



# Stilhed før stormen

## Den danske håndtering af covid-19 sammenlignet med andre parlamentariske systemer

*Covid-19 udgør en global sundhedskrise. Alverdens lande står over for en sundhedspolitisk udfordring, hvor de faglige såvel som de politiske svar er usikre. Landenes forudsætninger for at håndtere krisen er forskellige, og Danmark har valgt en vej kendetegnet ved højhastighedsparlamentarisme iværksat ud fra princippet om ekstrem forsigtighed og kombineret med intensiv økonomisk kompensation (red. artiklen er forfattet før coronaens "anden bølge" i efteråret 2020).*

**AF HELENE HELBOE PEDERSEN, PROFESSOR I  
STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET**

Med covid-19 står politiske systemer i høj grad over for samme problem og har i vidt omfang også fundet frem til ensartede løsningsmodeller. I det mindste er fokus meget ens på tværs af lande og består af tre elementer: 1) Kontroller og begræns spredningen af sygdommen, 2) aflast, omorganisering og opbygning af sundhedssystemet, og 3) modarbejdning af de betydelige negative økonomiske konsekvenser forbundet med de to første tiltag.

Selvom de overordnede træk er ganske ens, er der betydelige forskelle i landenes forudsætninger for at løse problemerne. Lovgivningsmæssigt adskiller landene sig i forhold til, hvorvidt der er en juridisk ramme for undtagelsestilstand, eller om beslutningerne skal presses gennem det vanlige politiske system. Beslutningskompetencerne på centralt og decentralt niveau er fordelt forskelligt på tværs af lande og afgørende for, hvordan beslutninger tages, kommunikeres og implementeres. Landenes økonomiske formåen er

endvidere forskellige, når det angår indsatsen for at imødegå de samfundsøkonomiske konsekvenser. Dertil kommer, at ledende politikere har varierende opfattelser af situationens alvor og forskellige strategier i forhold til, hvordan problemet skal håndteres.

### Højhastighedsparlamentarisme

Covid-19 har fået flere landes regeringer til at aktivere lovgivning om undtagelsestilstand. Italiens regering erklærede undtagelsestilstand i slutningen af januar. Den australske regering gjorde det samme i marts, mens den israelske regering kunne regere under den fortsat gældende undtagelsestilstand, der blev erklæret i 1948, dog med et væsentligt andet formål. Fælles for alle undtagelsestilstande er, at regeringerne kan træffe vidtrækkende beslutninger og igangsætte indgribende foranstaltninger uden at involvere parlamenterne.

I Danmark eksisterer der ingen egentlig lovgivning om undtagelsestilstand. Regeringen var derfor i vid udstrækning afhængig af Folketingets samarbejde for at kunne foretage

» **I Danmark eksisterer der ingen egentlig lovgivning om undtagelsestilstand. Regeringen var derfor i vid udstrækning afhængig af Folketingets samarbejde for at kunne foretage hurtige og afgørende tiltag for at bremse den eskalerende smitte.**

## » På den vis kan højhastighedsparlamentarismen risikere at stille den demokratiske beslutningsproces et værre sted end de lovgivningsregulerede undtagelsessituationer

hurtige og afgørende tiltag for at bremse den eskalerende smitte. Folketinget viste sit værd som kriseinstans. Det tog meget nøjagtigt 12 timer for Folketinget at behandle det første og mest indgribende lovforslag fremsat med det formål at give regeringen det tilstrækkelige lovgivningsgrundlag til at bekæmpe covid-19 i Danmark. Det drejede sig om loven om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, der blev fremsat d. 12. marts 2020. Første behandling i Folketinget blev åbnet af Folketingets formand kl. 11., og kl. 23.45 blev der stemt, og lovforslaget blev enstemmigt vedtaget.

Folketinget var ikke alene villigt til at arbejde hurtigt. Med loven fik særligt sundheds- og ældreminister Magnus Heunicke endog særdeles brede bemyndigelser til at regulere situationen omkring covid-19. Loven gav for eksempel ministeren mulighed for at påbyde personer at gå i isolation, hvis der var formodning om, at de var smittede. Han kunne forbyde afholdelse af større forsamlinger og udvide mulighederne for opsporing ved at fastsætte yderligere regler om oplysningsforpligtelser. Hermed var de første tiltag taget til at inddæmme og begrænse smitten. Derudover gav loven ministeren mulighed for at fravige gældende regler angående behandlings- eller udredningsgarantier med det formål at afbøde presset på sygehusene og give mulighed for en omorganisering og omprioritering, så covid-19-patienter kunne behandles.

Fra 12. marts til 15. juni vedtog Folketinget i alt 25 lovforslag målrettet håndteringen af covid-19. I gennemsnit brugte Folketinget 5 dage på at behandle hvert lovforslag. Folketingets forretningsorden fastslår, at der skal gå mindst 30 dage mellem fremsættelse af lovforslag og afstemning for at sikre tilstrækkelig tid til at belyse og tage stilling til forslagernes konsekvenser. Hastigheden for lovgivningsprocessen i forbindelse med covid-19 var altså væsentligt skruet op. Det samme gjorde sig gældende i andre lande. I Storbritannien fik regeringen vedtaget en Corona-

virus lov i ”halsbrækkende tempo”<sup>1</sup> d. 25. marts, der ligeledes beskrives som nogle af de mest indgribende love, landet nogensinde har vedtaget i fredstid.

Verden over – og altså også i Danmark – har parlamenter vist sig villige til at afskrive sig væsentlige rettigheder for at imødekomme behovet for hurtig og resolut indgriben. De har ikke alene handlet hurtigt, de har også givet regeringer ekstraordinære bemyndigelser til at fastsætte yderligere regler uden behandling i parlamentet. På den vis kan højhastighedsparlamentarismen risikere at stille den demokratiske beslutningsproces et værre sted end de lovgivningsregulerede undtagelsessituationer, som uden for krisesituationer har specificeret, hvornår og hvordan regeringen kan gribe til ekstraordinære tiltag, som det for eksempel er tilfældet i Finland.

Folketinget har i forbindelse med covid-19 dog ikke alene givet ekstraordinært vidtrækkende bemyndigelser til regeringen. Det har også opstillet ekstraordinære betingelser for disse højhastighedslove. Flere af de covid-19-relaterede love er tidsbegrænsede. Der er indskrevet en såkaldt solnedgangsklausul, som fastsætter en dato for, hvornår de ekstraordinære lovbestemmelser ophæves. Det gælder også for den vidtrækkende lov fremsat af sundheds- og ældreministeren 12. marts 2020. Den står til at udløbe 1. marts 2021, men allerede nu er der rejst ønske om gennemsyn af loven. Derudover krævede Folketinget i forbindelse med netop denne lov, at der blev nedsat en følgegruppe bestående af sundhedsordførerne fra alle de politiske partier, der skulle følge udviklingen og inddrages i forbindelse med de tiltag, der ville følge af bemyndigelserne. Dette er en hidtil uset tæt opfølgning på bemyndigelser, hvor Folketinget forsøger at kompensere for den magt, det har måttet afgive til regeringen i forbindelse med krisesituationen.

Lignende tiltag findes også i andre lande. I Storbritannien sikrede oppositionen sig lige-

<sup>1</sup> Fairgreive, Duncan (2020). The U.K. Races to catch Up on COVID-19, *The Regulatory Review*, 30. april 2020.

ledes en solnedgangsklausul. Den var dog noget længere – 2 år – men til gengæld fulgte det, at loven skulle behandles i parlamentet hvert halve år. Også i Tyskland er covid-19-reguleringen bundet af tidsklausuler, som typisk skal fornyes inden for et vist antal uger.

I starten af krisen var Folketingets rolle at sikre en handlekraftig regering. Det leverede det, men sikrede sig samtidig ekstraordinære tidsbegrænsninger og kontrolmekanismer. Højhastighedsparlamentarismen blev altså installeret med en nødbremse.

### **Det ekstreme forsigtighedsprincip**

Regeringer på tværs af lande iværksatte særdeles indgribende regulering for at håndtere den tilspidsede situation, som covid-19 forårsagede. Nogle lande gik længere end Danmark. For eksempel indførte Frankrig udgangsforbud, hvor man skulle kunne dokumentere et værdigt formål, hvis man opholdt sig i det offentlige rum. I andre lande som Sverige og Holland udstedte regeringen primært anbefalinger frem for præcise retningslinjer eller regler for befolkningens adfærd.

I Danmark var linjen baseret på et ekstremt forsigtighedsprincip<sup>2</sup>, der blev fastlagt på allerhøjeste politiske niveau. Sundhedsministeriets departementschef instruerede centrale embedsmænd i at tage princippet til efterretning. Statsministeren fremhæver, at når det gælder håndteringen af covid-19, går hun hellere et skridt for meget, end et skridt for lidt (Pressemøde d. 15. marts 2020), hvilket hun fastholder i sin tale ved Folketingets afslutningsdebat d. 22. juni.

I en situation, hvor den faglige rådgivning er plaget af manglende data og sikkerhed, er det en politisk opgave at træffe afgørelser på det grundlag, der foreligger. Afgørelserne angår både konkrete beslutninger om regulering i form af love eller bekendtgørelser, og

de angår strategien for kommunikationen om disse beslutninger og reguleringer til befolkningen. Her synes den danske regering fra starten at have opereret efter samme forsigtighedsprincip. Regeringen er i visse tilfælde gået endnu længere i reguleringen af befolkningens bevægelsesfrihed, end myndighederne har anbefalet. Mest tydeligt kom det frem i forbindelse med grænselukningen. Den har også fra start italesat situationens alvor og betydningen af befolkningens overholdelse af de retningslinjer, der blev udstedt af myndighederne. Yderligere gjorde regeringen med en revision af straffeloven tiltag til at skærpe straffen for kriminalitet relateret til covid-19 såsom tyveri af værnemidler eller svindel med økonomiske hjælpeordninger. Det blev ligefrem muligt for politiet at gribe ind i sammenkomster i private hjem under særlige omstændigheder.

Andre landes regeringer var knap så stålfast. Den hollandske statsminister gennemførte det, han kaldte en ”intelligent nedlukning”. Det intelligente skulle bestå i, at man i højere grad overlod det til de enkelte borgere at navigere i situationen og alene udsendte anbefalinger frem for retningslinjer eller regler. Dermed var den hollandske model i begyndelsen af perioden inspireret af den svenske. I Italien forårsagede statens decentrale struktur uklarhed i linjen. Den centrale regering erklærede tidligt undtagelsestilstand, og præsidenten udstedte dekretter om nedlukning, men flere lokale guvernører fastholdt, at der alene var tale om en forbigående influenza og beskrev situationen som vanskelig men ikke farlig.

Den danske regering lagde fra start en forsigtighedslinje – med de omkostninger, det måtte have i forhold til balancen mellem faglige og politiske vurderinger og proportionalitet i tiltagene. Det var en politisk beslutning, som sandsynligvis var informeret både af sundhedsfaglig viden og af vurderinger i forhold til krisestyling og påvirkning af be-

**» Det var en politisk beslutning, som sandsynligvis var informeret både af sundhedsfaglig viden og af vurderinger i forhold til krisestyling og påvirkning af befolkningens adfærd.**

<sup>2</sup> Politiken, 28. maj 2020

## » Borgfreden er afløst af mere traditionel politisk diskussion af, hvordan de nye covid-19-faser bedst håndteres. Stilheden er brudt, men det er fortsat uklart, om den vender sig til storm eller blot tilbage til normalt toneleje.

folkningens adfærd. Data om befolkningens adfærd tyder på, at regeringens kommunikationsstrategi var effektiv i den henseende (ps.au.dk/hope), mens der var mere aktivitet på gader og stræder i Holland og Italien.

### Den danske model i krisestyring

Regeringen iværksatte tidligt betydelige hjælpeordninger for at holde hånden under danske virksomheder og arbejdspladser. Den mest omfattende hjælp blev givet i form af lønkompensationsordningerne. I modsætning til tiltagene i forhold til sundhedsvæsenet og reguleringen af befolkningens adfærd for at inddæmme smitten krævede lønkompensationsordningen ikke ny lovgivning. Ordningen er i stedet givet ved bekendtgørelser med hjemmel i lov om erhvervsfremme og aktstykker tiltrådt af Finansudvalget. Selve ordningens indhold er forhandlet på plads mellem Finansministeriet og arbejdsmarkedets parter. Regeringen, Fagbevægelsens Hovedorganisation og Dansk Arbejdsgiverforening formåede allerede d. 14 marts – fire dage efter nedlukningen – at indgå en aftale om lønkompensation, hvor virksomheder, der er ekstraordinært hårdt ramt af nedlukningen og dermed står for at skulle fyre alle eller mange af deres ansatte, kan få kompensation for lønudgifterne fra staten, såfremt de afstår fra at fyre deres medarbejdere. Der er også gjort flere tiltag som fx regulering af sygedagpengerefusionen til arbejdsgivere, men alene lønkompensationsordningen estimeres til at koste 3,8 mia. kr. og er dermed den på daværende tidspunkt største økonomiske post i forsøget på at imødegå de økonomiske omkostninger forbundet med nedlukningen af samfundet.

Ikke alle fandt, at de blev tilstrækkeligt kompenseret af regeringens tiltag, eller at konsekvenserne af ordningen var rimeligt fordelt. Men med ordningen viste den korporative danske model for reguleringen af arbejdsmarkedet, at den ligesom Folketinget var i stand til at opretholde sin funktion i en krisesituation. Ligesom Folketinget fortsatte sin praksis under ændrede betingelser, fortsatte den uformelle danske model også under de tilspidsede betingelser. Og også i dette tilfælde

de sikrede alle parter sig en udløbsdato for kriseordningen, så de ekstraordinære tiltag bliver genforhandlet løbende.

### Stilhed før stormen?

Når det gælder Danmarks nedlukning i forbindelse med bekæmpelsen af covid-19, tegner der sig et billede af et handlekraftigt politisk system, hvor eksisterende parlamentariske og korporative institutioner formåede at tilpasse sig og fortsat fungere under de pressede omstændigheder. Den parlamentariske kontrol blev til dels udskudt pga. hastelovgivningen, og aftalerne med arbejdsmarkedets parter måtte ligeledes indgås hastigt uden megen mulighed for at inddrage andre interessenter. Den efterfølgende åbning har været præget af mere politisk debat, hvor politiske interesser støder sammen i forhold til prioriteringer og hastighed. Borgfreden er afløst af mere traditionel politisk diskussion af, hvordan de nye covid-19-faser bedst håndteres. Stilheden er brudt, men det er fortsat uklart, om den vender sig til storm eller blot tilbage til normalt toneleje. I første omgang har Folketingets udvalg for forretningsordenen nedsat et underudvalg, der med hjælp fra juridiske, økonomiske og sundhedsfaglige eksperter skal udrede håndteringen af covid-19 fra 1. januar til genåbningen i april 2020. Folketinget har altså taget sine første skridt til at føre den kontrol med regeringens covid-19-håndtering, som det måtte udsætte i første omgang, hvor beslutninger skulle træffes hurtigt. Udredningens konklusioner angående samspillet mellem regeringen og sundhedsmyndighederne og mellem regeringen og Folketingets partier vil uden tvivl blive afgørende for, hvorvidt stilheden udvikler sig til storm.