
sikre de andre trafikanter, men at lave lovbestemmelser, „... der dikterer den
enkelte, hvad der er nødvendigt, af hensyn til hans egen sikkerhed, det er
formynderi“. ²⁰

Otto Mørch (S) stod fast. Sikkerhedsmæssigt var det bevist, at selen redde-
de langt de flestes liv. Selvfølgelig var det at foretrække, hvis en sådan
bestemmelse ikke behøvede at blive indført ved lov. Det var bedre at overbe-
vise befolkningen gennem kampagner og propaganda, men: „(...) eksper-
terne glemte, at flertallet af bilister ikke til hverdag, når de sidder bag rattet,
bryder sig om at tænke på, at nu er det dem, det går ud over“. Lovgivning var
derfor nødvendig, når folk ikke ville gøre det frivilligt. Intet sted i verden,
argumenterede han, var det lykkedes ad frivillighedens vej at få brugen af
sikkerhedsseler op over 35 pct. Hvis man ville have bilister til at bruge selen,
krævede det simpelthen andre midler. Til dem, der følte sig krænket på deres
personlige frihed, var der at sige:

(...) jeg og flertallet, i al fald i mit parti, foretrækker at spare menneskeliv, vi foretrækker at reducere antallet af alvorligt kvæstede, og derfor anbefaler vi at acceptere det indgreb (...).²¹

Om Mørchs udsagn om tvang-frivillighed skal tages bogstaveligt får stå hen i det uvisse, men under alle omstændigheder kan udsagnet og fraværet af en reaktion siges at repræsentere en velfærdsstatsdiskurs på sit højeste. Det samme kan siges om den næste taler.

Birgitte Oxdam (V) fandt ligeledes, at de menneskelige omkostninger måtte komme i første række. For ikke at glemme de samfundsøkonomiske omkostninger:

Hertil kommer, at når vi er et solidarisk samfund, som sammen stiller hospitalsressourcer til rådighed for syge personer, må vi også stå sammen om en relevant udnyttelse heraf og også af denne grund skride til begrænsning af antallet af trafikofre mest muligt.²²

Både Oxdam og Mørch lod entydigt individets interesser og almenvellet pege i samme retning: At tage del i et samfund ville også sige, at man gav afkald på noget af den frihed, som modstanderne talte for.

For et flertal i Folketinget drejede det sig ikke om den enkelte borgers frie rettigheder, men derimod om samfundsmæssig fornuft, om almenvellet. Det blev fremført, at det var lige så dårligt et signal at sende til befolkningen ikke at gennemføre lovgivningen. Det kom frem, da justitsministeren svarede på et spørgsmål fra de konservatives Hagensen og Fremskridtspartiets Voigt om ansvarsplacering og erstatningsmuligheder i den situation, at en bilist var død eller lemlæstet på grund af selen: „Hvem tør så tage ansvaret for, at der fortsat går hundredvis af menneskeliv tabt, fordi vi ikke har modet til at indføre sikkerhedsselen“.²³ Modstanderne turde tilsyneladende godt, og det var med den begrundelse, at det ikke var deres ansvar. Det var ikke politikernes job at styre den enkeltes adfærd, så længe det ikke er til skade for andre.

Umiddelbart argumenterede tilhængere og modstandere på forskellige planer. Da det først var slået fast i retsudvalget, at det var meget svært, om ikke umuligt at basere en sikkerhedsmæssig kritik af sikkerhedsselen på statistisk og videnskabeligt materiale, lagde modstanderne vægten på Folketingets rolle som lovgiver og i dette tilfælde som formynder. Tilhængerne holdt fast i de sikkerhedsmæssige værdier og insisterede dermed på en samfundsmæssig eller solidarisk lovgivning, som blev tænkt ud fra samfundets

bedste, almenvellet, en linje regeringen meldte ud fra starten. På det sikkerhedsmæssige plan havde tilhængerne fornuften med sig. De mente at repræsentere en fornuftig lovgivning, fordi de, der ikke fulgte den, var til fare for sig selv. Det var ufornuftigt ikke at bruge sikkerhedsselen. Og samfundet – politikerne – kunne ikke acceptere, at nogen bevidst opfører sig uintelligent. Lovgivningen handlede med andre ord om at indpasse den enkelte i samfundet, selvfølgelig som individ, men også som forsørger for familier, deltager på arbejdsmarkedet, formand for den lokale sportsforening osv. Som en debattør skrev i *Jyllands-Posten*: „Hvis trafikanten, der omkommer, er forsørger, så vil staten (og det vil sige medborgerne) helt eller delvist få overladt forsørgerbyrden ofte mange år frem i tiden“.²⁴

To af synspunkterne i dette citat er interessante. For det første opfattelsen af, at staten er det samme som medborgere. I tilhængerens argumenter skelnes der ikke grundlæggende mellem stat og samfund. Her er der først og fremmest tale om en solidarisk masse, hvor de, der repræsenterer almenvellet – Folketinget – skal tage vare på det og lovgive på dets vegne. Det andet interessante er, hvilken rolle individet kommer til at spille i den forbindelse. Eller om det drejer sig om noget mere end den personlige friheds ukrænkelighed? At dømme efter, hvordan justitsministeren udtrykte sig under forhandlingerne, kan man godt få dette indtryk.

Tilhængerne af sikkerhedsselerne betragtede den personlige frihed anderledes end modstanderne. Skelnen mellem frihed til og frihed fra illustrerer denne forskel. Personlig frihed var ifølge justitsministeren ikke bare friheden til at gøre, hvad man vil, det var også: „... friheden til at indse nødvendigheden af en lovgivning“.²⁵ Det stemte interessant nok overens med indholdet i kommunisternes ordfører Kaj Hansens indlæg ved andenbehandlingen i Folketinget. Her udtrykte han det således:

Så vil jeg gerne sige om frihed og personlig frihed, at den totale frihed findes ikke; så er det anarki. Frihed er i virkeligheden indsigt i nødvendigheden, også indsigt i den nødvendige lovgivning, som her er forelagt. *Det er i virkeligheden vejen til at opnå den størst mulige frihed for den enkelte også at redde hans liv* [min kursivering].²⁶

Det citerede har unægtelig en totalitær undertone, der ligger i definitionen af frihed som indsigt i nødvendigheden, dvs. at frihed kan blive retten til at gøre, som staten påbyder. Venligere fortolket forfægter Hansen, at statens indskrænkning af individets rettigheder udvider samme individs muligheder eller livskvalitet, fx ved at redde det fra døden. Taget for pålydende er

både Møllers og Hansens udsagn dog uden stopklodser, idet de ikke forholdt sig til, hvor statens ansvar hører op, og det personlige tager over.

For tilhængerne var rationaliteten og det rationelt opbyggede „gode samfund“ vigtigere end den personlige frihed. Den samfundsmæssige infrastruktur kunne ikke tillade, at en trafikant overskred rationaliteten og opførte sig som „idiot“. Sat på spidsen handlede det om, at grænsen for livets autonomi blev defineret af justitsministeren. Den „nødvendige lovgivning“ skulle skabe sikkerhed for fællesskabet, men på bekostning af individets ret til at være fri. Velfærdsstaten versus den personlige frihed.

Eller omvendt. Den personlige frihed blev ikke krænkede med seletvangen. Den stadfæstede blot, at både samfundet og individet har en interesse i at begrænse individets mulighed for at lemlæste eller slå sig selv ihjel. I det mindste når det gælder på trafikulykkens hurtige, abrupte og spektakulære måde!²⁷ Almenvellet versus uansvarlig individualisme.

ET TILBAGEBLIK PÅ 1950'ERNE

Man kunne godt forestille sig, at den trafikpolitiske skyttegravskrig i 1975 var en genopførelse af tidligere tiders træfninger. Også tidligere havde borgeren en personlig frihed og et ansvar at forfægte over for almenvellet, når det gjaldt reguleringen af den konstant voksende trafik.

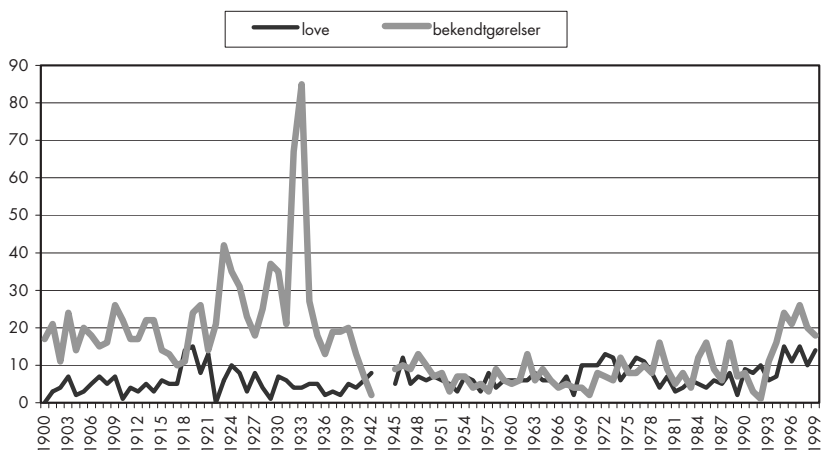
Man kunne også forestille sig det modsatte, at politikerne i trafikpolitikens barn- og ungdom konfronterede det voksende og uoverskuelige problem med en udbredt enighed om, at det var fornuftigt at gennemføre en forholdsvis detaljeret lovgivning.

Ser vi på begyndelsen af 1950'erne, er enigheden tydeligere end konflikterne. På det tidspunkt havde man taget fat på en revision af færdselsloven fra 1934. Der var tale om en samlet revision, der blev vedtaget i 1955, men allerede i 1952 diskuterede Rigsdagen de generelle hastighedsbegrænsninger, der var indført små 20 år tidligere. Ikke for at skærpe dem, men for at afskaffe dem; der skulle dog fortsat gælde regler for den tunge trafik.

Det var en alvorlig sag, der fyldte mere i den offentlige debat end grundlovssagen, Korea-krigen og underskuddet på betalingsbalancen. Hvis bilisterne havde udvist samme forsigtighed som ordførerne, ville der ikke have været nogen mening i at tage sagen op. Det var der. Justitsminister Helga Pedersen (V) begrundede ophævelsen af fartgrænserne med, at politiet lagde mere vægt på, at farten var afpasset forholdene, end om fartgrænserne blev overholdt. Det sikrede, mente justitsministeren, en mere retfærdig

FIGUR 5.1.

Trafikministeriet. Love og bekendtgørelser, 1900-1999



Kilder: Rigsdagens Aarbog og Registre, 1900-1953, og Folketingets Årbog og Registre, 1953-1999.

På trafikområdet er vedtagelsen af nye love og udstedelsen af nye bekendtgørelser temmelig stabil fra år til år. Stigningen i antal bekendtgørelser i 1920'erne og 1930'erne afspejler behovet for regulering af trafikken og vedtagelsen af en ny færdselslov i 1936.

behandling i de enkelte tilfælde. Problemet var imidlertid, at fremgangsmåden ikke blev fulgt i alle politikredse, dvs. at der så ikke var lighed for loven. Dernæst var det uheldigt at have love, som ikke blev krævet efterlevet. Kunne man så ikke bare hæve grænserne? Det var ikke tilfældet, for

hvis den [fartgrænsen] skal have betydning som forebyggende, kan den ikke sættes så højt, at en overskridelse vil være uforsvarlig under alle forhold, mens man naturligvis heller ikke kan sætte den så lavt, at den angiver en kørehastighed, som under alle omstændigheder vil være forsvarlig.²⁸

Der var ingen lette løsninger, men nok én, der var mere nærliggende end andre.

Grænserne var grundlæggende for lave – fx 60 km/t på hovedvejene – og man kan sige, øvelsen bestod i eller blev beskrevet som et forsøg på at få bilisterne til at tage et større personligt ansvar for en forsvarlig afvikling af trafikken. „Mottoet må være: ikke fri hastighed, men forsvarlig hastighed“, som justitsministeren sagde.²⁹

Partifællen Simon From lagde vægt på, at „den moderne tids tempo“ skulle forenes med den størst mulige sikkerhed i trafikken. Selv om højere fart kunne betyde flere og værre ulykker, mente From, at

vi er inde i en udvikling, hvor tempoet er en forudsætning for produktion og konkurrenceevne og dermed også for vor eksistens; og enten man kan lide det, eller man ikke kan lide det, nytter det nu engang ikke at stikke en kæp i hjulet.³⁰

Derfor var From tilfreds med at slippe af med fartgrænserne, idet han dog også pegede på, at gensidig hjælpsomhed ville kunne bidrage til en mere sikker trafik. Men det kunne man jo ikke lovgive om.

De andre partier var med på justitsministerens linje. Knud Tholstrup (RF) var det medlem, der mest udpræget troede på det gode i mennesket:

Ved at give hastigheden fri og øge ansvaret højner man færdselskulturen og færdselsmoralen. Man afskaffer barnepigeagtige regler og erklærer herved trafikanten for voksen.³¹

To år senere var regeringen socialdemokratisk, og det var justitsminister Hans Hækkerup, der fremlagde forslag til en ny færdselslov. Det var et passende tidspunkt at opsummere erfaringerne med fri hastighed. Entydige var de vist ikke, idet ministeren dels henviste til „den almindelige opfattelse“, som gav udtryk for, at der var sket en almindelig forøgelse af hastigheden, dels redegjorde for statistiske undersøgelser, som ikke bekræftede dette billede. Konklusionen var, at Hækkerup ikke ville indføre nye grænser. I stedet opfordrede han bilisterne til at tage det fulde ansvar for, at kørslen blev ansvarlig – ganske som tilfældet var to år tidligere.³²

Pointen i de to debatter er, at der var udbredt enighed om, at trafikken ville forløbe bedre, hvis bilisterne tog et større ansvar for sig selv og for de andre. Det skal selvfølgelig ses i lyset af, at der samtidig blev indført en række andre regler, som bilisterne skulle overholde. Reguleringsomfanget blev ikke mindre, kun i forhold til hastigheden var der tale om en liberalisering eller deregulering. Det stærke fokus, der i 1975 blev rettet på individet, var i 1953 således kun fremme i debatten i form af håbet om, at bilisterne ville handle ansvarligt.

DEN FØRSTE TRAFIKPOLITISKE LOVGIVNING

Går vi yderligere tilbage i tiden, først til 1931 og 1932, vil vi få den sidste forestilling bekræftet. Ingen af de trafikpolitiske ordførere gjorde sig synderlige tanker om overgreb på den personlige frihed – bortset fra når det kom til hastighedsbegrænsningerne.

Det sagkyndige udvalg gav præcist udtryk for den trafikpolitiske tidsånd:

Udvalget ønsker at betone, at når udkastet er blevet så udførligt, skyldes det i nogen grad, at man har tilstræbt, at loven kan yde befolkningen den fyldigst mulige vejledning og bidrage til at vække forståelsen af, at nutidens færdselsforhold kræver en personlig indøvelse hos hver enkelt i de regler, der bør iagttages ved færdsel på gader og veje, og en stadig hensyntagen til andre.³³

Man kan næsten se de pædagogiske politikere og de gode samfundsborgere hånd i hånd – eller ved siden af hinanden på bilens forsæde – stræbe efter fornuftige og meget konkrete og detaljerede adfærdsregler for trafikken. Reglerne skulle virke opdragende.³⁴ Lygternes indretning var i øvrigt et af de store diskussionspunkter, som især Johannes Ulrich (KF) havde mange gode synspunkter på. Det behøver man ikke more sig over, for dagsordenen var, hvordan vi får indrettet os mest fornuftigt, så alle beskytter sig bedst muligt mod alle – og sig selv.

Den socialdemokratiske ordfører N.P. Nielsen gav et tredelt svar. Der var tale om et personligt ansvar for at opføre sig ordentligt i trafikken. Dernæst var der et myndighedsansvar, som lå på vejmyndighedernes, politiets og domsmagtens skuldre; det bestod i ordentlige veje og retfærdig kontrol. Endelig var der et regerings- og rigsdagsansvar. Nielsen lagde ikke skjul på, at færdselsloven kunne udlægges som et kraftigt indgreb i den personlige frihed,

men jeg tror, at befolkningen i almindelighed vil kræve, at der træffes kraftige foranstaltninger. Alle de mange færdselsulykker (...) giver os ret, synes jeg, til dette kraftige indgreb, ja måske til endnu kraftigere indgreb i den personlige frihed på dette område.³⁵

Når ordfører Nielsen famler sig så forsigtigt frem, skyldes det, at han og justitsminister Zahle forventede en voldsom debat. Den udeblev. Kun et par landstingsmedlemmer forsøgte at hjælpe den på vej.

Den bestemmelse, der gav anledning til mest debat af den slags, jeg efterspørger, var fastlæggelsen af maksimalhastigheder, af hastighedsgrænser. Bilisterne havde virket for at slippe af med dem, og flere af ordførerne fandt

grænserne uheldige. Enten fordi de alligevel ikke blev overholdt, eller fordi hastigheden burde falde ind under princippet om frihed under ansvar. Eller som E. Rager (RV) – der aldrig havde haft et rat mellem hænderne – af „moralske“ grunde. En grænse af den type angiver jo ikke blot, hvor stærkt man *må* køre, men tillige hvor stærkt man *kan* køre, dvs. grænsen fritager bilisten for det personlige ansvar for at køre fornuftigt.

Vi ved i forvejen, at det betragtes som tilladeligt at køre med den hastighed, der angives af maksimalhastighedstallene, og det er slået ind i de motorkørendes hjerner, således at en motorkørende føler sig fuldstændig sagesløs, når han en gang på fri bane kommer noget til, uagtet han ikke har overtrådt maksimalhastighedsbestemmelsen.³⁶

Grænserne blev vedtaget, blandt andet fordi lovgiverne ikke fandt, at de motorkørende, deres kultur og selvbeherskelse kunne leve op til frihed under ansvar.

En detalje fra forhandlingernes overdrev er holdningen til motorcykler. De blev beskrevet som „uhyrer“, de larmede forfærdeligt, de var til gene for befolkningen osv. De motorcyklister, der ikke tog hensyn til andre menneskers ve og vel, skulle derfor, mente Ulrich, klapses godt og grundigt af. I Landstinget var H.P. Jensen (S) inde på samme tankegang.³⁷ Motorcyklisterne var ikke sat uden for lov og ret, men de var tydeligvis trafikens pariaer, der blev mødt med mindre pædagogisk overbærenhed. Her skulle gælde de skrappe bestemmelser, ikke den velmenende regulering.

HESTENE MÅ FØLGE MED TIDEN

Tager vi skridtet tilbage til 1902, til debatten om den første lov om kørsel med automobiler, mødes vi af et lidt andet billede. Der var ingen diskussion om betimeligheden i at gennemføre en samling ensartede regler for brugen af automobiler. De havde jo muligvis fremtiden for sig. Det eneste problem i den forbindelse var, at kommunerne så mistede deres selvstyre på færdselsområdet.³⁸ Var nødvendigheden erkendt, var det uden den store lyst, fordi en række af ordførerne egentlig helst så bilen hen, hvor pebret gror. Derfor var en af de afgørende målsætninger med loven, at den brede befolkning skulle sikres mod ulykker forårsaget af bilismen. De ønskede så snævre rammer som muligt. „Automobilisterne“, derimod, havde indset, at bilen ikke alene havde fremtiden for sig, men at den også kunne blive en gevinst for samfundet og den enkelte borger. De var sikkert også fascineret af de tekni-

ske vidundere, hvor de andre, de utrygge, netop betragtede bilerne som et onde, der skulle tøjles.

Det var fremtiden og fremtidsbegejstringen, der konfronterede det eksisterende og ønsket om en sindig fremadskridende udvikling. Alfred Benzon (V) fra København stod som fortaler for de første og hudflettede de medlemmer, der var angste eller blot bekymrede for maskinernes høje fart. Han havde svært ved at finde fremskridtet og friheden hos de andre, og det var ham, der formulerede overskriften til dette afsnit.³⁹ J.H. Jensen (V) havde omvendt svært ved at se fidusen i det nye transportmiddel. Det var jo kun handelsrejsende og bedre bemidlede, der brugte det for fornøjelsens skyld, og ingen af dem bidrog som bekendt til samfundets nytte i en sådan grad, at der skulle tages specielt hensyn til dem. Loven måtte hellere være for skrap end det modsatte, den kunne jo lempes på et senere tidspunkt.⁴⁰

Et eksempel på ønsket om en langsom udvikling var forslaget om, at bilkørsel blev forbudt efter mørkets frembrud – eller i det mindste, at en af „besætningen“ gik foran bilen for at kunne berolige eventuelle modgående heste. Justitsminister Alberti (V) fandt dog det krav vel strengt.

Uden at gå dybere ind i denne debat kan jeg konstatere, at dagsordenen var en ganske anden end den, vi møder 73 år senere. Den brede enighed om, at trafikken skulle reguleres, dækkede over to ønsker: på den ene side behovet for at beskytte det bestående mod fremtiden, og på den anden side at give rum og plads til nyskabelserne. Enderne mødtes i en rationel erkendelse af, at den nye epoke i færdslen simpelthen krævede nogle retningslinjer. I den forstand var der en linje fra demokratiet i 1903 til det i 1932, der var en diskursiv lighed, som i takt med, at velfærdsstaten efter 1945 førte den ud i yderste konsekvens, aktualiserede den modsatte dagsorden: rationalitetens sammenkobling med individet.

KONKLUSION

Der er ligheder mellem de tre debatter. Ud over ønsket om en fornuftig regulering af trafikken ønsker man navnlig at beskytte de svage i trafikken. Det emne, der interesserer mig, lægger imidlertid mere op til en fokus på forskellene.

Tankegangen i det udsagn af Montesquieu, der er gengivet i indledningen kan genfindes i de to debatter før anden verdenskrig. Men ikke i debatten fra 1970'erne. Det kan der være mange grunde til: Samfundets teknologiske og kulturelle udvikling og velfærdsstatens opkomst er formodentlig to af de

vigtigste. Hvor tankegangen i de to første debatter er: Hvordan håndterer vi de nye problemer, og svaret blev fundet i statslig regulering og begrænsning af individets frihed, er det modsatte om ikke svaret, så dog en udpræget frygt (hos modstanderne), der udspiller sig i kølvandet på nye statslige tiltag. Spørgsmålet om lovgivningen versus den personlige frihed var ikke til debat i de tidlige debatter, mens det i særlig grad var nærværende i 1970'erne. Debatten om sikkerhedsselerne er sikkert det mest krystalklare eksempel på en modstilling af stat og individ i Folketinget i det 20. århundrede.

På det foreløbige plan kan der gives en kvantitativ og en kvalitativ forklaring. Den kvantitative forklaring er ret banalt den, at den politiske regulering af samfundet var taget til i løbet af 1960'erne og 1970'erne og havde skabt stigende opmærksomhed omkring individets rum i samfundet. Velfærdsstaten, der gjorde staten til et plusord, aktualiserede så at sige debatten om, hvor lovgivningens grænse skulle trækkes, idet reguleringen for mange mennesker havde nået et kritisk punkt, jf. fx de folkelige protester mod Statens Kunstfond i 1965.

Den kvalitative forklaring er mere kompliceret. Uanset om man forsvarede *frihed til* eller *frihed fra*-synspunktet, byggede argumentationen på en bestemt opfattelse af det gode samfund, af almenvellet, af individets rettigheder og forholdet mellem samfundsmæssige og individuelle rettigheder.

Ser man på de tre trafikpolitiske debatter som illustration af en udvikling i det 20. århundrede, er det slående, at den personlige frihed først bringes på banen i 1975. Det kan fortolkes på den måde, at velfærdsstaten har friset den personlige frihed. Eller: Velfærdsstaten gør frihedsdiskursen meningsfuld. Først velfærdsstaten giver frihedsdiskursen et reelt indhold.

Det kan underbygges med følgende argumenter. Det er først industrisamfundet og især velfærdsstaten, der får sat system i og struktur på samfundet i en sådan grad, at frihed bliver til et reelt eksisterende fænomen. Først på dette tidspunkt er muligheden for at vælge blevet til en kendsgerning for alle samfundets borgere.

Det er først med velfærdsstaten, at de nødvendige betingelser for frihed fra bliver skabt i form af sociale og økonomiske rettigheder, i form af et apparat og institutioner, der giver individet mulighed for at vælge og for at realisere valget.

Yderligere kan man sige, at tilhængerne sætter lighedstegn mellem individets interesser og almenvellets interesser, hvor de sidste fx kan være ønsket om at begrænse udgifterne til hospitalsvæsenet mv.

Omvendt kan man også sige, at velfærdsstaten begrænser den individuelle

handlefrihed, og at dette forhold er baggrunden for, at den så stærkt kommer på den politiske dagsorden. Med andre ord kan man se loven om tvungen brug af seler som et krav, der overskrider grænsen for individets fri råderum ved at gå ind på spørgsmålet om retten til at være uansvarlig over for sig selv i trafikken. Man kan ikke nægte, at loven går tæt på individet, ligesom det meste af den trafikpolitiske lovgivning, dvs. modstandernes argumentation har i princippet meget for sig.

NOTER

- 1 FT 1974-1975, 2. samling, tillæg A, sp. 1894.
- 2 FT 1974-1975, 2. samling, sp. 3159. Fremskridtspartiets trafikordfører Mogens Voigt, der var Folketingets mest indædte modstander af lovgivningen på området, udtalte under førstebehandlingen, at Fremskridtspartiet gik ind for tvungen styrthjelm. At han senere skiftede mening netop på dette område, ændrer ikke ved, at det først og fremmest var sikkerhedsselen, der satte sindene i partiet i kog.
- 3 FT 1974-1975 sp. 707.
- 4 Sst. sp. 708.
- 5 Sst. sp. 3154.
- 6 Sst. sp. 3158.
- 7 Sst. sp. 3159.
- 8 FT 1974-1975 tillæg B sp. 969.
- 9 Sst. sp. 978. Det var ligeledes Mogens Voigt, der stod for mindretallet mod obligatorisk brug af styrthjelm, men her havde han kun Elsebeth Kock-Petersen som medstiller.
- 10 FT 1974-1975 sp. 6038.
- 11 FT 1974-1975, tillæg B, sp. 1057-58.
- 12 FT 1974-1975 sp. 6027.
- 13 *Morgenavisen Jyllands-Posten*, Knud Aage Frøbert: „Misforståelser præger sikkerhedssele-debatten“, 1.5.1975.
- 14 FT 1974-75, Tillæg A, sp. 1892. Paragraffen giver tilladelse til kontrol af bil og chauffør på stedet: „Politiet kan standse et køretøj og lade det undersøge for fejl og mangler samt kontrollere, at føreren opfylder betingelserne for lovligt at kunne føre køretøjet“.
- 15 FT 1974-1975 sp. 6037.

- 16 Sst.
- 17 Sst. sp. 6018.
- 18 *Morgenavisen Jyllands-Posten*, Knud Aage Frøbert: „Misforståelser præger sikkerhedssele-debatten“, 1. maj, 1975. Indlægget i avisen blev fulgt op af en skarp kronik af Jørgen B. Damsgaard. Han opremser en række undersøgelser, bl.a. den berømte Volvo-undersøgelse, der viste selens store virkning. Kronikken var møntet på Frøberts kommentar om usikkert statistisk materiale. Damsgaard viser ret klart, at han er på fastere grund end Frøbert. Alligevel skal Frøberts kommentar nok ses som en problematisering af denne måde at lovgive på, mere end som en sådan tvivl om statistisk materiale, hvilket Damsgaard også var klar over og derfor tager en diskussion om andre områder, der er lovgivet om, og hvor man kunne diskutere, om ikke personen selv skulle have lov at bestemme.
- 19 *Morgenavisen Jyllands-Posten*, „Personligt ansvar“ (leder), 12.3.1975.
- 20 FT 1974-1975 sp. 6028-29.
- 21 Sst. sp. 6008.
- 22 Sst. sp. 6011.
- 23 Sst. sp. 6029.
- 24 *Morgenavisen Jyllands-Posten*, Helge Skovgaard: „Sikkerhedsselerne og den høje beskatning af bilister“, 30.3.1975.
- 25 FT 1974-1975 sp. 6030.
- 26 Sst. sp. 6026.
- 27 De mindre spektakulære og navnlig langt mere *langsommelige* måder at afkorte livet på (rygning og druk for eksempel) gøres ikke til genstand for samme omfattende statslige indgreb.
- 28 FT 1952-1953, Tillæg A, sp. 2833 ff.
- 29 FT 1952-1953 sp. 165.
- 30 Sst. sp. 210 ff.
- 31 Sst. sp. 216.
- 32 FT 1953-1954 sp. 836 ff.
- 33 RT 1931-1932, Tillæg A, sp. 3583.
- 34 FT 1931-1932 sp. 1409
- 35 Sst. sp. 1556.
- 36 Sst. sp. 3933.
- 37 Sst. sp. 1580 og LT sp. 1395.
- 38 Jf. fx FT 1902-1903 sp. 1599 og 1645. I forbindelse med vedtagelsen af „Lov om Cyklekørsel“ i 1897 var det kommunale selvstyre et af de store, varme emner (jf. FT 1897-1998 sp. 865 ff. og 880 ff.).
- 39 Sst. sp. 1610 f.
- 40 Sst. sp. 1615 og 1618.

FOLKET REGISTRERES

Diskussionen om et register over befolkningen rejser uundgåeligt spørgsmålet om statens overvågning af den enkelte borger og dermed spørgsmålet, om individets rettigheder bliver gået for nær. Det blev da også rejst, i forbindelse med at den kirkelige registrering af borgerne – et levn fra enevældens tid – skulle suppleres med et folkeregister, og det blev rejst i forbindelse med introduktionen af borgernes nummerering i et centralt personregister i slutningen af 1960'erne. Debatten viser, at de administrative fordele klart overskyggede de principielle betænkeligheder.

Sagen var mere ulden i forbindelse med registreringen af borgernes politiske virksomhed: Skal demokratiet forsvare sig selv med den slags midler, eller skal de helt afvises? Under den kolde krig var det sidste ikke realistisk og er det næppe heller i dag. Men der var – og er – selvfølgelig en kant for, hvor langt staten kan og skal gå i overvågningen af borgerne.

I Danmark er den grundlæggende registrering af befolkningen traditionelt blevet varetaget af folkekirken, og kirkebøgerne har derfor haft status af at være det sted, hvor man kan finde centrale oplysninger om personer. Det fungerede vel i det store og hele udmærket, indtil rationeringen under første verdenskrig afslørede, at den kirkelige registrering ikke var et tilstrækkelig godt og effektivt redskab for de offentlige myndigheder. De samvirkende Sognerådsforeninger henvendte sig derfor i 1920 til Indenrigsministeriet for at få ministeriet til at gøre noget ved sagen. Endelig spillede det ind, at der allerede var oprettet et folkeregister i Sønderjylland ved genforeningen i 1920.

En kommission blev nedsat. Uden politisk deltagelse, hvilket indicerer, at ministeriet frem for alt betragtede problemet som administrativt, og at de ideologiske aspekter var af mindre interesse. John Christmas Møller (K) gav under debatten udtryk for, at han havde ønsket deltagelse af politikere i kommissionen, men han kom altså ikke igennem med forslaget.

Fraværet af politikere skal sikkert ses i lyset af, at den type register, der blev diskuteret, var et folkeregister, mens der ikke var den store interesse for et

civilstandsregister, som afløste kirkebøgerne og – hvad der ville være vigtigere – samlede oplysninger for hver enkelt person et bestemt sted, fx i fødekommunen eller i statsligt regi. Her lå den afgørende forskel til folkeregistret. Kommissionen diskuterede dog både et civilstandsregister og et landsregister, der samlede oplysningerne fra de enkelte folkeregistre i et centralt register, hvor man kunne hente de afgivne oplysninger om alle personer med ophold i Danmark. Begge typer registre blev afvist med den begrundelse, at omkostningerne og de administrative byrder langt ville overstige nytten.

Oplysningerne i folkeregistret skulle ifølge lovforslaget, der blev fremsat første gang den 19. december 1922, være navn, køn, stilling eller erhverv, bopæl, fødselsdag, -år og -sted, ægteskabelig stilling samt stilling i husstanden. Efter oprettelsen ville der være pligt til at indberette fødsler, navngivelser, vielser og dødsfald, ligesom til- og fraflytning var oplysninger, som ville være af stor betydning for de enkelte sogne mv. Folkeregistret ville således få begrænset rækkevidde, og betydningen af det ligger mest i, at det var tænkt som et redskab for offentlige myndigheder til at følge den enkelte borger. Eller hvis det skulle være: forfølge den enkelte borger. For det var oplagt, at et folkeregister ville vise sin nytte i forhold til skatteindbetalinger (der først skulle falde året efter indtjeningen) og alimentationsbidrag. I begge tilfælde kunne en person unddrage sig sine forpligtelser ved at flytte til en anden kommune. Registret ville ligeledes være til nytte for politiet, i forbindelse med udarbejdelse af valglistor og endelig ved videnskabelige undersøgelser, hvori indgik befolkningsstatistik.

Lovforslaget blev den 27. marts 1923 vedtaget i Folketinget med 91 stemmer mod 9. I Landstinget gik det mindre glat, idet Venstres og Konservatives medlemmer i det nedsatte udvalg åbenbart fik bange anelser. De blev bekymret for, om kommunerne virkelig ønskede tvungne registre i det omfang og den form, det var blevet vedtaget i Folketinget. Forslaget blev derfor sendt tilbage til indenrigsminister Oluf Krag (V) med besked om at undersøge, om sogne, kommuner og amter ønskede et tvungent register. Efter at ministeriet erfarede, at der var enstemmig tilslutning til forslaget, blev det genfremsat i Landstinget, blot med en ændring af strafferammen for undladelsessynder eller bevidst forkert afgivne oplysninger. Under den sidste udvalgsbehandling fjernede flertallet (alle partier bortset fra Socialdemokratiet) det særlige tilsyn med registrets førelse. Indenrigsministeriet og Amdtsrådet blev således tilsynsførende og klageinstans.¹

Rigsdagsdebatterne forløb uden de store konflikter. Alle kunne se forde-

len, og når nogle af partierne var bekymrede, gik det på en usikkerhed om lovens konsekvenser.

FOLKEREKISTRET I RIGSDAGEN

På baggrund af ovenstående kan det ikke overraske, at en stor del af debatten blev optaget af økonomi, skattelister og alimentationsbidrag. Venstres ordfører i Landstinget, Gregers P. Gregersen, gav dog udtryk for en noget større skepsis end indenrigsminister Krag fra samme parti. Selve forslaget havde han ikke indvendinger imod, men han frygtede, at det kommunale folkeregister ville blive fulgt op af et landsregister – og det mente han ville blive dyrt. Derfor havde han hellere set et frivilligt register. Ikke noget begavet ønske, men det afspejler den udstrakte påpasselighed, som Venstre lagde for dagen, når det gjaldt offentlige udgifter.² I overensstemmelse hermed gav Levy Blang (V) i Folketinget udtryk for, at det var urimeligt, at de „kavalærer“, der ikke betalte deres alimentationsbidrag, skulle påføre det samlede danske folk ekstra ulejlighed og ekstraudgifter.³

Peder Hedebol (S) vinklede det økonomiske aspekt på en lidt anden måde. Samfundets kompleksitet havde øget antallet af de rettigheder, som samfundet tildelte borgerne, og som borgerne på den anden side kunne nyde ved at påtage sig at bidrage til samfundets fællesudgifter. Nogle borgere unddrog sig dette bidrag, hvilket efter Hedebols mening nødvendiggjorde, at „samfundet fører register over samfundets medlemmer“.⁴ Hedebol spillede således det solidariske kort med den retoriske finte, at det ikke var det offentlige, der skulle føre et register over samfundets medlemmer, men samfundet selv. Luften forsøgte på forhånd taget ud af eventuelle principielle liberalistiske indvendinger mod et register.

Hedebol gik et skridt videre, idet han pegede på, at solidariteten tillige har en moralsk side. Unddragelse af betaling af skat og/eller alimentationsbidrag var umoralsk og bidrog til at „nedbryde respekten for samfundets autoritet og de krav, samfundet må stille til dets enkelte medlemmer for at holde et ordnet samfundsliv oppe“. Hedebol flytter således vægten fra det liberalistiske forsvar for individets rettigheder (forstået som den normale borger) over for „staten“ til forsvaret for individet mod den unormale borger (unddragere). Samfundet (som Hedebol altså bruger synonymt med det offentlige) spiller med som garant for solidariteten, og herefter har den enkelte borger at rette sig.⁵ Det er en tankegang, som vi i mere udfoldet form genfinder i velfærdsstats-diskursen.

Som den eneste i Landstinget pegede J. Christmas Møller på, at forslaget indeholdt en tvang, som blev pålagt den enkelte, men det skete i en bisætning og henviste formodentlig til, at husejerne blev pålagt at uddele oplysningsskemaerne. Ellers gik Christmas Møller mest op i økonomien som grundlag for en vis skepsis over for forslaget. Disse to aspekter, tvangen og økonomien, var begrundelsen for, at forslaget lidt overraskende måtte tage en ekstra tur gennem det parlamentariske system.⁶

At loven var en rammelov, der gav indenrigsministeren bemyndigelse til at udforme registret konkret, gav ikke anledning til kritiske kommentarer. Og det var nok forståeligt på baggrund af, at de liberalistisk indstillede medlemmer af Rigsdagen undlod at diskutere lovforslaget i lyset af individets rettigheder. Enhver registrering indebærer et kontrolaspekt og er derfor i princippet en indskrænkning af den enkelte borgers handlefrihed. Der kan være flere pragmatiske grunde til denne overraskende undladelse: Sagen var taget op af sognerådsforeningen, hvor Venstre var stærkt repræsenteret, Venstre sad på regeringsmagten, registrets effekt ville være størst over for unddragerne osv.

DET CENTRALE REGISTER

Den bekymrede Gregersen fik ret i sin forudsigelse – om end med mere end 40 års forsinkelse. Der blev rejst krav om et centralt register, og det endda et register, hvor hver borger fik tildelt et nummer, et CPR-nummer.

Det økonomiske argument spillede kun en meget begrænset rolle i Folketingsdebatten i december 1967, fordi registret nok ville medføre forudsigelige udgifter, men også uforudsigelige besparelser i den offentlige administration.

Venstres ordfører, A. Chr. Andersen, var som sin forgænger bekymret. Han mente ikke, der ville opstå jubelscener, når den enkelte borger modtog sit registreringsnummer. „Det, bare at være et nummer, er jo i sig selv ikke særlig opløftende“. Uden at jeg vil fordybe mig i en diskussion af forskellen mellem at have og at være et nummer, ramte Andersen sikkert følelsen hos mange, for hvem forskellen var ligegyldig og i stedet hæftede sig ved, at det personlige navn ville blive erstattet af et upersonligt nummer. Andersen rejste ligeledes spørgsmålet, om oplysningerne kunne udnyttes på en for borgeren skadelig måde, når de blev overført fra kommunerne til det centrale register. Svaret kendte han af gode grunde ikke, men spørgsmålet var også det vigtigste: Kunne individet blive krænket? I øvrigt udtrykte Andersen som den eneste håb om, at registret ville betyde „en lettelse for den enkelte

borger i hans forpligtelse over for forskellige myndigheder i forbindelse med anmeldelse af personlige data (...).⁷

Poul Schlüter (KF) kaldte lovforslaget for noget af det mindst kontroversielle i nyere tid, og meget skarpsindigt spillede han – indirekte naturligvis – på *Big Brother-perspektivet* ved et centralregister og den socialdemokratiske indenrigsminister Hans Hækkerups statur (uagtet at ministerens lillebror havde et større korpus). Schlüter var ikke skræmt af perspektivet, men mente nok, at der var brug for præcise regler for „meddelelse af oplysninger fra offentlige registre til især private“.⁸

SF'eren Svend Kjær Rasmussen ville gerne have et civilstandsregister og dermed afskaffe kirkebogen, så folkeregistreringen blev et rent civilt anliggende. Det var jo nok en debat værd – men det var der ingen andre, der mente!

Derimod var der flere af de borgerlige medlemmer, der var skeptiske over for den udstrakte bemyndigelse, der lå i loven.

(...) det er jo klart,“ replicerede Hans Hækkerup, „at med den animositet, der i øjeblikket råder i det høje ting over for det røde flertal, forstår jeg meget vel betragtningen. Alligevel vil jeg sige, at det kan jo nok være fornuftigt, at man ikke fylder lovene med alt for mange detailbetragtninger, som man, alt som udviklingen går, kan nødes til at ændre i hurtigere eller langsommere tempo. Men enfin, vi kan naturligvis se på.“⁹

Det var nok en vel flot affejning af et principielt problem. På den anden side er det karakteristisk, at når spørgsmålet om rammelovgivning tages op, føler taleren – minister såvel som kritiker – sig i de fleste tilfælde forpligtet til at fremlægge forsvar eller kritik garneret med kvikke bemærkninger om, at flertallet kan skifte, eller at ministeren ikke er udødelig.

Nu blev den socialdemokratiske regering afskåret fra at tage vare på den seriøse diskussion om bemyndigelsen. Støttepartiet SF gik sammen med de borgerlige i undsigelsen af regeringens økonomiske politik og foranledigede et valg, der bragte en RKV-regering til magten. Da forslaget kom til fornyet behandling i marts 1968, var det derfor den socialdemokratiske ordfører, Børge Schmidt, der udtrykte skepsis over for de „endog meget vide beføjelser“ til ministeren. A. Chr. Andersen havde ikke skiftet holdning, idet han næsten ordret gentog sin første ordførertale. Schlüter havde sådan set ret i sin indledende bemærkning.¹⁰

Den eneste, der prøvede at peppe debatten lidt op, var den radikale Lindegaard Rasmussen:

(...) vi står måske her ved noget, som kan få videregående perspektiver, end man umiddelbart har mulighed for i dag at dømme om. Det kan jo være, at vi her står ved indledningen til en slags revolution i forholdet mellem den enkelte borger og de offentlige, særlig de mere centrale, myndigheder. Jeg siger ikke, at dette umiddelbart vil blive følt sådan; jeg erkender fuldt ud, at jeg ved det ikke. Men jeg mener på den anden side, det er vigtigt, at vi i den lovgivning, der tager direkte sigte på at tilpasse forholdene til en ny tids mange tekniske muligheder og fremskridt, helt klart har det i tankerne, at det i alle forhold må sikres, at man også fortsat kan leve med tryghed her i landet som frie mennesker.¹¹

Klarere kan det vist ikke siges. Alligevel lokkede det ikke andre medlemmer på talerstolen.

Justitsminister Knud Thstrup (KF), der vikarierede for indenrigsminister Poul Sørensen (KF), var dog enig med Lindegaard Rasmussen i, at det centrale register ikke måtte give anledning til „en kontrol, der virkelig for alvor kunne gribe ind i den personlige frihed, som er et af vort samfunds vigtigste fortrin og en af dets vigtigste egenskaber“. ¹² Heller ingen medlemmer følte sig foranlediget til at reagere på justitsministerens relativering af den personlige frihed – måske fordi de erkendte, at den havde et realistisk skær over sig, og at et centralt register dybest set var ukontroversielt.

BORGERNES RETTIGHEDER

Helt så uproblematisk var spørgsmålet om registre dog langtfra. Med baggrund i flere års debat eller strid om de hemmelige efterretningstjenester stillede de Radikale i november 1967 forslag til beslutning om sikring af borgernes frihed og fred. Også her greb valget forstyrrende ind i behandlingen, og i slutningen af februar 1968 fremsatte SF forslaget i en lidt ændret udgave. De konkrete forslag skulle begrænse det offentliges muligheder for at indsamle oplysninger og overvåge borgerne samt indføre parlamentarisk kontrol med politiets virksomhed. Det var med andre ord navnlig Politiets Efterretningstjeneste, PET, der var til debat.

Ordføreren for det radikale forslag, Svend Haugaard, spillede ud med at konstatere, at det burde være en selvfølge i et demokratisk land, at borgerne ikke blev registreret for deres politiske tilhørsforhold, hvilke lande de rejste til, hvilke bøger de læste osv., hvis man ellers holdt sig inden for grundlovens rammer.¹³ Registrering kunne være – og havde måske i praksis været – i strid med grundloven. Flere af de andre talere gav denne skelnen mellem hensynet til samfundet og hensynet til borgeren kommentarer med på vejen. Det

blev forståeligt nok hurtigt til en stillingtagen til de hemmelige kartoteker og dermed en stillingtagen, der dybest set hang sammen med holdningen til den kolde krig.

I sin præsentation af forslaget kom Haugaard med en interessant skelnen mellem retten til politisk frihed og retten til personlig integritet. Med det sidste ville han undgå, fx at oplysninger fra et offentligt register kunne bruges i anden sammenhæng, eksempelvis en jobsamtale.

Justitsminister K. Axel Nielsen (KF) fokuserede på enigheden:

Forholdet er jo det, at vi alle anerkender, hvor vigtigt det er at beskytte borgernes personlige og politiske frihed (...) Lad være, at skønnet over, hvor vidt denne beskyttelse kan gå, uden at andre samfundsinteresser krænkes, måske i detaljer kan falde lidt forskelligt ud; men at både beskyttelsen af privatlivets fred og af de demokratiske rettigheder har den allerstørste betydning, tror jeg vi alle kan være enige om.¹⁴

Unægtelig en mere afslappet måde at håndtere sagen på end den personorientering, som i dag tegner debatten om den kolde krig.

Venstres Johan Philipsen fortsatte i samme toneart:

Jeg vil videre sige, at afgrænsningen mellem hensynet til den enkelte og hensynet til det fælles altid vil være vanskelig; den kan altid være genstand for debat og bør være genstand for debat (...) et demokratis sikreste kendetegn er, at der rejses debat om placeringen af det enkelte menneske i det fælles samfund (...) og jeg beder overvejet, om ikke denne formulering nogenlunde hårfint tegner situationen i verden; en debat om afgrænsningen imellem individet og staten, samfundet, er i mine øjne det sikreste kendetegn på et virkeligt demokrati.

Det kan han have ret i; det er også en slags perspektiv på denne undersøgelse! Det er en vanskelig grænsedragning, der løbende må være genstand for debat. I den konkrete sag mente Philipsen ikke, at grænsen var overskredet, at den personlige frihed var truet af den kontrol med borgerne, der lå i PET's registre.¹⁵

Ordføreren for SF's forslag, Poul Dam, understregede, at det var et debatoplæg snarere end et færdigt lovforslag. Han præsenterede derfor forslaget bredt og principielt:

For et veludviklet samfund består der en konstant fare for, at man ud fra de bedste motiver griber ind over for den enkelte borgers frihed. Et

paternalistisk princip, eller om man vil, et barnepigeprincip medfører, at man for at beskytte den ene eller anden gruppe eller for at fremme et eller andet specielt formål griber ind over for det principielle retsgode, som borgernes frihed må være. (...) Vi tror, at det må være en væsentlig ting i et rigt og højt udviklet samfund, at man sætter den enkelte borgers frihed og ethvert forsøg på at gøre denne frihed større som et meget vigtigt og fremtrædende politisk mål, at man altså og ikke mindst i denne sal regelmæssigt bestræber sig på at undgå alle foranstaltninger, der begrænser friheden, og som ikke har en nyttevirkning, der står i et rimeligt forhold til frihedsbegrænsningen. (...) Det må være en væsentlig sag, at man sikrer, at privatlivet virkelig kan foregå uforstyrret, og uden at nogen af en eller anden grund begynder at blande sig i det.¹⁶

Til trods for det brede og åbne udspil – som også Haugaard havde pointeret – blev debatten i begge tilfælde meget lidt principiel og i stedet rettet mod de konkrete elementer i forslaget. Det skal ses i lyset af foranledningen til at stille forslaget, nemlig debatten om hemmelige kartoteker. For selvfølgelig var alle ordførerne enige i, at de personlige rettigheder skulle beskyttes, men det var ikke ensbetydende med, at de på forhånd ville afvise nytten af et hemmeligt kartotek eller en anden form for overvågning. Dams afvisning af paternalismen kunne tolkes som en afvisning af kartotekerne i bred forstand, og sådan reagerede flere af ordførerne. Venstre og Konservative ønskede ikke at afskaffe kartotekerne, men ville gerne være med til at nedsætte et udvalg, der undersøgte sagen.¹⁷

Hvis SF ville opnå en generel debat, var det således ikke måden at fremme den på ved at koble den til konkrete foranstaltninger; SF gjorde heller ikke noget i debatten for at løfte den op på det mere generelle plan. Det vil næppe heller være helt ved siden af at konkludere, at Folketinget har en tendens til at debattere politik så konkret som muligt, hvilket i høj grad må siges at være en fordel i tingets dagligdag, fx i forbindelse med bemyndigelseslovgivning, hvor konkrete retningslinjer så at sige svækker effekten af bemyndigelser. Igen ville det have været interessant, hvis medlemmerne havde grebet fat i Dams udsagn om frihedsbegrænsningernes nyttevirkning. En del lovgivning falder inden for denne kategori, nemlig når tinget udpeger forhold i samfundet, som staten må gribe regulerende ind over for. Igen må svaret være konkret, men en debat om generelle retningslinjer kunne have været gavnlig. Med lidt andre ord kunne det have været en debat om vel-færdssstaten og individet.

Det hører med til billedet, at der var tydelige forskelle mellem det radikale og det folkesocialistiske forslag. Hvor de Radikale kaldte deres forslag en

„sikring af privatlivets fred og den enkelte borgers demokratiske rettigheder“, talte SF om „sikring af borgernes frihed og fred“. De konkrete elementer lignede hinanden mere, idet SF dog gik videre og var mere skarp i målet. Egentlig var SF's overskrift en mindre dækkende varedeklaration end de Radikales, men begge overskrifter afspejlede sikkert de respektive partiers syn på de overordnede og langsigtede perspektiver for det politiske arbejde.

KONKLUSION

Debatterne om folkeregister og den sidstnævnte debat om borgernes frihed og fred er på sin vis overraskende. Både det lokale og det centrale register havde til formål at give det offentlige et redskab i hænderne til at følge den enkelte borgers bevægelser. Set ud fra en administrativ nyttevirkning har begge registre uden tvivl været et *must*, hvis det moderne samfund skulle fungere på en fornuftig måde. Men registre af den slags rører ved grundlæggende personlige rettigheder, hvilket man må formode let ville kunne komme i konflikt med en liberalistisk modstilling af stat og individ. Det er muligt, at Venstres ordførere har følt det på denne måde, men at man vurderede, at det økonomiske argument ville have større tyngde i debatten.

Det er efter min mening overraskende, at personlige rettigheder som det modsatte af offentlig registrering, som det, der bliver antastet af registreringen, ikke førtes frem som et tungt våben mod registrene. Der er imidlertid ikke andet at gøre end at konstatere, at sådan forholdt det sig ikke. Jeg skal undlade at gisne om hvorfor, bortset fra den nærliggende tanke, at partierne ikke har set registrene som en trussel og derfor ikke har hidset sig op. Som det er fremgået, tvivler jeg på, at det er hele forklaringen.

Endvidere er det interessant, at elementerne i individ-samfund-stat i klar kontrast til det sociale område ikke skifter valør efter anden verdenskrig. Igen er der noget, der tyder på, at partierne foretrak en pragmatisk frem for en principiel stillingtagen til registreringen af den danske befolkning.

Afslutningsvis er det nu svært at lade være med at undre sig over, at debatterne om registre har været så konkrete, så pragmatiske, så konfliktfri, som tilfældet er. Og over, at det – som de to debatter i 1967 og 1968 viser – er nødvendigt at lovgive eller på anden vis regulere myndighedernes adfærd for at undgå, at de overskrider grænsen for, hvad der er ret og rimeligt, dvs. overskrider grundlovens retningslinjer. En del af denne nødvendighed kan forklares med, at grænsen mellem individ og stat flyttes konstant. En anden

og sikkert mindre del kan forklares med, at politikerne tyr til de principielle ideologiske argumenter i det omfang, de understøtter deres egne politiske mål, fx for at udvide egne eller indskrænke modstanderes politiske råderum, fx i form af modstand mod eller accept af registrering. Som den tredje forklaring kan man pege på de ildsjæle, der primært af idealistiske (retspolitiske) grunde ønsker, at det politiske liv foregår fuldt og helt på grundlovens grund. Disse vagthunde er der ikke mange af, men de er ikke mindre betydningsfulde af den grund.

NOTER

- 1 Oplysninger om forløbet, jf. *Årbog og registre til Rigsdagens forhandlinger 1922-1923* s. 310 ff. og 1923-1924 s. 153 ff.
- 2 LT 1922-1923 sp. 1021.
- 3 FT 1922-1923 sp. 2876.
- 4 LT 1922-1923 sp. 1023.
- 5 Sst. sp. 1024.
- 6 Sst. sp. 1030.
- 7 FT 1967-1968 sp. 2233 f.
- 8 Sst. sp. 2236.
- 9 Sst. sp. 2241.
- 10 FT 1967-1968 (2. saml.) sp. 581 ff.
- 11 Sst. sp. 586.
- 12 Sst. sp. 588.
- 13 FT 1967-1968 (1. saml.) sp. 1284 ff.
- 14 Sst. sp. 1277.
- 15 Sst. Sp. 1292 f.
- 16 FT 1967-1968 sp. 493.
- 17 Sst. sp. 1556.

JORD OG GRØNNE SKOVE

Genopbygningen efter krigen og navnlig opbygningen af velfærdsstaten satte planlægning på dagsordenen. Planlægning kan i denne sammenhæng defineres som det offentlige bestemmelse af, hvordan bestemte ressourcer skal udnyttes. I dette kapitel omtales navnlig debatten om de såkaldte jordlove i 1963. Det spørgsmål, oppositionen fokuserede på, var, om staten dermed antastede den private ejendomsret.

Formålet med kapitlet er således at belyse, hvordan en af de grundlæggende rettigheder i grundloven af politikerne bruges i forsøget på at trække en grænse for statens og politikernes regulering af den samfundsmæssige udvikling.

Som led i bestræbelserne på at styre højkonjunkturen i begyndelsen af 1960'erne fremsatte den socialdemokratisk-radikale regering forskellige forslag, som i vekslende grad var præget af planlægningstanken. Et af de centrale elementer i planlægningen var de ti såkaldte jordlove, som blev fremlagt i januar 1963. Lovene var blandt andet tænkt som en måde at hindre udenlandsk opkøb af dansk jord ved medlemskab af EF.

Lovforslagene skulle ligeledes begrænse spekulatjonen i jord og fast ejendom, som efter regeringens vurdering var et problem, der voksede i takt med den økonomiske vækst og afvandringen fra landbruget. Dernæst var det hensigten at forbedre regions- og landsplanlægningen, hvilket især rettede sig mod en bedre styring af byudviklingen.

Fem dage før fremsættelsen af lovforslagene nedlagde den franske præsident Charles de Gaulle veto mod britisk optagelse i EF og den danske regering ønskede ikke at gå ind i Fællesmarkedet uden England. Der var således ét argument mindre for lovforslagene, men regeringen fandt, at de andre begrundelser var tilstrækkelige.

Forhandlingerne udviklede sig hurtigt til at blive en konfrontation mellem regeringen, støttet af SF, og oppositionen, der bestod af Venstre, Konservative og det højre-liberalistiske parti De Uafhængige. Der var til en vis grad enighed om nødvendigheden af at foretage en regulering; en bedre

styring af byudviklingen; begrænsning af spekulationen for at dæmpe inflationen; lette kommunernes problemer med at dække efterspørgslen efter byggegrunde. De tre borgerlige partier fandt imidlertid, at regeringen gik for vidt og foretog en unødigt begrænsning af ejendomsretten og gav det offentlige for gunstige muligheder for at overtage jord. Det var således navnlig den statslige forkøbs- og ekspropriationsret, der var anstødsstenen.

Forløbet endte med, at de borgerlige partier forlangte fire af forslagene lagt ud til folkeafstemning. De handlede om naturfredning, om køb af landbrugsejendomme (herunder bopælspligt) og om henholdsvis kommunal og statslig forkøbsret til jord i landområderne. Folkeafstemningen fandt sted den 25. juni 1963 og endte med, at lovforslagene blev forkastet. Antallet af jastemmer lå mellem 27,9 og 30,8 pct. af de stemmeberettigede. Den stærke uenighed blokerede for yderligere tiltag på området, og der skulle gå fem år, inden RKV-regeringen (1968-1971) gennemførte en lignende lovgivning.¹

Debatten om jordlovene var meget omfattende og flere af partierne brugte flere ordførere ved samme lovkompleks, så fx både det landbrugsmæssige og juridiske aspekt blev dækket med samme tyngde. Tilsvarende deltog flere ministre, herunder statsministeren både i fremlæggelsen og i debatten.

Debattens vigtighed kan forklares med, at lovforslagene samlet set var et stort anlagt planlægningsforsøg, herunder en regulering af den inflationsskabende udvikling på landbrugsområdet. Fysisk planlægning var ikke et nyt felt. De første love daterer sig til 1925, men betydningen voksede med planlovgivningen i 1949 med den såkaldte fingerplan. Planlægningen kan siges at være et vigtigt led i udviklingen af velfærdsstaten. Afgørende var, at staten eller politikerne påtog sig et ansvar for samfundets fysiske udformning for at sikre en så fornuftig (adækvat, stabil, rentabel osv.) udvikling.

På dette niveau var der udbredt enighed. De politiske partier var enige i, at planlovgivning, indgreb mod spekulation mv. var en statslig opgave, måske med undtagelse af højrepartiet De Uafhængige, der var meget lidt tilbøjelig til at anerkende den offentlige sektors medvirken i og bidrag til samfundsudviklingen. Denne enighed eller i det mindste fraværet af uenighed er vigtig, fordi den indikerer, at de fire gamle partier havde en vis fælles berøringsflade i en strategisk udpegning af staten som medspiller i samfundsudviklingen, at staten ved siden af det private initiativ, markedskræfterne og organisationerne havde en positiv rolle at udfylde, havde pligter at varetage. Ikke bare over for samfundets svageste grupper, men for hele samfundet, for alle grupper. Kort sagt, velfærdsstaten var ved at blive fælles gods. Det er dog langt fra det samme som, at der var enighed om lovforslagenes overordnede sigte.

På den anden side skal det understreges, at Venstre og Konservative så sent som i efteråret 1959 forsøgte sig med et alternativ, VK-planen, der ikke accepterede den velfærdsstatslige logik. Men højkonjunkturen og andre landes velfærdsstatslige erfaringer havde vel gjort deres til, at de to partier kritisk accepterede nødvendigheden. Under alle omstændigheder var det politiske klima påvirket af de milde vinde, der blæste hen over økonomien, men naturligvis både med en vis inertie og med en videreførelse af de grundlæggende politiske forskelle, der udmøntede sig i konstante politiske kampe om, hvordan velfærdsstaten skulle indrettes. I forbindelse med jordlovene gik uenigheden således på, hvor langt staten kunne gå i reguleringen af forholdet mellem by og land, hvor stramme båndene skulle være.

Langtfra alle aspekter i debatten er relevante i denne sammenhæng. Men hurtigt udkrystalliseredes nogle temaer, hvorom de voldsomste kampe blev kæmpet: statens og kommunernes forkøbsret, spørgsmålet om ekspropriation og dermed spørgsmålet om erstatning. Som det ses, var det den private ejendomsret, der var til debat i foråret 1963. Hvis der skal formuleres et overordnet tema for debatten, må det således blive velfærdsstatslig regulering versus den private ejendomsret.

De lovforslag, der indgår i det følgende, handler om landbrugsejendomme, bymæssige bebyggelser og naturfredning. De mange lovforslag blev behandlet i tre adskilte debatter ved hver behandling i Folketinget.²

Statsminister J.O. Krag begrundede forslagene med, at udviklingen de senere år med industrialisering, byudvikling, den voksende efterspørgsel efter parcelhuse, sommerhuse og rekreative områder fik efterspørgslen efter jord til at stige, og at det derfor var nødvendigt med en „planlæggende jordpolitik“ og en styrkelse af det offentliges planlægningsbeføjelser.³ Det kan ikke undre, at regeringspartneren Det Radikale Venstre lå på linje hermed, idet den liberalistiske ballast dog bød partiet at understrege, at der ikke skulle gås længere end nødvendigt. SF støttede ligeledes regeringens bestræbelser på at forbedre den offentlige planlægning.

Det overordnede sigte blev kritiseret af Peter Larsen (V). Han mente, at behovet for lovgivningen var forsvundet med den skibbrudne tilslutning til EF, og når regeringen alligevel holdt fast i dem, skulle det ses i lyset af et ønske om at ændre samfundsstrukturen, så

det offentlige, stat og kommune, får afgørende indflydelse på vigtige spørgsmål, man kan vel næsten sige får hals og håndsret på de mest fundamentale områder i dansk lovgivning, nemlig med hensyn til erhvervs- og miljølovgivningen over den danske jord.⁴

Venstre fandt det endvidere besynderligt, at det på den ene side blev lettere for udlændinge at købe jord i Danmark end fx Vesttyskland, mens der på den anden side skulle foretages større indgreb i rådighedsretten end andre steder.

Heller ikke H.C. Toft (KF) var begejstret, idet han mente, at lovforslagene var udtryk for en socialistisk tankegang, hvor

staten kommer foran og først, når det drejer sig om erhvervelse af jord, når det drejer sig om at tage penge fra folk, så befolkningens mulighed for initiativ og virkelyst bremses mest muligt, så det mere og mere bliver staten, der kan dirigere erhvervelsen af jord og køb og salg af fast ejendom.

Der var, kort sagt, tale om et vidtgående indgreb over for „fornuftige borgeres dispositionsmuligheder“.⁵ I forlængelse heraf pegede Mose Hansen (U) på, at lovene ville skabe en „meget stor, voksende administration med blanketskriveri“.⁶

Flere af debatdeltagerne – stærkest Axel Kristensen (V) og Ib Rimstad (U) – kritiserede, at lovforslagene indeholdt betydelige bemyndigelser især til boligministeren, hvilket efter deres mening var uheldigt. Rimstad talte endda om et ministerielt diktatur.⁷ Kritikken af bemyndigelseslovgivningen er en af gengangerne, og som omtalt i kapitel 1, „Statens regulerende hånd, 1900–1999“, knytter der sig demokratiske problemer hertil, idet lovens konkrete indhold lægges uden for Folketinget. Problemet skal dog ikke overdri- ves. Minister og regering udskiftes med jævne mellemrum, og man kan ikke slutte fra, at ministeren udfylder loven, til, at der slet og ret sker en centralise- ring. Men argumentet er anvendeligt (og legitimt, naturligvis), når det gæl- der om at udtrykke og forstærke en kritik af et lovforslag. Således også i dette tilfælde. Boligminister Carl P. Jensen anførte fx, at Axel Kristensen selv hav- de stillet et lovforslag med en vidtgående bemyndigelse til boligministeren.⁸

Med hensyn til forkøbsretten pointerede Friedrich W. Teichert (S), at for- købsretten skulle anvendes, når det var af betydning for det offentlige at råde over visse områder. „Disse formål er så vidtspændende og spændende“, sag- de han og kunne ikke forestille sig, at nogen landmand kunne finde på at modsætte sig loven.⁹ Det var der imidlertid andre, der kunne.

Landbruget var, mente Peter Larsen (V), inde i en alvorlig situation, hvil- ket medførte, at resten af samfundet måtte yde erhvervet støtte. Derfor måtte lovgiverne være interesseret i at støtte „en naturlig strukturudvikling“. Jord- lovene ville, hvis de blev vedtaget, virke modsat, nemlig hæmme udvikling- en. Larsen bruger således en logik, som han præsenterer som uomgængelig

og indiskutabel, til at tage afstand fra de fremlagte forslag. „Tidens krav“ kunne kun indløses på én måde. Rationalisering og stordrift var Venstres kodeord – hvilket tiden gav ham ret i, hvis man ser det fra producentens synspunkt.

(...) hvorfor skal man i 175-året for stavnsbåndets ophævelse gennemføre nye restriktioner for dansk landbrug i en tid, hvor man spejder efter smidige regler at tilpasse sig efter? (...) Hvis man ønsker vor medvirken, må lovforslaget ændres totalt, således at de snærende bånd fjernes igen.

Han afviste yderligere, at der skulle skabes et „kunstigt prisniveau“ for landbrugsejendomme.

Det rimelige må da være, at man søger at føre en landbrugspolitik, der gør det muligt for landbrugene at give den afkastning, der får landbrugserhvervet til at følge det almindelige prisniveau.¹⁰

Larsen havde sandsynligvis kun jordlovgivningen i tankerne og ikke de hastigt voksende støtteordninger til landbruget. Han var dog langt fra ene om at betragte jordlovene isoleret fra anden lovgivning; det var tilfældet hele salen rundt.

Venstres anden ordfører, Niels Eriksen, lagde vægt på, at den offentlige forkøbsret ville skabe en betydelig usikkerhed for handlen med landbrugsjord. Endelig fastslog partiets tredje ordfører, at en regulering ville medføre store ulemper for grundejerne, mens kommunernes fordel var uoverskuelig.

H.C. Toft (KF) kritiserede skarpt borgernes mulighed for at få erstatning, i tilfælde af at det offentlige gjorde brug af forkøbsretten eller eksproprierede. Partifællen Niels Ravn gik videre:

Det konservative folkeparti finder en sådan behandling af landets borgere hinsides al velanstændighed; vi finder tillige, at man ved at gennemføre love, der muliggør noget sådant i praksis, tilsidesætter selve ejendomsrets-begrebet. Man går så vidt, at det for os er et spørgsmål, om ikke grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed er overtrådt (...) Dette [arv eller handel inden for slægt] er den sidste skanse for ejendomsretten til fast ejendom her i landet; men hvor længe vil den kunne holde med den appetit, som de to lovforslag giver udtryk for at den nuværende regering har, når spørgsmålet angår det offentliges overtagelse af fast ejendom?

Når staten kunne forpligte borgere til at afstå ejendom „til en pris, som de ikke har ønsket, på vilkår, som de ikke har villet acceptere“, så var ejendomsretten i fare, der var indledt et „attentat“ på selve ejendomsbegrebet.¹¹ For

de Konservative var det således afgørende, at den private ejendomsret ikke led overlast, når det offentlige definerede rammerne for den fremtidige udvikling. Partiet foreslog i stedet, at forholdet byggede på frivillighed, hvilket dog næppe ville have den store fremtid for sig, idet frivillighed vel pr. definition udelukker planlægning.

Ligesom Peter Larsen havde den radikale Jacob Kirkegaard blik for tidens krav, men han læste dem diametralt modsat af Larsen. Han konstaterede nemlig, at det ikke kunne undgås, at der skete visse indskrænkninger i visse medborgeres rådighed over deres aktiver. Han henviste blandt andet til det voksende transportbehov, men understregede også, at stat/samfund-individforholdet kunne ses på en ganske anden måde end den, Venstre og Konservative fokuserede på. Kirkegaard fandt det urimeligt, at private jordejere kunne indkassere milliongevinster blot ved at vente på byudviklingen. Her var han enig med statsministeren, der kaldte jordlovene for en „social retfærdighedshandling“, som i forhold til beskatningen skulle ligestille stigningen i grundværdi med anden indtægt. Endelig fandt han det absurd at påstå, at jordlovene ville skabe ufrihed som under stavnsbåndet. „Det tyndeste argument, jeg har hørt i mange år“, kaldte han det. Det skyldtes sikkert, at han vidste, hvad stavnsbåndet handlede om.¹²

Morten Lange (SF) vinklede forslagene som

meget milde socialistiske foranstaltninger. Jeg vil gerne have disse to ting kædet sammen, for det er noget, man meget hyppigt træffer, at skal man virkelig gardere nationale rimelige og fornuftige interesser, bliver man nødt til at tage skridt med socialistisk præg.

Hvilke skridt der var smårøde, uddyber Lange ikke, men det er selvfølgelig interessant i sig selv, at en fornuftig repræsentation af almenvellet er lig med foranstaltninger med socialistisk tendens. Sammenholdt med Langes udtalelse om, at det ikke er

så forfærdeligt stort et område, hvor staten herefter ikke kan gøre sin forfølsret gældende med henblik på en senere fordeling af jord. Jeg er meget tilfreds med denne omfattende formulering af lovens rammer; den er rigtig, og den giver mulighed for at nå resultater af en rimelig kvalitet,¹³

ja, så må jordlovene have været noget af et socialistisk gennembrud, ganske som Venstre og Konservative påstod, så de to partier har uden tvivl været sjældent begejstret for Langes indlæg.

Det tredje medlem, der havde fat i „tidens krav“, var Mose Hansen (U), der nok kunne se nogle tendenser i tiden, men som alligevel mente, at vi ikke kendte til fremtiden. Der var derfor ingen grund til at gribe regulerende ind; friheden var den eneste og den bedste ramme for den „frie og naturlige“ tilpasning af landbruget til den ukendte fremtid. Eksperimenter som dem, regeringen foreslog, kunne føre til „ufrihed, statsforpagtere og fæstere“.

Lovforslaget om regulering af bymæssig bebyggelse gav i visse tilfælde adgang til ekspropriation. Den socialdemokratiske ordfører Ove Hansen erkendte, at der var tale om indgreb i den private ejendomsret – det lå i sagen – men, at det ikke var hensigten

at genere den pågældende ejer, ingenlunde. Han vil jo også efter de gældende regler få erstatning (...) Det er et spørgsmål, om han ikke misbruger ejendomsretten netop ved at forhindre en helhedsløsning. (...) det må være en forudsætning, at det [respekten for den private ejendomsret] ikke bliver på bekostning af de omkringboendes rettigheder eller helhedens interesser.¹⁴

Det en udfordrende tanke, at den enkelte borgers forsvaret af sin ejendom og ejendomsret er misbrug af retten. Det lyder nærmest som en *Catch 22*-påstand, i hvert fald er der tale om en (spids)formulering, der tager udgangspunkt i almenvellet snarere end i den private ejendomsret.

Venstre havde stemt for de tidligere planlove og dermed erkendt, at der var behov for en vis regulering for at holde styr på byudviklingen. Men udelt tilfreds var partiet ikke, blandt andet fordi reguleringen ikke havde løst den opgave at fordele befolkningen bedre. Axel Kristensen fandt forslaget om ekspropriation urimeligt, fordi det ikke var rigtigt, som Ove Hansen påstod, at den enkelte kunne hindre udviklingen. Erstatningen måtte forbedres, idet det ville være „blodig uret“, hvis de eksisterende erstatningsregler fik lov at stå alene. Kristensen frygtede, at den enkelte ville føle sig fuldkommen retsløs. Han karakteriserede derfor ligeledes lovforslaget som diktatorisk. Rimstad supplerede med at forudse, at boligministeren på det nærmeste ville blive „byggegrundsdiktator“. ¹⁵ Justitsminister Hans Hækkerup greb korrigerende ind i debatten ved at understrege, at reguleringen bestod i en indskrænkning af rådighedsretten, der ikke var af ekspropriativ karakter, ¹⁶ hvilket fik den konservative Gottschalck-Hansen på banen med følgende refleksion:

(...) skal man nu ikke være forsigtig [med ejendomsbegrebet]? Har vi ikke set, hvorledes i en stat – hvad enten det er et demokrati, hvor der er

et flertalsdiktatur, det kunne der jo være, eller som i sin tid i det nazistiske Tyskland, eller, som man oplever det, i øjeblikket i den kommunistiske Sovjetunion – statsmagten søger at fastsætte, hvad ejendomsbegreb og ejendomsret er? Skal det være noget, som en regering eller som magthaverne kan ændre, alt som det nu passer ind i krammet?¹⁷

Svaret gav måske sig selv, idet justitsministeren blot henviste til, at den første byreguleringslov med vidtgående generelle rådighedsindskrænkninger uden erstatning var vedtaget af en borgerlig regering i 1928.

Den uafhængige Iver Poulsen analyserede ligeledes regeringens forståelse af den private ejendomsret. Han omtalte Julius Bomholt (S) som en reformivrig kulturminister, „for hvem den private ejendomsret er noget samfundsfjendsk, medens statseje og statsdirigering synes at være noget af det mest lykkebringende“. Lovforslaget om naturfredning indebar således en udhuling af ejendoms- og dispositionsretten, ligesom det gav en „uhyre vidtgående“ bemyndigelse til ministeren.¹⁸

På baggrund af ordvekslingen om ejendomsbegrebet lød det mindre sexet, når Helge Larsen (RV) og Arne Larsen (SF) plæderede for en samlet planlægning, erhvervsmæssig, trafikmæssig, bymæssig, af de grønne og rekreative områder osv. Men pointen var, at befolkningen skulle have gode muligheder for at nyde de grønne skove og de hvide strande uden at være hegnet ude af en omsiggribende planløshed. Eller sagt på en anden måde af Arne Larsen: „ (...) vi skal alle have mulighed for at være her, have muligheder for en så fri udfoldelse som overhovedet muligt“. ¹⁹ Ikke direkte ressourceskabelse som i tilfældet med socialpolitikken, men regulering for at give den enkelte borger plads til fritidsforhold – hvilket også er en slags resourceskabelse.

FOLKEAFSTEMNINGEN UDSKRIVES

Lovforslagenes videre vej gennem Folketinget og de yderligere ord – rosende som knubbende – der blev dem til del, skal ikke forfølges her. De principielle synspunkter var trukket klart op ved førstebehandlingerne. Da det imidlertid er sjældent, at argumentationen omkring et lovforslag skifter 180 grader, kan det være interessant kort at redegøre for argumentationen omkring udskrivelsen af folkeafstemningen om fire af lovforslagene.

Fronterne var trukket op på den måde, at regeringen hævdede, at lovforslagene indeholdt en „rådighedsbegrænsning“, som ikke kunne sammenlig-

nes med ekspropriation og derfor ikke berettigede til erstatning. Venstre og Konservative argumenterede for, at der var tale om ekspropriation, hvorfor der skulle udbetales erstatning til de berørte lodsejere. Da de to partier aftenen før tredjebehandlingens besluttede at kræve fire af forslagene sendt til folkeafstemning, måtte argumentationen ændres, fordi ekspropriationslove ikke kan sendes til folkeafstemning.

Regeringspartierne var ikke sene til at tage den nye udvikling som udtryk for, at oppositionen åbent erkendte, at den havde taget fejl. Det ville Venstre og Konservative nu ikke „erkende“. Set med deres øjne bestod øvelsen i, at der i praksis var tale om ekspropriationslove, men at lovene teoretisk set ikke kunne karakteriseres som sådan, og at det i sidste ende var regeringen (dvs. Justitsministeriets lovkontor), som besluttede, om en lov var det ene eller det andet. Argumentationen var en svær balancegang, hvilket et kort replikskifte mellem justitsminister Hans Hækkerup og den konservative Poul Sørensen viser. Hen imod slutningen af debatten faldt følgende ord i justitsministerens afsluttende bemærkninger:

Jeg har spurgt: kan man gøre det [sende lovforslagene til folkeafstemning], tør man gøre det, samtidig med at man hævder, at disse love indeholder ekspropriation? Tør man gøre det? (*Poul Sørensen m.fl.*: Hvad skal man ellers gøre?). Hvad man ellers skal gøre? Man skal åbent erkende, at dette ikke er ekspropriation (...).²⁰

Den anden del af Venstres og Konservatives argumentation var mere ligetil. De henviste til den mulighed, grundloven indeholdt for at sende et lovforslag ud til folkeafstemning.²¹

Som nævnt indledningsvis vendte et klart flertal af vælgerne tommelfingeren nedad. De købte øjensynlig oppositionens påstand om, at lovforslagene gav mulighed for ekspropriation og godtog dermed det ret entydige billede af et modsætningsforhold mellem det offentlige og individet, af det offentlige som en størrelse, der beslaglagde privat ejendom – ekspropriation uden erstatning – som en instans, der ikke tog hensyn til individet. Omvendt lykkedes regeringspartierne mindre godt med at overbevise vælgerne om, at staten repræsenterede almenvellet, og at den enkelte borger havde mere eller mindre sammenfaldende interesser med samfundet.

Til sidst: Det kaster et lidt andet lys over debatten i 1963, at RKV-regeringen fem-seks år senere gennemførte en lovgivning, som de tidligere så furjöst havde bekæmpet. Uden at gå ind i en nærmere diskussion heraf, kan

man pege på tre mulige forklaringer: Tiden og den politiske dagsorden var blevet en anden, oppositionen havde fået et regeringsansvar, eller debatten i 1963 var primært taktisk bestemt, hvor principielle argumenter blev tilpasset i forhold til den aktuelle situations taktiske muligheder.

PLANLÆGNING I 1959, 1949 OG 1925

Flere gange i debatten blev der henvist til den tidligere lovgivning. Lad mig derfor kort redegøre for, i hvilken grad jordlovsdebatten var enestående, eller om den skal ses som kulminationen på en stadig mere nærværende modsætning mellem statens politisk fastlagte forpligtelser og individets rettigheder, en kulmination, der i så tilfælde skulle være blevet udløst af accelerationen af velfærdsstatens opbygning.

Debatten i 1959 var ultrakort og bekræftede blot en fuld enighed om, at den nævnte 1949-lov havde virket tilfredsstillende, og at der kun var behov for mindre ændringer.²² Ti år tidligere var både Axel Kristensen (V) og Knud Thestrup (KF) ganske enige i, at udviklingen krævede, at der skete en regulering af byernes vækst. Sidstnævnte gav klare udtryk for „selve det princip, at det offentlige må have hånd i hanke med byernes udvikling“ – men at han dog fandt bestemmelserne om ekspropriation vel vidtgående. Kristensen omtalte ikke ekspropriationen, men mente, at der var for vidtgående bemyndigelser til ministeren.²³ Der blev dog ikke syet bukser af det skind, og i det hele taget var tonen yderst fordragelig. Kort sagt, hverken i 1949 eller i 1959 var der konfrontationer, som kan tolkes som opspil til eller forløber for bråvallaslaget i 1963.

Går vi tilbage til begyndelsen, til indførelsen den første byplan i 1925, er der heller ikke mange ridser i enigheden. Venstres ordfører i Landstinget, Johannes Jensen, sagde:

Hidtil har den, der ejer en grund, haft ret til at bygge på den, som han vil-le (...) Det er ved dette forhold, det foreliggende forslag rokker (...) et indgreb i den rådighed, som grundejerne nu har over deres grunde.²⁴

Citatet ville have gjort sig 39 år senere! Den konservative J. Christmas Møller ønskede en planhorisont på 25 år, mens socialdemokraten H.P. Jensen pegede på de samfundsmæssige hensyn, „og disse hensyn må nu en gang tages“.²⁵ I Folketinget udtrykte J.C. Jensen-Broby (V) tilfredshed med, „at man nu kan forlange ekspropriation efter bestemmelserne i loven for dele af

en ejendom, som kommer ind under byplanloven“. Holger Ibsen (KF) mente, at loven ville gribe stærkt ind i den personlige frihed, men yppede ikke kiv i den anledning – men ønskede blot forslaget sendt i udvalg.²⁶

Jordlovsdebattens forløb kan således ikke forklares med en stigende utilfredshed med fysisk planlægning eller andre reguleringer af jorden og naturen. I den forstand var den enestående. Derfor må andre situationsbestemte forhold have gjort sig gældende.

A F R U N D I N G

Spørgsmålet er, hvorfor jordlovsdebatten blev den konfrontation, den blev? Hvorfor var det ikke i 1925 eller i 1949 eller i 1959, at våbnene lynede? Noget af svaret er at finde i den politiske taktik. De borgerlige partier øjnede muligvis en chance for at revanchere sig efter regeringens succesfuldt gennemførte helhedsløsning²⁷ tidligere på året. Helhedsløsningen blev gennemført lige efter bogen, om end den tillige udstillede en sprække i Det Radikale Venstre. Taktikken får imidlertid lov at hvile her til fordel for nogle mere overordnede og generelle træk.

Først og fremmest er det iøjnefaldende, at modstillingen mellem statens forpligtelse som repræsentant for almenvellet og de personlige og private rettigheder kun optræder sporadisk i 1925. I endnu mindre grad formuleres forholdet som en modsætning i 1948–1949. Almenvellet eller samfundshensynet bliver overordnet set brugt på en måde, der angiver, at lovgivningen er til gavn og glæde for samfundet og den enkelte. Samfundet såvel som den enkelte borger har brug for en styret udvikling, en infrastruktur, for netværk (fx kloakering).

Forskellen mellem debatten i 1963 og de tidligere debatter (hvor 1959-debatten kun taler i kraft af sin tavshed) antyder, at argumentationen med udgangspunkt i individet begynder at *tage form*, mens formuleringen af de samfundsmæssige interesser, almenvellet, er blevet mere amorf. Staten påtager sig flere og flere forpligtelser, påtager sig mere og mere ansvar over for samfundet og individet, men denne udbredelse af staten er både uklar og diffus. Eller sagt på en anden måde: I og med at individet tager form, frisættes det fra almenvellet. Almenvellet bliver på én gang mere omfattende og mindre alment.

Det er klart, at regeringspartierne i 1963 mere eller mindre helhjertet ønskede et større offentligt engagement på en lang række samfundsområder.

For begge partier – Socialdemokratiet og de Radikale – var det vigtigt, at øget planlægning af samfundet indgik i opbygningen af velfærdsstaten. Planlægning skulle i denne forbindelse forstås som, at staten fik nogle redskaber til at prioritere udviklingen med og dermed bidrage til en relativt rolig og afbalanceret udvikling samt til, at kriser og problemer blev undgået. Det udsprang af velfærdsstatens to overordnede målsætninger, øget vækst og øget lighed.

Jordlovsforslagene skal ses i lyset heraf. Regeringen mente ikke, det samfundsmæssigt set var rationelt, at byerne voksede på grundlag af den eksisterende styring, at uproduktiv spekulation fik lov at florere osv. Mens velfærdsstaten i 1963 var en arkitektur, der var ved at tage form, så var indgrebene i den private ejendomsret derimod konkrete og til at tage og føle på. Almenvellet fremstod diffust, den individuelle rettighed var konkret og præcis. Dvs. almenvellet som argument havde fået mindre vægt med tiden i forhold til individets rettigheder.

De borgerlige partier tog et opgør på en sag, hvor de samfundsmæssige interesser var uklare, og uanset om jordlovene var til fordel for nogle vælgere, så var det åbenlyst, at der var vælgere, der ikke var til fordel for. Og vælgere kunne konkret forestille sig, hvad det ville sige at miste råderetten over et stykke af eller hele ejendommen.

Det vil uden tvivl være at gå for langt at kalde jordlovsdebatten en debat om velfærdsstaten. Men det var et led i en debat om, hvordan velfærdsstaten skulle indrettes, om forholdet mellem det statslige/samfundsmæssige ansvar og ret over for det individuelle/personlige ansvar og ret. Skulle politikerne regulere, hvor der var eller kunne opstå problemer? I foråret 1963 så modsætningen enkel ud, men andre sager har vist og viser, at så enkel var virkeligheden ikke. Langtfra.

NOTER

- 1 Nissen 1991 s. 299 ff.
- 2 Der var tale om 1) forslag til lov om erhvervelse af landbrugsejendomme, til ændringer i lov om landbrugsejendomme, til ændringer i lov om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m.m. (statshusmandsloven), til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb; 2) forslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser, til ændringer i lov om byplaner, til lov om regionsplaner; 3) forslag til lov om ændringer i lov om naturfredning (der blev behandlet sammen med et forslag fra SF om samme emne).
- 3 FT 1962-1963 sp. 3690 ff.
- 4 Sst. sp. 3621 ff.
- 5 Sst. sp. 3637 ff.
- 6 Sst. sp. 3688.
- 7 Sst. sp. 3779.
- 8 Sst. sp. 3784; jf. sp. 3629.
- 9 FT 1962-1963 sp. 3613 ff.
- 10 Sst. sp. 3628 ff. og sp. 3719.
- 11 Sst. sp. 3649 ff. og sp. 3728.
- 12 Sst. sp. 3655 ff. og 3691 f.
- 13 Sst. sp. 3667 ff.
- 14 Sst. sp. 3740 ff.
- 15 Sst. sp. 3752 f. og sp. 3779.
- 16 Dette diskuteres i kapitel 8.
- 17 Sst. sp. 3793.
- 18 Sst. sp. 3815 f.
- 19 Jf. fx sst. sp. 3763 og 3772. Citatet er fra sp. 3776.
- 20 Sst. sp. 6278.
- 21 Sst. fx sp. 6227 og 6238.
- 22 FT 1958-1959 sp. 2513 ff.
- 23 FT 1948-1949 sp. 3597 ff.; citatet findes i sp. 3560.
- 24 LT 1924-1925 sp. 229.
- 25 Sst. sp. 235.
- 26 FT 1924-1925 sp. 7300.
- 27 Helhedsløsningen var en indkomstpolitisk lovgivning, der blev gennemført i 1963.

PLANLÆGNING FOR MILJØ

I 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne blev stadig flere områder inddraget under den statslige regulering. Forureningsbekæmpelsen og miljøpolitikken var nok det mest påtrængende. Den første miljølov blev vedtaget i 1973 efter et længere forarbejde. Der var enighed om nødvendigheden af at regulere området, men der var selvfølgelig uenighed om, hvordan det skulle gøres. Miljøloven indeholdt i højere grad end andre love bemyndigelser til ministeren. Rammelovgivning med efterfølgende udstedelse af bekendtgørelser kan have sine fordele i form af fleksibilitet, effektivitet mv., men kan også svække Folketinget over for den udøvende magt (jf. bl.a. kapitel 2). Denne mulighed for, at den konstant foranderlige balance mellem staten og borgeren risikerer at tippe til fordel for en overdreven indsnævring af borgerens frihed og bevægelsesmuligheder. Debatten herom er gennemgående i dette kapitel.

Miljø er et af de nye politiske områder. Hvordan man regulerer det fysiske miljø er en sammensat problemstilling. Her er den gjort simplere ved udelukkende at inddrage de politiske overvejelser, der griber ind i almindelige menneskers hverdag. Jeg ser således bort fra den erhvervsmæssige miljøpolitik, fordi den involverer problemstillinger, som er langt mere omfattende end reguleringen af individets miljø. Fælles er dog spørgsmålet: Er det statens opgave at varetage en vanskelig definerbar størrelse som almenvellets langsigtede interesser i et godt miljø?

Det er vanskeligt at forestille sig miljøpolitik, uden at der tænkes i planlægningsbaner. Planlægning indebærer en relativt klar målsætning og et beslutningsgrundlag for, hvordan man kommer fra den aktuelle til den ønskede situation. Dermed involverer processen både en styring og prioritering, dvs. en forståelse for, hvilke midler der på forskellige tidspunkter kan tages i brug, og kontrol med, at individet, virksomheden eller samfundet er på rette vej, samt – hvis det ikke er tilfældet – sanktioner over for lovovertræderne. Planlægning medfører kort sagt øget styring og øget kontrol. Planlægning bliver sjældent genstand for en overordnet diskussion i Folke-

tinget. I et af de få tilfælde, hvor der oplagt ville have været mulighed for at føre en generaldebat om planlægning, nemlig i forbindelse med præsentationen i marts 1971 af *Perspektivplanlægning 1970-1985*, var det skuffende få indlæg, der hævdede sig over de konkrete politikområder. Det skyldtes formentlig, at ingen af ordførerne så andet end Utopias skygger aftegne sig i de fremlagte fremskrivninger af væksten i den offentlige sektor.¹

Et andet og nyere eksempel på, at politikerne missede en god chance for en overordnet debat, var i forbindelse med, at den borgerlige regering og Socialdemokratiet i 1990 fremlagde hver sin plan, henholdsvis *Planen – ny vækst og fremgang* og *Gang i goerne*. Statsminister Poul Schlüter kaldte den første for *Århundredets Plan*, men trods store ord fra begge parter druknede de gode initiativer og visionære forslag i taktiske overvejelser og konkrete uenigheder.² Det er med andre ord ikke i folketingsalen, de løfterige debatter føres, hvilket ikke skal overskygge, at visionerne er med i salen, blot understrege, at de har svært ved at komme i forreste række i forhandlingerne.

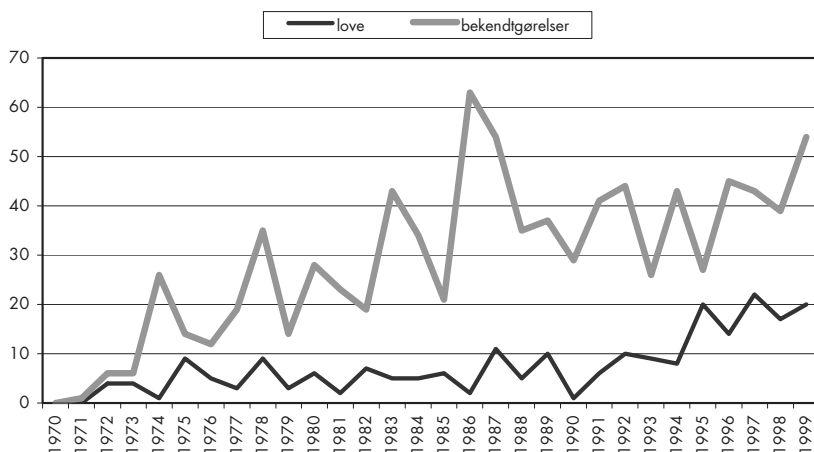
Interessen for forureningsproblemer og forureningens konsekvenser voksede så småt frem i 1960'erne. Fx tog dagbladene *Information* og *Ekstra-Bladet* initiativ til en underskriftindsamling, som resulterede i 45.000 underskrifter, der indeholdt en opfordring til regering og Folketing om at gøre noget for at forhindre forureningen af natur og hav.

I slutningen af 1960'erne dukkede de første miljøbevægelser op i Danmark inspireret af lignende bevægelser i USA og Sverige. FN gennemførte ligeledes en række klimakonferencer om forurening. Den øgede opmærksomhed på forureningen var baggrunden for, at Folketinget i 1969 nedsatte et forureningsråd. To år senere blev den første minister for forureningsbekæmpelse, Jens Kampmann (S), udnævnt. I 1973 fik han titel af miljøminister, og samme år fik han vedtaget den første miljøbeskyttelseslov. Loven var udformet som en rammelov, hvor hovedansvaret for tilsyn og overholdelse af kravene blev placeret lokalt.

Lovens formålsparagraf fastslog, at de miljømæssige interesser skulle afvejes mod de økonomiske. Dette afvejningsprincip blev genstand for megen diskussion i miljøbevægelserne i de kommende år, fordi paragraffen i praksis gav mulighed for, at der blev taget mere hensyn til økonomien end til miljøet. Baggrunden for princippet var, at både industriens interesseorganisationer og fagbevægelsen var bekymrede for, at hensynet til miljøet skulle gå ud over væksten og beskæftigelsen. I dag kaldes den slags øvelser miljøvurde-

FIGUR 8.1.

Miljøministeriet. Love og bekendtgørelser, 1970-1999



Kilde: Folketingets Årbog og Registre, 1970-1999.

Der udstedes forholdsvis mange nye bekendtgørelser hvert år på miljøområdet, hvilket blandt andet afspejler betydningen af bemyndigelseslove.

ring, og afvejning har skiftet navn til samfundsøkonomiske hensyn. Afvejningsprincippet ændrede dog ikke ved, at lovforslaget markerede et politisk skifte fra at feje op efter skete skader til en mere langsigtet forbedrings- og forebyggelsesindsats.

Med hensyn til grænseværdier og normer for forureningen fastlagde Folketinget rammerne, mens udfyldningen af lovens rammer blev delegeret til Miljøstyrelsen og kommunerne. Fordelen ved, at mange afgørelser var lagt ud til lokal afgørelse, var, at det kunne fremme det lokale engagement i miljøspørgsmål. Ulempen var, at der var en risiko for, at håndhævelsen og tilsynet med overholdelsen af miljøreglerne ikke blev effektive nok.

DEBATTEN

Lovforslaget blev fremsat første gang i maj 1972. At lovforslaget blev fremsat så tæt på tingets sommerferie signalerede entydigt, at det var tænkt som et diskussionsoplæg, og at den reelle forhandling ville finde sted på et andet tidspunkt. Førstebehandlingen var således i endnu højere grad end ellers en markering af synspunkter.

Generelt var velvilligheden stor. Der var dog nogle knaster i forslaget, som

næsten alle ordførere i vekslende grader problematiserede. Det drejede sig navnlig om lovens mange bemyndigelser til ministeren og i mindre grad om princippet, at forurenere skal betale for oprydningen.

Som det er fremgået i andre kapitler, hænger holdningen til bemyndigelseslovgivningen uden tvivl sammen med, om man tilhører et regeringsparti eller er i opposition. Således fremstår det også i forbindelse med miljølovgivningen, hvor antallet af bemyndigelser steg betydeligt i løbet af arbejdet med lovforslaget.³

Mogens Camre (S) begrundede de mange bemyndigelser i lovforslaget med, at miljøforskningen bevægede sig hurtigt, og at der derfor løbende ville blive behov for regulering.

Det kan ikke være rigtigt, at Folketinget detalje for detalje skal lovgive herom. Det vil være uforsvarligt med så tung en procedure, og der er på hele feltet forurening nok så meget behov for et helhedssyn.⁴

Camre understregede, at særlig indgribende og omfattende foranstaltninger ville komme til at hvile på selvstændige love, ligesom bemyndigelserne jo ikke hindrede Folketinget i at tage initiativer. Bemyndigelserne blev således begrundet med ønsket om en hurtig, effektiv og rationel regulering.

Knud Bro (KF) stillede sig skeptisk over for, om det ville blive resultatet, ligesom han var betænkelig ved den megen magt, der kom til at ligge hos ministeren. En blankoveksel kaldte han bemyndigelserne. I stedet erklærede han sig som tilhænger af præcise retsregler, dvs. at der blev opstillet normer i stedet for, at man opererede med godkendelsesprincippet. Dertil ønskede han meget stærkt, at der blev oprettet uvildige ankeretter, som kunne sikre den nødvendige lighed for loven.⁵

Venstres Arne Christiansen var inde på nogle af de samme tanker og foreslog Folketingets placering i rammelovgivningen styrket med en årlig redegørelse fra ministerens side, som det var kendt fra det udenrigsministerielle område.

For Svend Haugaard (RV) var de mange bemyndigelser direkte anstødsstenen, der medførte, at partiet ikke kunne støtte lovforslaget.

Ministeren for forureningsbekæmpelse Jens Kampmann svarede på kritikken af bemyndigelserne med de samme argumenter, som Camre havde fremført. Dertil føjede han, at „statsmagten [er] nødt til at have en rimelig forhandlingsposition over for de virksomheder eller over for de forurenere, som det drejer sig om“. Der måtte, mente ministeren, være overensstem-

melse mellem problemets samfundsmæssige omfang og de instrumenter, der skulle bekæmpe problemet. Forureningen var et stort problem og krævede stærke instrumenter.⁶ Det var ikke just en imødekommelse af kritikken, og som nævnt var antallet af bemyndigelser større i det forslag, der blev fremsat i februar 1973.

Tænkepausen var blevet brugt til en omformulering af lovforslaget, der var blevet til efter mange og lange forhandlinger med de berørte parter, private såvel som offentlige. Eksempelvis var en af nyskabelserne et uafhængigt ankenævn, som de borgerlige partier havde ønsket. Forslaget var ikke blevet mindre omfattende. Miljøpolitik var kommet for at blive, og af ministerens fremlæggelsestale i januar 1973 fremgik det, at det offentlige var omdrejningspunktet for miljøindsatsen. Når Kampmann således til sidst i talen meddelte, at han overvejede, om kommunerne skulle pålægges at opføre rensningsanlæg, ja, så var det en retorisk meddelelse, en annoncering af en ny regulering.⁷

Camre (S) fulgte op med at slå fast, at forurening var blevet et politisk problem, hvilket indebar, at man måtte

indse den kritiske nødvendighed af at ændre vort samfunds udviklingsretning, at standse den ubetænksomme, sorgløse tro på den økonomiske væksts uendelige muligheder og at begynde den trælsomme udvikling af et samfund, der kan overleve (...).^{7a}

Hans Jørgen Lembourn (KF) var med på den idépolitiske debat om end i en anden retning end Camres. Lembourn var villig til at gå langt i samfundsplanlægningen, blandt andet i et forsøg på at sprede befolkningen i det ganske land. En „omfattende lokaliseringsplan for det danske samfund“ ville ideelt set være udgangspunktet for at løse forureningsproblemerne. På den anden side mente han, at miljøpolitikken skulle gøres attraktiv, dvs. man skulle undgå forbud og påbud, der kun ville vække modstand. I stedet så Lembourn gerne, at miljøpolitikken blev forenet med den frie markedsmekanisme, dvs. at der blev indført et afgiftssystem. Derfor var de Konservative heller ikke glade for bemyndigelserne, men signalerede også, at de kunne leve med dem, hvis miljøudvalget fik en central placering.⁸

Arne Christiansen (V) fremførte landbrugets tilbagevendende krav om erstatning, mens Haugaard (RV) igen fremførte sin kritik af bemyndigelserne, som han nu angav til at være over 50.⁹

Forureningsdiskussionen i begyndelsen af 1970'erne drejede sig primært om industrien. På den baggrund var det ikke underligt, at de Konservative interesserede sig særligt for princippet om, at forurenere skulle betale for oprydning. De var ikke uenige i princippet. Men de ønskede også at være realistiske, dvs. samfundet skulle give en hånd med ved implementeringen af miljøpolitikken. Dermed accepterede både Konservative og Venstre – som de tre andre partier i tinget – at det offentlige havde ansvaret for fastsættelsen af de miljøpolitiske mål og gennemførelsen af dem i praksis, herunder at det offentlige bidrog med en del af finansieringen af den allerede skete forurening. Der var forskellige motiver til, at det offentlige måtte påtage sig en del af det økonomiske ansvar. De to borgerlige partier var bekymrede for erhvervenes konkurrenceevne. Dertil kom, at ansvaret ikke altid ville kunne placeres, hvorfor det offentlige under ingen omstændigheder ville slippe for smerten.

Konklusionen på debatten om vedtagelsen af den første miljølov er således, at problemerne var af et omfang, som gjorde, at ingen af partierne protesterede eller vendte sig mod, at det var statens ansvar at regulere området, at planlægge for et bedre miljø. Der var forskellige opfattelser af, hvor langt det offentlige skulle gribe ind, men der var i sjælden grad ingen klare politiske skillelinjer i forhold til det statslige ansvar. Udtalt eller udtalt havde velfærdsstaten oven i alt det andet også fået ansvaret for, at borgerne, virksomhederne, kommunerne m.fl. opførte sig miljørigtigt, både af hensyn til nutiden og fremtiden.¹⁰

MILJØ OG REGULERING

Vi spoler tiden godt tyve år frem, til 1996, til et tidspunkt, hvor diskussionen om bæredygtig udvikling befinder sig mellem Rio-dokumentet *Agenda 21* (1991) og Kyoto-aftalen fra 1997. Miljøloven havde næsten 25 år på bagen og var naturligvis blevet suppleret med en række andre miljølove, som regulerer borgernes frihed under hensyn til samfundsmæssige interesser, herunder de kommende generationers velbefindende.

På det tidspunkt, i 1996, tog Venstre initiativ til en sjælden debat i Folketinget. Partiet rejser en forespørgselsdebat med ordlyden: „Hvad kan regeringen oplyse om foreneligheden mellem lovgivningen inden for blandt andet planlægnings- og miljøområdet og bestemmelserne i grundlovens §§ 72 og 73“. De to paragraffer omhandler to af de vigtigste frihedsrettigheder i grundloven, nemlig boligens og ejendomsrettens ukrænkelighed.

Der var lagt op til en overordnet debat, hvor det sædvanlige „partifnidder“ skulle lægges væk, hvor de konkrete saglige og taktiske uenigheder skulle holdes ude af debatten til fordel for en åben og seriøs debat om et uhyre centralt emne. Det blev understreget af, at den motiverede dagsorden blev fremsat af samtlige partier. I forlængelse heraf var der ingen forsøg på at „tørre“ ansvaret for reguleringens vækst på området af på andre partier.

Emnet var både bredere og smallere end teksten i forespørgslen. Bredere, fordi debatten til en vis grad kom til at handle om statslig regulering versus borgernes rettigheder og friheder generelt, og smallere, fordi den som forventeligt også indeholdt eksemplificeringer og konkretiseringer, som blev til små debatter i debatten. Og så var der naturligvis de medlemmer, der var ude af stand til at løfte blikket fra det sidste brev, de havde modtaget fra en vælger, som følte sig uretfærdigt behandlet af „systemet“. Det kan heller ikke undre, at debatten tabte pusten lidt, efter at de overordnede standpunkter og synspunkter var præsenteret. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det var en særegen debat.

Svend Erik Hovmand (V) begrundede forespørgslen klart – derfor et langt citat:

Sagen er nemlig, at der hver eneste dag fra det offentliges side foretages indgreb, som går ud over den ukrænkelighed, som i grundloven forbindes med ejendomsretten og adgangen til folks ejendom (...) Denne debat handler nemlig om, hvorvidt vi politikere selv mener, at det, der sker i øjeblikket, er i orden. Det er det efter min mening ikke. (...) den omtalte ukrænkelighed [er ændret] til ukendelighed. (...) med langt over 100 vedtagelser, der er undtagelser fra § 72, kan det offentlige praktisk taget vade ind over næsten ethvert dørttrin i private ejendomme uden dommerkendelse og med politiets hjælp, hvis det skulle være nødvendigt. (...) Sådan kan et retssamfund ikke behandle sine borgere.

På samme måde forholder det sig efterhånden også med ejendomsretten i § 73. Gennem et utal af reguleringer er dispositionsretten over vore grunde og vore ejendomme blevet beskåret mere og mere, uden at vi har fået en krone i erstatning. (...) Sådan kan et retssamfund ikke behandle sine borgere.

På den baggrund ønskede Venstre, at Folketinget satte et arbejde i gang med at beskrive problemets omfang og drage de nødvendige konsekvenser heraf.¹¹ Spørgsmålet var således, hvordan „ukrænkeligheden“ blev forsvaret, og hvordan borgerne blev sikret en rimelig kompensation, når samfundshensyn kunne godtgøre, at deres hegnspæle skulle flyttes.

Hovmands angivelse af de over 100 undtagelser fra § 72 henviser indirekte til et tidligere svar fra justitsministeren til Venstre. Ministeriet havde optalt 111 af den slags undtagelser.

Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S) svarede på forespørgslen med at medgive, at det var vigtigt at diskutere de politiske prioriteringer i forhold til balancen mellem den enkelte og fællesskabet. Han var således af den opfattelse, at grundloven „utvivlsomt“ gav lovgivningsmagten et vidt skøn, hvorfor der „ikke [er] grundlag for at antage, at den nuværende lovgivning, vi har vedtaget med et bredt flertal, skulle være i strid med grundloven“. ¹² Pointen var, at grundloven giver plads for undtagelser. Nyrup Rasmussen var overbevist om, at det var „en del af vores moderne samfundsstruktur, at der undertiden må foretages indgreb over for den enkelte af hensyn til de mange“. Det var selvfølgelig, at indgreb i ejendomsretten altid skulle overvejes grundigt, men Nyrup Rasmussen mente, at der „i dag“ var en god balance mellem „den enkeltes og fællesskabets interesser“, mellem „hensynet til almenvellet og til den private ejendomsret“. Også når det handlede om at beskytte naturen.

Under forhandlingen uddybede Birte Rønn Hornbech Venstres synspunkter. Hun ønskede en afregulering af Danmark, formentlig i forlængelse af indsatsen i 1980'erne. Rønn Hornbech fandt det nødvendigt som udgangspunkt at se på, „hvorfor det er gået, som det er gået“. Det kom hverken Rønn Hornbech eller andre af medlemmerne ind på. Rønn Hornbech nøjedes med at konstatere, at der var alt for mange reguleringer over for den enkelte borger, fordi samfundet var blevet mere kompliceret. Hvad der var nok så vigtigt var, at der ikke var sket en tilsvarende regulering af myndighedernes adfærd. Sagt på en anden måde betød det, at retssikkerheden ikke var „fulgt med“. Den manglende retssikkerhed var især et problem, „når det drejer sig om det, man kalder kontrol af den enkelte borger og erhvervsdrivende. Så hedder det nemlig kontrolvirksomhed, og så gælder retsplejeloven ikke“. Derfor var det vigtigt at få udarbejdet nogle procedureregler for de offentlige myndigheder, der ikke i forvejen havde beskrevet procedureregler i retsplejeloven. Rønn Hornbech ønskede således mere regulering af myndigheder og mindre af borgerne. ¹³ Dernæst diverterede Rønn Hornbech salen med et eventyr om kong Frederik VII, der kom på besøg i Danmark i 1996, og som blev forfærdet over den megen kontrol og regulering, som danskerne var underlagt, eksemplificeret med en af kernevælgerne, en bonde ved Roskilde.

Niels J. Langkilde (KF) forklarede, at

Konservatismen bygger på det enkelte menneskes frihed og ansvar og bevidstheden om, at vi udgør et fællesskab, hvor den gensidige afhængighed er ganske betydelig. Vi er, som vi plejer at sige, alle i samme båd. Det er en gammel konservativ tankegang. Vi sidder ikke i hver sin båd; vi er på mange måder i samme båd, og miljøproblemerne i de senere år har anskueliggjort det for dem, der har troet, at hver sad i sin egen lille robåd.

Langkilde understregede med andre ord, at der var behov for at løse problemerne på nationalt plan, og at der på miljø- og naturområdet var problemer med princippet om lighed for loven.¹⁴

SF'eren Jørn Jespersen koncentrerede sig om forholdet mellem retssikkerheden og miljølovgivningen og advarede imod at diskutere den ene side – retssikkerheden – løsrevet fra miljøpolitikken.¹⁵

Vibeke Peschardt (RV) gjorde sig til talskvinde for, at „naturen bør have lovfæstede rettigheder, vel at mærke lovfæstede rettigheder, som beskytter naturen ud fra de livsvilkår, som mennesket kræver“.¹⁶ Det var antagelig ensbetydende med et krav om en bæredygtig udvikling.

Debattens andet tema var spørgsmålet om erstatninger ved generel regulering. Pointen er, at generel regulering – fx krav om en uopdyrket bræmme på to meter ved vandløb – ikke udløser erstatning, mens en konkret ekspropriation udløser erstatning. Hovmand påpegede, at „gennem et utal af reguleringer er dispositionsretten over vore grunde og vore ejendomme blevet beskåret mere og mere, uden at vi har fået en krone i erstatning“. Statsminister Nyrup Rasmussen mente dog, at man måtte medtænke, at naturen skulle beskyttes, og at balancen mellem generel regulering og ekspropriation var „god“.¹⁷

Christian Mejdahl (V) stillede sagen op som en modsætning mellem samfundets og landmandens interesse, mens partifællen Hans Christian Schmidt rejste spørgsmålet, om statens indskrænkning af borgernes rådighed over deres ejendom mv. var i overensstemmelse med grundloven. Efter hans mening skulle § 73 forstås på den måde, at regulering i ejendomsretten kun skulle ske, når „det er strengt nødvendigt. Frivillige aftaler er langt at foretrække“. Definitionen af, hvornår noget er strengt nødvendigt, er næppe lige til. Schmidt gik derfor et skridt videre og foreslog, at staten i stedet for at regulere skulle motivere folk til at handle i samfundets interesse. Dvs. regulering på frivillighedens basis.

Som nævnt gik debatten ned i tempo, idet den dog sluttede med endnu et eventyr. Denne gang berettet af Nyrup Rasmussen, der lod Frederik VII og

bonden begejstres over den fornuftige lovgivning og fællesskabets store resultater. Og således fik både den ene og den anden en plads i historien.

MILJØ ELLER REGULERING?

Den nævnte motiverede dagsorden var en opfordring til regeringen om at fremlægge en redegørelse for udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse og for omfanget af erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet.¹⁸

Redegørelsen¹⁹ blev fulgt af en ny debat i Folketinget, hvor miljø og regulering tydeligere end tidligere blev stillet op som modsætninger. Debatten kan uden tvivl fortolkes ud fra et ønske hos Venstre om at øge landbrugets råderum i forhold til miljøkravene, men det rækker ikke ved, at der var en principiel debat om balancen mellem statslig regulering og individ.

Redegørelsen angav omfanget af love, hvor kravet om retskendelse som forudsætning for myndighedernes adgang til privat ejendom var suspenderet, til 111. Dernæst indeholdt den en juridisk diskussion samt en karakteristisk af udviklingen i forhold til forskellige love og reguleringstyper.

Ingen vendte sig imod, at man kan lovgive om miljøet, og at miljøreguleringen griber ind i ejendomsretten. Diskussionen gik dels på, i hvilket omfang det var acceptabelt, og dels – hvad der var vigtigere – hvilke retningslinjer der skulle lægges til grund for reguleringen: Om regulerende indgreb skal udløse erstatninger, eller om generelle indgreb retfærdiggør, at Folketinget kan og skal tage udgangspunkt i, at generel regulering ikke udløser erstatning. Når miljøet kom ind i billedet, skyldes det, at miljøpolitisk planlægning i vid udstrækning gør brug af erstatningsfri regulering.

For Martin Glerup, som var Socialdemokratiets miljøordfører, var den type lovgivning acceptabel. Uden den ville den danske natur have været „mindre varieret og smuk“, men der måtte naturligvis findes en afvejning sted mellem de forskellige interesser, herunder landbrugets.²⁰

Svend Erik Hovmand (V) var mindre tilfreds. Redegørelsen viste, at reglen om boligens ukrænkelighed med 111 undtagelser var ændret til det ukendelige.

Tiden er kommet til at vi trækker en streg i sandet. Dette er ikke et spørgsmål om, hvorvidt vi har overtrådt grundloven eller ej (...) Denne debat drejer sig om, hvorvidt vi politisk synes, at det er i orden, at vi fortsætter med at underminere ukrænkeligheden vedrørende ejendomsretten og adgangsretten.

Det syntes Venstre ikke, at det var.²¹

Birte Rønn Hornbech (V) fulgte op med et krav om, at de mange regler om adgang til private enemærker blev begrænset. Dernæst ønskede Rønn Hornbech, at alle myndigheder blev underlagt forskrifter svarende til politiets regler for dets kontrol med borgerne.

Flertallet her i Folketinget – og jeg tager mit eget parti med – har i årevis udhulet grundloven. Vi har vedtaget flere og flere love og reguleret borgernes færden i et helt urimeligt omfang, men vi har også indført et tilskudssamfund, som naturligvis fordrer kontrol, men retssikkerheden er ikke fulgt med.²²

Denne vinkel på debatten, hvor velfærdsstatens tilskud til en stor del af befolkningen, herunder landbrugerne, udgør en årsag til det debatterede problem, blev kun taget op af den konservative Niels Jørgen Langkilde (jf. nedenfor).

Som det tredje ønskede Rønn Hornbech en magtadskillelse inden for forvaltningen, så den samme myndighed ikke først vejledte borgeren, dernæst kontrollerede vedkommende for til sidst at efterforske eventuelle lovovertrædelser.

Endelig ønskede Rønn Hornbech

nye og mere indgående krav til udformning af lovforslag i de tilfælde, hvor det offentlige får myndighed over for borgerne. Vi mener, det bør være en selvfølge, at borgernes retssikkerhed gøres til genstand for indgående drøftelser i hvert eneste lovforslag, hvor det offentlige får ret til myndighedsudøvelse.²³

Den konservative Langkilde tog som nævnt tråden op fra Rønn Hornbechs kritik af velfærdsstaten og erklærede „Nu nok“.

(...) det må være slut nu. Der skal gøres op med det Tilskudsdanmark og det Tilskuds-EU, som er nogle af elementerne i de store mængder af kontrolforanstaltninger, der gør, at man må få adgang til den private sfære. (...) Det, der rider os som en mare – og det tror jeg gælder hele Folketinget – er, hvis vi kommer ind i et kontrolsamfund, et Big Brother-samfund, hvor alt skal kontrolleres, og hvor vi skal kontrolleres fra morgen til aften. (...) Vi vil have nogle love, der er logiske og rigtige, og som folk føler er rigtige og overholder – ikke fordi de bliver kontrolleret, men fordi de føler, de er rigtige. Det er sådan vi skal bygge vores samfund op. (...) Men det siger sig selv, at vi ikke kan leve i et samfund – og et sådant samfund findes heller ikke – hvor man ikke en gang imellem er nødt til at

løfte en dyne og en gang imellem er nødt til at lave nogle restriktioner, som rammer bredt.

Lov og orden i konservativ forstand betød ikke flest mulige love. Målet var, at

vi skal have selvbærende, frie og ansvarlige mennesker, der ikke behøver at være klienter i et væk på de offentlige kontorer, hos advokaterne eller hos miljømyndighederne – simpelt hen fordi de ikke behøver al den rådgivning og al den ståen med hatten i hånden, fordi vi laver lovene bedre og klarere herinde. Derfor må et vigtigt element være en forenkling af de eksisterende regler, så folk kan overskue dem.²⁴

Steen Gade stillede forholdet mellem borgerens og almenvellets eller samfundets interesser op på en anden måde.

Og jeg synes, der er noget i debatten, som i mit hoved kommer til at vende helt forkert, for det er blevet retten til, at man kan sidde derhjemme og (...) sige: Jeg kunne tjene nogle penge, hvis der blev dyrket korn på den eng her (...) og derfor skal jeg have erstatning for, at jeg lader være med at pløje den eng op, som jeg fik fra min far. Det er jo en forkrøblet tankegang. (...) Jeg tænker personlig helt modsat. Jeg tænker faktisk, at når landmænd i det her land lovligt får lov til at forurene grundvandet, fordi de sprøjter (...) så kunne det jo være, at det var mere rigtigt, at det var dem, der skulle betale erstatning. De tjener jo på og har profit af, at samfundet giver dem lov til at bruge disse midler. Det gør resten af samfundet også, så derfor stiller jeg ikke forslag om, at de skal betale erstatning.²⁵

Hvor de andre ordførere i vekslende omfang havde fokuseret på individet i forhold til samfundet, stillede Bent Hindrup Andersen (EL) tingene op med tyngden på almenvellet.

Ejendommens ukrænkelighed er anerkendt af samfundet og nedfældet i grundlovens § 73. Derfor må samfundet kunne regulere de beføjelser, ejeren har i sin råden over ejendommen, da hans gerninger og ikke mindst hans ugerninger kan få konsekvenser langt ud over matriklens skel. Undtagelsen er, når nogle få ejere rammes urimelig hårdt. Der kan erstatning gives.²⁶

Til gengæld radikaliserede Ole Donner (DF) individets rettigheder på bekostning af almenvellet.

Dansk Folkeparti er helt grundlæggende imod, at statsmagten kan gøre indgreb i den enkeltes rettigheder uden erstatning. Vi vil derfor arbejde

for, at ejere med fast ejendom, der oplever påtvunget indskrænkning i deres rådighedsret, skal have erstattet det tab, der påføres dem. Vi er endvidere af den opfattelse, at indskrænkninger i ejendomsrådigheden kun bør forekomme i undtagelsessituationer.²⁷

Taget bogstaveligt lignede Donners vision et tagselvbord opstillet af Tilskudsdanmark.

De principielle positioner blev trukket ganske klart op. Blandt de fleste medlemmer var der en opfattelse af, at balancen mellem grundlovens rettigheder og samfundets mulighed for at gribe ind i disse rettigheder er ømtålelig, og at denne balance løbende må overvejes. Uenigheden var imidlertid markant, når det kom til vurderingen af, om den aktuelle situation i midten af 1990'erne var ude af balance, eller om den holdt sig inden for det rimelige. Kort sagt, debatten afspejlede en opmærksomhed på problemet, som efter min vurdering var tydeligere end tidligere, men naturligvis også, at uenigheden om, hvor grænsen for reguleringen skal trækkes, er betydelig.

K O N K L U S I O N

Miljøområdet er et af de sidste områder, der er draget ind under velfærdsstatens regulerende hænder. Det adskiller sig fra de fleste andre politikområder ved at være begyndt med en omfattende bemyndigelseslovgivning, hvilket vil sige, at den detaljerede regulering blev overladt til ministeren og de lokale myndigheder. Det måtte give og giver stadig konflikter, idet ligheden over for loven – både når det gælder tilladelser og kontrol – i sidste ende bliver afhængig af ankemulighederne.

Om resultaterne levede op til de intentioner om decentralisering og fleksibilitet, der lå i den første miljølov, skal ikke diskuteres her. Det, der uden videre kan konstateres, er, at der ingen diskussion er om, hvorvidt området skal reguleres af staten og politikerne. Som nævnt var der forskellige opfattelser af, hvor stort et område, reguleringen skulle dække, hvilket yderligere ændres over tid: Flere og flere aspekter tages med. Reguleringen udvides med tiden, både med love og bekendtgørelser, og selv om niveauet er svagt faldende, er der er intet, der tyder på, at der sker afgørende forskydninger i forholdet mellem de to typer reguleringer.

Hvis man tager de optimistiske briller på, må det siges at være et sundhedstegn, at lovgivningsmagten tog hul på en overordnet debat om forholdet mellem regulering og borgernes rettigheder. Ønsket om deregulering

havde været højt på 1980'ernes dagsorden, men dengang var det i højere grad ud fra ønsket om at bremse væksten i den offentlige sektor eller ligefrem mindske den offentlige administration. I 1996 blev spørgsmålet i højere grad diskuteret som et principielt spørgsmål: individets grundlæggende rettigheder over for staten.

Man kan måske sige, at ønsket om en overordnet debat rensset for „partifnidder“ var for fremt i denne verden, men i en del af debatten lykkedes det rent faktisk at fokusere på det principielle. Men kan stat-individ-diskussionen føres uden, at de principielle synspunkter på velfærdsstaten, den offentlige sektor, samfundsmæssige hensyn osv. så at sige blander sig i debatten? Svaret er nej. Og sådan må det være.

Hvis man derimod tager de pessimistiske briller på, ja, så er billedet mere forstemmende. Det var trods alt og trods de gode intentioner kun de færreste af Folketingets medlemmer, der viste sig i stand til at løfte blikket over dagens hakkelse i rejsestalden og tage en diskussion af individets interesser, samfundsmæssige hensyn og statslig regulering. Tilsvarende forsøgte relativt få af ordførerne at præsentere synspunkter på den brede principielle debat, idet bestræbelserne under debatten om redegørelsen dog var mere synlige.

NOTER

- 1 Jf. FT sp. 4807 ff. og 5440 ff.
- 2 Jf. Rasmussen og Rüdiger 2003 s. 139 f.
- 3 Den radikale Svend Haugaard havde talt 27 bemyndigelser i det første lovforslag, jf. FT 1971-1972 sp. 6479.
- 4 FT 1971-1972 sp. 6455. Ministeriet havde stadig titel af at være Ministerium for Forureningsbekæmpelse, hvilket i daglig tale lidt uheldigt blev forkortet til Forureningsministeriet/-ministeren.
- 5 Sst. sp. 6466 ff.
- 6 Sst. Sp. 6491 og 6497.
- 7 FT 1972-1973 sp. 2856.
- 7a Sst. sp. 3905.
- 8 Sst. sp. 3905.

- 9 Sst. sp. 3919.
- 10 Samtidig med at miljøet fandt vej til den politiske dagsorden, tog energien den samme vej. Afstanden mellem reguleringen og det enkelte menneske blev et nøk mindre.
- 11 FT 1995-1996 s. 6755.
- 12 Sst. s. 6755 ff.
- 13 Sst. s. 6759.
- 14 Sst. s. 6766.
- 15 Sst. s. 6771.
- 16 Sst. s. 6777.
- 17 Sst. s. 6755 ff.
- 18 Sst. s. 6763 f.
- 19 Redegørelse af 19.12.96 om forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse og om erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet (R 8), i FT 1996-1997 s. 3021 ff.
- 20 Sst. s. 4217.
- 21 Sst. s. 4218 f.
- 22 Sst. s. 4220.
- 23 Sst.
- 24 Sst. s. 4225 f.
- 25 Sst. s. 4227 f.
- 26 Sst. s. 4238.
- 27 Sst. s. 4245.

HENSIGTEN HELLIGER MIDLET. PALÆSTINENSERE, ROCKERE OG TVIND-SKOLER

Dette kapitel handler om tre love fra 1990'erne. To af dem kan uden videre karakteriseres som særlove eller singulære love, mens den tredje – rocker-loven – i sin substans kan siges at have en særlovs kendetegn. I den juridiske litteratur skelnes mellem positive og negative særlove alt efter, om en lille, afgrænset gruppe borgere begunstiges (palæstinenser-loven) eller fratages rettigheder (rocker- og Tvind-loven). Denne skelnen ses der bort fra i det følgende, hvor særlove ansues som et middel til at komme meget tæt på enkelte borgere, hvorved der typisk kan rejses spørgsmål om, hvorvidt særloven er i overensstemmelse med grundloven, om Folketinget overskrider sine beføjelser, om borgernes retssikkerhed antastes. Formålet med dette afsnit er at redegøre for argumentationen omkring særlovene og de svar, som politikerne giver på disse og eventuelt andre lignende spørgsmål.

PALÆSTINENSER-LOVEN

Tidspunktet var januar 1992. VK-regeringen var på nogle punkter ved at være slidt efter næsten ti år på taburetterne. I hele perioden havde der bestået en særegen parlamentarisk situation. Denne situation blev hurtigt døbt „det alternative flertal“, og det alternative bestod i, at oppositionen på nogle sagsområder havde flertallet og brugte det til at pålægge (mindretals)regeringen at føre en bestemt politik.

Socialdemokratiet, de Radikale og SF udgjorde den faste stamme i det alternative flertal. Mest kendt er dette flertal på det sikkerhedspolitiske område, hvor det imidlertid mistede sin eksistensberettigelse i perioden efter Gorbatsjovs og Reagans topmøde i Reykjavik i december 1985. Det alternative flertal manifesterede sig tillige på områderne kultur-, miljø-, energi- og retspolitik; sidstnævnte er emnet for dette kapitel. Det hører med til billedet, at det alternative flertal kunne holde sig i live i ti år af to grunde. For det første fordi oppositionen ikke ville tage konsekvensen af at være et flertal og dermed afsætte regeringen med et mistillidsvotum. For det andet

fordi regeringen ikke ville tage konsekvensen af at blive bragt i mindretal og dermed gå af. Begge dele havde sin begrundelse i, at regeringen og de Radikale var grundlæggende enige om, at den økonomiske politik var vigtigere end andre politikområder, og om, at den førte økonomiske politik var rigtig og nødvendig. Man kan også formulere det på den måde, at de Radikale manglede tiltro til, at Socialdemokratiet ville føre en ansvarlig økonomisk politik, men at de nok kunne samarbejde om de mindre vigtige sager, hvilket på ingen måde var ensbetydende med, at sagerne ikke var vigtige, blot blev økonomien prioriteret højest.

Flygtninge- og indvandrerpolitikken var en knast i forholdet mellem regering og opposition fra dag et. Flygtningeloven af 1983 blev påtvunget regeringen og justitsminister Ninn-Hansen. Loven stadfæstede i overensstemmelse med internationale konventioner den individuelle asylret i dansk lovgivning. Loven blev første gang strammet i 1986, hvilket nedbragte antallet af asylansøgere.

Den konkrete sag i januar 1992 handlede om nogle af de statsløse palæstinensere, der var kommet til Danmark i slutningen af 1980'erne. Det drejede sig i alt om 1129 i 1987, 982 i 1988 og 1217 i 1989.¹ Da sagen kom op i Folketinget i januar 1992, havde godt en syvendedel af palæstinenserne haft deres sag under behandling i mere end et år, hvad enten det nu skyldtes, at sagsbehandlingen var langsom, eller at de fuldt ud udnyttede de ankemuligheder, der lå i loven.

I september 1991 havde Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne, de Radikale, SF og Socialdemokratiet henvendt sig til justitsminister Hans Engell (KF) med en anmodning om, at de ca. 460 palæstinensere fik opholdstilladelse af humanitære grunde, hvilket ministeren ifølge loven havde bemyndigelse til at udstede, efter at Flygtningesnævnet havde behandlet sagen. På det tidspunkt, hvor loven var til behandling i Folketinget, havde justitsministeren i alt udstedt 324 af denne slags opholdstilladelser. Men Hans Engell havde ikke ønsket at imødekomme anmodningen fra de fem partier.

Problemet med de statsløse palæstinensere fandt ofte vej til overskrifterne i anden halvdel af 1991. I september 1991 valgte de en utraditionel måde at gøre opmærksom på deres problemer på. De besatte dele af Blågårds Kirke på Nørrebro i København, hvor de blev et halvt år, indtil særloven gav dem løfte om en fornyet behandling af deres asylansøgning.

På den baggrund fremsatte de Radikale et lovforslag om, at de palæstinensere, hvis sag havde været under behandling i mere end et år, individuelt

skulle vurderes i forhold til muligheden for at få opholdstilladelse under henvisning til humanitære årsager. I princippet var der således ikke tale om en kollektiv tildeling af opholdstilladelse, men i praksis kunne forslaget forstås på denne måde, og det var i vid udstrækning tilfældet under debatten, både af tilhængere og modstandere.

Ud over de Radikales forslag fremsatte Fremskridtspartiet et beslutningsforslag om, at de statsløse palæstinensere omgående skulle udvises. De to forslag, der blev behandlet samtidigt, havde det ene til fælles, at de begge var forslag til særlove, og dette forhold er det centrale, men ikke det eneste tema i dette afsnit.

DEBATTEN

Man kan dele debatten op i tre temaer: 1) om det humanitære problem kan begrunde en lovgivning, 2) om man kan lovgive for en (så) begrænset del af samfundet, dvs. om man kan eller skal acceptere særlovgivning, og 3) justitsministerens håndtering af lovens bemyndigelse.

Med hensyn til det første tema var det netop forskellen mellem de to forslag. De Radikale mente, at den belastning, som bundede i, at palæstinenserne efter så lang tid ikke vidste, om de var købt eller solgt, var et problem, der skulle løses, og som det danske samfund og Folketinget havde pligt til at tage sig af. Fremskridtspartiet erkendte, at der var et problem, men at dette problem ikke kunne foranledige en ny lovgivning.

Ebba Strange fra SF var den, der tydeligst forfægtede det første synspunkt.

De mennesker, det drejer sig om – og det er grunden til, at SF ikke har noget imod at vedtage denne særlov – tilhører et folk, der i over 40 år har været afskåret fra at være herre i sit eget land. De har været helt afhængige af, at andre ville give dem husly.

Hvis Danmark fortsat ville stå som et billede på humanisme, burde palæstinenserne have opholdstilladelse.² Fremsættelsen af loven afspejler tilsvarende, at palæstinenserne som mennesker var blevet for dårligt behandlet af de danske myndigheder, uden at man dog kan lægge en særlig sympati med palæstinenserne som folk til grund. Og vice versa: Man kan ikke slutte fra en afvisning af loven til manglende sympati for palæstinensere.

I modsætning hertil mente Pia Kjærsgaard (FP), at

den eneste værdige og holdbare løsning på palæstinensersagen er, at der nu sker en effektiv udvisning af de pågældende, der har fået afgjort deres sager, og at resten skal have samme vilkår. De har ingen tilknytning til Danmark. De opholder sig i princippet ulovligt her i landet. Den danske befolkning ønsker ikke deres tilstedeværelse. De har indtil dato kun skabt ufred, diskussion, omkostninger og negative virkninger for det danske samfund.

Kjærsgaard ser således problemet som et forhold mellem palæstinenserne og det danske samfund, der endegyldigt kan løses ved at sende den første gruppe et andet sted hen.³

Den mellemgruppe af partier, der hverken støttede det ene eller det andet forslag, accepterede ligeledes, at humanitære hensyn kunne tale for et særligt indgreb, men at dette særlige indgreb allerede var defineret i kraft af ministerens bemyndigelse. Heri kan ligge en principiel overvejelse, at når Folketinget har udstyret ministeren med nogle bestemte beføjelser, skal Folketinget ikke gribe ind og optræde som udøvende myndighed. Dette synspunkt blev dog ikke formuleret i forhold til den humanitære begrundelse.

En lidt firkantet opsummering på dette spørgsmål kunne være, at det var en afvejning af forskellige politiske hensyn – fx til regeringen – der afgjorde, hvor tungt man ville lade det humanistiske synspunkt veje.

SÆRLOV ELLER EJ?

Under forhandlingen lagde justitsminister Engell ud med at udtrykke betænkelighed over den forskelsbehandling, som en særlov efter hans mening uvægerligt ville medføre. Han mente heller ikke, at der var en grund til at gennemføre en særlovgivning.⁴

Den skarpeste kritik af de to lovforslag blev imidlertid fremført af Birthe Rønn Hornbech (V). Kritikken var i første række principiel afstandtagen fra anvendelsen af en særlov. Med henvisning til Jyske Lov tog hun afstand fra, at lovgiverne handlede til gunst eller ugunst for enkeltpersoner. Dernæst karakteriserede hun lovforslagene som en tilsidesættelse af adskillelsen af den lovgivende og den udøvende magt.

I dag forsøges magtadskillelsen ophævet, for det er det, der sker. Man forsøger at sætte Flygtningenævnet, ja Ombudsmanden, ud af kraft (...) det, der er tale om, er, at nogle partier i Folketinget ikke er tilfredse med den klageadgang, der er. Man går ind i sager, der endnu ikke er afsluttet, og tager dem ud af den udøvende magts område for at gøre dem til en lov.

Man gør det ikke for at drage justitsministeren til ansvar, man stiller ikke nogen mistillidsdagsorden. Nej, man sætter justitsministeren som udøvende magt ud af spillet i nogle få sager. [Lovforslagene var en] utilstede-
lig sammenblanding af den lovgivende og den udøvende magt, uden at man tør tage ansvaret og være udøvende magt.⁵

Det var hårde ord i januarkulden – for Hornbechs pointe var, at forslagene var grundlovsstridige, hvilket folketingets formand, H.P. Clausen, dog afviste. Navnlig det sidste argument – eller kombinationen af de to argumenter – var tungt skyts, hvorimod særlovens begrænsede dækning nok kan være problematisk, men dog langt fra er noget særsyn i den velfærdsstatslige lovgivning. Rønn Hornbechs kritik var i princippet rettet mod begge forslag, men i realiteten var skytset vendt mod det radikale forslag, hvilket må ses i lyset af, at resultatet af Fremskridtspartiets forslag bedre stemte overens med regeringens linje i sagen.

Dorte Bennedsen (S) var heller ikke begejstret for særlovgivning.

Vi havde langt foretrukket, at ministeren havde løst dette problem via sin bemyndigelse, men når han vælger at sidde flertallet overhørig, er vi enige med forslagsstillerne i, at problemet må løses ved lovgivning.⁶

Justitsministerens håndtering af sagen var således begrundelsen for særloven. Bennedsen afviste blankt, at der var tale om indblanding i Flygtningenævnets beslutninger. Det lå i flygtningeloven, at ministeren havde bemyndigelse til at omstøde nævnets beslutninger, og lovforslaget skulle og kunne udelukkende sættes i forhold til denne bemyndigelse. I sig selv er det dog ikke et argument for en særlov, kun for at Folketinget presser ministeren til handling.

Arne Melchior (CD) prøvede at nuancere debatten med en påpegning af, at ens behandling af alle ikke er et tegn på højere retfærdighed, da alle som bekendt er forskellige og lever under forskellige omstændigheder.⁷

Som den ene af forslagsstillerne tilbageviste Elisabeth Arnold (RV), at loven skulle være udtryk for et indgreb i sagsbehandlingen, ligesom hun ikke mente, at grundloven blev tilsidesat.

(...) vi benytter os af vores ret til at lovgive, og det gør vi med det erklærede formål at få løst et problem, som har vist sig tilsyneladende uløseligt på anden måde. Ministeren kunne have løst det, men ministeren har ikke ønsket at gøre det. Vi har retten til at lovgive herinde, og den ret benytter vi os af for at fortælle ministeren, at vi synes, det skal løses på den og den måde.⁸

Igen er det ikke noget entydigt argument for, at det lige præcis var særlov-givning, der skulle gribes til for at få justitsministeren til at handle. Arnold påpegede endvidere, at loven kun ville give mulighed for en ny individuel ansøgning og efterfølgende vurdering, ligesom at gruppen, der fik denne mulighed, kunne afgrænses efter objektive kriterier. Så nok var det en særlov, men tillige en særlig afgrænset lov.

Ministerens håndtering af sagen var anstødsstenen for begge lovforslag. Begge parter pegede på hans passivitet som begrundelse for at fremsætte et lovforslag. Arnold og Marianne Jelved (RV) som en kritik af, at bemyndigelsen til dispensation af humanitære grunde forblev ubrugt, Kjærsgaard som en kritik af, at palæstinenserne ikke for længst var sendt ud af landet. Ud over en meget håndfast kritik af Engells embedsførelse skulle Kjærsgaards forslag yderligere – og måske især – ses som en afstandtagen fra det radikale forslag.

Vedtages Det Radikale Venstres forslag (...) så skulle de folketingsmedlemmer, der stemmer for denne særlov, faktisk udstyres med en narrehue, fordi det her ganske enkelt er ført for vidt i det danske parlamentariske system.⁹

Da hun selv havde fremsat et forslag til en særlov, skulle narrehuen formodentlig ikke henvise til det forhold, at en særlov kunne blive vedtaget, men sandsynligvis snarere, at „ulovlige asylsøgere“ skulle få mulighed for at søge om ophold i det hyggelige Danmark.

Kernen i denne del af debatten var, om Folketinget med en særlov greb ind i ministerens administration af sagen, dvs. overskred grænsen mellem lovgivende og udøvende magt, en grænse, der jo i en vis forstand er med til at sikre en forskriftsmæssig behandling af borgerne.

ROCKER - LOVEN

Hvor alle var enige om, at palæstinenser-loven var en særlov, er det som nævnt mere tvivlsomt, om rocker-loven falder ind under denne betegnelse. Det skyldes, at det er vanskeligt at afgrænse en særlov, men rocker-loven fik tillige en bredere udformning, både i kraft af navnet *Lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme*, og fordi den fremstår som en lov, der skal beskytte almenheden mod de voldelige konflikter, som udspillede sig mellem rockerne. I den skriftlige fremsættelse understregede justitsminister Bjørn Westh (S) på den anden side, at der var tale om et individuelt forbud, og at loven udelukkende kunne anvendes i forhold til rockergrupper og personer med tilknytning hertil.¹⁰

Spørgsmålet om særlov var langt fra det centrale i debatten i salen.¹¹ Sandsynligvis fordi alle medlemmer var enige om, at problemet med rockernes indbyrdes krige var ubærligt for andre mennesker. Der skulle gøres noget, og det skulle gå hurtigt, så hurtigt, at man i alle andre sammenhænge, hvor der ikke var tale om en *outcast*-gruppe ville have talt om lovjapperi. Loven blev fremsat den 3. oktober 1996, førstebehandlingen fandt sted dagen efter, og loven blev vedtaget den 10. oktober. En offentlig høring fandt sted mandag den 7. oktober.

Sagen var da også alvorlig. Opgøret mellem de to rockergrupper Hells Angels og Bandidos blev kaldt for Store Nordiske Rockerkrig. Den havde ved lovforslagets fremsættelse kostet fem døde og 38 sårede i Danmark, og 275 rockere havde tilsammen fået 200 års fængsel.¹² Likvideringer, raketter, automatvåben og bilbomber indgik i denne virkelighedens C-film. Loven skulle sætte en stopper for en konflikt, der både var uholdbar og belastende for samfundet.

Selv om der var enighed om, at der skulle gøres noget, var det en lidt penibel sag. Den fungerede som et prisme for den politiske uenighed om „lov og orden“, dvs. de forskellige retspolitiske standpunkter i forhold til kriminaliteten blev her i oktober 1996 samlet og forstørret i rocker-sagen. Eksempelvis var de borgerlige partier inde på at ville tillade brug af anonyme agenter.

Dernæst skulle der trædes varsomt på det principielle plan. Som Dorte Bennedsen (S) konstaterede, skulle der balanceres mellem

grundlovens hensyn til boligens ukrænkelighed og til forsamlingsfriheden kontra sikring af helt uskyldige mennesker over for den situation, at nogle bevidst bruger dem som skjold for at undgå angreb i den indbyrdes krig. Der ligger balancen.¹³

Birte Rønn Hornbech (V) pegede på en anden balance, som fungerede mindre heldigt:

Vi er parate til at slække en smule på retssikkerheden for forbryderne ud fra det synspunkt, at det er den brede befolkning, det her drejer sig om. Men det her lovforslag løser jo ikke et klap. Det flytter nogle problemer [ud på landet]. (...) Derudover vil jeg sige, at det jo er et opgør med mange grundlæggende retsprincipper.¹⁴

Også andre var inde på spørgsmålet, om lovforslaget bevægede sig på kanten af grundloven, mere som en usikkerhed, der skulle belyses ved den foreslåede høring end som en afvisning af at lovgive på den måde, lovforslaget lagde op til.

Høringen i Folketinget viste, at de juridiske eksperter var enige om, at lovforslaget hverken var i strid med grundloven (fx paragraffen om boligens ukrænkelighed) eller med menneskerettighederne.

Under andenbehandlingen kom Birte Rønn Hornbech igen ind på retssikkerheden. Blandt andet luftede hun og Venstre muligheden for en obligatorisk 24-timers-regel om forelæggelse for retten i stil med den regel, der findes for anholdelse og telefonaflytning. Men Venstre besluttede sig for, at det var den brede befolknings retssikkerhed, der talte tungest.

Pia Kjærsgaard (DF) var ikke interesseret i retssikkerheden.

Det er utroligt at høre hele denne debat om retssikkerhed. (...) Er det dog ikke et gigantisk problem og en proportionsforvrængning af dimensioner, at man på det her punkt går så meget op i retssikkerheden over for nogle dybt kriminelle mennesker, mens man på andre områder ser lidt igennem fingrene med den?¹⁵

Jette Gottlieb (EL), Bjørn Elmquist (RV) og andre påpegede i modsætning hertil, at retssikkerhed og lighed for loven gjaldt alle mennesker. Enhedslistens ordfører Helge Bo Jensen fastholdt i det hele taget, at lovforslaget var i modstrid med princippet om, at man er uskyldig til andet er bevist. Endelig var partiet enig med Birte Rønn Hornbech og tre andre Venstre-medlemmer, der hverken stemte ja eller nej ved tredjebehandlingen, i, at loven ikke ville løse problemet.

Man kan undre sig over, at de skarpe kritikere af særloven om palæstenserne ikke tog temaet op i forbindelse med rocker-loven. Det må primært forklares med, at rocker-loven ikke nær så let kunne defineres som en særlov; i princippet ville andre grupper, som opførte sig lige så voldeligt som rockerne, kunne falde ind under loven. Et andet synspunkt har muligvis også spillet ind. Man kan næppe se bort fra, at de principielle synspunkter på fx spørgsmål som særlov og retssikkerhed spiller sammen med andre principielle synspunkter på fx kriminalitet, ligesom de skal konkretiseres og afvejes i forhold til det enkelte lovforslag. Debatter om forskellige lovforslag er med andre ord ikke direkte sammenlignelige på det principielle plan.

Skepsis over for, om en lov vil få den tilsigtede effekt, var det ene af de to hovedargumenter for de medlemmer, der ikke stemte for loven. Det andet var retssikkerheden. Begge argumenter henviser til nogle betingelser, der skal være opfyldt for det enkelte medlem, før han eller hun vil acceptere lovens nødvendighed og stemme for loven. Det må uomgængeligt indebære en afvejning af behovet for at løse et konkret problem og nødvendigheden

af at overholde nogle politiske eller retlige principper. Dette dilemma blev samme år bøjet i neon under debatten om Tvind-skolerne.

TVIND - LOVEN

Den konkrete baggrund for, at regeringen i 1996 ønskede at gribe ind over for Tvind-skolerne, var forskellige undersøgelser og rapporter, blandt andet fra Rigsrevisionen (maj 1996), om uregelmæssigheder i Tvind-skolernes regnskaber. Da skolerne modtog store beløb fra det offentlige, var der bred enighed om, at der skulle bringes orden i sagerne. Der var derimod voldsom uenighed om, hvilke midler der skulle tages i brug, ligesom der var uenighed om, hvorvidt det var Tvind-skolerne eller Tvind-koncernen som helhed, der skulle sættes ind over for. Modstanden og kritikken kom fra SF, Enhedslisten og dele af Venstre, hvilket endnu en gang var ensbetydende med, at Birte Rønn Hornbech vurderede et lovforslag anderledes end gruppens flertal.

Lovforslaget skulle ses i lyset af to andre lovforslag, hvis formål var at stramme reglerne i friskolelovene. Dets titel var *Forslag til lov om ændring af lov om folkehøjskoler mv.*, som vedrørte godkendelse, tilskud og andre bestemmelser. Den omdiskuterede del af lovforslaget var §§ 7-10, der ville indebære, at tilskuddet til 32 Tvind-skoler blev standset med årets udgang. Skolerne blev nævnt ved navn i lovforslaget, hvorfor der ikke kunne herske tvivl om, at der her var tale om en særlig lov vendt mod Tvind-skolerne. Derudover indeholdt forslaget en præcisering af kravene til de selvejende uddannelsesinstitutioner.

Under førstebehandlingen stillede Aage Frandsen (SF) spørgsmålet, om forslaget var på kant med grundloven, den europæiske menneskerettighedskonvention og de grundlæggende retsprincipper. Han pegede herunder på, at når man flytter magt fra den udøvende til den lovgivende magt, så risikerer man, at retssikkerheden kommer i klemme, fordi man herved afslår de berørte at rejse en retssag om fjernelse af tilskuddet.

Poul Erik Dyrlund (S) svarede, at „vi ikke i den socialdemokratiske folketingsgruppe har problemer med juraen i denne sag“. Han mente heller ikke, at nogen blev afskåret fra at rejse retssager, hvilket han begrundede med en henvisning til et notat fra Justitsministeriet. Det var to bemærkninger, som skulle vise sig ikke at holde vand.

Ministeren kunne have valgt at stoppe tilskuddet til skolerne rent administrativt. Når han ikke gjorde det, skyldtes det ifølge bemærkningerne til

lovforslaget, at en administrativ løsning sandsynligvis ville medføre en lang række retssager og dermed en masse besvær og udgifter for staten. Kirsten Jacobsen (FP) fandt, at dette argument var betænkeligt, fordi det indførte en forskelsbehandling over for loven.

Undervisningsminister Ole Vig Jensen måtte på talerstolen for at hjælpe den socialdemokratiske ordfører. Det gjorde han med en bemærkning om, at „der vil i det hele taget kunne rejses retssager om alt, hvad der hører lovgivningen til, på det bestående grundlag“. ¹⁶ Spørgsmålet om skolernes mulighed for at rejse retssager mod ministeriet skulle vise sig at blive et af de tunge argumenter mod ministeren og de andre tilhængere af loven.

Flere af talerne, blandt andre Enhedslistens Bruno Jerup og Søren Søndergaard, efterlyste en begrundelse for at gennemføre en særlov. Anders Mølgaard (V) fandt, at det var af underordnet betydning. Der skulle

tungtvejende grunde til at vælge singulær lovgivning. Men vi finder, at denne sags usædvanlige karakter rummer stærke argumenter. (...) for Venstre er det centrale udelukkende at få stoppet Tvindmisbruget. ¹⁷

Frank Dahlgaard og de Konservative var på linje med Venstre:

(...) det her er en singulær lov, og enhver kan se, at det er usædvanligt, og det er betænkeligt, vist er det så. Men det er også en usædvanlig sag, og usædvanlige sager kræver ofte usædvanlige løsninger. ¹⁸

Gert Petersen (SF) syntes ikke, at sagen var så usædvanlig, for sagen kunne løses administrativt.

Hvorfor har regeringen valgt denne fremgangsmåde med at henrette pr. lovgivning frem for det administrative indgreb, som er ministerens ret og pligt, når han opdager eller har formodninger om, at loven er krænkert og der begås uregelmæssigheder? Hvorfor har regeringen valgt denne udvej, hvor Folketinget etablerer sig selv som nævneting, hvor parterne ikke kan blive hørt og udspurgt, hvor materiale ikke bliver lagt åbent frem i sin helhed? ¹⁹

Ministeren afviste, at han havde hjemmel til at gribe ind administrativt. „Jeg kan ikke gøre det administrativt“, sagde han kort og godt. Det fik Birte Rønn Hornbech (V) på talerstolen:

Det er jo direkte urigtigt. (...) naturligvis har ministeren efter den gældende lov hjemmel til at stoppe tilskuddene, men ministeren tør ikke – det er det, det hele drejer sig om – fordi ministeren netop vil undgå de retssager, som han nu benægter, at han stopper for.

Derfor ønskede Rønn Hornbech også, at ministeren bekræftede, at loven ville fratage skolerne muligheden for i de enkelte tilskudssager at gå til domstolen.²⁰ Tom Behnke (FP) gjorde stilfærdigt opmærksom på, at det klart fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, at ministeren havde hjemmel til at gribe administrativt ind.

Pia Kjærsgaard (DF) syntes, diskussionen var noget „juristeri“, og Poul Nødgaard (DF) mente, at SF blot ville give Tvind-imperiet ret til at manipulere med statens midler, og at „det er en skamlet på demokratiet, at de venstreorienterede partier søger at bagatellisere, hvor alvorlig denne sag i virkeligheden er“. Om det også gjaldt Fremskridtspartiet og mindretallet i Venstre, gjorde Nødgaard dog ikke opmærksom på.²¹ Som det vil fremgå, havde andre medlemmer en noget anden opfattelse af skampletens natur.

Da det blev privatisternes tur, meldte tre Venstrefolk sig for at begrunde, at de havde en anden stemmeafgivning end partiet. Rønn Hornbech slog fast, at hendes dissens ikke havde noget med jura at gøre.

Det er først og fremmest for mig et spørgsmål om min egen opfattelse af, hvad folkestyret i Danmark er, og hvad det skal være. Magtfordelingen er helt afgørende for demokratiet. Magtfordelingen er helt afgørende for borgernes retssikkerhed, og uanset hvad undervisningsministeren har sagt her i dag, er det altså sådan, at man med denne lov afskærer skolerne fra at få de konkrete tilskudssager indbragt for domstolene. Derved bliver lovforslaget en dom. (...) Stop for tilskud skal ikke ske ved en særlov. Nok er det en meget særlig sag, men det berettiger ikke til at sætte folkestyrets principper ud af kraft.

Jens Løgstrup Madsen og Niels Anker Kofoed fulgte trop med lignende argumenter.²²

SF stillede fra starten af debatten forslag om en forespørgselsdebat som en fiks måde at forsyne regeringen med den ønskede opbakning fra Folketingets side og samtidig undgå lovforslagets uheldige sider. Idéen fik støtte fra flere sider, herunder Rønn Hornbech, men regeringen undlod at tage imod den fremstrakte hånd, sikkert fordi den havde et flertal bag sig – ligesom man vel gerne ville demonstrere handlekraft over for et af befolkningens hadeobjekter. Det var sandsynligvis baggrunden for, at der også i Socialdemokratiet var utilfredshed og utryghed ved lovforslaget. Jens Risgaard Knudsen konstaterede således tørt, at lovforslaget snarere var udkast til en dom, og det lå uden for Folketingets gebet. Det var med andre ord en dårlig dag for dansk folkestyre.²³

Som det er antydnet ovenfor, havde undervisningsministeren udvirket, at Justitsministeriet udarbejdede et notat om – som det hed – visse forfatnings- og menneskeretlige spørgsmål ved lovforslaget. Ministeren må således allerede før førstebehandlingen have været opmærksom på, at der var behov for en særlig argumentation for nødvendigheden af at gennemføre en særlovgivning. Heraffremgik det, at ministeren havde administrativ hjemmel til at gribe ind, men at lukningen af så stort et antal skoler var af principiel rækkevidde, hvorfor det var nødvendigt med en stillingtagen fra Folketingets side. Dernæst meddelte notatet, at loven bevirkede, at der ikke ville foreligge administrative afgørelser, som kunne indankes for domstolen, men at skolerne „næppe“ ville være afskåret fra at lægge sag an mod Ministeriet med påstand om, at man havde overholdt tilskudsreglerne. Om det ville udløse tilskud fremgår ikke, men også her var lovforslaget krystalklart: ingen tilskud.²⁴

EN FORESPØRGSEL

SF rejste som nævnt en forespørgselsdebat, der blev afholdt otte dage efter førstebehandlingen. Det ønskede resultat – at regeringen opgav lovforslaget – udeblev. Men ministeren præciserede formålet med loven. Han ville have

Folketinget til at tage stilling til, om skolekoncerner er en acceptabel organisationsform for frie skoler med stort offentligt tilskud til følge. Dernæst beder jeg Folketingets stillingtagen til, om Tvinds skolekoncern har overskredet grænsen for vores tillid så groft, at vi ikke længere tror på, at skolerne nogen sinde reelt kan eller vil leve op til kravene om selveje og selvstændighed.²⁵

Den sidste halvdel kan dårligt udlægges som andet end, at ministeren ønskede, at Folketinget skulle fælde dom over Tvind-skolerne.²⁶ Ministeren pointerede stærkere end i bemærkningerne til lovforslaget, at Tvind-koncernen skulle standses. En særlov var et usædvanligt middel, men nødvendigt, hvis „de traditionelle og værdifulde frihedsrettigheder og en unik friskolelovgivning“ skulle sikres.²⁷

På vegne af SF stillede Aage Frandsen forslag om motiveret dagsorden, der kort sagt udtalte Folketingets støtte til, at ministeren passede sit arbejde, dvs. greb administrativt ind i stedet for at få en problematisk lov vedtaget.

Elsebeth Gerner Nielsen (RV) tog fat i et andet aspekt, idet hun udtrykte ønsket om en principiel debat om forholdet mellem moral og lov.

Jeg tror, at samfundets sammenhængskraft er alvorligt truet, når lovgivning til stadighed træder i stedet for moral. Når politikerne føler sig kaldet til at regulere og lovgive på områder, hvor fællesskabernes moral og værdier burde være bærende.

Det var en støtte til særloven, idet den sikrede, at det bærende i friskolelovgivningen fortsat var „moral og tillid snarere end paragraffer og kontrol“.²⁸ En frisk vinkel på en særlov, som sammen med to andre love havde til hensigt at hegne friskolen tættere ind end tidligere.

LOVEN VEDTAGES

Forespørgselsdebatten tilførte ikke meget nyt til andenbehandlingen af forslaget. Heller ikke tonen var meget skarpere. Aage Frandsen (SF) kritiserede den række af bemyndigelser, der lå i forslaget, og som efter hans mening ville deponere fri- og højskolelovgivningen i ministerens hånd.²⁹

På den anden side kaldte Anders Mølgaard (V) det for „nødvendighedens lovforslag“, mens Poul Nødgaard (DF) relativerede begrebet retssikkerhed: „Vi går om nogen ind for den personlige frihed og for, at der ikke sker nogen overgreb mod nogen. Men situationen er jo den, at i den aktuelle sag kunne det komme til at køre i årevis, hvis det lovforslag, der nu foreligger, ikke bliver vedtaget og ført ud i livet. Det kunne vi ikke holde til“ – en relativisering, der unægtelig lignede ministerens begrundelse i bemærkningerne til lovforslaget. Partifællen Kristian Thulesen Dahl (DF) udtrykte det lidt mere klart: „For mig er det ikke et spørgsmål om, hvorvidt en retssikkerhed bliver krænket. For mig er det et spørgsmål om, at jeg stemmer for dette lovforslag, fordi jeg har mistet tilliden til Tvindsamvirkets mulighed for at udøve skoledrift“.³⁰

Under den korte tredjebehandling tilsluttede Hanne Severinsen sig dette synspunkt: Den manglende tillid til Tvind-skolerne retfærdiggjorde loven. Til det bemærkede Rønn Hornbech, at

jeg helt grundlæggende [må] lægge afstand til det synspunkt, at den gode hensigt helliger midlet med den følge, at afgørende retssikkerhedsgarantier knægtes. (...) Denne for vor retsstat helt afgørende retsgaranti, at sager kan prøves ved domstolene, trædes i dag under fode. (...) Det er en skammens dag for vort retssamfund. I dag er Folketinget domstol, og Folketinget påtager sig med åbne øjne at dømme skyldig i en sag, hvor regeringen ikke selv tør dømme, fordi beviserne er usikre. (...) Det er skændigt at vedtage en særlov i fredstid. Det er en særlov, som tilsyneladende –

men kun tilsyneladende – har et økonomisk sigte. I virkeligheden afslører denne tilsyneladende økonomiske lov, at dagens politikere ikke tør tage den åndelige kamp ved ordet, samtalen og diskussionen over for de ideologier, man ikke bryder sig om.³¹

Efter denne salve sluttede behandlingen af forslaget med en afstemning, hvor den eneste overraskelse var, at Fremskridtspartiet, der med udgangspunkt i retssikkerheden havde kritiseret lovforslaget, endte med at stemme for. Begrundelsen var, at partiet havde fået vedtaget nogle ændringer, som mindskede nogle af problemerne. Prisværdigt, men ikke nok til at fjerne modstanden. SF og Enhedslisten stemte imod sammen med enkelte medlemmer fra Venstre og Socialdemokratiet.

Lovforslaget endte således med at blive vedtaget. Ret tidligt i debatten sagde Holger K. Nielsen (SF): „Jeg tror, der vil komme en meget hård dom fra historikerne over dette lovforslag“.³² Det er muligt, endog sandsynligt, og under alle omstændigheder med rette. Men Højesteret kom først. I februar 1999 blev loven erklæret grundlovsstridig som den første lov nogensinde i Danmarkshistorien. Dermed blev Østre Landsrets godkendelse underkendt. Domstolens uenighed indicerer, at sagen rent juridisk var mere kompliceret, end det fremgår af ovenstående. Om kendelsen gav anledning til ekstra grundig vasken hænder, eller om der var politikere, der reflekterede over deres fortidige gerninger, det kan historien få lov at tage stilling til.

Som en krølle på historien skal nævnes, at SF, før lovforslaget blev behandlet i folketingsalen, havde bedt professor i jura Claus Haagen Jensen (Aalborg Universitet) om et responsum, som Justitsministeriet naturligvis kommenterede. Jeg skal ikke gå i detaljer hermed, blot nævne følgende forhold: Haagen Jensen vurderede, at

meget stærke grunde (taler) for, at det konkrete lovindgreb over for Tvind-skolerne må sidestilles med de situationer, hvor der er enighed om at anse singular lovgivning for forbudt. (...) Hertil kommer – og det er efter min vurdering afgørende – at det ifølge lovforslagets bemærkninger er indgrebs formål at afskære domstolsprøvelsen.³³

Haagen Jensen konkluderede kort sagt, at forslaget var i strid med grundlovens § 3.³⁴ Ikke overraskende erklærede Justitsministeriet sig uenig i dette synspunkt. Højesteret var derimod enig.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

I forhold til en indkredsning af, hvilke argumenter der bliver brugt i forbindelse med en specifik og meget afgrænset eller endog begrænset lovgivning, er de tre love – hvoraf Palæstinenser-loven og Tvind-loven med sikkerhed kan siges at være særlove – særdeles interessante.

Det første, man må konstatere, er, at de konkrete omstændigheder, hvori lovforslaget bliver til, formodentlig påvirker argumentationen. Debatterne viser, at „særlov“ er et fyord, og når de alligevel tages i anvendelse, er forklaringen at finde i den konkrete situation. Alle tre emner fyldte godt i den offentlige debat, og man kan sige, at der var et offentligt formuleret behov for, at politikerne løste et konkret problem. Man kan så vælge at glæde sig over, at det danske folkestyre reagerer på stemninger i befolkningen. Eller man kan vælge at græmme sig over, hvad man kan kalde for politikernes opportunisme.

En nærlæsning af debatterne tyder på, at dette aspekt ligger som en undertone og i høj grad påvirker den måde, hvorpå der tages stilling til de konkrete sager. Sat på spidsen er de principielle argumenter underlagt den politiske opportunisme, men det er antagelig en lettere overdrevet konklusion, idet de fleste medlemmer bestræber sig på en saglig argumentation, hvilket her kan forstås som en argumentation, der prøver at undgå hensigten helliger midlet-argumenterne. Kun enkelte medlemmer så stort på retssikkerheden for de minoritetsgrupper, de tre lovforslag handler om. Hovedparten vejede de konkrete løsningsforslag op mod principperne.

Det kan også formuleres på den måde, at magtdelingsprincippet er af væsentlig betydning for Folketingets medlemmer. Det betyder, at folketingsmedlemmerne er opmærksomme på, at der er grænser for politisk regulering, at Folketingets lovgivning ikke må antage form af at være udøvende eller dømmende. Selv om grænsen ikke kan trækkes præcist, og selv om de tre debatter alle endte med, at principperne „tabte kampen“ til det politiske behov for at få løst et specifikt problem, må man holde fast i, at principperne er med i bagagen og dermed i en eller anden grad virker som et bolværk.

At virkeligheden er vanskelig at håndtere, at der er gråzoner, at det kan være vanskeligt præcist at drage skillelinjerne i konkrete sager, er de tre debatter illustrative eksempler på. Derfor er de retspolitiske tovholdere, der lader tvivlen komme principperne til gode, af stor betydning i folkestyret.

NOTER

- 1 Jensen og Scocozza 1996 s. 199.
- 2 FT 1991-1992 sp. 5872.
- 3 Sst. sp. 5873.
- 4 Sst. sp. 5829.
- 5 Sst. sp. 5862 ff. og 5867.
- 6 Sst. sp. 5833.
- 7 Sst. sp. 5877.
- 8 Sst. sp. 5893.
- 9 Sst. sp. 5874 f.
- 10 FT 1996-97 Tillæg A s. 1005.
- 11 Margrethe Auken (SF) og Bjørn Westh tog emnet op, jf. s. 164 og 172.
- 12 Skou 1999 (år 1996).
- 13 FT 1996-1997 s. 157.
- 14 Sst. s. 161.
- 15 Sst. s. 294.
- 16 FT 1995-1996 s. 6571 ff.
- 17 Sst. s. 6576 f.
- 18 Sst. s. 6586.
- 19 Sst. s. 6590.
- 20 Sst. s. 6594.
- 21 Sst. s. 6586 og 6596.
- 22 Sst. s. 6604 ff.
- 23 Sst. s. 6611 og 6613.
- 24 Justitsministerens svar på samrådsspørgsmål AI og AJ støtter entydigt denne udlægning.
- 25 FT 1995-1996 s. 6887.
- 26 Sst. s. 6905.
- 27 Sst. s. 6887. Jf. Bemærkningerne til lovforslaget, Tillæg A, s. 5237 ff.
- 28 Sst. s. 6905.
- 29 Sst. s. 7097. Frank Dahlgaard havde kort givet udtryk for sin skepsis ved bemyndigelserne under førstebehandlingen (s. 6583). Jørn Jespersen (SF) gjorde det samme under forespørgselsdebatten (s. 6899).
- 30 Sst. s. 7102 og 7110.
- 31 Sst. s. 7388 og 7391 f.
- 32 Sst. s. 6590.
- 33 Claus Haagen Jensens responsum om Tvind-særloven, lovforslag af 8. maj 1996. Optrøkt i FT Tillæg.
- 34 § 3 fastslår magtfordelingsprincippet.

KONKLUSION

Da jeg gik i gang med denne undersøgelse, tvivlede jeg på, at det overhovedet var muligt at konkludere andet end, at omfanget af regulering var taget til i det 20. århundrede. Rent faktisk tegner der sig nogle mønstre i udviklingen, som vel ikke er mere end tendenser, men som dog signalerer nogle væsentlige forandringer i det danske samfund og i den politiske regulering af samfundet.

Sammenhængen mellem samfundsudvikling og regulering er i denne undersøgelse forstået som en vekselvirkning, dvs. ingen af aspekterne formodes pr. definition at være bestemmende for den anden. At det er tilfældet, fremgår ganske klart af den kvantitative undersøgelse, der temmelig overraskende viser, at reguleringens omfang er relativt begrænset i den periode, hvor velfærdsstaten bygges op. Det vil jeg prøve at antyde nogle forklaringer på i forbindelse med et forsøg på at fremlægge nogle overvejelser om, hvilke faktorer der fremmer regulering.

Den noget tøvende formulering i sidste sætning skyldes, at den kvantitative undersøgelse er behæftet med nogle forbehold. Det mest vidtrækkende er, at der ikke er taget hensyn til reguleringens indhold. En „lille“ lov med begrænset betydning for danskernes hverdag tæller nøjagtig det samme i optællingen som de „store“ love, fx de sociale reformer eller den årlige finanslov.

Det andet store forbehold er, at undersøgelsen kun omfatter den årlige nominelle tilvækst i reguleringen, hvilket betyder, at vi ikke har undersøgt, i hvilket omfang ny lovgivning afløser eksisterende. Antallet af gældende love er relativt lavt i forhold til den årlige tilvækst, men igen spiller de enkelte loves rækkevidde ind, hvis man skal vurdere, hvor omfattende og indgribende den danske regulering er. Opgørelsen af den årlige tilvækst siger derimod noget om, hvordan de danske politikere har stillet sig til regulering til forskellige tider.

Med disse forbehold in mente vil jeg diskutere, hvorfor reguleringen

udvikler sig, som den gør, både i det store og i det små. Overordnet set er den til stadighed omsiggribende regulering ensbetydende med, at staten og politikerne griber mere og mere ind i samfunds- og privatlivets forskellige sider. Det er efter min mening en udvikling, der bør diskuteres: Skal det statslige ansvar vedblivende udvides i et accelererende tempo? Som det er fremgået af undersøgelsen, og som det vil blive diskuteret nedenfor, er det uholdbart at sidestille reguleringen med en indsnævring af det individuelle rum, men denne konstatering skal ikke skygge for, at en samlet regulering på det niveau og med den ennemæssige bredde medfører, at staten har påtaget sig et ansvar og fungerer som problemløser på en grænseoverskridende måde.

Hvorfor, kan man derpå spørge, vokser politikernes tilbøjelighed til at regulere samfundet gennem hele århundredet?

En overordnet forklaring kunne være, at de fleste politikere formentlig gør sig nogle tanker om *det gode samfund* og måske også nogle tanker om, hvordan vejen hertil skal tilbagelægges. Fx ved at dysfunktionelle eller anormale forhold bliver gjort funktionelle og normale, eller ved at forhold, som kunne pege i en anden retning end forestillingen om det gode samfund, bliver forsøgt indkapslet. Det sidste står som historieskrivningens normale forklaring på Bismarcks sociallovgivning i 1880'erne, og det er i høj grad denne tankegang, der definerer statslig indgriben som indskrænkende, idet der forsøges lukket nogle udviklingsmuligheder; i Bismarcks tilfælde var der tale om et forsøg på at knægte den spirende arbejderbevægelse. Velfærdspolitikken falder ligeledes ind under overvejelser om *det gode samfund*, men da den kun optræder i det halve århundrede, vil den blive diskuteret særskilt nedenfor.

Reguleringsgrafene viser imidlertid, at forestillingen om *det gode samfund* vanskeligt kan kobles direkte til omfanget af regulering. Det ville fx i grove træk indebære, at man tydeligt kunne adskille reguleringsomfanget under liberale regeringer fra socialdemokratiske, hvilket kun i begrænset omfang er tilfældet. Det er muligt, at opgørelsen svagt underspiller denne faktor, idet de økonomiske konjunkturer mv. jo sætter grænser for, hvor løssluppet politikere kan opføre sig i forhold til at indløse deres opfattelse af „det gode samfund“. Men i det mindste efter 1945 er det umuligt at begrunde, at regeringens farve spiller ind på reguleringens omfang.

Selv om politikere flest nærer forhåbninger om at forbedre samfundet, er det efter min mening ikke en faktor, der kan forklare mere end en del af væksten i reguleringen. Der er dog nogle væsentlige undtagelser. Den meget tidlige og meget grundige regulering af arbejdsmarkedet kan eksem-

pelvis tjene som en sådan. Den arbejdsmarkedspolitiske lovgivning byggede netop på en forestilling om, at regler på området var til fordel for alle parter. Tilsvarende må stigningen midt i 1960'erne antagelig begrundes med strukturelle omlægninger, herunder af afgifts- og skattesystemet. Og endelig må en del af væksten i 1990'erne tilskrives de tiltag, der skulle „knække kurven“ over arbejdsløsheden, dvs. der var både tale om en krisebekæmpelse og gennemførelse af langsigtede reformer. For blot at nævne tre eksempler.

Reguleringskurvens op- og nedture antyder, at en væsentlig faktor er at finde i de samfundsmæssige tilstande, om der er krise, eller rettere om man *opfatter* den eksisterende situation som en krise. Det er uden for diskussion tilfældet under de to verdenskrige. Her udfolder politikerne deres bestræbelser på at få samfundet til at fungere så godt som muligt. Det indebærer en omfattende regulering, fordi ressourcerne er knappe, og fordi hverken markedet eller arbejdsmarkedet fungerer normalt. Målet er først og fremmest at tage hånd om samfundets svageste, men ikke kun det, idet bestræbelserne også går i retning af, at ingen skal blive unødigt hårdt ramt af arbejdsløshed, mangel på råvarer mv. Dernæst er der tale om decideret undtagelseslovgivning forårsaget af besættelsen fra 1940.

Ser vi på de tidspunkter, hvor der er væsentlige stigninger i reguleringens omfang, er det tydeligt, at der er økonomisk krise, eller at situationen defineres som kritisk. Både i begyndelsen af 1930'erne og i begyndelsen af 1970'erne finder et niveauløft sted, som må forklares med krise. Tilsvarende midt i 1980'erne, hvor regeringen havde økonomisk genopbygning på programmet.

I mindre målestok gør noget lignende sig gældende i tilfælde af et følt behov for offentlig indgriben for at mindske eller afbøde opståede – økonomiske, sundhedsmæssige mv. – problemer både i den private og i den offentlige sektor. Den offentlige debat og medierne er medvirkende til, at enkelt-sager kommer i fokus og defineres som et problem, der skal løses af staten. Og det er indlysende, at niveauet løbende løftes: Kravene til livet stiger i takt med den almindelige velfærd. Det er med andre ord vigtigt at understrege, at politikernes forståelse af en given situation eller af et bestemt fænomen som problematisk eller endog kritisk er igangsættende for ny regulering: Her må gøres noget!

På den baggrund kan man forsigtigt konkludere, at reelle eller formodede krisetegn er en væsentlig forklaring på, at reguleringen øges betragteligt i det 20. århundrede. Forsøg på at realisere forestillingen om „det gode samfund“, som efter 1945 udmøntes som velfærdspolitikken, tegner sig for en

mindre eller i det mindste en mindre iøjnefaldende del af væksten i reguleringen.

Det fører frem til den meget interessante periode efter 1954. Efter at besættelsestidens restriktioner endegyldigt var afviklet, forblev reguleringen på et relativt lavt niveau frem til midten af 1960'erne. Det er navnlig et interessant tiår, fordi det er på dette tidspunkt (især efter 1958), at velfærdsstaten for alvor bygges op, og hvor væksten i den offentlige sektor for alvor begynder at vise sig. Frem til 1980'erne indebærer velfærdspolitikken entydigt, at det statslige ansvar for samfundsudviklingen udvides, hvorfor man lige så entydigt skulle forvente en tydelig vækst i reguleringen i begyndelsen af 1960'erne.

Når den stort set udebliver, kan det skyldes flere forhold. For det første kan de eksisterende love og de love, der vedtages, være tilpas omfattende og detaljerede til, at de kunne udgøre det retlige fundament under velfærdsudviklingen. Det hænger fint sammen med, at antallet af bekendtgørelser kun stiger svagt, dvs. bemyndigelseslovgivningen anvendes kun i begrænset omfang. For det andet kan der ligge en forklaring i, at den økonomiske vækst er iøjnefaldende høj, dvs. der har været et betragteligt økonomisk råderum.

For det tredje – og mere radikalt – er det ikke velfærdspolitikken, der har været den væsentligste faktor i forøgelsen af reguleringen, men derimod befolkningens stigende forventninger til velfærdspolitikken, der virker igangsættende for ny regulering. Befolkningens voksende krav til velfærdspolitikken lægger et stort pres på den politiker, der gerne vil genvælges, forblive som minister osv. Kombineret med en fjerde faktor, nemlig en akkumulerende effekt i allerede vedtagne velfærdsreformer, er vi efter min mening tæt på et godt bud på, hvorfor velfærdsstaten først med en forsinkelse på ca. ti år udløser en væsentlig forøgelse af reguleringen. Først da befolkningen så at sige havde vænnet sig til, at staten havde påtaget sig et øget ansvar inden for økonomi, det sociale område, sundhed, uddannelse, kultur osv., osv. stillede den – befolkningen – stadig flere og stadig mere detaljerede krav til staten, en udvikling, der uden tvivl blev forstærket af 1970'ernes økonomiske krise. Det skal understreges, at denne faktor ikke fremgår af undersøgelsen, men er en mulig fortolkning af udviklingen. Plausibel eller ej, under alle omstændigheder skyder det relativt lave regelsomfang 1954-1964 en pæl igennem påstanden om, at velfærdsstaten i sig selv afføder en øget statslig regulering af borgerens hverdag – og omvendt: at velfærd forudsætter statslig regulering!

Et sidste aspekt er, at regulering er underlagt en vis inertie. Det stort anlagte

forsøg i 1980'erne på at reducere den statslige regulering resulterede ikke i en iøjnefaldende nedgang i det årlige reguleringsomfang. Inertien består således i, at det arbejde, der lægges i at begrænse reguleringen, medfører så megen ny regulering, at der i det mindste på kort sigt ikke sker en nedgang i reguleringen. Det samme kan siges om de efterfølgende forsøg i samme retning. Konklusionen er altså, at der snarere er tale om en re-regulering end en de-regulering.

BEMYNDIGELSESLOVGIVNING

Siden begyndelsen af 1970'erne er det slående, at antal udstedte bekendtgørelser vokser hurtigere end antal nye love. Det er en god indikation af, at bemyndigelseslovgivning bliver betydelig mere udbredt, især efter 1985. Det kan der gives flere forklaringer på.

En generel begrundelse er, at samfundet er blevet stadig mere kompliceret, og at tempoet i denne udvikling bliver højere og højere. I forhold hertil har bemyndigelseslovgivning den fordel, at forvaltningen kan effektiviseres og gøres mere fleksibel.

Mere specifikt vil jeg pege på forhold, som i en eller anden grad kan siges at hænge sammen med det komplicerede samfund. Det er næppe nogen tilfældighed, at udstedelsen af bekendtgørelser vokser hurtigere fra 1972. På det tidspunkt bliver der indført stående udvalg i Folketinget, hvilket virker fremmende på en specialisering blandt politikerne, ligesom de i stigende grad bliver en slags eksperter på det område, de beskæftiger sig med. I det omfang det stående udvalg bliver inddraget i udfyldelsen af en bemyndigelseslov, er denne specialisering formodentlig en fordel, men uden tvivl også med til at fremme brugen af bemyndigelser.

På plussiden for brug af bemyndigelseslovgivning taler flere forhold. Effektivisering af lovgivning og forvaltning samt en øget fleksibilitet, hvilket bundet i, at bekendtgørelser langt lettere kan ændres i forhold til ændrede betingelser end love, der skal gennem den normale procedure i Folketinget. Dernæst er det oplagt, at bemyndigelseslovgivning kan fremme en decentralisering af beslutnings- og forvaltningsprocessen og dermed øge den lokale indflydelse på lovgivningen. Det ses fx ved miljølovgivningen.

På den negative side vil jeg nævne to forhold. Bemyndigelseslovgivning kan betyde, at Folketinget overfører magt eller reguleringskompetence til regeringen, hvilket er med til at udviske grænserne mellem den lovgivende og den udøvende magt. Her finder vi formentlig begrundelsen for, at de

fleste bemyndigelseslove følges af oppositionspolitikernes udtalte skepsis over for bemyndigelseslovgivning – men gad vide, om der nogensinde er et folketingsmedlem, der har stemt mod en lov med henvisning til, at den indeholdt bemyndigelser til ministeren eller andre instanser?

Overførslen af myndighed til ministeren (eller andre) hænger måske sammen med den negative side af specialiseringen, nemlig at politikerne i stigende grad optræder som eksperter på afgrænsede områder, snarere end som politikere i betydningen personer, der – med udgangspunkt i forestillingen om *det gode samfund* – udøver magt og autoritet i form af at udstikke retningslinjer for statens styrelse. Sat på spidsen kan man sige, at politikerne fralægger sig deres ansvar.

Endelig kan bemyndigelseslovgivning bruges taktisk. Formens udbredelse i 1980'erne, hvor den parlamentariske situation var præget af de „alternative flertal“, tyder i det mindste på, at regeringen kunne bruge bemyndigelserne til at styrke sig selv over for oppositionen – eller omvendt, at oppositionen pålagde regeringen en bestemt lovgivning, der så blev konkretiseret med bemyndigelser.

Uagtet de positive aspekter ved bemyndigelseslovgivningen bør omfanget give anledning til overvejelser af brugen heraf, ikke mindst i lyset af at omfanget har været stigende siden 1985. Omfanget er efter min mening et demokratisk problem, der ikke bliver mindre af, at det ser ud, som om væksten fortsætter uanset regeringens farve, idet den dog (hvis omfanget i 2002 kan tages for retningsgivende) vil befinde sig på et lavere niveau under den nuværende end under den forrige regering.

INDIVIDETS FRISÆTTELSE

I den kvalitative undersøgelser viser der sig en anden tydelig tendens i materialet. Den handler om individet. Der bliver i stigende grad stillet skarpt på individets rolle i forhold til staten og samfundet. På to måder: dels den proces, som jeg undersøgelsen igennem har betegnet som *individets frisættelse*, dels den stigende interesse for og udbygning af *individets rettigheder*, som finder sted i det meste af århundredet.

Den korte karakteristik af denne tendens synes at stå noget i modsætning til, at reguleringen som beskrevet har grebet om sig og endda ovenfor er blevet udnævnt til at være problematisk. At det forholder sig sådan er imidlertid ikke så ulogisk endda. Når vi ser på de to undersøgelsesfelter, der optræder i (næsten) hele perioden, er det et udtalt og væsentligt tema, at samfundet skal

beskyttes mod det anormale. Det være sig mod bilister, som forstyrrer den besindige trafik med hestekøretøjer, og det være sig mod de personer, der ikke magter eller ikke vil magte at sørge for deres eget underhold. Endelig indbefatter det også de (psykisk syge) personer, der før 1945 dømmes uden for normaliteten. De to første grupper får tydeligvis udbygget deres rettigheder, samtidig med at de bliver kontrolleret, begge dele som led i, at samfundets funktionsdygtighed forbedres. For den tredje gruppe kommer det ikke på tale, at de skal have flere rettigheder, om end nok nogle bedre eksistensvilkår.

Dette billede ændrer sig efter 1945 med opbygningen af velfærdsstaten. Beskyttelsen af samfundet er ikke længere et argument i den socialpolitiske debat, ligesom det kun er helt perifert i den trafikpolitiske debat, i forbindelse med at samfundet kan blive påført unødige udgifter, hvis bilister fx trosser rundt uden sikkerhedssele. Det er værd at understrege, at ønsket om, at reguleringen skal beskytte samfundet (almenvællet) tilsvarende, er tonet betragteligt ned i forhold til de psykisk syge. Heller ikke når det handler om miljø, føres argumentet i marken, mest fordi det er naturen, der skal beskyttes, så den kan overleveres i ordentlig stand til vores efterkommere. Derimod dukker det op i forbindelse med rocker-loven som argument for, at loven overhovedet skal vedtages, selv om den sætter retssikkerheden på prøve. Det samme gør sig uden tvivl stærkere gældende i debatten om indvandring og indvandrere.

På det plan, hvor denne undersøgelse befinder sig, falder den stærke vækst i reguleringen således sammen med en iøjnefaldende nedtoning af „samfundets interesser“ og „samfundets rettigheder“, samtidig med at individets rettigheder og interesser bliver mere og mere centrale i den politiske argumentation. Hvis man broderer lidt videre på Isaiah Berlins billede med døre, der åbnes (jf. Indledningen), kan man sige, at staten/politikerne tiltager sig stigende indflydelse på udformningen og driften af det individuelle rum, men at samme rum udstyres med flere og flere døre og vinduer, som individet kan benytte sig af – hvis det vil.

Individualisering er et af de vigtigste aspekter ved modernitetens udvikling, og velfærdsstaten er et vigtigt skridt i udbygningen af moderniteten. I forhold til den danske velfærdsstat understreges det af, at langt de fleste velfærdsydelser har været og er individorienterede til forskel fra familierettede ydelser. Et illustrativt eksempel herpå er den socialpolitiske lovgivning, der er gennemført siden 1933. Det år introducerede socialreformen princippet om fulde sociale rettigheder for alle individuelle borgere uafhængigt af deres

tilknytning til klasse og køn (dog med enkelte undtagelser). Det blev en ret for alle borgere at modtage sociale ydelser. Eller sagt på en anden måde: Staten påtog sig et større ansvar for, at hver enkelt borger kunne leve i passende afstand fra eksistensminimum. Staten greb regulerende ind for at give individet flere muligheder i livet, i første omgang ved at stadfæste borgernes *frihed fra* at gå til grunde i et system, hvor det at gå i hundene eller på landevejen kunne blive resultatet, hvis ikke den enkelte eller familien havde råstyrke nok til at holde fast i en tilknytning til arbejdsmarkedet. Denne *frihed fra* gav dog i det store og hele først med udbygningen af velfærdsydelserne plads til *frihed til*, dvs. det var først dem, der fik bygget nogle flere døre ind i det individuelle rum. Den generalisering af individernes interesser, som en lov er udtryk for, kan med andre ord ikke læses som en knægtelse af individets interesser.

Igen kan det forbilledligt illustreres af socialpolitikken: først med den lille socialreform omkring 1960, der som en tidlig velfærdsstatslig reform betegnede et foreløbigt højdepunkt i den sociale rettighedstænkning. Bistandsloven af 1976 forsøgte med skønsprikket at ændre det individuelle rum fra at være defineret af principielle rettigheder til at være defineret som et (til en vis grad) individuelt indrettet rum. Det blev ingen stor succes, snarere en bureaukratisk sump. Sidste skridt i individualiseringen af den socialpolitiske lovgivning er serviceloven, der signalerer, at staten er leverandør af serviceydelser til dem, der har lyst eller behov. Man kan sige, at dansk socialpolitikks *image* blev designet som en privat forsikringsordning. Kritikere vil måske kalde det for et tagselvbord, men pointen er den samme: Staten servicerer, individet servicerer.

Den dobbelthed, at staten griber regulerende ind for at give individet flere muligheder i livet, er et grundtræk ved den moderne statslige regulering. Men det bør efter min mening uddybes med en understregning af, at velfærdsstaten under den kolde krig havde sikringen af den demokratiske legitimitet som et helt centralt aspekt. På den ene side medførte det, at staten var til stede i næsten alle livets aspekter, hvilket ganske logisk affødte en reaktion, et forsvar til fordel for individets råderum, ikke mindst efter at økonomisk vækst efter 1973 ikke længere var en selvfølge. Men på den anden side frisatte velfærdsstaten individet ved at skabe forudsætningerne for et opgør med den politiske paternalisme. *Frihed til* blev i stigende grad indholdet i de velfærdspolitiske tiltag, hvilket er ensbetydende med, at den enkelte borger får større valgmulighed, herunder dog foreløbig kun med en begrænset mulighed for at fravælge staten som leverandør af serviceydelser.

Den overordnede tendens er, at reguleringen både kvalitativt og kvantitativt er blevet stadig mere omfattende i det 20. århundrede. Staten regulerer en voksende del af borgernes hverdag, den har fået ansvaret for løsningen af flere og flere problemer, for forløbet af hverdagen. Omfanget overstiger både kvantitativt og kvalitativt, hvad der kan begrundes med henvisning til individets overlevelse eller med henvisning til almenvellet.

Den politiske begrundelse for at gennemføre ny regulering er således interessant. På baggrund af de analyser, jeg her har gennemført, kan det konkluderes,

- at der overordnet set er sket et afgørende skifte i argumentationen for ny regulering, idet almenvellet og samfundets funktionsdygtighed er trådt i baggrunden, til fordel for at reguleringen gavner individet (områder som kriminalitet og trafik er naturligvis i høj grad undtaget herfra). I argumentationen har reglerne for, hvordan samfundet skal fungere, således i stigende grad individuelt sigte. Dvs. der argumenteres for, at rettighederne udbygges både i bredden og i dybden, så den enkelte borger både får flere og stærkere rettigheder over for staten. Socialpolitikken udvikling fra at give borgerne ret til at overleve på et niveau lige over eksistensminimum til at definere det offentlige som serviceorgan over for den enkelte borger er et illustrativt eksempel. Det skal dog understreges, at en del erhvervslovgivning sandsynligvis vil pege i den modsatte retning.
- at opbygningen af velfærdsstaten har medført en historisk hidtil uset tryghed eller sikkerhed for det enkelte individ. Det fremgår af denne undersøgelse, at sikkerheden har været et tilstræbt mål med reguleringen for at tilføre flere ressourcer til de enkelte borgere. Trygge rammer og flere åbne døre har været et mål. Men netop de trygge rammer er af nogle politikere blevet opfattet som en for høj pris. Enten i form af tab af frihedsgrader, som det var tilfældet i debatten om miljøplanlægning. Eller, som fx i den trafikpolitiske debat, at individet både må have og tage et ansvar for sit eget liv. Ud fra de gennemgåede debatter kan man sige, at politikerne på en og samme tid ved hjælp af reguleringen har givet borgerne øget frihed og næret et behov for øget frihed.
- at der kan anføres mange bevæggrunde til, at politikerne argumenterer til fordel for individets rettigheder: styrkelsen af borgeren over for staten, ligestilling mellem borgerne, øget lighed mv. Derimod er der virkelig langt mellem argumenter, der direkte eller indirekte fremfører, at staten

fungerer som en solidaritetsfremmende institution – hvilket hænger godt sammen med, at staten i virkeligheden snarere har institutionaliseret solidariteten.

HVOR GÅR GRÆNSEN?

Hvor trækker politikerne grænsen mellem den statslige regulering og individets suveræne rum? Som afslutning på denne undersøgelses diskussion af indgrebenes dobbelthed, af individualiseringen, af *frihed fra* og *til*, af individets frisættelse er det rimeligt at spørge, om det overhovedet giver mening at tale om en grænse, at forsøge at diskutere, *om* der trækkes en grænse? Ja, det giver mening. Grænsen er der, nogle gange udtalt og klart trukket op, men som oftest mellem linjerne, i det uudsagte – selv om man i noget af det sagte, fx under besættelsen eller (alt andet lige) i forbindelse med palæstinenser-, rocker- og Tvind-lovene, har fornemmelsen af, at grænsen i flere tilfælde er stippet eller endog svær at få øje på. De tre nævnte love er næppe enkeltstående tilfælde.

Der *er* en grænse, men den flytter sig hele tiden, og den trækkes konkret i forhold til den enkelte sag. Der kan ikke defineres et generelt kriterium, en generel grænse, og der kan ikke siges andet generelt om grænsedragningen end, at den ændres hele tiden. Ikke mindst de sidste 15 år af århundredet har der været en ihærdig flytten rundt på væggene i og omkring det individuelle rum. Om det har været til gavn eller skade for individet, er – på baggrund af de behandlede debatter i denne undersøgelse – langt mindre entydigt.

LITTERATUR

- Administrationsdepartementet (1983). *Regelforenklingsarbejdet 1982-83: ministeriernes redegørelser for regelforenklingsarbejdet inden for deres områder*, København.
- Administrationsdepartementet (1984). *Regelforenklingsarbejdet 1983-84: ministeriernes redegørelser for regelforenklingsarbejdet inden for deres områder*, København.
- Administrationsdepartementet (1990). *Analyse af regeludviklingen 1985-1989*, København.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berlin, Isaiah (2002). *Liberty* (ed. Henry Hardy), Oxford, Oxford University Press.
- Birch, Anthony H. (1993). *The Concepts and Theories of Modern Democracies*, London and New York, Routledge.
- Bundesen, Peter, Lars Skov Henriksen & Anja Jørgensen (2001). *Filantropi, selvhjælp og interesseorganisering. Frivillige organisationer i dansk socialpolitik 1849-1990'erne*, Odense, Odense Universitetsforlag.
- Christensen, Bent & Inger Dübeck (2000). *Den regulerende forvaltning – udviklingen af det retlige system efter 1950*, i Peter Bogason (red.), *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jacob (1998). *K.K. Steincke. Mennesket og politikerens. En biografi*, København, Christian Ejlers Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København, Gyldendal.
- Christiansen, Niels Finn (1988), se Christiansen, Niels Finn, Karl Christian Lammers & Henrik Nissen 1988.
- Christiansen, Niels Finn (1990). *Klassesamfundet organiseres*. Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie bind 12.
- Christiansen, Niels Finn (2002). Velfærd og national identitet, *Nyhedsbrev for Netværk for nordisk velfærdsstatshistorie*, 18.
- Christiansen, Niels Finn, Karl Christian Lammers & Henrik Nissen (1988). Danmarks historie bind 7. *Tiden 1914-1945*, København, Gyldendal.
- Christmas-Møller, Wilhelm (1993). *Christmas Møller og Det konservative Folkeparti I-II*, København, Gyldendal.

- Cruikshank, Barbara (1999). *The Will to Empower. Democratic Citizens and other Subjects*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring: Aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system*, København, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Dansk Sociologi (1995). Tema: *Det sociale og velfærdsstaten*, 3.
- Dansk Sociologi (1997). Tema: *Solidaritet*, 1.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Sage.
- Eigaard, Søren (1993). *Idealer og politik: historien om grundloven 1953*, Odense, Odense Universitets Forlag.
- Federspiel, Søren (2002). *Dynamikken bag energien. Det østdanske produktions- og transmissionssamarbejde 1960-2000*, København, Elkraft.
- Fink, Jørgen (2000). *Centraladministration og erhvervsliv indtil 1930 – struktur og funktion*, i Knudsen 2000.
- Folketinget (udg). *Folketingets Forhandlinger*.
- Folketinget. *Grundlovsdebattens Nyhedsbrev*.
- Folketinget (udg). *Aarboeg og Registre til Folketingets Forhandlinger*.
- Hansen, Bent (1969/1976). *Velstand uden velfærd*, København, Fremad.
- Heller, Joseph (1961). *Catch 22*, New York, Simon and Schuster.
- Hirdman, Yvonne (1989). *Att lägga livet tillrätta – studier i svensk folkhemspolitik*, Stockholm, Carlssons Förlag.
- Hobsbawm, Eric (1997). *The Age of Extremes: the Short Twentieth Century*, London, Abacus.
- Jensen, Grethe & Benito Scocozza (1996). *Danskerne og verden. Hvem Hvad Hvor når i 50 år*, København, Politikens Forlag.
- Just, Flemming (2000). *Administration og erhvervsliv fra 1930*, i Knudsen 2000.
- Kirkebak, Birgit (2001). *Normaliseringens periode. Dansk åndssvageforsorg 1940-1970 med særligt fokus på forsorgschef N.E. Bank-Mikkelsen og udviklingen af Statens Åndssvageforsorg 1959-1970*, København, Forlaget SOCPOL.
- Knudsen, Tim (red.) (2000). *Dansk forvaltningshistorie II. Stat, forvaltning og samfund. Folkestyrets forvaltning fra 1901 til 1953*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2001). *Da demokrati blev til folkestyre. Dansk demokratihistorie 1*, København, Akademisk Forlag.
- Koch, Henning & Kristian Hvidt (1999). *Danmarks Riges grundlove 1849, 1866, 1915, 1953*, København, Christian Ejlers.
- Koch, Lene (1996). *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, København, Gyldendal.

- Koch, Lene (2000). *Tvangssterilisering i Danmark 1929-67*, København, Gyldendal.
- Kulawik, Teresa (2002) „The Nordic Model of the Welfare State and the Trouble with a Critical Perspective“, *Nyhedsbrev for Netværk for Nordisk Velfærdshistorie*, 21.
- Kaarsted, Tage (1985). *Ove Rode som indenrigsminister*, Odense, Institut for Presseforskning og Samtidshistorie.
- Kaarsted, Tage (1991). *Krise og krig*. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie bind 13, København.
- Lammers, Karl Christian (1988), se Christiansen, Niels Finn, Karl Christian Lammers & Henrik Nissen.
- Lidegaard, Bo (2002). *Jens Otto Krag*, bind 2: 1962-1978, København, Gyldendal.
- Majone, Giandomenico (1994). „The Rise of the Regulatory State in Europe“, *West European Politics*, 17, 3.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*, London & New York, Routledge.
- Mill, John Stuart (1975). *Three Essays. On Liberty, Representative Government, The Subjection of Women*, Oxford, Oxford University Press.
- Nissen, Henrik (1988). se Christiansen, Niels Finn, Karl Christian Lammers & Henrik Nissen 1988.
- Nissen, Henrik (1991). *Landet blev by 1950-1970*. Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie bind 14, København.
- Porsdam, Helle (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*, Århus, Magtudredningen.
- Rasmussen, Hanne (1996). „Socialdemokratiets miljøpolitik“, i Gerd Callesen, Sten Christensen & Henning Grelle (red.). *Udfordring og omstilling: bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*, København, Fremad.
- Rasmussen, Hanne & Mogens Rüdiger (1990). *Danmarks historie bind 8. Tiden efter 1945*, København, Gyldendal.
- Rasmussen, Hanne & Mogens Rüdiger (2003). *Fremskridtets boulevard. Danmarks historie 1957-2001*, København, Columbus.
- Rigsdagen (udg). *Rigsdagens Forhandlinger*.
- Rigsdagen (udg). *Aarbog og Registre til Rigsdagens Forhandlinger*.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm, SNS Förlag.
- Rüdiger, Mogens (1997). *Velfærdsstatens fravær*, i *Mangfoldighedens pris. Dansk faghistorie – en status*, Den jyske Historiker, 75/76.
- Rüdiger, Mogens (1998). *DONG og energien*, København, Handelshøjskolens Forlag.

- Skou, Kaare R. (1999). *Demokratiets Danmarkshistorie – Gennem 150 år*, København, Aschehoug.
- Sode-Madsen, Hans (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og Ungdomskommissionen 1945-1970*, Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Sørensen, Vibeke (2001). *Denmark's Social Democratic Government & the Marshall Plan, 1947-1950*, København, Museum Tusculanum Press.
- Thorsen, Svend (1972). *De danske ministerier. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck.
- Wistoft, Birgitte, Jytte Thorndal & Flemming Petersen (1992). *Elektricitetens Aarhundrede. Dansk elforsynings historie I-II*, Danske Elværkers Forening.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 30. NOVEMBER 2003

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlændere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige – om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten – Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.

- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficerings – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation.* Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv.* Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark.* Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt.* Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten.* Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører.* Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse.* Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater.* Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions.* Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Forhandlinger om barselsorlov 1901-2012.* Århus: Magtudredningen.