

# Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser

En historisk-politologisk debatanalyse 1894-1984

af Erik Rasmussen

*Med udgangspunkt i debatten omkring finanslovsforkastelsen i december 1983 og på baggrund af analyser af partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finanslovsforslagene siden forliget i 1894 belyser dr.phil. Erik Rasmussen, professor i statskundskab ved Aarhus Universitet 1959-84, normdannelsen omkring partiernes finanslovsadfærd, især de såkaldt ansvarlige partiers, og drøfter mulige konsekvenser af ændringer i denne adfærd.*

## 1. Problemstillinger

Den 15. december 1983 skete der noget i dansk parlamentarisme meget usædvanligt: finanslovsforslaget blev forkastet ved den sluttelige afstemning under 3. behandling. Det var kun sket én gang før, nemlig den 21. marts 1929. Dengang var udfaldet kommet meget uventet for det overvejende flertal af de folketingsmedlemmer der var mødt frem i salen kl. 13, for slet ikke at tale om offentligheden. I 1983 derimod havde alle fra tingets møde begyndte kl. 9 været forberedt på hvad det vilde ende med – og det var igennem måneder og uger og de seneste dage blevet mere og mere forudseeligt – og debatten var længe før afstemningen fandt sted ved 23-tiden blevet til en begyndelse på den valgkamp som måtte blive resultatet.

Alle havde altså – modsat i 1929 – haft tid til at tænke sig godt om. Det kan derfor ikke undre at debatten, uanset at mange andre valgkampsrelevante emner blev draget ind, hele tiden kredsede om det der var ved at ske, under teoretiske synsvinkler og ud fra strategiske og taktiske hensyn, og at denne debat fortsatte både under valgkampen og i tiden derefter.

På dette sted skal kun de helt basale teoretiske synspunkter trækkes op. Men først må der erindres om den parlamentariske situation. Regeringen

Schlüter var en mindretalsregering. Firkløverpartierne rådede kun over 66 mandater. Dertil kom 4 udbrydere fra Fremskridtspartiet, som kunde forventes ikke at ville volde den vanskeligheder. Den havde haft et så godt samarbejde med det Radikale Venstre (9 mandater) at det i væsentlige indenrigspolitiske anliggender kunde betragtes som en art støtteparti. Langt mere problematisk var forholdet til Fremskridtspartiet, selv om det havde deltaget i det efter en københavnsk restaurant opkaldte Rio Bravo forlig i oktober. Iberegnet Fremskridtspartiets 12 mandater var der et ikke-socialistisk flertal på 91 stemmer. Deroverfor stod Socialdemokratiet med 60 mandater, Socialistisk Folkeparti med 21 og Venstresocialisterne med 5. De to færøske repræsentanter havde tilsluttet sig Socialdemokratiet og Venstre og er medregnet i ovennævnte mandattal. De to grønlandere stod udenfor partierne men med tilknytning til Socialdemokratiet og SF; deres stillingtagen var, som tallene viser, uden betydning for flertalsdannelsen, og de erklærede begge (*FF 1983/84, 1. samling, fortryk, sp. 3857-58, 3949*) at de betragtede det der foregik som et internt dansk opgør, hvorfor de vilde afstå fra at stemme. Rent numerisk set kunde finanslovsforslaget vedtages hvis SF undlod at stemme. Men det for praktisk politik afgørende var hvorledes Fremskridtspartiet og Socialdemokratiet vilde forholde sig. Fremskridtspartiet foretrak firkløverregeringen for en socialdemokratisk, og det havde indgået Rio Bravo forliget. Men det forlangte større besparelser på finansloven, ca. 10 mia kr., og det følte sig dårligt behandlet ved at regeringen tydeligt foretrak at sikre sig de Radikales fremfor dets støtte. Det havde derfor tilkendegivet at det atter vilde stemme imod finanslovsforslaget. Endnu om formiddagen blev der forsøgt en kontakt mellem partiet og regeringen; men iflg. den radikale ordfører Jens Bilgrav-Nielsen (sp. 3825) var der enighed mellem hans parti og regeringen om at afvise Fremskridtspartiets ønske om nogle dages udsættelse til forhandling om yderligere besparelser. Endnu sent på aftenen var der fremskridtsfolk der ytrede sig i forsonlige vendinger. Men sluttelig stemte de alle imod, med undtagelse af H. C. Hansen, der var indtrådt efter at Mogens Glistrup var kendt uværdig til at være medlem af tinget; han stemte ja. Da Socialdemokratiet stemte imod blev finanslovsforslaget forkastet med 77 stemmer for og 93 imod, mens de to grønlandere hverken stemte for eller imod.

Socialdemokratiets ordfører Svend Auken motiverede partiets standpunkt (sp. 3739, 3742) med at regeringen havde bundet sin skæbne til de Radikale og Fremskridtspartiet uden at ønske at forhandle med Socialdemokratiet, men nu havde den ikke sit bagland i orden; derfor var afstemningen om finanslovsforslaget blevet en afstemning for eller imod regerin-

gen, som i 1929 da de Konservative ikke havde villet stemme for regeringen Madsen-Mygdals finanslovsforslag. Det samme blev af partiets leder Anker Jørgensen, med hans karakteristiske sprogbrug, udtrykt således (sp. 3778): »Vi stemmer imod, først og fremmest på grund af det parlamentariske grundlag der mangler, og som er noget helt ekstraordinært, og for det andet fordi statsministeren har været – jeg vil gerne sig det så pænt som muligt – en lille smule overlegen i behandlingen af Hendes Majestæts loyale opposition« (*Munterhed*).

Regeringspartierne og de Radikale fandt at Socialdemokratiet ved sin adfærd satte sig udenfor de ansvarlige partiers række. Med forkærlighed henviste man til hvad Mogens Camre som socialdemokratisk ordfører havde sagt året før da den parlamentariske situation var den samme (*FF 1982/83*, sp. 3625): »Vi skal i dag stemme om finanslovsforslaget for 1983, og jeg giver næppe anledning til megen undren ved straks at meddele at Socialdemokratiet vil stemme for forslaget. Det gør vi, ikke fordi vi synes det er nogen god finanslov der er kommet ud af gårsdagens afstemninger men fordi vi er et ansvarligt parti og landet skal have en finanslov«. Det var, sagde Venstres ordfører Anders Fogh Rasmussen (*FF 1983/84, 1. samling*, fortryk, sp. 3769-70), præcis den samme begrundelse som Venstre havde anvendt gennem årene, senest Bertel Haarder som dets ordfører i februar 1982; stillingen til ændringsforslagene (og dermed finanslovens indhold) var afgjort med afstemningen om disse, den sluttelige afstemning gjaldt om samfundet overhovedet skulde køre videre.

En nærmere analyse af disse udtalelser og de talrige andre der faldt under debatten, må vente. De havde, som udtalelser under folketingsdebatter næsten uden undtagelse har, et taktisk sigte, analytisk set altså et taktisk aspekt. Men de havde også et normativt aspekt med hensyn til hvad der er »korrekt« adfærd for »ansvarlige« partier, altså spørgsmålet om hvilke – om nogen – »parlamentariske normer« der gælder for sådanne partier, og som de derfor bør respektere som dragende grænser for deres taktiske spil, hvis de ønsker at bevare deres troværdighed. Det er det normative aspekt min analyse i første række tager sigte på.

Det ovenfor anførte er tilstrækkeligt til at der tentativt lader sig formulere to påstande om parlamentariske normer, som der under hele debatten blev appelleret til:

Den første påstand, den som regeringspartierne, ganske særligt Venstre, samt de Radikale argumenterede ud fra, kan formuleres således: *Et »ansvarligt« parti stemmer for finanslovsforslaget ved den endelige afstemning under 3. behandling, uanset om forslaget rummer meget som partiet har taget afstand fra, for uden en finanslov kan stat og samfund ikke føres*

*videre, og det gør et sådant parti følgelig også når det er i opposition, uden at det derved pådrager sig noget ansvar for indholdet eller tager stilling til regeringen som sådan.*

Denne »norm«, som Mogens Camre året før havde begrundet sit partis ja med, tog det ikke uden videre afstand fra i 1983. Svend Auken sagde nemlig (sp. 3741): »Når Socialdemokratiet principielt ønsker at stemme for finansloven er det selvfølgelig af den soleklare grund at den endelige vedtagelse af en finanslov bør hvile på et bredt flertal i Folketinget«. Som det ses var hans begrundelse for det principielle ønske dog en anden end Camres året før og end den ovenfor formulerede, og den tillod ham at fortsætte: »Men det er misbrug af denne ansvarlige holdning [underforstået: hos Socialdemokratiet] hvis man [dvs. regeringen] først sidder og forhandler alle hovedposterne på plads med et andet parti og derefter kommer til det parti der har været holdt udenfor forhandlingerne og vil have det til at træde i stedet for det parti man har talt med, fordi dette ikke længere vil vedstå gennemførelsen af det«.

Den anden påstand, den som Socialdemokratiet lagde til grund for sin argumentation, var således ikke en negering af den første men et kvalificerende tillæg, som kan formuleres sådan: *Når det viser sig at en regering som har søgt flertal til anden side, ikke har sit flertal i orden, kan et »ansvarligt« parti fælde den også ved en finanslovsafstemning.*

Det var hvad der var sket i 1929. Dog tilføjede Svend Auken at »til trods for det parlamentarisk uholdbare i at vi skulde redde regeringen i den situation« havde hans parti alligevel villet medvirke hvis regeringen havde været villig til »på nogle nøgleområder ... at gå ind i realistiske forhandlinger«, altså et standpunkt der ikke var så kategorisk som Staunings ni linjers sværdhug i 1929 (*FF 1928/29*, sp. 5462, jvf. afsnit 3.5). Det var ikke Stauning men Bertel Dahlgaard Auken og andre socialdemokrater citerede (*FF 1983/84, 1. samling*, fortryk, sp. 3742): »Efter at det Konservative Folkeparti, regeringens hidtidige støtteparti, har erklæret at partiet ikke agter at stemme for finansloven, er spørgsmålet om finanslovens vedtagelse efter vor opfattelse fra at være et spørgsmål om vedtagelse af en bevillingslov blevet til et politisk spørgsmål, hvor det søges lagt over på oppositionen at opretholde regeringen«. Det var ord der passede som en specialsyet handske til den Auken'ske hånd. Alligevel var det dristigt at benytte citatet, for Dahlgaard og hans radikale gruppefæller havde jo undladt at stemme. Men den lille blottelse var der ingen i salen der havde viden eller åndsnærværelse til at udnytte.

Flere andre præcedentia blev inddraget under folketingsdebatten. De vil blive drøftet senere i denne afhandling. Det væsentlige på dette stadi-

um er at notere sig at ingen af parterne benægtede eksistensen af parlamentariske normer (omend disse ord ikke blev brugt), og at de ved selve deres fremdragelse af fortilfælde eller formentlige fortilfælde underbyggede denne opfattelse.

Hvad kan der forstås ved en parlamentarisk norm? Det er allerede fremgået at det er et vagt og dog accepteret begreb. Ingen hævdede at Socialdemokratiet handlede i strid med grundloven eller med Folketingets forretningsorden. Men der har i tidens løb udviklet sig visse sædvaner som partierne, i det mindste de der betragter sig selv og hinanden som »ansvarlige«, opfatter som bindende og derfor regner med vil blive efterlevet. Uden sådanne vilde deres indbyrdes forhold blive meget vanskeliggjort eller måske umuligt, ganske som det forholder sig i mange andre menneskelige relationer. En sådan norm er at der ikke kan refereres fra udvalgmøder og private samtaler. En anden, at aftaler der er indgået ved et forlig ikke kan brydes af en af parterne uden at de andre accepterer det eller i det mindste forud orienteres derom. Sådanne normer bliver ikke altid respekteret. Men brydes de bliver det straks påtalt, ikke uden forargelse, og »synderen« søger at bortforklare og anerkender just derved normens gyldighed. Der vil siden (afsnit 4.3) blive nævnt eksempler på normer af vidtrækkende konstitutionel betydning.

Spørgsmålet bliver nu om de forventninger med hensyn til »ansvarlige« partiers adfærd ved den endelige afstemning om finanslovsforslaget der er formuleret ovenfor som på den ene side regeringspartiernes og de Radikales opfattelse, på den anden side Socialdemokratiets, kan betegnes som parlamentariske normer.

Parlamentariske normer bliver sjældent eller aldrig til ved udtrykkelige aftaler. De må som sædvaner der regulerer folketingsmedlemmernes og partiernes adfærd søges i de akter hvori adfærden registreres, altså i første række *Folketings Tidende*, og det må ske over et langt åremål, netop fordi det drejer sig om sædvaner. Som nævnt begrundede Socialdemokratiet sin adfærd i december 1983 med hvad der var sket i marts 1929, og også dengang blev fortilfælde draget ind i debatten. De normer det her drejer sig om, har så fjern en oprindelse at det har vist sig nødvendigt at føre undersøgelsen helt tilbage til det berømte forlig i 1894, det der bragte en ende på det foregående tiårs konstitutionelt helt ekstraordinære tilstande, den såkaldte provisoriestrid, og dermed banede vej for folketingsparlamentarismen som forfatningsskik fra 1901 og siden som forfatningsret.

Lykkeligvis er det ikke nødvendigt med noget sindrigt begrebsapparat. Det er tilstrækkeligt at gøre sprogbugen klar. Partiernes holdning til normer må især søges i de *motiveringer* eller *begrundelser* de giver for de

standpunkter de indtager. Motiveringerne er ikke nødvendigvis sammenfaldende med de *motiver* eller *bevæggrunde* som har fået dem til at tage deres standpunkter. Det er motiveringerne et parti hæfter for, og som kan blive normdannende; dets formodede bevæggrunde, oftest af taktisk art, kan det muligvis få revet i næsen under debatter, men de kan ikke blive normdannende allerede fordi partiet ikke giver dem eksplicit udtryk. Sondringen er den samme som kendes fra anden menneskelig adfærd. De motiveringer eller begrundelser vi giver falder ikke nødvendigvis sammen med de motiver eller bevæggrunde vi har haft, men det er de første vi vedkender os mens vi ofte søger at holde de sidstnævnte for os selv (iøvrigt forudsat at vi er os dem bevidste).

Det kan lyde som om denne sondring er simpel at håndtere. Sådan er det imidlertid ikke. Det hænder – og ingenlunde sjældent – at begrundelserne bliver valgt efter som de passer til bevæggrundene. Sagt tilspidset: Hvis Mogens Camre i 1982 havde haft viden om situationen i 1983, må det antages at han vilde have belagt sine ord anderledes, så Lars Gammelgaard ikke som konservativ ordfører så ihærdigt kunde have spurgt: »Hvor er logikken?« (*FF 1983/84, fortryk, sp. 3749, 3756, 3771-72, 3774*). Derom nedenfor, derunder en drøftelse af om der *var* en logisk modstrid. Forskeren må altså til stadighed tage i betragtning i hvilken udstrækning motiver er medbestemmende for motiveringer, også når disse sidste som i denne afhandling er den egentlige forskningsgenstand.

I et konkluderende kapitel i en bog om statslånskrisen 1919 skrev jeg<sup>1</sup>: »Man kan måske undre sig over at oppositionspartierne så ivrigt benyttede en argumentation der i en given situation kunde blive dem til besvær. Forklaringen turde kunne søges i den omstændighed ... at den øjeblikkelige taktiske fordel i politik ofte sættes over principielle betragtninger i en sådan grad at de sidste mest af alt tjener til dække for de[n] første, hvilket ikke forhindrer at sådanne principielle betragtninger øver eftervirkninger længe efter at den taktiske situation har udspillet sin rolle«. Denne forsker-erfaring vil blive bekræftet mange steder på de følgende sider. Partier møder deres egne genfærd og må værgе sig imod dem.

Denne afhandlings første formål er altså at drøfte om der havde dannet sig normer som de formulerede. Det kræver ifølge sagens natur en indgående historisk undersøgelse, som vil blive fremlagt i afsnit 3. Selv om det for den ældre tids vedkommende ikke er strengt nødvendigt for belysningen af problematikken har jeg dog inddraget samtlige partiers stillingta-

---

1. Erik Rasmussen, *Statslånskrisen 1919. En redegørelse for dens forløb, med særligt henblik på folketingsparlamentarismen*, Universitetsforlaget i Aarhus, 1957, pp. 113-14.

gen i undersøgelsen. På baggrund af de således indvundne resultater kan 1983-situationen dernæst, i afsnit 4, tages op til nærmere analyse. Normdrøftelsen er hovedemnet, i hvert fald i den forstand at den vil beslaglægge mest plads. Men den har samtidig et andet aspekt, nemlig hvilke konsekvenser, om nogen, begivenhederne og debatterne omkring finanslovsforkastelsen i 1983 kan antages at få for den måde danske parlamentarisme fungerer på under mindretalsregeringer. Spørgsmålet var blevet rejst af undervisningsminister Bertel Haarder under valgkampen (*Politiken*, 3.1.1984), og jeg tog det selv op ud fra en politologisk synsvinkel kort efter valget (*Politiken*, 19.1.), hvilket førte til en mindre debat. Den gjorde det klart for mig at der burde forsøges en historisk-politologisk belysning af begge aspekter af problematikken. Det er mine resultater der fremlægges her.

Forinden må der redegøres for hvilket materiale jeg har benyttet, og de kildekritiske problemer som knytter sig dertil. Det vil ske i afsnit 2. Det bliver nødvendigvis ret langstrakt og detaljeret. Den der mest interesserer sig for resultaterne kan vælge at springe det over uden at kikke mig i kortene.

## 2. Materiale. Kildeproblemer

Materialet er naturligvis i første række referaterne af Folketingets forhandlinger (forkortet *FF* + folketingsår) under 3. behandling af finanslovsforslaget. Forhandlingerne er som hovedregel foregået således at først diskuteredes de foreliggende ændringsforslag, i lidt ældre tid ministerium for ministerium, og der stemtes om dem, og derpå blev det således fremkomne forslag sat til forhandling med afsluttende afstemning om forslaget som helhed (i enkelte tilfælde er forhandlingerne dog foregået under ét). De afsluttende debatter er gennemgået omhyggeligt, mens de forudgående mange tusinder af spalter kun er gennemset, når da ikke særlige grunde har gjort samme omhu nødvendig.

I den sidste snes år har nogle partier tilkendegivet deres holdning, helt eller delvis, allerede i Finansudvalgets tillægsbetænkning, som findes i *Folketingstidendes* tillæg D, som derfor også er benyttet.

Til og med 1977/78 løb finansåret fra 1. april til 31. marts. 3. behandling fandt regelmæssigt sted i marts måned. Fra og med 1979 blev finansåret identisk med kalenderåret. 3. behandling sker nu i december. I 1978 blev der vedtaget en finanslov både i marts, for resten af året, og i december.

Hvis der ikke vedtages en finanslov inden det nye finansårs begyndelse,

enten fordi forslaget bliver forkastet som i 1929 og 1983, eller på grund af valg eller andre politiske eller praktiske hensyn, hvilket indtraf i 1897, 1927, 1940 og 1981, skal der forelægges forslag til en midlertidig bevillingslov. Sådanne har naturligvis samme interesse for emnet som et finanslovsforslag. Dette blev i disse tilfælde først vedtaget ind i det nye finansår.

I tokammersystemets tid skete det ret ofte at Landstinget foretog ændringer i det finanslovsforslag Folketinget havde vedtaget. I så fald kom det i den nye affattelse tilbage til Folketinget til såkaldt eneste behandling, sommetider to sådanne med mellemliggende behandling i fællesudvalg. Disse tilfælde af eneste behandling er også gennemgået, hvorved det samlede antal af behandlinger kommer et godt stykke over hundrede. De er ofte politisk og konstitutionelt interessante, men det har vist sig at de kun i ét tilfælde, i 1902, har umiddelbar relevans for afhandlingens emne og endda kun marginalt.

For hver enkelt behandling må der søges svar på to spørgsmål for hvert parti: Har det stemt ja eller nej eller hverken ja eller nej eller eventuelt ikke været til stede under afstemningen? og: Har det givet en begrundelse og i bekræftende fald hvilken?

*Folketingstidende* er en fuldt pålidelig men hvad det første spørgsmål angår mangelfuld kilde, så forskeren i mange tilfælde må slutte sig til et svar og i visse tilfælde ikke kan være sikker på sin slutnings rigtighed eller endda lades helt i stikken.

Vanskelighederne belyses lettest gennem et eksempel. I 1907 blev finanslovsforslaget for 1907/08 vedtaget enstemmigt med 71 stemmer (*FF 1906/07*, sp. 6245). Så mange er ordene. I smuk overensstemmelse med grundlovsteksten kendte *Folketingstidende* på dette punkt ikke til partier, og sådan forholdt det sig til og med 1982/83. Af ordene kan man slutte at ingen stemte nej, derimod ikke om nogen i salen tilstedeværende hverken stemte for eller imod. Under de forudgående forhandlinger havde den socialdemokratiske ordfører K. M. Klausen tilkendegivet (sp. 6210) at hans parti vilde undlade at stemme. At nogen havde forholdt sig således kunde vi ikke ud fra tidenden vide hvis det ikke var blevet sagt udtrykkeligt.

Kun i de få tilfælde hvor afstemning skete ved navneopråb, oplyste tidenden andet end ja- og nejstemmer. Det indtraf året efter, idet der ved den almindelige afstemning kun var afgivet 35 stemmer, altså ikke nok til quorum, som var over halvdelen af de 114 medlemmer (iøvrigt eneste gang noget sådant er forekommet); ved navneopråbet blev (*FF 1907/08*, sp. 5889-90) forslaget vedtaget enstemmigt med 56 stemmer, 15 medlem-



mer svarede »stemmer ikke« og 42 var fraværende; da navnene bringes er det let at konstatere at de 15 der undlod at stemme alle var socialdemokrater, således som deres ordfører (Emil Marott) igen havde tilkendegivet (sp. 5866) at de vilde forholde sig. Navneopråb kunde også ske på forlangende af et antal medlemmer. Det forekom i 1894, 1895 og 1910.

Imidlertid udviklede der sig efterhånden en ny praksis. Den tidligere folketingssekretær Johs. Thorborg skrev<sup>2</sup> i 1968 at det i de senere år var blevet almindeligt at medlemmer der hverken stemte for eller imod et forslag blev anmodet om at tilkendegive dette, uanset om antallet af ja- og nejstemmer tilsammen langt oversteg halvdelen af tingets medlemstal (kun i så tilfælde forlangtes det i forretningsordenen f.eks. både fra 1894 (§38) og 1971 (§35, stk. 2). Han henviste til fortilfælde i 1942/43 og 1933/34, hvoraf fremgår at formandskabet opfattede det som både medlemmernes pligt at efterkomme og deres ret at kunne forlange sådan tilkendegivelse. Thorborgs »i de senere år« dækker altså en lang periode; hvor lang har han åbenbart ikke kunnet konstatere, men praksis må i 1933 have været veletableret, og måske har den udviklet sig lidt efter lidt fra tidligt i århundredet. Hvad angår den endelige afstemning ved 3. behandling af finanslovsforslaget træffes den første gang i 1913, da det oplyses (*FF 1912/13*, sp. 4202) at det blev vedtaget enstemmigt med 74 stemmer mens 13 tilkendegav at de hverken ønskede at stemme for eller imod. Dette gentog sig i 1925 (*FF 1924/25*, sp. 6375), første gang det efter 1913 vides at nogen har undladt at stemme, derimod ikke i 1930-32 og i 1942, da det også var tilfældet. Jeg tør ikke anse den nye praksis for etableret vedr. finanslovsafstemningen før fra 1946.

Oplysninger om hvordan de enkelte partier har forholdt sig ved stemmeafgivningen må søges i debatreferaterne. Der er aldrig grund til at betvivle at de har stemt som de tilkendegav. Men i mængder af tilfælde er der ingen tilkendegivelser. Nogle eksempler:

Danmarks Retsforbund kom i tinget 1926. I 1929 og 1936 angav det at det vilde undlade at stemme fordi det hverken kunde godkende forslagens indtægts- eller udgiftsside (*FF 1928/29*, sp. 5463; *1935/36*, sp. 4395). I 1938 meddelte imidlertid Hans Hansen (Rørby): »Vi har aldrig stemt for finanslovsforslaget og kan heller ikke ved denne lejlighed gøre det, men vil undlade at stemme« (*FF 1937/38*, sp. 4427). Dette udsagn bekræftes af partihistorien<sup>3</sup> og for årene 1933-35 af *Avisårbogen*. Men det forbliver

2. Johs. Thorborg, *Kommentarer til Folketingets forretningsorden (afsluttet i december 1968)*, stencileret i folketingssekretariatet, København, 1969, p. 94. – Thorborgs arbejde er vel værd at konsultere.

3. Kr. Kolding, *Danmarks Retsforbund*, Danskerens Forlag, Aabenraa, 1958, p. 110.

usikkert om partiets repræsentanter har været til stede ved afstemningen i andre år; det vi kan slutte os til er alene dets holdning til finansloven.

I andre tilfælde er der i *Folketingstidende* ingen oplysninger at slutte ud fra. Det gælder f.eks. Erhvervspartiet, som var repræsenteret 1918-24, en tid splittet op i to fraktioner, og Slesvigsk Parti i de lange tidsrum (1920-43 og 1953-64) hvor det havde et mandat i tinget. Der er gode grunde for at antage at de pågældende har stemt ja eller (hvad der har haft samme virkning) ikke været til stede<sup>4</sup>.

Stor bliver usikkerheden f.eks. i 1940. I marts, altså kort før besættelsen, havde det været nødvendigt at vedtage en midlertidig bevillingslov. Afstemningen om finanslovsforslaget fandt først sted den 4. juli, under fødselsveerne mens den egentlige samlingsregering blev til. Vedtagelsen skete (*FF 1939/40*, sp. 4938) med 97 stemmer mod 3; 8 medlemmer tilkendegav at de hverken ønskede at stemme for eller imod. Hvem dækker disse tal? Det eneste sikre er at Valdemar Thomsen på Bondepartiets vegne havde tilkendegivet (sp. 4928-29) at ville undlade at stemme. Det havde 5 mandater. Var de andre Retsforbundets tre medlemmer? Det vilde være naturligt at antage ud fra dets afstemningsadfærd i de foregående år. Men Oluf Pedersen havde kort efter den 9. april betegnet sit parti som »Hans Majestæts eneste loyale opposition«<sup>5</sup> og havde den 2. juli sammen med de fire gamle partiers formænd i de to ting udsendt en samarbejdserklæring hvori det hed: »Partierne lægger alle partiuoverensstemmelser til side«, hvorfor det bliver rimeligt at antage at partiet allerede da, som i de følgende besættelsesår, stemte for finanslovsforslaget; dertil kom at en af de tre, Svend E. Johansen, allerede var blevet løsgænger og en uges tid efter anmeldte sig som repræsentant for det Nationale Genrejsningsparti, hvorfor hans og de to resterende retsstatsmænds afstemningsadfærd ikke kan have været koordineret (men nok kan have været sammenfaldende alligevel). Og hvem afgav de 3 nej-stemmer? Såvel Aksel Larsen som Frits Clausen rettede under debatten skarpe angreb, omend fra forskellige synsvinkler, på henholdsvis DKP's og DNSAP's vegne (*FF 1939/40*, sp. 4930-38), men uden eksplicit at tilkendegive hvorledes de vilde stemme. Da DNSAP senere under besættelsen i hvert fald ikke stemte imod er det sandsynligt at nej-stemmerne var kommunistiske,

4. For Slesvigsk Partis vedkommende sandsynliggøres denne slutning yderligere af at pastor J. Schmidt i 1924, den eneste gang han i sit lange folketingsvirke tog ordet ved debatten under 3. behandling, i et langt og kritisk indlæg bemærkede: »... jeg er interesseret i et godt forhold mellem de to stater og mellem de to folk, og det er netop derfor jeg peger på alle de ting som er i vejen derfor« (*FF 1923/24*, sp. 4811).

5. Kolding, *op.cit.*, p. 173.

og at DNSAP i 1940 ligesom Bondepartiet undlod at stemme. Det i denne sammenhæng afgørende er imidlertid at understrege den usikkerhed det officielle kildemateriale efterlader. Det vilde måske være muligt at verificere eller falsificere de antydede hypoteser ved gennemgang af dagspressen, partimeddelelser eller lignende. Da de omtalte partiers holdning ved denne lejlighed er uden betydning for afhandlingens hovedspørgsmål er det ikke forsøgt.

En og anden kyndig læser vil måske have undret sig over hvorfor jeg ikke straks er gået til *Folketingsårbogen* (før 1953 *Rigsdagsårbogen*). Denne publikation, der er til uvurderlig nytte for enhver som vil undgå at fortabe sig i tidens jungler, dækker samlingerne fra 1890/91. Et stykke ind i dette århundrede begyndte den at bringe meddelelser om partiernes (og sommetider enkeltmedlemmers) afstemningsadfærd. Oplysningerne byggede, ud over *Folketingstidende*, på tjenestemændenes egne iagttagelser og notater. Derved blev årbogen en primær kilde.

For finanslovsafstemningens vedkommende bringes oplysninger imidlertid meget uregelmæssigt. I årene 1907-12 meddeles at Socialdemokratiet undlod at stemme. Derefter er der ingen oplysninger om partierne før 1929, skønt Socialdemokratiet også undlod at stemme i 1913 og Venstre og Konservative i 1925. Også i 30'erne og 40'erne er der uregelmæssighed, så den der forlod sig på årbogen vilde gå galt i byen. Først fra sidst i 40'erne gives regelmæssige og systematiske oplysninger. Fejl og udeladelser forekommer dog. I 1979 hedder det at Retsforbundet stemte imod finanslovsforslaget sammen med Fremskridtspartiet; det var imidlertid Venstresocialisterne, og det nævnes ikke at Socialistisk Folkeparti undlod at stemme. I 1981 oplyses det ikke at Venstresocialisterne ligesom Fremskridtspartiet (der havde 20 mandater) var blandt de 22 nejstemmer.

Under disse omstændigheder bygger denne afhandling overalt primært på de oplysninger der har kunnet uddrages af *Folketingstidende*. Nogle få steder har de kunnet suppleres fra *Folketingsårbogen*. Dét er kildegrundlaget. Det vilde medføre et urimeligt pladsforbrug hvis jeg i de følgende afsnit ved hver enkelt afstemning for hvert enkelt parti skulde redegøre i detaljer for kildeproblematikken. De anførte eksempler må være tilstrækkelige til at illustrere den. Kun i tilfælde hvor der er anledning til rimelig tvivl (altså *ikke* i tilfælde hvor der er eksplicit belæg eller hvor jeg mener at turde slutte med sikkerhed) vil der blive gjort opmærksom derpå.

Ét er stemmeafgivningen. Noget for denne afhandlings problemstilling lige så væsentligt er de motiveringer partierne fremfører, evt. under debat med andre partier, og her er hovedkilden selvfølgelig *Folketingstidende*, hvori partierne lyser deres standpunkter i kuld og køn, så de efterfølgende hæfter for dem.

Der er allerede anført eksempler på at et parti ikke giver nogen motivering, enten fordi det slet ikke tager ordet (f.eks. Retsforbundet i de fleste af årene 1927-37) eller fordi dets indlæg ikke har nogen eksplicit konklusion (DKP og DNSAP i 1940). Dette kan ofte også være tilfældet med de større og for flertalsdannelsen afgørende partier. Lige før et valg hænder det at opmærksomheden i den grad bortledes fra forhandlingernes egentlige genstand at intet af partierne orker at nævne hvordan de vil stemme, endside giver en motivering derfor; det var f.eks. tilfældet i 1939. Der er mange andre lejligheder hvor flere partier ingen motivering giver, øjensynligt fordi de anser deres ja for en selvfølge. Manglende motivering kan også tænkes at have en sammenhæng med at et parti har skiftet holdning; derpå vil der blive givet eksempler i afsnit 3. Der er altså mange huller i det offentlige materiale. Bortset fra de mindre partier tredive år eller mere tilbage er der dog aldrig tvivl om hvorledes »hullerne« skal forstås i den større sammenhæng.

Det er, som man vil forstå, det officielle materiale der er lagt til grund. Det er jo motiveringerne, ikke de strategiske eller taktiske bevæggrunde, eventuelle normer kan udlæses af, og bevæggrundene er kun relevante i den udstrækning kendskab til dem er nødvendigt for den rette forståelse af begrundelserne. Herved bliver materialet også ensartet gennem alle de halvfems år undersøgelsen strækker sig over, så sammenligneligheden bliver optimal.

Det kunde meget muligt lade sig gøre at belyse adskillige situationer yderligere ved at søge adgang til folketingsgruppernes protokoller, politikeres arkiver og lignende papirer. Så forskelligt som det er hvorvidt de er bevaret, og så indbyrdes afvigende partiernes holdning kan antages at ville være med hensyn til at stille sådant materiale til rådighed vedr. den nærmeste fortid, vilde de eventuelle oplysninger få et »tilfældighedens« præg, som vilde belaste sammenligneligheden. Derfor er den slags materiale ikke opsøgt. Det samme gælder dagspressen m.v. Jeg havde megen gavn af at udnytte begge slags kilder da jeg behandlede statslånskrisen 1919<sup>6</sup>, og det har andre forskere også haft<sup>7</sup>. At foretage en systematisk gennemgang af blot udvalgte dele af pressen vedr. over hundrede situationer vilde blive noget nær uoverkommeligt, i hvert fald uden et stort korps af hjælpere, og spredtvis undersøgelse vilde belaste sammenligneligheden. Derfor er pressen kun benyttet, og i beskedent omfang, for de allerseneste års

6. *op. cit.*, pp. 11-12.

7. F.eks. Tage Kaarsted, *Regeringskrisen 1957*, udgivet af Institut for Presseforskning, Universitetsforlaget i Aarhus, 1964, pp. 182-86.

vedkommende. Dog er *Avisårbogen* gennemgået siden den begyndte at udkomme i 1924. Jeg forestiller mig med andre ord at der fortsat vil være meget stof at drage frem til mere nuanceret belysning af de mange spegede forløb.

### 3. Folketingspartiernes holdning til finanslovsforslaget ved 3. behandling 1894-1984. En kronologisk gennemgang

To gange, 1929 og 1983, har den endelige afstemning om finanslovsforslaget resulteret i forkastelse (og derpå valg). I 1967 syntes der at være optræk til noget sådant. Også ved andre lejligheder – 1910, 1914, 1925, 1976 – har afstemningen været om ikke præget af dramatik så dog fulgt med skærpet opmærksomhed. Indimellem er den foregået rutinemæssigt, forløbet som det var ventet den vilde. De bemærkelsesværdige højdepunkter forstås naturligvis ikke uden indsigt i og på baggrund af det almindelige forløb, og i særlig grad gælder dette når hensigten er at undersøge om der på dette felt har udviklet sig parlamentariske normer.

I dette afsnit søges problematikken indkredset ved en opdeling i faser. Kriterierne for opdelingen er fremgået ved en kombination af vigtige forandringer i de ydre politiske vilkår og af finanslovsafstemningernes egen dramatik. Derved er der fremkommet tolv faser.

#### 3.1. Under konstitutionelt monarki 1894-1901

Overskriftens årstal markerer væsentlige begivenheder i dansk politisk historie: forliget, som blev afslutningen på provisoriestriden, og systemskiftet, efter hvilket folketingsparlamentarismen kunde betragtes som rådende statsskik. En normalisering, kan man sige, og et mellemspil, og dermed en tid hvor kimene kunde sættes til parlamentariske traditioner og normer.

Om de forudgående forhold, provisorieårenes, skal der blot henvises til de almindelige historiske fremstillinger og til Himmelstrups juridiske drøftelse<sup>8</sup> samt, ikke mindst vedrørende de årelange forligsbestræbelser, Neergaards fængslende erindringer<sup>9</sup>. Én ting skal dog fremhæves: at nægte

8. Jens Himmelstrup, *Den provisoriske lovgivning i Danmark. Beskrivelse og synspunkter*, Nyt Nordisk Forlag. Arnold Busck, København, 1948.

9. Niels Neergaard, *Erindringer. Fra ungdomsaarene og fra mit offentlige liv 1854-94*, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag, København, 1935.

en regering en finanslov var, også i venstremændenes egen opfattelse, et ekstraordinært skridt, et kampmiddel som kunde retfærdiggøres i høje, med tidens sprogbrug storpolitiske måls tjeneste, men på ingen måde parlamentarisk hverdagsmanér.

Heller ikke selve forliget er der grund til at bruge mange ord på. Et afgørende led i det var vedtagelsen af finanslovsforslaget ved eneste behandling den 1. april med 54 stemmer mod 43, mens 4 var fraværende. For stemte alle højremænd og det Forhandlende Venstres 25 trofaste, skaret om Frede Bojsen. Imod det Berg'ske Venstre under J. C. Christensens ledelse, den Hørup'ske gruppe med Christopher Hage som ordfører samt de 15 »frafaldne« med Ole Hansen som talsmand og P. A. Alberti som den tungest vejende skikkelse, hvortil kom de to socialdemokrater. De motiveringer forligsmotstandernes ordførere og andre debatdeltagere gav pegede alle tilbage i tiden, omend naturligvis taktisk med sigte på næste års valg.

Inden dette blev udskrevet havde 3. behandling af det næste finanslovsforslag fundet sted den 15. marts 1895. Konseilspræsident var nu Tage Reedtz-Thott, som ønskede at arbejde på forligets grund. At Højre og Bojsens Venstre enedes med regeringen om et forslag som også vilde kunde passere Landstinget, var derfor lidet overraskende. De tre forligsmotstandergrupper af Venstre påbegyndte en normalisering af deres holdning til finansloven. J. C. Christensen erklærede (*FF 1894/95*, sp. 3115-20): »Hvilken mening man end kan have om det nuværende ministerium må man dog indrømme at det sidder på en ordinær finanslov ... Derfor kan jeg ikke anbefale nu at stemme mod finansloven, således som jeg har anbefalet det de foregående år ... for jeg vil ikke have at det i nogen måde skal have skin af at vi vil være med til i fremtiden at umuliggøre finanslove ... Vi er så villige som noget parti til at optage en virkelig forhandlingspolitik her i landet og i denne sal«, men han kritiserede den måde hvorpå enighed var opnået mellem flertallet, regeringen og Landstinget uden om folketings salen og -udvalgene, og så sig, da han var misfornøjet med finanslovens indhold, »nødt til at tilkendegive denne min misfornøjelse ved at sige: Stemmer ikke«. Ole Hansen var enig i J. C. Christensens synspunkter, men anbefalede dog at stemme ja ud fra den betragtning (sp. 3521) »at vi, efter at vi er overstemte af flertallet, bøjer os for flertallets magt og lader finansloven gå over til det andet ting uden protest«. Ved navneopråbet, forlangt af Niels Neergaard m.fl. (modsat året før af J. C. Christensen m.fl.), blev forslaget vedtaget med 59 stemmer mod 4 (de to socialdemokrater og venstremændene N. Guldbrandsen og Jørgen Lund), mens 17 ikke stemte og 21 var fraværende. Det var, med

undtagelse af en ensom højremand i 1900 (*FF 1899/1900*, sp. 4529), sidste gang før 1929 at nogen stemte imod finansloven.

Valget i april 1895 ændrede flertalsforholdene. Overfor 53 forligstilhængere stod 53 modstandere af Venstre og 8 socialdemokrater. Den Berg'ske, den Hørup'ske og gruppen af frafaldne gik sammen i et nyt parti, Venstrereformpartiet, hvis egentlige leder blev J. C. Christensen, der evnede at få dets ret disparate elementer til at udvise en grad af sammenhold som det gamle Venstre aldrig havde kendt magen til. Han blev finansudvalgets formand og stod mere og mere som tingets centrale skikkelse. Bojsens og Neergaards Forhandlende Venstre eller, som modstanderne sagde, de Moderate, var henvist til periferien. Ved valget i 1898 fik Venstrereformpartiet 63 mandater, altså et smukt flertal alene (dog uden at dertil svarede et vælgerflertal), de Moderate 23, Højre 16 og Socialdemokraterne 12. Et firepartisystem var etableret, flertallet flyttet, men endnu var kongens tillid og landstingsflertallet afgørende for ministeriets farve.

Under disse forhold begyndte der fra og med 1896 at tegne sig et regelmæssigt mønster i partiernes adfærd omkring finansloven. Venstrereformpartiet fulgte den nølertaktik som de Moderate havde lagt op til gennem forliget, en langtrukken udmatning af modstanderen. Hage kunde som finansudvalgets ordfører hvert år anbefale forslaget som bærende »vidne om god vilje fra alle sider« og som præget af »at være Folketingets finanslov, udtryk for de anskuelser der råder her i tinget« (*FF 1895/96*, sp. 4577-78) eller som »udtryk for den hensynfulde politik som det overhovedet er dette tings flertals ønske at føre« (*FF 1896/97*, sp. 5456). Højre og de Moderate stemte ja, ofte uden at tage ordet. K. M. Klausen begrundede hvert år hvorfor Socialdemokratiet vilde undlade at stemme, nemlig især på grund af de »store militærbevillinger«. Skiftet fra nej til undladelse af at stemme begrundede han i 1896 med at det var lykkedes at »få sat beløb ind på finansloven som vi ikke kan andet end glæde os ved« og netop derfor »vil vi ikke kunne stemme imod det foreliggende lovforslag« (*FF 1895/96*, sp. 4580-81). Både i finansudvalget og i salen tog Socialdemokraterne ihærdigt del i arbejdet. Efter at Venstrereformpartiet i 1898 havde fået flertal alene blev deres tone skarpere. Klausen kaldte forslaget en »klasselov« og klagede over at ændringsforslag til gavn for arbejderklassen var »ubarmhjertigt blevet slået ned« (*FF 1897/98*, sp. 4280; *1898/99*, sp. 4604-05), men konklusionen med hensyn til afstemningen blev fortsat den samme.

### 3.2. Ung folketingsparlamentarisme 1902-14

Med systemskiftet 1901 blev folketingsparlamentarismen rådende statskik. Den blev underbygget ved grundlovsændringen 1915 derved at det blev gjort umuligt at en regering, som Estrups, kunde blive siddende på provisoriske finanslove. Men den blev først grundlovsfæstet i 1953. Blandt statsretskyndige var der divergerende opfattelser af dens retlige gyldighed<sup>10</sup>. Dette er imidlertid alene af teoretisk interesse, for i politisk praksis blev den accepteret af alle væsentlige faktorer, hvilket ikke mindst ses af at ved den eneste lejlighed, i 1920, hvor nogle mente at den var blevet krænkert blev forsvaret for det skete ført ud fra dens præmisser, så resultatet blev en yderligere bekræftelse af dens gyldighed som konstitutionel rettesnor.

En statskik er ikke bare et princip men også dets anvendelse på en række situationer efterhånden som de udfolder sig, og dermed udformelse af et antal normer som vinder hævd, og som kan påberåbes hvis de skønnes tilsidesat. Dansk parlamentarisme omfatter en rig flora af sådanne normer. Straks efter valget 1901 så alting simpelt ud, for Venstrereformpartiet havde øget sit flertal til 76 (af 114) mandater. Med dannelsen af det Radikale Venstre i 1905 (på tinge indtil 1909 under navnet Folketingets Venstre) og valget 1906 kompliceredes billedet, og selv om de Moderate skridtvis gik sammen med J. C. Christensens parti, så det Venstre vi siden har kendt konstitueredes i 1910 – og dermed det klassiske firepartisystem – havde landet allerede inden udløbet af den her behandlede fase oplevet både egentlige mindretalsregeringer og mindretalsregeringer som havde flertal ved et støttepartis hjælp.

I denne botanik koncentrerer interessen om den del af den parlamentariske flora som vedrører finanslovsadfærden. Hvad selve afstemningsadfærden angår var billedet konstant. Alle andre partier gav finanslovsforslaget deres stemme, uanset om de var i regering eller ej, Socialdemokratiet undlod hver gang at stemme, indtil 1914. Motiveringerne var derimod forskellige og skiftende og på flere måder overraskende i sammenligning med hvad der siden blev anset for, og endnu i 1983 henvist til, som »klassisk« normal praksis.

Højre følte sig bundet af sin fortid. Det kom tydeligst til udtryk i 1908, da L. V. Birck sagde: »... en finanslov skal vi have, og ... det er min pligt

---

10. Erik Rasmussen, *Komparativ Politik 2*, 2. udg., Gyldendal, København, 1972, p. 227. – Jvf. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, Juristforbundets Forlag, København, 1969, pp. 116-19.



at stemme for den enten jeg er tilfreds med regeringen eller ikke, idet jeg selvfølgelig ikke som [K. M. Klausen] eller som Venstre tidligere mener at man har ret til at udtrykke sit mishag overfor en regering ved at nægte en finanslov« (*FF 1907/08*, sp. 5866-67). I de fleste år tog højremænd slet ikke ordet ved den afsluttende debat om forslaget som helhed eller de undlod at tage eksplicit stilling, uden at der er grund til at drage nogen- somhelst konklusion deraf.

De Moderates hovedbestræbelse gik ud på at blive betragtet som rigtige venstremænd, hvad jo lykkedes i årene efter de Radikales frafald. Harald Holm kunde i 1902 anbefale forslaget, »som vi ... har været så skønt enige om« (*FF 1901/02*, sp. 4344), og senere tog de ikke ordet.

Det der for eftertiden især er overraskende er Venstrereformpartiets motiveringer. Dets ordfører (som samtidig var finansudvalgets), Jens Jensen-Sønderup, betegnede nemlig det at give en finanslov som »det største og bedste tillidsvotum som man kan give en regering« (*FF 1902/03*, sp. 3576; lignende formuleringer *FF 1903/04*, sp. 4576; *1904/05*, sp. 3513; *1905/06*, sp. 5766). Det var i flagrant modstrid med hvad partiet havde ment før systemskiftet, og heller ikke særlig forudseende. I årene 1907 og 1908 (*FF 1906/07*, sp. 6208; *1907/08*, sp. 5864-65) udelod han ordet tillidsvotum men fastholdt at ved at give en regering en finanslov udtrykte man at man ønskede at denne regering skulde blive siddende og administrere med denne finanslov. Det er til at forstå at partiet i sin magtfulde taktisk kunde se en fordel i at svinge piskene over Højre og de Moderate og fra 1905 over de Radikale. Disses ordfører, C. Th. Zahle, måtte naturligvis tage anstand; i 1907 sagde han: »Vi nærer intet ønske om at demonstrere, og vi nærer intet ønske om at en finanslov ikke skulde blive vedtaget i år og vort statsliv derved skulde komme ud af sine normale funktioner; dem ønsker vi opretholdte. Dét og intet andet er vor grund til at stemme for ...« (*FF 1906/07*, sp. 6215), altså en formulering som lå nær op ad den der blev opstillet i denne afhandlings afsnit 1 som den første norm, hvis tilstedeværelse den skal diskutere. Fra 1909 og i resten af perioden nøjede Venstres talsmand, nu P. Th. Nielsen når det var i regering (ellers Niels Neergaard), sig med en simpel anbefaling af forslaget (*FF 1908/09*, sp. 4830; *1910/11*, sp. 5729; *1911/12*, sp. 6367; *1912/13*, sp. 4168), altså som regeringspartier siden har båret sig ad. Partiet holdt op med at overspille sine kort og faldt dermed også på plads i forhold til den nævnte norm.

Socialdemokratiet holdt fast ved sit »stemmer ikke«. Motiveringerne var vel værd at bemærke. K. M. Klausen, dets sædvanlige finanslovsordfører, betegnede i 1902 finanslovsafstemningen som »det største tillidsvo-

tum man i det hele taget kan give ... et tillidsvotum hvoraf ethvert parlamentarisk ministeriums liv afhænger« (*FF 1901/02*, sp. 4344), altså en motivering hvis ene præmis, omend med en anden konklusion, var sammenfaldende med den Venstrereformpartiet, som lige omtalt, præsenterede i de nærmest følgende år. 'Måske derfor var den motivering Harald Jensen gav det næste år nok så præcis og grundig: At stemme imod finansloven var at give en regering et generalmistillidsvotum; det kunde partiet som tilhænger af flertalsprincippet ikke gøre, for regeringen var jo fremgået af den almindelige valgret; »at man er uenig om enkeltheder, om forskellige ting, berettiger jo ikke til at sige til denne regering at den skal gå ... altså ikke ... til at stemme mod finansloven«; men der var en væsensforskell som skilte Socialdemokratiet fra de øvrige partier; den bundede i deres »afvigende syn på samfundsforholdene, og finansloven bærer også vidne om at den kapitalistiske stat er den der råder i øjeblikket, og finansloven er for os kun den kapitalistiske stats husholdningsbudget«; særlig fremhævedes de store udgifter til »militarismen«; som partiet ikke vilde være medansvarligt for; der var dog også »adskillige bevillinger som i vore øjne er gode og formålstjenlige«; partiet vilde afholde sig fra at stemme (*FF 1902/03*, sp. 3576-79).

Ingen vil vel benægte at Harald Jensens motivering var et stovt udtryk for et samspil mellem forfatningssyn, samfundssyn og en pragmatisme, som også gav sig udtryk i partiets ihærdige arbejde, år efter år, i finansudvalg og folketingsal. Dens enkelte led svarede til en situation hvor Venstrereformpartiets flertal måtte synes urokkeligt i en nærmere fremtid. Den ændredes efter at de Radikale var brudt ud. Finansminister Vilhelm Lassen ytrede at hans forslag indeholdt »så mange gode sider at de herrer Socialdemokrater ikke vilde beskæmme sig ved at give den deres stemme« (*FF 1905/06*, sp. 5796; jvf. *1904/05*, sp. 3517), et lille frieri, der samtidig var første gang nogen fra andre partier beskæftigede sig med Socialdemokratiets holdning. K. M. Klausen holdt sig i disse år til militærbevillingerne som hovedårsag; i 1907 tilføjede han at »den dag måske ikke er så overordentlig fjern da det bliver Socialdemokratiet der påtrykker denne lov sit stempel« (*FF 1906/07*, sp. 6210), og i 1909, da Alberti-katastrofen havde ramt regeringspartiet og valg stod for døren, sagde han at han håbede »den politiske stilling til næste år må være sådan at Socialdemokratiet kan stemme for finansloven ... det er min overbevisning at hvis alle de der naturligt hører sammen, alle de der har økonomiske og politiske interesser fælles, slutter sig sammen, så vil deraf fremgå et nyt folketing som vil give den kommende finanslov et ganske andet præg« (*FF 1908/09*, sp. 4834). Socialdemokratiet gav dermed udtryk for at dets holdning til

finansloven ikke faldt sammen med hvordan det vilde stille sig til regeringsdeltagelse, hvor det jo året før, på linje med sine europæiske søsterpartier, havde taget afstand fra »ministersocialisme«, før det som flertal kunde tage ansvar for regeringens handlinger<sup>11</sup>.

Finanslovsdebatten året efter, i marts 1910, blev nok den fornøjeligste af dem alle: støttepartiet støttede ikke regeringen, regeringen udfordrede oppositionen og næsten bad om at blive fældet, oppositionen vilde nok drille men ikke fælde, og det endte med et navneopråb, forlangt af oppositionen, hvorved forslaget blev vedtaget med 78 stemmer, mens 13 socialdemokrater svarede »stemmer ikke«, og 22 var fraværende (*FF 1909/10*, sp. 5281-82).

Her må det række med nogle få data til belysningen af baggrunden for debatten og, især, dens normative aspekter.

Valget i maj 1909 havde nok givet de Radikale fremgang men langtfra flertal sammen med Socialdemokraterne. Alligevel var de i oktober kommet til at danne en mindretalsregering, fordi Venstres grupper stod splittet efter meningsforskelle vedrørende forsvarsforliget i september og J. C. Christensen var svækket af Alberti-skandalen, så det konvenerede dem at lade de Radikale have regeringen for en tid mens de selv fandt deres ben. Denne regering Zahle havde ladet forstå at den vilde udskrive valg snart, hvis den ikke kunde komme igennem med især sin grundlovs- og valglovs-politik (hvilket var usandsynligt). Den blev støttet af Socialdemokraterne, men dens eksistens ahang af de tre Venstre-grupper, der ikke havde travlt og hen ad vejen tilsluttede sig dens iøvrigt lidet udfordrende almindelige politik.

Dette forklarer at finansminister Edvard Brandes (sp. 5166) og partiets ordfører Ove Rode (sp. 5212) ligefrem bad om at blive nedstemt, for valg på en finanslovsforkastelse vilde have givet det bedst tænkelige valggrundlag. Det forklarer også hvorfor Neergaard straks fra debattens begyndelse borede i om Socialdemokraterne vilde stemme for finanslovsforslaget: »Jeg indrømmer at det kunde synes at være et dumt spørgsmål ... Det er mildest talt det mindste mål af tillid man kan vise en regering; det modsatte, ikke at stemme for dens finanslov, er en kolossal og udpræget mistillid«, og han fortsatte med at citere K. M. Klausens ord fra året før (sp. 5157-58). Det var ventet at Radikale og Socialdemokrater vilde gå til valg i en meget nær alliance, i det håb, som ikke var aldeles udsigtsløst, at

---

11. Oluf Bertolt, Ernst Christiansen og Poul Hansen, *En bygning vi rejser. Den politiske arbejderbevægelses historie i Danmark*, I, Forlaget Fremad, København, 1954, pp. 310-12.

kunne vinde et flertal. Derfor var det, fra et Venstre-synspunkt, nyttigt at søge at drive en kile ind imellem dem, om det så blot blev i vælgeres bevidsthed. Og det bestræbte den erfarne parlamentariker Neergaard sig på, som citeret, med ord der fra et par år senere og helt til 1983 kunde stå som et normativt mindstemål for forventninger til partiers adfærd i finanslovsammenhæng i dansk parlamentarisme.

Brandes søgte at parere ved straks at sige at hvis Socialdemokraterne ikke stemte ja vilde det ikke undre regeringen, for »vi har aldrig fået noget løfte om at de skulde stemme for finansloven« (sp. 5165). Deri lå altså at regeringen ikke, som Neergaard, vilde opfatte det som et udtryk for manglende tillid, en beskedenhed (eller et storsind) på regeringsbænken som først fandt sin lige i 1983, da regeringen Schlüter tog blidt på Fremskridtspartiet. K. M. Klausen var mild overfor regeringen, men han fremhævede at finanslovsforslaget var udarbejdet af den foregående regering og at militærudgifterne var alt for store (sp. 5182-83), og konkluderede: »... vi indrømmer vor alliance med regeringen, men samtidig dermed hævder vi Socialdemokratiets gamle standpunkt ved afstemningen over finansloven« (sp. 5269). Hans ord året før må altså forstås som alene sigtende på en situation med socialdemokratisk-radikalt flertal. Om partiet vilde have forholdt sig anderledes hvis regeringen og det selv ikke havde haft mod på valg, får stå hen. Debatten giver ingen antydning af hvorledes det var kommet frem til sit standpunkt (som trods Brandes' ord ikke kan have været regeringen kærkomment). Det vides at der var både principtro og mere pragmatiske opfattelser i partiet vedrørende minister-socialisme o.l. helt ned til deltagelse i prinsetafler. Man kan hæfte sig ved at blandt de fraværende (uden orlov) ved navneopråbet var mænd som Stauning og Borgbjerg. Men det kan have været tilfældigt. Det sikre er at partiet endnu ikke var parat til at indtage en lignende holdning til finansloven som Venstre og de Radikale og forsåvidt også Højre gjorde.

»Ja, selvfølgelig vil jeg stemme for finansloven«, sagde Neergaard – nu første gang siden systemskiftet Venstre ikke selv havde regeringen – og kunde fornøje sig ved at påpege det ejendommelige i at regeringen for at få en finanslov måtte stole på at de som den betragtede som sine modstandere vilde stemme for den, mens dens egne allierede ikke vilde gøre det. »Det er jo netop det uhyre pudsige ved hele stillingen« (sp. 5177). Midt i al denne lystighed må man så erindre sig, som allerede anført, at der parlamentarisk intet stod på spil.

Valget 1910 gengav Venstre regeringsmagten med halvdelen af mandaterne. I det næste par år forholdt partierne sig i overensstemmelse med det nu fastlagte mønster og sagde, hvis de ellers tog ordet, det de kunde

forventes at sige. I 1913 tilføjede K. M. Klausen dog at forhandlingerne havde været mere afdæmpede, og det skyldtes forfatningsagen ( som regeringen havde rejst i 1912). »I dette store spørgsmål har Socialdemokratiet tilsagt regeringen sin ærlige og loyale støtte« (FF 1912/13, sp. 4170).

Grundlovssagen, i forbindelse med en skatteforhøjelse og en god portion valgheld, gav i 1913 Radikale og Socialdemokrater det folketingsflertal de forgæves havde håbet på i 1909 og 1910. Meget komplicerede parlamentariske manøvrer førte til et nyt ministerium Zahle, skønt Socialdemokratiet helst havde set den gamle regering fortsætte, for at holde Venstre fast på dens vidtgående grundlovsforslag.

I marts 1914 havde Zahle siddet ved magten i trekvart år. Hverken udvalgets ordfører, den radikale Carl Slengerik, eller Neergaard fandt det nødvendigt udtrykkeligt at tilkendegive deres holdning til finanslovsforslaget. Anderledes med K. M. Klausen. Han gentog sin beklagelse af de store militærbevillinger, men trods disse »vil Socialdemokratiet alligevel i år stemme for dette finanslovsforslag«; det skete »af hensyn til forfatningsagen ... ikke af hensyn til det siddende radikale ministerium«; partiet vilde have forholdt sig ligesådan til det gamle ministerium under tilsvarende forhold, og grunden var ikke at søge i folketingsalen, hvor finansloven sikkert vilde blive vedtaget også uden dets stemmer, men i Landstinget hvor Højre muligvis vilde vælte finansloven for derved at skade grundlovssagen; han sluttede: »Jeg vil dog vare mig imod at der i denne afstemning for finansloven for i år skulde ligge et tilsagn om at vi vil gøre det samme til næste år ... vi forbeholder os ... i kommende tider vor frie stilling« (FF 1913/14, sp. 4030-31).

Siden 1914 har Socialdemokratiet altid givet finansloven sin stemme (bortset fra 1929, 1983 og februar 1984). Eftertiden har været tilbøjelig til at opfatte afstemningen dengang som en art socialdemokratisk systemskifte, dets overgang i de »ansvarlige« partiers række, foranlediget og nødvendiggjort af dets stilling som støtteparti for den radikale regering. Det synes også at være blevet partiets egen erindring, at dømme efter Ernst Christiansens fremstilling i partihistorien<sup>12</sup>: »Socialdemokratiet lovede denne regering sin støtte til grundlovssagens gennemførelse. Som det største af de to partier der var regeringens parlamentariske basis, fik Socialdemokratiet i de følgende år både øget indflydelse og et uundgåeligt parlamentarisk medansvar, som partiet ikke tidligere havde haft. En konsekvens af den ændrede situation var at Socialdemokratiet, der hidtil ikke

12. *En bygning vi rejser*, I, pp. 354-55.

havde stemt for finansloven fordi den indeholdt en del bevillinger, navnlig militærbevillinger, partiet principielt var imod, fra 1913 [skal være: 1914] stemte for de årlige finanslove«. Kun C. V. Bramsnæs har<sup>13</sup>, men yderst kortfattet, fremhævet 1914-afstemningens særlige sammenhæng med grundlovssagen.

Den fremherskende opfattelse er i åbenlys modstrid med hvad K. M. Klausen sagde. Har det senere forløb medført en erindringsforskydning, som det så let sker, eller var Klausens tale mest en art camouflage? En tilbundsående undersøgelse af dette spørgsmål vilde forudsætte inddragelse af alle tilgængelige kilder. Her skal blot fremdrages nogle træk af væsentlig betydning for forståelsen<sup>14</sup>.

Grundlovssagen var meget væsentlig for Socialdemokratiet, af yderst forståelige grunde. Fremhævelsen af hvad de fire socialdemokratiske landstingsmænds afstemning kunde betyde, kan virke søgt, idet Landstingets finansudvalg snart efter enigt gav udtryk for »det ønskelige i at der under de nuværende yderst vigtige forhandlinger om en ny grundlov ikke bliver mulighed for nogen dissens mellem tingene om finansloven«<sup>15</sup>. På den anden side forhindrede Højre og de Frikonservative, som tilsammen havde halvdelen af mandaterne i Landstinget, et par måneder senere dette i at vedtage først valgloven og så selve grundloven ved at udvandre, resp. udeblive, så det ikke var beslutningsdygtigt. Måske var selv et så uklogt træk som en finanslovskonflikt vilde have været, ikke utænkeligt i midten af marts. Desuden må man erindre sig at Zahles regering, som vi ved kom til at sidde seks år endnu, jo på det tidspunkt kunde tænkes endnu en gang at blive et korttidsfænomen. Gik grundloven, som man forventede, snart igennem, vilde der komme valg, og vel kunde da, som K. M. Klausen gav udtryk for i et senere indlæg, »demokratiet i vort land vinde i kraft og styrke, så finanslovsforslagene vil få et ganske anderledes præg end hidtil« (sp. 4045), men det kunde lige så vel tænkes at Venstre kom til pány. Man ønskede altså at forbeholde sig sin frie stilling.

I og for sig også i forhold til de Radikale. Således må det forstås når Klausen udtrykkeligt, og for argumentationen unødvendigt, pointerede at hans partis ja ikke var en følge af »hensyn til det siddende radikale ministerium«. Det kan ikke have været rart for ministrene at høre på.

13. *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, udgivet af Statsministeriet og Rigsdagens præsidium, V, J. H. Schultz Forlag, København, 1953, p. 217.

14. I en fodnote kan nævnes at K. M. Klausen var finansudvalgets formand, valgt af det socialdemokratisk-radikale flertal; det vilde unægtelig have virket barokt hvis han ikke havde kunnet stemme for regeringens finanslovsforslag.

15. *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, V, p. 217.

Brandes kunde ikke afholde sig fra en lidt syrlig bemærkning (sp. 4031-32) og fandt at Klausens ord i anden omgang var »vel ... værd at understrege« (sp. 4045). Derudover forholdt de sig tavse, betænkte på ikke at forstyrre et hamskifte de meget gerne så finde sted.

Des friere manøvrerede Neergaard (sp. 4041). Han gentog Klausens motivering og kunde derudfra ikke begribe at »Socialdemokratiet ikke allerede i fjor stemte for finanslovsforslaget ... Men ... vigtigere end fortiden er jo fremtiden, og jeg nærer den tro at når man nu har taget den heroiske beslutning som Socialdemokratiet her har taget, så er det derved kommet ud over en – ja, egentlig en noget kedelig stilling, som det havde bragt sig selv i ved overdrevent konsekvensmageri ... de herrer ... vil blive derved og stemme for finanslovsforslaget, hvilket også er det eneste korrekte og rimelige for et parti der i virkeligheden her i landet slet ikke mere står som et rent negativt protestparti«. Kønne velkomstord i de »ansvarliges« klub og dermed – det er nok værd at bemærke – forpligtende for Venstre selv.

Som man vil have mærket, er det min opfattelse at 1914 ikke markerede et socialdemokratisk systemskifte. Partiet forbeholdt sig sin handlefrihed; det lod forstå, som allerede i 1909, at med indflydelse på en regerings politik og dermed finanslovens indhold kunde det stemme ja også udenfor grundlovssituationer, men samtidig at det ikke var blevet et selvfølgeligt ja-parti, som Neergaard troede eller håbede. Det blev ham der fik ret, men som følge af omstændigheder ingen forudså i marts 1914: krigen og det derved udbyggede, nære forhold mellem Socialdemokratiet og regeringen, og selv da fuldbyrdedes hamskiftet, som næste underafsnit vil vise, først over en årrække. Det er af disse grunde jeg har fundet det rigtigst at sætte skellet efter, ikke før marts 1914<sup>16</sup>.

### 3.3. Toblokparlamentarismen etablerer sig 1915-24

Verdenskrigen bevirkede at regeringen Zahle kom til at sidde helt til 1920. Den nye grundlov 1915 blev først sat i kraft i 1918 og dermed også

16. Flere gange konstaterede K. M. Klausen (*FF 1906/07*, sp. 6208; *FF 1909/10*, sp. 5185), ikke uden tilfredshed, at Socialdemokratiet aldrig havde stemt for finansloven. Det kan dog nævnes at i 1902, da Folketinget på finansudvalgets indstilling ved eneste behandling førte forslaget tilbage til den affattelse i hvilken det havde forladt tinget, deltog Klausen i denne indstilling og anbefalede den ud fra den opfattelse (*FF 1901/02*, sp. 4975) at Folketingets affattelse var at foretrække for Landstingets, hvorfor det må antages at han og hans partifæller har stemt ja ved denne lejlighed.

den nye forholdstalsvalgmåde (som to år senere fik omtrent sin nuværende udformning), og ved valget det år lykkedes det Radikale og Socialdemokrater at genvinde deres folketingsflertal, denne gang også med et knebent flertal blandt vælgerne. I hele dette tidsrum ydede Socialdemokratiet regeringen en helhjertet støtte, og i de sidste år var Stauning medlem af ministeriet, som derved blev en art flertalskoalition. Trods en, til tider skrøbelig, politisk borgfred i krigens år blev der herved etableret en toblokparlamentarisme, som havde været på vej forud og som, under ændrede regeringsforhold, fortsatte op gennem 20'erne, altså med et skel mellem Socialdemokrater og Radikale på den ene side, Venstre og det Konservative Folkeparti på den anden, og således at disse sidste til stadighed havde flertal i Landstinget<sup>17</sup>.

I et veletableret tobloksystem kunde der ikke i længden indgå et parti med en fronderende holdning til finansloven. De tre andre partier stemte regelmæssigt for denne, som oftest blot således at finansudvalgets ordfører anbefalede forslaget – når han da ikke glemte det. I de tre år 1915-17 tog heller ikke Socialdemokratiet ordet (noget det aldrig før havde undladt), men stemte ja. Dette sidste fremgår af at Laust Rasmussen som dets ordfører i 1918 sagde at det ligesom de foregående år agtede at stemme for forslaget (*FF 1917/18*, sp. 3891). Her i valgåret fandt partiet det åbenbart nødvendigt at motivere sin holdning. Der var nogen uro i dets egne rækker, mest dog i dets ungdomsforbund, over dets støtte til en borgerlig regering, og en syndikalistisk opposition gjorde sig gældende i fagbevægelsen og nu også ved begyndende offentlige uroligheder (stormen på Børsen i februar 1918). Socialdemokratiet havde, sagde Laust Rasmussen, ikke ændret opfattelse med hensyn til militærvæsenet og på andre områder. Det havde resigneret »for at undgå at rejse kamp om spørgsmål hvorom det sikkert var bedst ikke at gøre det«; det støttede regeringen for neutralitetspolitikens skyld og »i dens bestræbelser for, så godt det er muligt, at hjælpe landbrug, handel, håndværk og industri til at virke under så gode vilkår som muligt og ikke mindst hjælpe den store arbejderklasse til at få så gode kår som muligt ved hjælp af dyrtidsforanstaltninger, prisregulerin-

---

17. Om termen *toblokparlamentarisme*, se min *Komparativ Politik*, 2, pp. 234, 244-45, 297-98, 303-04; det er nyttigt at understrege at den tager sigte på kampen om regeringsmagten og de anliggender partierne vælger at politisere, og altså ikke udelukker at der side om side dermed i ikke-politiserede og afpolitiserede anliggender (derunder netop den endelige afstemning om finanslovsforslaget) har rådet bred enighed eller enstemmighed (jvf. Mogens N. Pedersen, »Partiernes holdning ved vedtagelsen af regeringens lovforslag 1945-1966, *Historie*, VII, 3, 1967, pp. 404-35).



ger, arbejde til arbejdsløse osv.« (sp. 3891-92). Et ja måtte altså begrundes, det var endnu ikke en selvfølgelighed.

De to næste år kunde Socialdemokratiet atter uden nogen tilkendegivelse stemme for regeringens finanslovsforslag, som det nu, med Stauning som en art socialminister, havde del i forberedelsen af. Det samme skete i årene 1921-23, og nu var det en talende tavshed, for til Venstres regering stod partiet i klar opposition. I 1924 sagde Laust Rasmussen: »... jeg skal ligesom Venstres ordfører anbefale finanslovsforslaget til endelig vedtagelse her i tinget« (*FF 1923/24*, sp. 4794). Så magre var ordene da de endelig faldt, det eksplicite udtryk for at Socialdemokratiet, landets næststørste og snart det største parti og fra 1920 klart det førende oppositionsparti, nu forholdt sig som de andre partier til finansloven: at den stemte man for, også når man som opposition var uenig i betydelige dele af dens indhold. Året før havde partiets kongres givet hovedbestyrelsen bemyndigelse til i givet fald at træffe endelig afgørelse om dannelse af et socialdemokratisk ministerium<sup>18</sup>, altså også før et absolut flertal var vundet. I alle henseender var partiet nu beredt på at arbejde på toblokparlamentarismens vilkår.

### 3.4. *To små skridt til siden og så på plads, 1925-28*

Det første »brud« på den nu hævdvundne finanslovspraksis kom fra Venstre og det Konservative Folkeparti. De var i 1922, ikke uden store vanskeligheder, enedes om en forsvarsordning. Den skulde nu, under Staunings regering fra 1924 der havde flertal sammen med de Radikale, administreres af forsvarsminister Laust Rasmussen. Ved tekstanmærkninger på finansloven for 1925/26 blev det foreslået at undlade manøvrer og genindkaldelser i det kommende finansår. Begrundelsen var det almindelige ønske om besparelser. Anmærkningerne lå i forlængelse af hvad allerede K. M. Klausen havde bebudet i 1910 (*FF 1909/10*, sp. 5187-88), at når »demokratiet og antimilitaristerne« havde sejret vilde der kunne ændres ved en gældende forsvarsordning.

Det var givet at anmærkningerne ikke vilde kunne passere Landstinget. Venstre valgte, fulgt af de Konservative, at tage kampen op allerede i Folketinget, ikke blot under behandlingen af krigs- og marineministeriernes budgetter, men også ved at undlade at stemme ved den endelige afstemning.

18. *En bygning vi rejser*, II, p. 78.

Neergaard erkendte at vel var der praksis for at ændre ved bestående love på finansloven<sup>19</sup>, men kun hvor det drejede sig om mindre uhensigtsmæssigheder og med samtykke fra begge ting; »en helt anden ting er det selvfølgelig når det drejer sig om at sætte bærende dele af en organisk lovgivning ud af kraft eller ved saboterende foranstaltninger at umuliggøre en lovs udførelse«; han advarede mod et sådant præcedens' ødelæggende virkninger snart på det ene område og snart på det andet« (*FF 1924/25*, sp. 6216), og hævdede at det var »et konstitutionelt overgreb« (sp. 6354, 6373). »Vi undlader at stemme, det er det mildeste vi kan gøre. Det udtrykker at vi ikke vil modsætte os finanslovsforslagets overførelse til Landstinget, men at vi vil lægge ansvaret dér hvor ansvaret er«. De Konservatives argumentation lå på linje hermed.

Neergaards sprogbrug (organisk lovgivning, konstitutionelt overgreb) skulde naturligvis tilkendegive at Venstres holdning ikke, som finansminister Bramsnæs hævdede (sp. 6362), skyldtes utilfredshed med finanslovsforslagets indhold, altså var en optagelse fra Venstres side af Socialdemokratiets tidligere standpunkt, som Venstre dengang hyppigt havde bebrejdet det. I den forstand var Venstres og Konservatives motiveringer altså en bekræftelse af at »ansvarlige« partier stemmer for finanslovsforslaget uanset uenigheder, og det er derfor jeg betegner deres afstemning som to små skridt til siden. Venstres bevæggrund var nok, som Neergaard lod forstå (sp. 6373), at et ja vilde blive brugt imod det under en finanslovskonflikt mellem de to ting. Noget andet er at hvis der virkelig forelå et »konstitutionelt overgreb« måtte det have kunnet retfærdiggøre et nej.

Regeringen bøjede sig i det store og hele for landstingsflertallet, så ved eneste behandling kunde alle stemme for. I disse forhandlinger havde de Radikale ikke været inddraget. De tilkendegav deres mishag ved at afholde sig fra at stemme om finansudvalgets indstilling til tinget. Men de vilde stemme for den endelige vedtagelse, thi, sagde Ove Rode (sp. 6809-10), »en finanslov skal der være ... Lige så lidt som vi nogensinde nægtede den foregående regering en finanslov, lige så lidt og endnu mindre har vi anledning til at nægte denne regering det«.

I de næste tre år var der ingen dramatik. Alligevel blev vedtagelsen i 1927 bemærkelsesværdig. Den skete først i juli måned, idet den efter valget i november tiltrådte Venstre-regering Th. Madsen-Mygdal havde ønsket tid til dybtgående ændringer i det af Bramsnæs udarbejdede forslag, og derfor havde fået en midlertidig bevillingslov i marts. Stauning

19. Om såkaldt lovgivning på finansloven, derunder partiernes skiftende holdning dertil, se *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, V, pp. 348-54 (C. V. Bramsnæs).

fandt at det nye forslag var »et såre uhyggeligt resultat ... vi er misfornøjede med denne finanslov ... men vi indrømmer at selv den nuværende regering må have en finanslov ... Jeg fraråder derfor at gengælde Venstres afstemning i 1925, da den nuværende finansminister var så forfærdelig misfornøjet med en finanslov at han frarådede at stemme for den« (*FF 1926/27*, sp. 7274). Da der endelig kom en eksplicit motivering fra Socialdemokratiet vedr. afstemningsadfærd ved 3. behandling var den altså særdeles uforbeholden, så meget mere som den blev fremsat overfor en regering som partiet var i skarp opposition til. Neergaard gentog, ikke overraskende, at Venstres holdning i 1925 skyldtes at finanslovsforslaget dengang efter dets mening »havde et ukonstitutionelt indhold« (sp. 7313), og bekræftede derved den nu så stærkt etablerede praksis.

At Retsforbundet ikke stemte for finanslovsforslaget var uden betydning for flertalsdannelsen. Dets bevæggrunde var, som nævnt ovenfor, ret parallelle med Socialdemokratiets før 1914: uenighed i væsentlige dele af indholdet.

### 3.5. *Finanslovsforkastelse 1929 og konservativt efterslæb 1929-32*

Forkastelsen af finanslovsforslaget den 21. marts 1929 er den eneste af de 90 3. behandlinger som er blevet gjort til genstand for nærmere efterforskning<sup>20</sup>, og interessen har været centreret omkring forståelsen af de strategiske og taktiske aspekter af det Konservative Folkepartis adfærd. Her er andre partiers adfærd fuldt så relevant, og hovedvægten lægges som sædvanligt på deres motiveringer, mens deres strategiske og taktiske bevæg-

---

20. Poul Jensen, »Parlamentarismen er en letbenet dame«. Skitse til fortolkning af finanslovsafstemningen i Folketinget 21. marts 1929«, *Festskrift til Povl Bagge*, Den Danske Historiske Forening, København, 1972, pp. 129-55; Erik Rasmussen, »Forholdet mellem statskundskab og indenrigspolitisk historie«, *Det danske historikermøde 1973*, Fællesudvalget for historisk forskning, København, 1975, pp. 44-75 (sætningen af denne afhandling, som jeg ikke fik lejlighed til at læse korrektur på, er mangelfuld; efter side 56 er 23 manuskriptlinjer faldet ud). Begge afhandlinger er således anbragt på steder som let undgår opmærksomheden, mit debatoplæg på historikermødet i Grenå 1973 oven i købet med en titel som ikke røber at ca. to tredjedele af sidetallet bruges på analyse af de Konservatives 1929-adfærd til eksemplificering af oplæggets generelle problematik. – Dr. Poul Jensens afhandling polemiserede mod kortfattede fremstillinger som jeg og andre havde givet andetsteds. En genoptagelse af drøftelsen vilde sprænge rammen for denne afhandling, så jeg nøjes med at konstatere at fornyet beskæftigelse med episoden i en større sammenhæng har bestyrket mig i den opfattelse jeg redegjorde for i Grenå.

grunde kun inddrages i den udstrækning hvori de er nødvendige for at forstå motiveringerne.

Kort fortalt var begivenhedsforløbet dette: Regeringen Madsen-Mygdal og det Konservative Folkeparti kunde ikke enes om en ny forsvarsordning. Forhandlingerne herom ophørte i februar. De Konservative var i forvejen stærkt irriterede over så lidt hensyn regeringen vilde tage til dem skønt den behøvede deres støtte. De meddelte den at de vilde foreslå sådanne forhøjelser af de militære budgetter på finansloven som de anså for nødvendige til efterlevelse af 1922-ordningen, og lod forstå at de ellers måske ikke kunde stemme for finanslovsforslaget. Statsministeren bemærkede »om de herrer var klare over konsekvenserne deraf« (*FF 1928/29*, sp. 5483), men lod sig ellers ikke afficere. De Konservative stillede deres ændringsforslag efter finansudvalgets indstilling til 3. behandling. Forslagene blev forkastet. Da man kom til drøftelsen af finanslovsforslaget som helhed meddelte folketingsgruppens formand J. Christmas Møller at hans parti vilde undlade at stemme. Mødet blev på anmodning af den radikale Bertel Dahlgaard udsat i 25 minutter. Derefter meddelte Stauning at hans parti ikke vilde yde ministeriet erstatning for den konservative støtte, Dahlgaard at den radikale gruppe havde besluttet at undlade at stemme. Forslaget blev forkastet med 52 stemmer mod 45. Statsministeren meddelte straks at der deraf vilde opstå politiske konsekvenser, og dagen efter, at kongen havde bifaldet hans indstilling om udskrivning af valg. Derpå fremsatte finansminister Neergaard forslag til midlertidig bevillingslov. Denne blev vedtaget den 23. marts med alle tilstedeværendes stemmer, efter en debat om det indtrufne. Valget gav stor konservativ tilbagegang og endnu større socialdemokratisk fremgang. Stauning dannede en flertalsregering af Socialdemokrater og Radikale. Ved 1. behandling af det af Bramsnæs genfremsatte finanslovsforslag den 16. maj udspandt der sig en stor debat, som også er relevant for forståelsen af hvad der begav sig den 21. marts. Ved 3. behandling dagen efter blev forslaget vedtaget med 92 stemmer, mens Konservative og Retsforbund atter undlod at stemme.

Ved analysen er det naturligt at begynde med de Konservatives motivering, da forslaget ellers vilde være blevet vedtaget aldeles fredsommeligt med alle de fire gamle partiers stemmer. Christmas Møller sagde: »Efter den afstemning der i dag har fundet sted [over de konservative ændringsforslag] angiver finanslovsforslaget ... efter vor opfattelse ikke det en finanslov skal angive, nemlig at være lovenes lov og at være et fuldgyldigt udtryk for forsvarsloven af 1922. Min gruppe vil derfor i nøje overensstemmelse med hvad vi i et ganske parallelt forhold gjorde i foråret 1925

undlade at stemme for finanslovsforslaget, idet vi udtaler håbet om at forslaget under den videre behandling i Rigsdagen må blive det finansloven skal være: et fulgyldigt udtryk for loven her i landet« (sp. 5461).

Denne motivering lå i direkte fortsættelse af hvad partiets finanslovsordfører P. Korsgaard, V. Pürschel og Christmas Møller selv detaljeret havde sagt under drøftelsen af de krigs- og marineministerielle budgetter i de forudgående to timer. Motiveringen var taktisk klogt valgt idet den lagde sig tæt op ad Neergaards argumentation i 1925, som Christmas Møller omhyggeligt citerede ved debatten om den midlertidige bevillingslov to dage senere. Noget andet er, som Madsen-Mygdal også uden nærmere argumentation sagde (sp. 5483), at de to situationer parlamentarisk var såre forskellige. Venstres (og de Konservatives) aktion i 1925 var rettet mod et folketingsflertal med bevidsthed om at deres eget landstingsflertal vilde bringe tingene på plads, altså parlamentarisk set uskyldig. Situationen nu var at de Konservative udsatte regeringen for at komme i mindretal på finansloven, blot to dage efter at den kun med deres hjælp havde overlevet en misbilligelsesdagsorden (sp. 5275-5343). Med dette i erindring, hvad alle i salen selvfølgelig havde, virkede det næppe overbevisende at Christmas Møller, ligesom Neergaard i 1925, satte sin lid til »den videre behandling i Rigsdagen«. Han selv betegnede da også under behandlingen af den midlertidige bevillingslov disse ord som en betragtning han rent formelt måtte fremsætte (sp. 5489), således at forstå at han, da de fremførtes, ikke kunde *vide* – men nok forudse muligheden af – at finanslovsforslaget vilde blive forkastet.

Ved denne lejlighed fremsatte Christmas Møller en parallel motivering, klarest med disse ord: »Venstre har ikke villet et samarbejde på lige fod, som betød at to selvstændige partier forhandlede sig til rette og gjorde hinanden indrømmelser, naturligvis således at det største parti som havde regeringsmagten havde mere indflydelse end det mindre. Venstre har troet at når det kom til stykket måtte konservatismen også angående principielle krav bøje af« (sp. 5471). At det Konservative Folkeparti længe, egentlig så længe det havde eksisteret, havde følt sig dårligt behandlet af Venstre og ganske særligt under Madsen-Mygdals regering, der, som Christmas Møller bemærkede (sp. 5470), var dannet på konservativ fremgang, er uomtvisteligt. Skønt de Konservative samtidig vægrede sig ved at lade sig betegne som støtteparti (sp. 5463), var den parallelle motivering udtryk for partiets krav under toblokparlamentarisme: »Jeg har ønsket og jeg ønsker og det konservative parti ønsker et samarbejde, men et samarbejde på lige fod, et samarbejde som ikke er noget diktat« (sp. 5499).

De to motiveringer var bundet sammen af ordene »princielle krav«. Disse kan – og bør formentlig – læses som gående såvel på partiets »livs-sag«, forsvarsspørgsmålet, som opfattelsen af finansloven som lovenes lov. I begge tilfælde fremhæves altså at et parti, ikke for mindre tings men for principers skyld, af et finanslovsforslags indhold kan føle sig forhindret i at give det sin stemme.

For Venstres vedkommende knytter interessen sig alene til den motive-ring Madsen-Mygdal gav for opløsningen. Der var, sagde han den 23. marts, »kun to muligheder, hvis parlamentarisk sømmelighed skal respekteres her i landet, og hvis man ønsker det skal gå det parlamentariske liv vel. En regering der får sit finanslovsforslag forkastet har enten at demissionere og at tilråde Hans Majestæt Kongen at henvende sig til det parti som havde absolut flertal ved den afstemning, eller også at indanke sagen for vælgernes afgørelse ... Noget tredje gaves ikke« (sp. 5481-82). Ordene var foranlediget af konservative antydninger af at kongen burde være rådet til at konferere med partiernes ledere (sp. 5471, 5486, 5494-95), og fik helhjertet tilslutning fra socialdemokratisk side (sp. 5484, 5500). Der lå deri to præcedensskabende eller -bestyrkende opfattelser: *at* en finanslovsforkastelse kunde ingen regering affinde sig med (hvilket både svarede til hvad der mange gange var sagt under tidligere finanslovs-debatter, og til Venstres opfattelse i forfatningskampens tid), og *at* det stod i dens magt at svare med at udskrive valg.

Staunings motivering, da mødet blev genoptaget kl. 15.30 den 21. marts, lød: »Den erklæring som før blev afgivet af det ærede medlem hr. Christmas Møller, viser os at det ene parti som var ministeriets grundlag har besluttet at berøve ministeriet den fornødne støtte til vedtagelse af finansloven. Socialdemokratiet vil selvfølgelig under disse omstændigheder ikke yde erstatning herfor, navnlig da finanslovsforslaget heller ikke er tiltalende for os« (sp. 5462). Christmas Møller sagde herom at Stauning kunde »have udtalt sig med større klarhed end han gjorde« (sp. 5463-64). Dertil er at sige at Stauning som den første der havde ordet efter pausen ikke med fuld sikkerhed har kunnet vide om der under denne kunde være tilvejebragt en eller anden form for forståelse mellem regeringen og de Konservative eller disse trods alt skulde have besluttet sig for et ydmygende tilbageskridt, og derfor ikke har ønsket på forhånd at binde sit parti til at afvige fra dets nu hævdundne praksis. Næppe nogen – i hvert fald ikke Dahlgaard der afløste Stauning på talerstolen, og næppe heller Christmas Møller – kan have været i tvivl om at Stauning og hans store flok få minutter senere vilde rejse sig og stemme nej.

Stauning havde i flere måneder været særlig ivrig efter at få valg. Han

havde ønsket at stille sig imødekommende overfor en føler fra den mindre forsvarsvenlige fløj af Venstre netop for at skabe splid mellem regeringen og de Konservative<sup>21</sup>, og han var fast besluttet på at udnytte de muligheder der nu bød sig; kort før mødet begyndte kl. 13 meddelte han den radikale leder P. Munch at der for ham forelå rygter om at de Konservative vilde undlade at stemme for finansloven, og Munch lod dette gå videre til partiets finanslovsordfører Bertel Dahlgaard<sup>22</sup>. Stauning har åbenbart villet forebygge at de Radikale skulde komme til uafvidende at redde regeringen, for deres stemmer vilde jo sammen med Venstres være nok til at overstemme et socialdemokratisk nej.

Staunings ord var altså en entydig henvisning til den parlamentariske situation og kan kun forstås som udtryk for at denne satte sædvanlige normer for finanslovsafstemning ud af kraft; hans allersidste sætning må opfattes som rent supplerende. Det er nu væsentligt at bemærke at der under folketingsdebatterne før valget ikke fra nogen side blev rejst nogen- somhelst kritik af Socialdemokratiets afstemningsadfærd. Den blev stiltiende accepteret. Først under Madsen-Mygdals bitre indlæg ved 1. behandling af det af Bramsnæs genfremsatte finanslovsforslag harcelerede han over Socialdemokratiets forhold til »politik« og saglighed (sp. 5549). Det var der ikke meget bid i, så meget mindre som det gav en socialdemokrat anledning til at nævne at Neergaard (der ikke modsagde ham) på et vælgermøde havde betegnet det som »logisk rigtigt at Socialdemokratiet nægtede at sætte en klods under ministeriet, som dets eget støtteparti nægtede det« (sp. 5579).

Dahlgaard havde pustet til gløderne allerede ved afslutningen af debatten om de militære budgetter (sp. 5443) på en måde som viser at hvad han lige havde fået at vide ikke kom ham på tværs, og da han bad om udsættelse af mødet var det med påpegning af det opsigtsvækkende i at »det parti der hidtil har været med til at udgøre den højtærede regerings parlamentariske basis ... er gået til noget så ekstraordinært som at nægte at stemme for finansloven« (sp. 5462). Da mødet var genoptaget sagde han: »Efter at det Konservative Folkeparti, regeringens hidtidige støtteparti, har erklæret at partiet ikke agter at stemme for finansloven, er spørgsmålet om finanslovens vedtagelse efter vor opfattelse fra at være et spørgsmål om vedtagelse af en bevillingslov blevet til et politisk spørgsmål, hvor det

21. P. Munch, *Erindringer 1924-1933*, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København, 1964, pp. 146-47.

22. Bertel Dahlgaard, *Kamp og Samarbejde. Nærbilleder af politik og politikere gennem 40 år*, Forlaget Fremad, 1964, p. 39.

søges lagt over på oppositionen at opretholde regeringen. Skønt det foreliggende finanslovsforslag indeholder langt højere militærbevillinger end vi fra vor side kan billige, har vi i og for sig ikke, lige så lidt som tidligere, ønsket at demonstrere mod finanslovsforslaget. Men efter den situation der nu foreligger kan vi ikke gå ind som parlamentarisk basis for en regering der intet hensyn har taget til vore ønsker i den forløbne tid ... Min gruppe har derfor besluttet ikke at stemme« (sp. 5462-63).

De Radikale kan under deres gruppemøde i pausen ikke have været i tvivl om at Socialdemokraterne ønskede at fælde regeringen. Måske var de ikke selv forhoppede på valg. Men det vilde være en taktisk umulig situation for dem at redde regeringen ved at holde sig til deres sædvanlige afstemningsadfærd. Muligt kunde endda, som Dahlgaard også havde været inde på, regeringen og de Konservative derved vinde tid til et militærforlig med højere udgifter end på finanslovsforslaget. Af de to andre muligheder valgte de den mindst udæskende. Virkningen vilde blive den samme.

Derudover sagde Dahlgaards og Staunings motiveringer det samme, Staunings var så knap som muligt, Dahlgaards – som det var *hans* natur og lyst – formuleret så hvert led i argumentationen trådte umiskendeligt for dagen. Heller ikke mod de Radikales adfærd blev der under debatterne rettet nogen form for anklage (bortset fra at Madsen-Mygdals bitre bemærkning også omfattede dem). Det blev altså accepteret at således kunde et »ansvarligt« parti handle i en situation som den foreliggende.

At Retsforbundet med begrundelse i sit syn på skatter og udgifter vilde undlade at stemme (sp. 5463) var hverken overraskende eller havde parlamentariske konsekvenser.

Den motivering Christmas Møller havde givet måtte medføre at partiet også undlod at stemme da finanslovsforslaget endelig blev vedtaget den 17. maj (sp. 5622-23), og det samme blev tilfældet til og med foråret 1932. Partiets talsmænd, Christmas Møller og Korsgaard, anlagde lejlighedsvis også deres principielle syn på lovgivning på finansloven på andre stridsemner hvor deres og Venstres synspunkter var sammenfaldende (*FF 1930/31*, sp. 5805-06, 6567-72). Deres appel havde ingen virkning på Venstre.

### 3.6. Under stabile flertalsforhold 1933-45

I 1932 gennemførte Venstre og regeringspartierne en ny forsvarsordning. Den var ikke tiltalende set med konservative øjne. Men den medførte at partiet ikke mere med nogen styrke kunde hævde at finansloven ikke var



»lovenes lov«. Det kunde derfor igen stemme for finanslovsforslagene. Først i 1938 blev dette tilkendegivet eksplicit (*FF 1937/38*, sp. 4421, 4426), ligesom Socialdemokratiet i begyndelsen af 20'rne havde været nogle år om at bekvemme sig dertil.

Dermed indtrådte en tilstand som varede i hele midten af århundredet, fra og med 1933 til og med 1966, at de fire gamle partier altid ganske uproblematisk stemte for finanslovsforslaget. Undertiden gav deres ordførere dette til kende, undertiden gjorde finansudvalgets ordfører det på alles vegne, og hyppigt blev der slet intet sagt derom. Det var i alle tilfælde lige selvfølgeligt.

Regeringen Stauning-Munch sad 30'rne igennem på solide folketingsflertal. Det samme gjorde selvfølgelig de nationale samlingsregeringer under besættelsen og befrielsesregeringen i sommeren 1945. En episode som i 1929 kunde ikke forekomme.

Der blev ellers flere og flere partigrupper i Folketinget. I 1932 kom Kommunisterne ind, i 1934 skilte nogle venstremænd sig ud som det Frie Folkeparti, der fra 1939 hed Bondepartiet, samme år kom Danmarks Nationalsocialistiske Arbejderparti ind, og i 1943 Dansk Samling. Retsforbundet medregnet var der op til fire små partier ad gangen. Men de havde aldrig betydning for flertalsdannelsen.

I afsnit 2 er disse partiers afstemningsadfærd omtalt. Derudover er der kun grund til at beskæftige sig yderligere med DKP. I årene 1933-35, 1937 og antagelig 1940 stemte partiet imod, de første år med begrundelser som at finansloven var selve grundpillen for det kapitalistiske samfund (*FF 1932/33*, sp. 4204; *1933/34*, sp. 3942), i 1937 (og 1940?) uden eksplicit tilkendegivelse. I 1936, da Aksel Larsen ved 1. behandling havde taget til orde for en folkefrontspolitik (*FF 1935/36*, sp. 1258-68), viser et navneopråb (sp. 4373) vedr. en afstemning under Kirkeministeriets budget at han og hans partifælle var fraværende (uden orlov) et par timer før afstemningen om finanslovsforslaget som helhed. Heller ikke i 1938, 1939 og 1941 blev der afgivet nogen nej-stemmer. Vedr. 1939 oplyses det i *Avisårbogen* at DKP (ligesom Retsforbundet) undlod at stemme.

I sommeren 1945, da finansminister H. C. Hansen forelagde lovanordningen fra departementschefsstyrets tid, synes alle partier at have stemt for forslaget, altså også DKP, Retsforbundet og Dansk Samling.

### 3.7. Flerepartisystem og mindretalsregeringer 1945-53

Fra 1913 til 1945 havde én af to blokke altid haft flertal i Folketinget og

ministerierne enten været flertalskoalitioner eller mindretalsregeringer med fast støtteparti. To gange, i 1926 og 1929, havde uoverensstemmelser mellem regering og støtteparti medført valg, men begge gange med det udfald at den modstående blok fik flertal. Dette bloksystem svækkedes noget i 30'erne fordi det efterhånden så ud til at Venstre og Konservative vilde få svært ved at opnå et flertal sammen. Derimod var det uden direkte betydning at der efterhånden blev dobbelt så mange partier i tinget, for deres mandater kunde selv lagt til de to gamle oppositionspartiets ikke anfægte det socialdemokratisk-radikale flertal. De var, som det hedder i faglitteraturen, overtallige.

Denne tilstand ændrede sig ved valget i oktober 1945 og kom i sin klassiske skikkelse aldrig tilbage. I de følgende år var forskellen mellem de to gamle blokkes mandattal hver gang mindre end summen af de senere tilkomne partiers<sup>23</sup>. I det mindste delvis som følge heraf skete der en forskydning i det politiske spektrum, som bedst udtrykkes ved at det Radikale Venstre rykkede fra venstre centrum ind i selve centrum, så det, alt efter den parlamentariske situation, til tider bidrog til at opretholde en regering af Venstre eller Venstre og Konservative, til andre tider en socialdemokratisk.

Danmark fik altså nu et egentligt flerepartisystem og ministerierne var mindretalsregeringer. Det i nærværende sammenhæng bemærkelsesværdige er at der ikke blev blot tilløb til konflikt omkring finansloven. Den stemte de fire gamle partier troligt for, ligesom de iøvrigt gjorde det for en meget stor del af lovgivningen; de brød sig ikke om at komme i afhængighed af de øvrige partier.

Retsforbundet gik fra og med 1946<sup>24</sup> tilbage til sin førkrigspraksis: hverken at stemme for eller imod, og med motiveringer der, når sådanne blev givet (*FF 1952/53*, sp. 3938; *1954/55*, sp. 3245), ganske svarede til dem der ovenfor er nævnt fra mellemkrigstiden.

Det må antages at Kommunisterne i de første efterkrigsår stemte for finanslovsforslaget (eller udeblev fra afstemningen). Fra og med marts 1949 stemte de derimod hver gang imod. Motiveringen var Danmarks modtagelse af Marshall-hjælp og tilslutning til Atlantpagten, som de, med

---

23. Efter valgene 1968 og 1971 var der dog et flertal af Socialdemokrater og Radikale, men da havde, jvf. underafsnit 3.10, udviklingen medført at de befandt sig i hver sin blok. Om det semi-flertal de havde 1953-57 og 1960-64, se underafsnit 3.8.

24. Således iflg. *Rigsdagsårbogen* (p. 93); iflg. *Avisårbogen* undlod i 1946 Dansk Samling at stemme, mens der intet siges om Retsforbundet. Året efter undlod 5 at stemme (*FF 1946/47*, sp. 3729), så da må begge partier have forholdt sig således, idet de havde henholdsvis 4 og 3 mandater.

Aksel Larsens ord (*FF 1948/49*, sp. 4191), vilde demonstrere deres modstand imod »ved det parlamentariske middel der står til vor rådighed: at stemme imod finansloven«. Bertel Dahlgaard, der jo selv var modstander af tilslutningen til Atlant-pagten, betegnede Aksel Larsens begrundelse som værende »uden mening«, for finanslovsforslaget »vedtages i dette høje ting til alle tider af partier der er tilhængere eller modstandere af regeringen ... simpelthen ... fordi en forkastelse vilde være ensbetydende med at standse statens funktioner«. Denne »klassisk« formede formaning gjorde ikke indtryk på Aksel Larsen, der svarede at »man hvis man virkelig er ansvarbevidst er nødt til at stemme imod den regerings finanslov som har ansvaret for denne politik« (sp. 4192). Dette nej fastholdt DKP til partiet i 1960 gled ud af Folketinget, med i hovedsagen samme motivering, omend i jævne ord, efterhånden som begivenhederne i 1948-49 kom på afstand. Det er værd at bemærke sig at nej'et ikke, som i partiets første år i tinget, blev begrundet i modstand mod selve det danske samfundssystem.

### *3.8. Toblokparlamentarismens anden ungdom 1953-64*

Der er to grunde til at sætte et skel i 1953. Den ene er grundlovsændringen, en anden den som overskriften peger på.

Ved den tredje junigrundlov blev parlamentarismen grundlovsfæstet. Den havde været alment accepteret så længe at dét var der ikke noget skelsættende i. Heller ikke i at man gik over til etkammersystem; siden 1936 havde Landstinget været uden betydning for flertalsdannelsen på Rigsdagen. Det var mindre ting der influerede på denne. Folketinget fik 179 medlemmer. Forøgelsen betød at Slesvigsk Parti igen kunde blive repræsenteret. Den nye valglov fik en sådan udformning at den sikrede – eller i hvert fald indtil nu har sikret – at partiernes andele af mandaterne svarede så nøje som muligt til deres andele af stemmerne (hvad på lidt anden vis havde været tilfældet siden 1948), dog først forsåvidt de havde passeret en spærregrænse, som fra 1961 kom til at gå under betegnelsen 2%’s reglen; et af formålene hermed var at lette flertalsdannelsen. I 1947 havde Færøerne fået to repræsentanter i stedet for én; den ene, en samlingsmand, havde i hele mellemkrigstiden tilsluttet sig Venstres gruppe; når der nu blev to vilde de, som partiernes styrkeforhold var på øerne, blive af forskellig observans, sommetider en socialdemokrat og en samlingsmand, sommetider en der stod udenfor de danske partier. Denne færøske repræsentation blev nu grundlovsfæstet. Samtidig blev Grønland

en del af riget, også med to repræsentanter; der var længe ingen partier på Grønland, og de valgte sluttede sig ikke til danske folketingsgrupper. Disse udvidelser tenderede mod at komplicere flertalsdannelsen, og det skulde snart vise sig at de kunde få umiddelbar indflydelse på denne.

I årene 1950-53 havde der siddet en mindretalskoalition af Venstre og Konservative, regeringen Eriksen-Kraft. De to partier bestræbte sig også i de følgende år på et nært samarbejde, så de kunde fremtræde som regeringsalternativ til Socialdemokratiet. Dette opnåede ved det første valg under den nye grundlov 74 mandater, hvortil kom én færing, de Radikale fik 14 mandater. Til et klart flertal behøvedes der 90 mandater. Men da det kunde antages at de to grønlændere og Slesvigsk Parti næppe ønskede at blive inddraget i dansk partipolitik, var der et faktisk flertal at bygge på. Socialdemokraternes ledere, Hans Hedtoft og H. C. Hansen, tilbød i 1953 og 1955 de Radikale regeringssamarbejde. Disse afslog, bl.a. på grund af de to partiers forskellige syn på NATO-samarbejdet, men jo mere Venstre og Konservative optrådte som en blok des mere fungerede de Radikale som støtteparti for den socialdemokratiske mindretalsregering, så at tilstanden mindede om 20'erne, blot at det indbyrdes forhold var bedre.

Der var tanker om efter et godt valg for de to partier at retablere 30'ernes regeringskoalition. Socialdemokratisk tilbagegang ved 1957-valget bevirkede at det fælles flertal gik tabt. Alligevel blev resultatet, efter komplicerede forhandlinger<sup>25</sup>, en flertalsregering, idet Retsforbundet blev medinddraget. Venstres og Konservatives opposition blev stadig mere udtalt i de følgende år. Det embryoniske tobloksystem i 50'ernes midte var således nu fuldbårent, men ikke mere baseret på de fire gamle partier alene. Regeringsdeltagelsen medførte at Retsforbundet stemte for finanslovsforslagene; havde det, kunde man spørge sig, nu taget de første skridt på samme vej som i sin tid Socialdemokratiet? Finanslovens vedtagelse skete fortsat også med Venstres og Konservatives stemmer, iøvrigt i den fredsommelige form at finansudvalgets ordfører anbefalede vedtagelsen på hele finansudvalgets vegne (*FF 1957/58*, sp. 3575; *1958/59*, sp. 3885; *1959/60*, sp. 4696), i hvilket Kommunisterne ikke havde sæde.

Ved det bemærkelsesværdige valg i 1960 blev Retsforbundet offer for spærregrænsen. Socialdemokratiet gik frem til 76 mandater (+ én færing), de Radikale fik kun 11. Alligevel kunde de to partier fortsætte i en art flertalskoalition, idet den danskfødte repræsentant for Nordgrønland Mikael Gam indtrådte i ministeriet som Grønlands-minister. Da Venstre og Konservative fortsat præsenterede sig som regeringsalternativ, lader åre-

25. Indgående skildret i Tage Kaarsted, *Regeringskrisen 1957*.

ne 1960-64 sig, trods det karrige flertal, karakterisere som en toblokparlamentarisme. Hvad finanslovsforslaget angår kunde ordføreren hver gang anbefale på de fire gamle partiers vegne (*FF 1960/61, 2. samling*, sp. 2617; *1961/62*, sp. 4055; *1962/63*, sp. 4791; *1963/64*, sp. 4181).

Også DKP gled ud ved valget. To nye partier kom ind, de Uafhængige og Socialistisk Folkeparti. De Uafhængige undlod at stemme i alle de seks år de havde sæde i tinget, med lidt skiftende motiveringer der dog altid gik på utilfredshed med den politik finanslovsforslagene var udtryk for, f.eks. i 1963 »folkepensionens uheldige konstruktion, helhedsløsningens klassebetonede [dvs. arbejdervenlige] slagside og omsætningsafgiftens forkerte forudsætninger« (*FF 1962/63*, sp. 4794).

1960-valgets største overraskelse var at Aksel Larsens nye Socialistiske Folkeparti kom ind med 11 mandater, lige så mange som det Radikale Venstre. Det var i hvert fald *hans* ønske at det skulde placere sig som et samarbejdsparat venstrefløjsparti. Dets finanslovsordfører, J. Skræppenborg-Nielsen, sagde i 1961: »Vi for vort vedkommende er helt på det rene med at et land, en stat, behøver en finanslov. Da det forslag ... vi nu behandler imidlertid indeholder så meget som mit parti ikke kan godkende [især havde han nævnt militæruddgifterne] og på den anden side også indeholder meget som vi kan godkende, skal jeg ... meddele at vi ... vil afholde os fra at stemme« (*FF 1960/61, 2. samling*, sp. 2619). Det var en motivering som lå meget nær op ad Socialdemokratiets før 1914, og på et tidspunkt hvor dette parti var afvisende overfor den nytilkomne. De følgende år brugte Skræppenborg-Nielsen lignende formuleringer. Partiet syntes at stå beredt i kulissen.

### 3.9. Moderat mindretalsparlamentarisme 1964-66

Ved valget i 1964 mistede det Radikale Venstre et mandat, det spinkle flertal var borte. J. O. Krag fortsatte som statsminister for en socialdemokratisk mindretalsregering<sup>26</sup>, stadig holdende afstand til Socialistisk Folkeparti, der også havde tabt et mandat.

Hvad finanslovsforslaget angik vedblev idyllen. De tre andre gamle partier anbefalede hvert for sig at stemme for det.

26. Om Krags mislykkede forsøg i 1965 på ved hjælp af to udbrydere fra Venstre at genskabe en flertalskoalition, se Tage Kaarsted, *Dansk politik i 1960'erne. Taktik og strategi*, Gyldendal, København, 1969, pp. 45-48.

### 3.10. Toblokparlamentarismens Indian Summer 1966-73

Ved novembervalget 1966 tabte Socialdemokratiet 7 mandater og Socialistisk Folkeparti vandt 10. Tilsammen havde de 89, nok til et faktisk flertal, der endda blev rent ved at færingerne et par uger senere valgte en socialdemokrat (samt en af Folkeflokkens). Krag tilbød regeringssamarbejde, et i betragtning af hvordan han og hans parti hidtil havde yttret sig om Socialistisk Folkeparti markant vidnesbyrd om den numeriske faktors vægt i dansk parlamentarisme. Tilbudet blev ikke modtaget men der blev aftalt et samarbejde til udnyttelse af det nye »arbejderflertal«. Altså endnu en gang en tilstand som i 20'erne.

Dette modsvarede af en ny blokdannelse på den anden fløj. I midten af 60'erne var samarbejdet mellem Venstre og Konservative blevet mindre nært. Den nye Venstre-leder Poul Hartling åbnede ved sin meget bemærkede Svanninge-tale 1965 dørene for det Radikale Venstre. Især blev dog forholdet mellem Radikale og Konservative varmt, så at den blok af de tre partier der manifesterede sig ved dannelsen af ministeriet Baunsgaard i 1968, efter at de havde vundet flertal i kraft af stor radikal fremgang, havde tegnet sig som en mulighed igennem et års tid. Nu var der altså, igennem en alliancernes ombytning, en flertalskoalition som i 30'erne og 1957-64, og forståelsen mellem de tre partier blev i det væsentlige opretholdt også da de efter 1971-valget stod som opposition overfor en ny regering Krag, som med Socialistisk Folkeparti som støtteparti havde flertal i kraft af de grønlandske medlemmer, der nu begyndte at tage aktiv stilling til dansk indenrigspolitik.

Da finanslovsforslaget for 1967/68 kom til 3. behandling den 30. marts 1967 var denne nye toblokparlamentarisme ikke fuldt underbygget. Det er forklaringen på at 3. behandling, skønt den endte med at alle partier gav forslaget deres stemmer, i et par timer tegnede til at kunne blive et nyt 1929 (som også blev omtalt) og kunde påberåbes i 1983. Den kræver derfor en ret indgående analyse af debatten<sup>27</sup>.

I finansudvalgets tillægsbetænkning (*F 1966/67, tillæg D*, sp. 3243) havde de fire gamle partier indstillet forslaget til vedtagelse. Debatten begyndte også fredeligt nok med at Kresten Damsgaard gentog Venstres anbefaling (*FF 1966/67*, sp. 3204). Den konservative Knud Thestrup indledte bataljen ved at gå ud fra »at Socialistisk Folkeparti efter den stilling

---

27. Der er i denne sammenhæng særlig grund til at nævne at adgang til partiprotokoller og lignende materiale såvel som intensiv gennemgang af pressen meget muligt vil kunne bidrage til forståelsen af incidentets strategisk-taktiske aspekter.

partiet har taget i tillægsbetænkningen vil stemme for finanslovsforslaget og dermed vil stemme for bevillingerne til forsvaret« (sp. 3208). Det var en bastant udlægning, for i tillægsbetænkningen havde det kun tilkendegivet at det vilde stemme imod de militære bevillinger og »iøvrigt nærmere redegøre for sin stilling ved 3. behandling«, og med sine sidste ord gjorde Thestrup i virkeligheden vold på hvad de gamle partier selv lagde i et ja til finansloven (og blev da også senere under debatten (sp. 3278-79) uden direkte adresse korrigeret af Hilmar Baunsgaard), åbenbart for at tirre slumrende løver. Skræppenborg-Nielsen bemærkede hertil blot at det forlig hans parti havde indgået med Socialdemokratiet alene drejede sig om rent indrepolitiske anliggender, og at dets holdning til militær- og udenrigspolitik var »helt og aldeles uforandret« (sp. 3210). Det mest interessante ved det indlæg, sagde Damsgaard længere fremme i debatten, var hvad det ikke sagde noget om; men »efter alt hvad der er gået forud siden folketingsvalget, hvor SF er gået ind under et politisk ansvar, vil jeg indtil videre regne med at SF vil stemme for finanslovsforslaget og herigenem tage et økonomisk ansvar også for mange af de reformer som SF har proklameret« (sp. 3262). Thestrup fandt at det var »en helt barok og urimelig situation hvis det parti hvorpå regeringen baserer sin stilling, undlader at stemme for finanslovsforslaget« (sp. 3267), altså ord der lå nær op ad Staunings og Dahlgaards i 1929. Således provokeret svarede Skræppenborg-Nielsen at det var partiets hensigt »foreløbig at fastholde vor hidtidige stilling til finanslovsforslaget. Men ... hvis visse partier ... skulde få lyst til at rotte sig sammen i et forsøg på at styrte regeringen ... og stemme imod finanslovsforslaget ... så agter vi at stemme for lovsforslaget, og vi kan gøre det uden dermed at have sagt ja til blot én eneste bevilling til forsvaret« (sp. 3267). Socialistisk Folkeparti må altså have drøftet situationen på forhånd. Aksel Larsen lagde senere under debatten ikke skjul på at han selv ingen vanskeligheder havde ved at stemme for finansloven, »som jeg anser for en opsummering af de bevillinger der er vedtaget af Folketinget, eventuelt med skiftende flertal« (sp. 3277). Men i gruppen havde der været modstand. Man var da endt i den løjerlige situation at når Socialdemokraterne rejste sig for at stemme for forslaget måtte den skotte over til de ikke-socialistiske partier for at se om det blev nødvendigt at den også rejste sig.

Hvis debatten kan siges at være begyndt med lidt ondsindet drilleri udviklede den sig nu til en principiel debat mellem nogle af partiernes sværvægttere. Baunsgaard appellerede til statsministeren om »at gennemtænke hvilken parlamentarisk situation det er han tilsyneladende er ved at bringe både sig selv og hele det danske demokrati ind i«, når »det ene af

de to partier som har aftalt og vil aftale hvad der skal være grundlaget for de kommende tre års politik, ikke vil tage medansvar for finansloven?» (sp. 3273). Venstres Henry Christensen og den konservative Poul Sørensen sluttede sig hertil (sp. 3274-75). Krag svarede at »regeringen gerne så at SF tog konsekvensen af sin andel i ansvaret for væsentlige dele af den lovgivning der gennemføres, og stemte for finanslovsforslaget«, men at dette parti jo netop havde erklæret at hvis afstemningen ikke blev »en afstemning efter rent saglige linjer men ... en afstemning for eller imod regeringens parlamentariske grundlag, så vil SF stemme for« (sp. 3275-76). Dette bekræftede Aksel Larsen (sp. 3277). Men, sagde Poul Sørensen, »der er en ny situation ... som det Konservative Folkeparti ikke har truffet nogen beslutning« om, så hvis statsministeren ikke fik bragt sit flertal i orden »kunde vi måske få en ganske kort pause« (sp. 3278), altså som Dahlgaard havde bedt om i 1929. Også Baunsgaard og Henry Christensen var skarpe, dog gentog de ikke ønsket om pause. Krag fik ingen reaktion på sin opfordring til Baunsgaard om i stedet at stille et dagsordensforslag. Aksel Larsen støttede Poul Sørensens anmodning om en kort pause og stillede selv forslaget, da Poul Sørensen meddelte at han havde trukket det tilbage (sp. 3285). Kl. 14.40 blev mødet udsat til kl. 15 og derpå til 15.30. Så kunde Aksel Larsen meddele at Socialistisk Folkeparti agtede at stemme for finanslovsforslaget (sp. 3286, 3288). Derpå erklærede oppositionspartiernes ordinære finanslovsordførere, ganske kort, at deres partier, som det fremgik af tillægsbetænkningen, vilde stemme for finanslovsforslaget, og Krag kunde fornøje sig med »på finansministerens og egne vegne at takke for den store tilslutning«, og »for den hjælp vi ... i denne forbindelse har modtaget, delvis fra uventet hold«. Forslaget vedtoges enstemmigt med 168 stemmer (sp. 3288).

Om Aksel Larsen, da han bad om pause, virkelig frygtede afstemningens udfald, får stå hen; han kan have ønsket at bruge oppositionens truende holdning til at tvinge sine egne på plads. Niels Westerby erklærede, ganske vist først efter at spændingen var udløst, at det hele tiden havde været Liberalt Centrum's agt at stemme for finanslovsforslaget, »idet det modsatte jo vilde være en tom demonstrationspolitik« (sp. 3287). I så fald vilde regeringen have vundet afstemningen selv om seks-syv af Aksel Larsens sprælske flok havde undladt at stemme. Til overflod kunde Tage Kaarsted<sup>28</sup>, utvivlsomt med autoritativ omend uanført hjemmel, i 1969 oplyse at de Radikale »under alle omstændigheder havde stemt for finansloven, hvad SF ikke vidste«. Det ser, efter folketingsmaterialet at

28. *op.cit.*, 1969, p. 63.



dømme, ud til at aktionen ikke var forberedt eller velforberedt fra de tre oppositionspartiets side; de var endnu ikke en velfunderet blok. Det springende punkt kom debatten formentlig til da Baunsgaard og Henry Christensen *ikke* gentog Poul Sørensens anmodning om en pause. Men *sikker* viden om hvor det bar hen kunde ingen have, før Aksel Larsen gik på talerstolen efter sit gruppemøde. Resten var antiklimaks, og Krag kunde afslutningsvis håne oppositionen for at den ikke havde nogen leder (sp. 3288). Deri havde han foreløbig ret. Men episoden tjente, hvilket måske var dens egentlige formål, til yderligere at belaste forholdet mellem regeringen (og Aksel Larsen) og SF's rebeller, med sommerens uro i dette parti til følge og sluttelig dets sprængning og regeringens fald sidst på året og oppositionens store valgsejr i januar 1968.

Under Baunsgaards trepartiregering kunde der naturligvis aldrig blive tvivl om at finanslovsforslaget vilde blive vedtaget. Socialdemokratiet stemt også for, den første gang med denne motivering ved R. Lysholt Hansen: »Vi har haft lejlighed til ... at vise vor stilling til en række af ændringsforslagene og hovedposterne nu ved afstemningen, og vi kan ... på linje med hvad vi altid før har kunnet, stemme for finanslovsforslaget ved tredje behandling« (*FF 1967/68, 2. samling*, sp. 1839). I sin bestræbelse på at give ordene snert kom Lysholt Hansen for skade at forsynde sig mod historien<sup>29</sup>. De næste år gav Socialdemokraterne ingen motivering.

For udbryderpartiet Venstresocialisterne sagde Erik Sigsgaard: »Der lægges op til en politik som vi ikke har tillid til, af en regering som vi ikke har tillid til, og derfor må vi denne gang stemme imod finanslovsforslaget« (sp. 1857). Trods det temporære forbehold har partiet altid siden indtaget samme holdning.

Overraskelserne kom fra Socialistisk Folkeparti. Først ved at det stemte for, i 1968 iflg. Sigurd Ømann »med dyb bekymring« og angivelse af at der kunde »komme det tidspunkt da vi må vise vor mistillid til regeringen ... ved at stemme imod finanslovsforslaget« (sp. 1857), og året efter uden eksplicit tilkendegivelse. Dernæst ved at partiet i 1970 svingede over til at stemme imod forslaget (*FF 1969/70*, sp. 4573), hvad det aldrig havde gjort i 1960'erne. Året efter tilkendegav det samme holdning allerede i tillægsbetænkningen (*F 1970/71, tillæg D*, sp. 3253-54).

Med flertals- og regeringsskiftet i 1971 blev Socialistisk Folkeparti igen

---

29. Det er nok det groveste men ingenlunde et enestående eksempel på at folketingsmedlemmer ikke husker deres eget partis adfærd, jvf. note 32, 37; flere tilfælde kunde være nævnt.

støtteparti, og hvad finansloven angik i fuldt omfang. I 1972 tilkendegav dets ordfører Morten Lange ganske vist ikke eksplicit hvorledes partiet vilde stemme, men året efter sagde Rolf Lütken at det »selvfølgelig« kunde stemme for finanslovsforslaget: »Det er, som det er sagt, en god skik her i huset at man gør det selv om man har fået sine ændringsforslag til det forkastet« (FF 1972/73, sp. 5336). Det kunde ikke være sagt kønne af en fra de gamle, »ansvarlige« partier. Disse stemte selv for, og da der kun var fem partier i tinget, altså så få som ikke siden 1931, blev finanslovsforslaget vedtaget enstemmigt i ordets snævraste forstand, hvilket bortset fra befrielsessommeren ikke var forekommet siden marts 1926.

### 3.11. *Mangepartisystem og ekstrem mindretalsparlamentarisme 1973-82.*

Politologer har talt om jordskredsvalget 1973. Af gode grunde. De fem hidtil repræsenterede partier gik alle tilbage, tilsammen fra 93,1 til 64,3% af stemmerne. Alene de fire gamle gik fra 82,0 til 58,3%. Det forbløffende tag de igennem mere end to tredjedele af århundredet, en tid med store samfundsændringer, havde haft om vælgermasserne, var alvorlig svækket, og hvem kunne vide om bunden var nået? To af dem, først de Konservative og siden de Radikale, nærmede sig, i det mindste i opinionsundersøgelser, betænkeligt spærregrænsen. Det vilde ikke være ubegribeligt hvis denne usikkerhed kunde gøre dem neurotiske. I de følgende års mange valg genvandt de efterhånden en del af det tabte. I 1984 fik de fire gamle partier tilsammen 72,6% af stemmerne og sammen med Socialistisk Folkeparti 84,1%, ved begge sammenregninger altså rundt regnet 10 procentenheder færre end i 1971.

Vælgerskredet ledsagedes af et fuldt så drastisk skred i de parlamentariske vilkår.

I det her behandlede tidsrum var der til stadighed ti eller elleve partier i tinget. To af dem var gamle kendinge, der dog ikke formåede at bide sig fast: Retsforbundet (1973-75, 1977-81) og DKP (1973-79). Fra 1977 kom Venstresocialisterne igen. De virkelig nye partier var Kristeligt Folkeparti (som dog havde opstillet forgæves i 1971), Fremskridtspartiet og Centrum-Demokraterne. Dertil kom færinger og grønlandere. På Grønland dannede der sig nu politiske partier; de to største, Atassut og Siumut, fik sæde i Folketinget, det førstnævnte i denne periode knyttet til Socialdemokratiet, det andet med forbindelse til Socialistisk Folkeparti.

I tiden før 1945 havde alle andre partier end de fire gamle været overtal-

lige. I årtierne derefter fik nogle af de øvrige partier betydning for flertalsdannelsen, og to af dem indgik tidvis endda i en blokdannelse som var grundlag for regeringer, Retsforbundet 1957-60, Socialistisk Folkeparti 1966-67 og 1971-73. Nu fik landet et mangepartisystem i egentlig forstand, for til stadighed kunde alle eller næsten alle partier øve indflydelse på flertalsdannelsen.

Traditionelt havde det, både i den almindelige bevidsthed og i partiernes selvforståelse, været ret let i indenrigspolitiske henseender at placere dem på et éndimensionalt højre-venstre kontinuum; kun Retsforbundet havde voldt vanskeligheder. Adfærdsforskere har på gode grunde argumenteret for at dette ikke mere lod sig gøre på vælgerplanet. Derimod viste kontinuet sin sejlivethed på Christiansborg<sup>30</sup>. Ret hurtigt fandt Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne på plads ind mod midten, nogenlunde hvor de Radikale befandt sig, og Retsforbundet også; de var systemaccepterende. Kommunisterne og Venstresocialisterne placerede sig som yderste venstrefløj, især de sidstnævnte var klart systemafvisende. Dét var også Fremskridtspartiet, men således at det blev opfattet som et udpræget højrefløjsparti. Det havde haft en slags forløber i de Uafhængige (1960-66), men de havde højst haft 6 mandater. Fremskridtspartiet begyndte med 28, var påny det næststørste parti i 1977, og først 1984-valget reducerede det alvorligt. Christiansborg-kontinuet var kraftigt forlænget i begge ender.

De to blokke, der havde syntes veletablerede i de forudgående år, ophørte at eksistere med deres numeriske forudsætninger. I stedet kom egentlige mindretalsregeringer, først Poul Hartlings af Venstre, siden socialdemokratiske under Anker Jørgensen. De måtte møjsommeligt samle sig flertal omkring de talrige forlig, som blev så meget mere nødvendige som højkonjunkturen fra 60'erne og begyndelsen af 70'erne samtidig slog over i en mere og mere udtalt lavkonjunktur. I 1978 gik Socialdemokrater og Venstre sammen i en koalitionsregering, der næsten havde flertal, ud fra en fornemmelse af at landet burde styres, men indbyrdes uenighed førte til at den kun sad godt et år.

I overskriften har jeg karakteriseret perioden ved ekstrem mindretals-

---

30. Vedr. en mere nuanceret og metodisk raffineret analyse af konfliktdimensioner på begge planer 1973-81 se Peter Nannestad, »Dimensioner i vælgerens opfattelse af partisystemet« (Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*, Forlaget Politica, Århus, 1984, pp. 167-94), der rummer mere end titlen angiver. For nærværende formål er det traditionelle kontinuum dog tilstrækkeligt, omend en protestdimension kan bidrage til at forklare en del, især af Fremskridtspartiets adfærd.

parlamentarisme. Det er ikke fuldt korrekt. Som idealtipe – hvilket er noget ganske andet end et ideal – må begrebet bestemmes som en tilstand hvor et regeringsparti indgår i skiftende flertal med hvilket som helst andre partier tilnærmelsesvis lige hyppigt. Sådan var det ikke. Partierne nogenlunde nær midten, især de tre små centrumspartier men også Socialdemokratiet og Venstre og Konservative, deltog langt hyppigere i politisk kontroversielle beslutninger end Fremskridtspartiet og venstrefløjspartierne, hvortil Socialistisk Folkeparti oftest var at regne. Midterpartierne i denne forstand udgjorde hvad man i fransk parlamentarismes krisetid i 50'erne havde kaldt *la force troisième*, en tredje styrke, til forskel fra gaullister og kommunister: de var i langt højere grad potentielle deltagere i flertalsdannelse. Holder man sig til dansk historie er det evident at flertalsdannelsen aldrig før havde haft så vanskelige vilkår, mindretalsparlamentarismen aldrig været så nær det ekstreme.

Med disse tilstande in mente er det indlysende at samtlige partiers stillingtagen til finanslovsforslaget var relevant. Jeg gemmer de fire gamle partier til sidst. De øvrige fordelte sig på tre kategorier: de der altid stemte ja, de der altid stemte nej, og de hvis holdning var skiftende.

Nye ja-partier var Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Motiveringerne var ikke særlig sigende. De to partier er de eneste nu eksisterende der kan bryste sig af at de i hele deres tilværelse uden udskejelser har stemt for finanslovsforslagene.

Nej-partierne var Venstresocialisterne, Kommunisterne<sup>31</sup> og Fremskridtspartiet. Det gav de hver gang til kende, de to venstrefløjspartier i al »fredsommelighed«. Fremskridtspartiet indstillede almindeligvis i tillægsbetænkningen finanslovsforslaget til vedtagelse med de ændringsforslag det selv stillede, men disse var så vidtgående og så mange og blev fremsat så sent at alle øvrige partier betragtede dets adfærd som en art obstruktion. I efteråret 1981 skulde der på grund af valg vedtages en midlertidig bevilningslov. Den stemte partiet for med den begrundelse at »samfundsmaskinen må naturligvis ikke standses« (*F 1981/82, tillæg D*, sp. 172), en motivering som jo i sin konsekvens måtte indebære at partiets nej ved finanslovsafstemninger som forudsætning havde en forventning om at andre partier vilde bære forslaget igennem. Venstresocialisten Michael Waldorff erklærede derimod at hans parti ikke vilde »sikre det som man kalder statshusholdningens uforstyrrede førelse«. Det markerede sig således som det eneste ubetingede nejsigerparti i dansk politik.

31. DKP havde også stemt nej da det i 1970 og 1971 var repræsenteret ved Hanne Reintoft (*Avisårbogen; FF 1970/71*, sp. 5292), der var indvalgt som venstresocialist.

To partier, Danmarks Retsforbund og Socialistisk Folkeparti, viste skiftende holdning. Retsforbundet overraskede ellers ved i de år det var repræsenteret konsekvent at stemme ja. Årsagen må, som dets ordfører Ole Flygaard ved en enkelt lejlighed nævnte (*FF 1978/79*, sp. 4170), søges i at det nu energisk krævede en magistratsregering, dvs. en art samlingsregering efter forholdstal. I 1980 fandt det dog at afstanden mellem finanslovsforslagets indhold og dets egne synspunkter var så stor at det atter måtte undlade at stemme (*FF 1980/81*, sp. 4625, 4641). Den midlertidige bevillingslov i 1981 stemte det ja til. Socialistisk Folkeparti stemte nej til Hartling-regeringens finanslovsforslag, »i modsætning til hvad vi som regel gør« (*FF 1973/74*, sp. 4507, 4566), og til forslaget fra Anker Jørgensens koalitionsregering med Venstre, mindre, sagde Gert Petersen, på grund af »selve indholdet ... end ... den hovedretning som denne politik er udtryk for« (*FF 1978/79*, sp. 4432)<sup>32</sup>; partiet havde allerede i tillægsbetænkningen tilkendegivet at det ønskede »at markere en klar og konsekvent oppositionslinje imod SV-regeringen, som SF ønsker bragt til fald snarest muligt« (*F 1978/79, tillæg D*, sp. 108). Når der sad socialdemokratiske mindretalsregeringer undlod partiet derimod at stemme, i 1977 med den begrundelse fra Ebba Stranges side at det havde peget på en socialdemokratisk regering og ikke ønskede at »højre side i salen ... skal overtage styret« (*FF 1976/77, 2. samling*, sp. 1595). I 1979 afviste Ingerlise Koefoed, provokeret af den konservative Palle Simonsen som havde harceleret over at et parti der var »en slags parlamentarisk grundlag ... ikke tager medansvar for finanslovsforslaget«, at Socialistisk Folkeparti var parlamentarisk grundlag for regeringen, i hvert fald for dens lønpolitik (*FF 1979/80*, sp. 2906-07, 2914), og året efter havde gruppen endda »diskuteret meget indgående om det ikke vilde være rimeligt at stemme imod«, men undlod dog at give regeringen »det mistillidsvotum«, som vilde ligge deri (*FF 1980/81*, sp. 4587-88). I februar 1982 betegnede Ingerlise Koefoed derimod sit parti som et støtteparti; hendes gruppe vilde stemme for finansloven, »fordi vi derved vil tilkendegive vores vilje til at medvirke ved gennemførelsen af de dele af Socialdemokratiets handlingsprogram som giver flere arbejdspladser og indebærer sociale forbedringer« (*FF 1981/82, 2. samling*, sp. 2557-58). Socialistisk Folkeparti indtog altså i disse år alle tre mulige standpunkter, under stærk indflydelse af den parlamentariske situation.

32. Det var, sagde Gert Petersen også, første gang i mange år; da 4½ år næppe kan betegnes som »mange«, må hukommelsen have svigtet ham, et lille vidnesbyrd om hvor forvirrende disse år har været også for fremtrædende aktører.

Heller ikke de gamle partiers klub forblev upåvirket af de usædvanlige omstændigheder. Det trådte særlig tydeligt frem ved to lejligheder, i 1975 og i 1976.

I 1975 havde Socialdemokratiet overtaget regeringen, efter at Hartling, hvis parti havde fordoblet sit mandattal ved valget i januar på bekostning af de partier hans regering især havde støttet sig til, havde måttet opgive at danne en firkløverregering, fordi Mogens Glistrup i et sent øjeblik undsagde den. Anker Jørgensens stilling var prekær. Det ses af Lysholt Hansens ordførertale: »Regeringen har strakt sig uhyre vidt i det sidste døgn, videre end mange i vort parti ønsker, men man har gjort det i et forsøg på at samle dette folketing til en fornuftig gerning. Jeg tror ikke at vælgerne én gang til vil finde sig i at vi herinde bare leger og spiller for galleriet. Derfor tror og håber jeg på ... at vi trods alt ... får en finanslov som dette ting kan være tjent med at leve med, og som en regering også kan være tjent med at leve med. Men jeg vil gerne sige at vi må, indtil vi ved andet, afvente afstemningerne [om ændringsforslagene]. Inden da skal jeg ikke sige mere om finanslovsforslaget« (*FF 1974/75*, sp. 2334, jvf. sp. 2431). Så svagt havde ingen regering stået siden systemskiftet. Den måtte, dog kun ved sit partis ordfører, stille kabinetsspørgsmål, med udtrykkelig henvisning til at situationen »i højeste grad er alvorlig for hele folkestyret«, og uden at kunne true med valg, idet det efterhånden var blevet en norm at tinget ikke bør opløses kort tid efter et valg (skønt grundloven ikke udelukker noget sådant). De Radikale var ene om udtrykkeligt at sige at de vilde stemme for det samlede finanslovsforslag (sp. 2354, Grethe Philip). Men Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokrater var milde i mælet og stemte også ja. Det gjorde til syvende og sidst også det Konservative Folkeparti, men Hagen Hagensen havde sagt at »nu må vi jo se på hvordan det kommer til at gå med ændringsforslagene, og så kan vores bedømmelse af finanslovsforslaget som helhed komme frem« (sp. 2359), altså en tydelig afvigelse fra hvad der i så mange årtier havde været god tone blandt de gamle partier. Under debatten sagde folkesocialisten Poul Dam, et af tingets tænksomme medlemmer: »Den forløbne debat vil forhåbentlig på et eller andet tidspunkt blive gjort til genstand for en videnskabelig analyse« (sp. 2450). Da den er en af de allerejendommeligste i dansk parlamentarismes historie må man give ham ret. Hans ønske er kun i beskeden udstrækning imødekommet gennem ovenstående kommentar.

Året efter kunde Lysholt Hansen som finansudvalgets formand anbefale forslaget til vedtagelse på vegne af Socialdemokratiet, Venstre, det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne, mens

Fremskridtspartiet og Danmarks Kommunistiske Parti havde meddelt ham at de vilde stemme imod [hvortil føjede sig Venstresocialisterne, som ikke havde sæde i udvalget]; de Konservative og Socialistisk Folkeparti vilde under behandlingen i løbet af dagen meddele hvorledes de vilde stemme (*FF 1975/76*, sp. 7879). Denne gang var der altså ingen usikkerhed om udfaldet. Folkesocialisterne forholdt sig tavse (men undlod at stemme). Opmærksomheden samlede sig om de Konservative, ikke fordi det numerisk betød noget hvad de gjorde, men fordi det på lidt længere sigt kunde få følger for flertalsdannelsens vilkår hvis partiet, hvad Hagensens ord året før havde antydnet som en mulighed, brød med »ansvarlige« partiers hævdvundne adfærdsnorm. Hagensen begyndte med en reverens for denne, idet han fremhævede at det Konservative Folkeparti »igen- nem mange, mange år« havde stemt for finanslove »selv om der har været konstateret uenigheder om en lang række forhold«; men afstanden til regeringen med hensyn til besparelser havde medført »at min gruppe efter nøje at have overvejet og drøftet forholdene er kommet til at jeg som ordfører ... skal meddele vor indstilling at vi undlader at stemme for finanslovsforslaget« (sp. 7906), og Poul Schlüter, partiets nye leder, gjorde op at de 7 milliarder kr. partiet ønskede i budgetnedskæringer var »så stort et tal at når vi ikke her kan få vor vilje så ønsker vi heller ikke at tage et medansvar for den samlede udgiftspolitik Socialdemokratiet kører og åbenbart fortsat vil køre« (sp. 7907). Ved afstemningen fulgte to konservative ikke gruppen, men stemte ja: Erik Haunstrup Clemmensen og Hans Jørgen Lembourn (*Folketingsårbog 1975-76*, p. 95), den førstnævnte uden at tage ordet, Lembourn med den begrundelse at det var »en symbolsk afstemning ... et led i demokratiets væsen« (sp. 7989). Det er ikke vanskeligt at forstå hvad der motiverede de Konservatives flertal. Valget i 1975 havde givet dem kun 9 mandater mod Venstres 42 og, nok ikke mindst vigtigt, Fremskridtspartiets 24. Havde Christmas Møller i 1929 villet hævde partiets ligeberettigelse, så syntes det denne gang at gælde dets eksistens, i hvert fald som et parti med indflydelse. Venstres Henning Christophersen beklagede den gamle makkers tilbagefald; afstemningen var »ikke en accept af en regerings udgiftspolitik men ... en accept af ... hvor flertallet og mindretallet her i salen ligger, og på det grundlag kan staten så få lov at disponere i det kommende år« (sp. 7973).

I de følgende år stemte det Konservative Folkeparti atter ja, men med begrundelser der gik på finanslovsforslagets indhold, bl.a. at partiet havde været med i forlig (*FF 1976/77*, 2. samling, sp. 1588; *1977/78*, sp. 7719; *1978/79*, sp. 4313). Det var derfor ikke urigtigt når Erling Olsen som socialdemokratisk ordfører i 1977 noterede sig at det Konservative Folke-

parti »også i år flipper en smule ud«, men at det var »på vej tilbage i de ansvarlige partiers rækker« (*FF 1976/77, 2. samling*, sp. 1359). Først i 1979 brugte Palle Simonsen en »klassisk« formulering, at »den ramme om samfundets virksomhed som finansloven jo er skal naturligvis også være til stede når vi nu om elleve dage tager hul på et nyt år« (*FF 1979/80*, sp. 2835). Da var partiet også blevet større end Fremskridtspartiet og jævnstort med Venstre.

Fremskridtspartiet pirkede i disse år ihærdigt til både Konservative og Venstre for at bevæge dem til at tage afstand fra finansloven (*FF 1979/80*, sp. 2848, 2908; *1980/81*, sp. 4560-64, 4605). I 1980 sagde Bertel Haarder som ordfører for Venstre at hvis der var noget der var urealistisk så var det det foreliggende finanslovsforslag, men at Venstre desuagtet vilde stemme for det fordi Danmark jo skulde have en finanslov og »vi dermed vedkender os vores parlamentariske styreform« (*FF 1980/81*, sp. 4560, 4562, 4565-66), og herfra lod han sig ikke rukke, hverken af Fremskridtspartiets stiklerier eller af at centrum-demokraten Arne Melchior ros til Venstre var forbundet med en påstand om at »en positiv afstemning ... er en erkendelse af et medansvar« (*FF 1980/81*, sp. 4564), en betragtning som kunde minde om det magtsvulmende Venstrereformpartis i århundredets begyndelse, men ikke siden var blevet anlagt af »ansvarlige« partier og derfor kan virke uovervejede, uanset at det er let at øjne det øjeblikkebestemte deri, idet hans parti ved den tid sammen med det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti holdt Anker Jørgensens regering oppe.

Endnu efter valget i december 1981 bevarede Anker Jørgensen regeringsmagten. Da finanslovsforslaget nåede frem til 3. behandling i februar 1982 sagde Bertel Haarder: »Vi godkender ikke finanspolitikken ... Vi freder ikke regeringen. Den skal jages på de områder hvor den har godt af det, hele året ... men vi føler at et nej til finansloven i dag vilde være en virkningsløs demonstration, og hvis vi stemte imod kunde det gøre livet endnu sværere for den regering der måtte følge efter denne. Vi går ud fra at Socialdemokratiet til den tid vil kvittere for venligheden« (*FF 1981/82, 2. samling*, sp. 2554). Haarders ord syntes at vise at Venstre endog havde overvejet at stemme imod. Det var også tilfældet<sup>33</sup>. Uffe Ellemann-Jensen havde til pressen udtalt at partiet burde overveje at stemme imod. Haarder så i horisonten en firkløver-mindretalsregering, som vilde komme i lommen på Fremskridtspartiet hvis Venstre nu stemte imod finanslovsforslaget, idet noget sådant kunde udløse en socialdemokratisk hævn-

33. Det følgende bygger på oplysninger i svar fra Bertel Haarder 23.11.1984 på forespørgsel af 14.11.



akt. Han fik bred støtte til sit synspunkt i gruppen. Også Venstres folk havde altså følt sig fristet til at afvige fra »ansvarlige« partiers klassiske adfærd, og de havde alle besvær med at forklare deres tillidsmænd at de vedholdende stemte for en finanslov de så kraftigt kritiserede.

### 3.12. *Struktureret mangepartisystem og blokagtig mindretalsparlamentarisme 1982-84*

Forud for valget i 1981 havde Venstre, det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti præsenteret sig som et regeringsalternativ til Socialdemokratiet. De gik tilsammen frem ved valget, og Socialdemokratiet gik tilbage. Men da de Radikale ikke var villige til at bære en regering oppe som også vilde være afhængig af Fremskridtspartiet, kunde Anker Jørgensen fortsætte som statsminister. Det kunde i de følgende måneder se ud som om »firkløveret« kun havde været en episode. Da imidlertid Anker Jørgensen i september 1982 trådte tilbage fordi der ikke kunde samles flertal om hans regerings politik, blev der alligevel dannet en firkløverregering med Poul Schlüter som statsminister. Men efterhånden som månederne gik blev det mere og mere sådan at dens eksistens beroede på om den kunde skaffe sig støtte til sin politik fra de Radikale og Fremskridtspartiet. Den var en sagtomodig regering i den forstand at den affandt sig med at et folketingsflertal bestående af Socialdemokrater, Folkesocialister, Radikale og Venstresocialister traf udenrigs- og militærpolitiske beslutninger som ikke bekom den vel, og også indenrigspolitisk viste den betydelig smidighed, især i forholdet til de Radikale. Samtidig hermed optrådte den imidlertid også selvbevidst som udtryk for en ny politik til Danmarks økonomiske frelse, og dens indre samarbejde syntes at være godt, så den virkelig præsenterede sig som et alternativ. Dens forhold til de Radikale blev stadig bedre. Sådan var situationen forud for finanslovsafstemningen i december 1983.

Grundtrækkene i denne blev trukket op i afsnit 1. Den nøjere analyse vil finde sted i det konkluderende afsnit 4. Forkastelsen gjorde en midlertidig bevillingslov nødvendig; den blev vedtaget den 16. december med 146 stemmer mod Venstresocialisternes 4 (*FF 1983/84, 1. samling, fortryk, sp. 3980*).

Valget den 10. januar 1984 gav de Konservative en stor fremgang, som langt opvejede Centrum-Demokraternes tilbagegang, mens Venstre og Kristeligt Folkeparti begge fik beskeden fremgang. Firkløveret som helhed var både styrket og tømret yderligere sammen gennem valgkampen.

På valgaftenen og i den nærmeste tid derefter så det imidlertid ud som om den fortsat vilde behøve såvel de også styrkede Radikales som det decimerede Fremskridtspartis stemmer. En langtrukken fintælling flyttede ét mandat fra Socialdemokratiet til Venstre. Desuden blev der ved valget på Færøerne til almindelig overraskelse foruden en sambandsmand, der som sædvanligt sluttede sig til Venstre, valgt ikke en socialdemokrat men Óli Breckmann fra Folkeflokkun, som erklærede at han under ingen omstændigheder vilde hjælpe socialister til magten. Og da Siumuts Preben Lange sluttede sig til Socialdemokratiet distancerede Atassuts Otto Steenholdt sig fra det og erklærede sin støtte til regeringspartierne. Til forskel fra i 1971 blev denne gang den ikke-socialistiske blok styrket gennem den færøske og grønlandske repræsentation. Dermed havde firkløverregeringen et faktisk flertal alene med de Radikale, og den blev yderligere styrket da Ole Maisted i foråret brød med Fremskridtspartiet og anmeldte sig som repræsentant for et nyt parti, de Frie Demokrater, og da John Arentoft i efteråret også brød ud men sluttede sig til de Konservative.

Da finanslovsforslaget endelig nåede frem til ny 3. behandling den 23. februar 1984 behøvedes hverken Fremskridtspartiet eller Socialdemokratiet til at sikre dets vedtagelse. Det var ikke undergået andre ændringer end dem firkløveret og de Radikale i valgkampens hede havde erklæret de vilde foretage. Socialistisk Folkeparti, Venstresocialisterne og Fremskridtspartiet stemte, som det var at vente, igen imod. Interessen knyttede sig til hvad Socialdemokratiet vilde gøre. I tillægsbetænkningen havde det tilkendegivet at det fandt den parlamentariske situation uafklaret og vilde undlade at stemme fordi det ikke ønskede at fremkalde et nyt folketingsvalg (*F 1983/84, 2. samling*, fortryk, blad nr. 121). Af Camres og Aukens indlæg fremgik dog at det indså at regeringen havde flertal for sit finanslovsforslag med de Radikale og »nogle nordatlantiske mandater« (*FF 1983/84, 2. samling*, fortryk, sp. 1114), men at dette måtte anses for et »søndagsflertal uden bærekraft« i Folketingets hverdag« (sp. 1174-75, 1179). De fremkaldte imidlertid irriterede tilrettevisninger fra Breckmann og Steenholdt, af hvilke sidstnævnte, som fandt begrebet »nordatlantiske mandater« nedladende, turde love »at i fremtiden blander jeg mig altid i hvad der passer mig« (sp. 1181-85), altså en meningsudveksling som statsministeren må have lyttet til med velbehag. »Socialdemokratiet«, sagde Auken, »ser helst et bredt flertal bag finansloven, men fordi regeringen hverken har villet sikre sig stemmerne fra sit støtteparti [hvormed han mente Fremskridtspartiet] eller villet vise imødekommenhed overfor Socialdemokratiet, har der i denne sag været kaotiske tilstande, og vi levnes ikke mulighed for at stemme for finansloven« (sp. 1178-79). Han fastholdt

altså, på trods af »søndagsflertallet«, partiets dobbeltargumentation fra december.

Forslaget blev vedtaget med 79 stemmer mod 27 mens 48 stemte hverken for eller imod (sp. 1248).

Socialdemokratiets enstemmige nej i december 1983 og lige så enstemmige »stemmer ikke« i februar 1984 var partibeslutninger som alle fulgte, men som der forud havde været forskellige opfattelser af det rigtige eller betimelige i. Den sidste beslutning var iflg. dagspressen<sup>34</sup> truffet med 31 stemmer, mens 16 ønskede at stemme ja og 1 at gentage nej'et, hvad flere skulde have været mest tilbøjelige til. I løbet af sommeren 1984 gav folketingsmedlem Helle Degn, som var en af tre kandidater til de to næstformandsposter i partiets landsorganisation, udtryk for at hun ønskede »et markant profileret socialdemokrati«, og nævnte som et af tre eksempler på en sådan markering at partiet stemte nej til regeringens finanslovsforslag hvis det var modstander af dens økonomiske politik<sup>35</sup>, altså uanset den parlamentariske situation; hun fik et ret beskedent stemmetal på kongressen i september. Nogen tid ind i oktober enedes regeringen og det Radikale Venstre om finanslovens indhold, en enighed der i hovedtræk blev fastholdt, trods heftig kritik fra Socialdemokratiet og lønmodtagerorganisationerne. Ved samme tid vedtog den socialdemokratiske folketingsgruppe at den vilde stemme for finanslovsforslaget ved den endelige afstemning, fordi regeringen nu havde sit parlamentariske grundlag i orden<sup>36</sup>.

Sådan kom det også til at gå. Finansudvalgets tillægsbetænkning af 21. november (*F 1984/85*, fortryk, blad nr. 91) rummede en skarp kritik, og denne blev videreført af Camre som ordfører den 12. og Auken den 13. december. Camre sagde imidlertid: »... vi må jo se i øjnene at regeringen har et finanslovsforlig med det Radikale Venstre, og denne magtblok holder andre ude fra indflydelse ... I konsekvens af at regeringen har sit parlamentariske flertal bag finansloven, stemmer vi som traditionelt for lovsforslaget ved den endelige afstemning. Det betyder som bekendt ikke at vi tilslutter os finanslovsforslagets indhold« (*FF 1984/85*, fortryk, sp. 3685). Partiet fastholdt altså sit principale standpunkt fra året før, men ikke det subsidiære; det stemte atter ja, uanset indholdet, omend det stadig ventede på »et bredere samarbejde« (sp. 3688). Venstres Fogh Rasmussen bød da også Socialdemokratiet »velkommen tilbage i kredsen

---

34. *Politiken*, 22.2.1984.

35. *Weekendavisen*, 3.-9.8.1984.

36. *Politiken*, 12.10.1984.

af ansvarsbevidste partier« (sp. 3963), og venlige toner lød ligeledes fra de andre regeringspartier, uden at det fremkaldte nogen socialdemokratisk kommentar. Det gjorde heller ikke Ingerlise Koefoeds tale om »Socialdemokraternes ganske formalistiske argumentation« (sp. 3980), og nogle ærtende bemærkninger fra den radikale Jens Bilgrav-Nielsen bevirkede kun at Auken, med lidt flere ord, gentog hvad Camre havde sagt (sp. 3983, 3987-89). Den frie demokrat Ole Maisted morede sig med som motivering for at han vilde afholde sig fra at stemme, at citere hvad Schlüter havde sagt da de Konservative gjorde det samme i 1976 (sp. 4017, jvf. afsnit 3.11). Det var klokkeklang, ingen brandalarm, der kimedede den juleferie ind. Forslaget blev vedtaget med 123 stemmer (regeringspartierne, Socialdemokratiet, de Radikale samt Steenholdt) mod 25 (Socialistisk Folkeparti, Venstresocialisterne og Fremskridtspartiet), mens Maisted hverken stemte for eller imod (sp. 4076).

I årene 1982-84 skete der en vis strukturering af det ti år gamle mangepartisystem, først og fremmest ved firkløverpartiernes nære og, som det synes, befæstede regeringssamarbejde og dernæst gennem regeringens stadig tættere samarbejde med de Radikale. Med Camre at tale om »denne magtblok« er for bastant. Ikke alene i vigtige udenrigs- og forsvarspolitiske sammenhænge men også i nogle indenrigspolitiske anliggender (også i forbindelse med det i 1983 forkastede finanslovsforslag) var de Radikale gået sammen med Socialdemokrater og venstrefløjspartier om beslutninger som var regeringen uvelkomne, men som den affandt sig med. De kan derfor ikke simpelthen betegnes som et støtteparti og de og firkløveret som en blok i klassisk forstand. Men det er rimeligt at tale om blokagtig mindretalsparlamentarisme. Derimod udtalte Camre og Auken sig i december 1984 usædvanlig skarpt om Socialistisk Folkeparti (sp. 3686, 3950), så der ikke lod sig spore noget struktureret endsige blokagtigt i den side af salen.

#### *4. Konklusion: Norm? Normbrud? Konsekvenser?*

Efter gennemgangen af 90 års praksis omkring Folketingets sluttelige vedtagelse af finanslovsforslagene er det nu muligt at give velunderbyggede svar på de spørgsmål som blev rejst i afsnit 1.

#### 4.1. *Havde der udviklet sig en norm for »ansvarlige« partiers finanslovsadfærd?*

Det første spørgsmål lød om der var udviklet en parlamentarisk norm som tilsagde »ansvarlige« partier uanset deres stilling i forhold til en siddende regering at stemme ja, også selv om de var uenige i væsentlige dele af finanslovsforslagets indhold.

Dette spørgsmål kan besvares med ja, for så vidt angår de fire gamle partier og – tør man vel sige – også Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Der er ganske vist forekommet afvigelser (hvorom nedenfor), men de er blevet påtalt og de er så få og har været af så begrænset varighed at de bekræfter normens eksistens. Andre partier har derimod ikke accepteret denne norm.

De motiveringer hvoraf normen kan udledes varierer naturligvis efter situation og de talendes personlige udtryksform. Men ensartetheden er det fremherskende træk: En finanslov er nødvendig for statens og samfundets normale funktion (Zahle 1907, Birck 1908, Neergaard 1910, Rode 1925, Stauning 1927, Dahlgaard 1949, Henning Christophersen 1976, Palle Simonsen 1979, Haarder 1980, februar 1982, Camre december 1982), en bekendelse til den parlamentariske styreform (Haarder 1980), en symbolsk afstemning, et led i demokratiets væsen (Lembourn 1976). Således handler som en selvfølge ansvarlige partier (Erling Olsen 1977, Camre 1982). Et ja implicerer ikke accept af, endsige medansvar for finanslovens indhold (Zahle 1907, Stauning 1927, Dahlgaard 1929, Baunsgaard 1967, Henning Christophersen 1976, Haarder 1980, februar 1982, Camre december 1982). At stemme nej eller at undlade at stemme er en demonstration (Zahle 1907, Dahlgaard 1929, Westerby (Liberalt Centrum) 1967, Haarder februar 1982), noget der kan forventes af et protestparti (Neergaard 1914), men ellers er at flippe ud (Erling Olsen 1977). Som det ses, en perlerad af motiveringer, ofte fremsat af landets mest fremtrædende politikere. Og endda er naturligvis det stærkeste vidnesbyrd om normens gyldighed de mange, mange gange partierne ingen motivering gav, ofte uden så meget som at nævne at de vilde stemme ja.

Normen går tilbage til århundredets første årtier og havde fuld gyldighed for alle fire gamle partier fra 1921, da Socialdemokratiet i opposition stemte ja, ganske vist uden motivering og uden eksplicit tilkendegivelse. Disse partier havde alle rødder tilbage i forfatningskampens tid, da finanslovsforkastelse var blevet forsøgt som et ekstraordinært middel i et konstitutionelt opgør. Det huskede de. Just derfor var det under den påfølgende normalisering og efter systemskiftet en strategisk og taktisk formålstjenlig

norm at finanslovsforslag stemte man for uden derved at være forpligtet på deres indhold og uden at deri lå en tillidserklæring. Det var hvad Venstrereformpartiet havde behov for fra 1896 og fortsat de Moderate og Højre og sidenhen de Radikale. Socialdemokratiet fulgte trop forsåvidt som det ændrede sit nej til et »stemmer ikke«, og brugte så, som det er skildret ovenfor, et par årtier på at finde på plads. Men var derefter aldrig i tvivl. At Venstrereformpartiet i nogle få år efter systemskiftet vilde betragte finanslovsafstemningen som en tillidserklæring til dets egen regering var en attitude som det snart opgav, og som aldrig er blevet taget op af nogen (når man da ser bort fra Arne Melchior's lille bêtise i 1980). Ingen regering ønskede at gøre tilværelsen besværlig for sig selv.

Afvielser fra denne norm for »ansvarlige partier« forekom nogle gange. Først da Venstre og Konservative i 1925 undlod at stemme med den motivering at finanslovsforslagets besparelser på de militære budgetter var et konstitutionelt overgreb mod forsvarsordningen af 1922. Den ganske drastiske formulering var i sig selv et vidnesbyrd om at de to partier anerkendte normen som sådan. Da de Konservative i 1929 undlod at stemme for finanslovsforslaget valgte de med flid en tilsvarende motivering (finansloven som »lovenes lov«) som så bandt dem i et par år, uanset at deres parallelle motivering, kravet om hensyntagen hvis de skulde være støtteparti, havde mistet sin aktualitet. Begge disse afvielser lå i 1983 så langt tilbage i tiden at de, under det aspekt som jeg på dette sted har behandlet dem under, kunde siges at tilhøre en glemt fortid<sup>37</sup>. Den tredje afvigelse var også konservativ men nær i tid, idet partiet i årene omkring 1976 tog stilling til finanslovsforslaget ved den endelige afstemning ud fra en vurdering af dets indhold og i selve det år undlod at stemme for det med den begrundelse at dets betydelige besparelseskraav ikke var imødekommet, altså ikke som i 20'erne begrundet med noget der kunde kaldes konstitutionelle hensyn, men i en politisk meningsforskel af stort format. Det var, som både Henning Christophersen sagde 1976 og Erling Olsen 1977, en klar afvigelse fra »ansvarlige« partiers adfærd, den eneste helt utvivlsomme, kan det tilføjes, som var forekommet. Betydning for flertalsdannelsen havde den derimod ikke.

I den sidste halve snes år har den hyppigst anvendte glose netop været

---

37. Således tilkendegav Henning Christophersen i 1976 (*FF 1975/76*, sp. 7638), Haarder i 1980 (*FF 1980/81*, sp. 4565) og Fogh Rasmussen i 1984 (*FF 1983/84*, 2. samling, sp. 1198, 1220) emfatisk at Venstre altid havde stemt for finansloven siden forliget, og forbiså derved både 1895 og 1925, næppe for at skjule noget men fordi hukommelsen ikke rakte så langt tilbage.

*ansvarlig*. Det kan godt undre, fordi normen har sin oprindelse i og fortsat indebærer at man ved sit ja ikke påtager sig noget medansvar for finanslovens enkelte poster eller den politik den er udtryk for. Der tænkes, som anført, på det overordnede ansvar overfor statshusholdning, landet, parlamentarismen osv. Den opmærksomme læser vil have bemærket at jeg, uden for citater, hele tiden har anbragt ordet i gåseøjne. Det er ikke gjort for at tage afstand fra dets indhold. Men fordi det ikke vilde være rimeligt at betegne partier der ikke følger normen, som uansvarlige. De har følt *deres* form for ansvar, ud fra *deres* værdipræmisser. Således lader det sig ikke afvise som blot mundsvejr når Aksel Larsen i 1949, da DKP efter flere års forløb igen stemte nej, med henvisning til Marshall-hjælpen og Atlant-pagten sagde at hvis man var virkelig ansvarsbevidst måtte man stemme imod den regerings finanslov som havde ansvaret for denne politik. Man kan så more sig over at det også var ham der i 1967, i en helt anden situation, sagde at finansloven bare var en opsummering af de bevillinger der var vedtaget af Folketinget, eventuelt med skiftende flertal, hvilket var måske den mest præcise og i hvert fald den uhøjtideligste motivering der nogensinde er givet for normen. Men ret beset viser diskrepansen ikke andet end at Aksel Larsens parlamentariske evner og formuleringskunst var af høj karat.

Selv tilsammen har de partier som ikke accepterede normen aldrig haft mulighed for at forkaste finansloven. De har blot, til tider, frembudt muligheder, som det afhang af de »ansvarlige« partier om de vilde benytte sig af. Derfor er det i dette konkluderende afsnit tilstrækkeligt at henvise til hvad der i de foregående afsnit er berettet – temmelig indgående, men næppe udtømmende – om deres motiveringer. Dog skal et par ting fremhæves.

Den ene er at for så vidt disse partier har haft lejlighed til at tage stilling til en midlertidig bevillingslov, hvilket selvfølgelig har beroet på tilfældigheder, har de, alene med undtagelse af Venstresocialisterne (og måske Kommunisterne i 1940, der dog i hvert fald ikke stemte imod), altid givet den deres stemmer. De har altså accepteret at der bør være finansiell lovhjemmel. Også Fremskridtspartiet har betegnet dette som en selvfølgelig. Deres nej eller »stemmer ikke« har været begrundet med at de ikke kunde acceptere væsentlige dele af finanslovsforslagets indhold.

Den anden omstændighed er at når sådanne partier har været med til at danne basis for en regering har de også været parate til at stemme ja (indtil Fremskridtspartiets holdning i 1983). Det gjaldt Retsforbundet under besættelsen og 1957-60 og Socialistisk Folkeparti 1967, 1971-73 og i de år af den ekstreme mindretalsparlamentarismes tid hvor det var mest nødven-

digt. I 1983 sagde Gert Petersen: »SF forholder sig til finansloven som til en tillidsafstemning« (*FF 1983/84, 1. samling*, fortryk, sp. 3778). De ord dækkede ikke rigtig 1960'erne og slet ikke Baunsgaard-regeringens første år. Men derefter har netop den parlamentariske situation været bestemmende for partiets skiftende ja, nej og »stemmer ikke«, og en begrundelse har altid ladet sig finde i forslagets indhold.

#### 4.2. Skete der normbrud ved finanslovsafstemningen 1983?

Der kan ikke råde tvivl om at den første i afsnit 1 formulerede norm havde gyldighed for »ansvarlige« partier. Det næste spørgsmål bliver om det samme kan siges om det kvalificerende tillæg som også blev formuleret dér som Socialdemokratiets principale påstand i 1983, nemlig at normen ikke er til hinder for at en regering som har søgt sit flertal til anden side men ikke har det i orden, kan fældes ved en finanslovsafstemning uden at et parti dermed handler uansvarligt. Det var det finanslovspartierne, altså firkløveret og de Radikale, bestred.

Der er kun halvandet præcedens at tage i betragtning. Det hele i 1929 (afsnit 3.5). Det halve i 1967 (afsnit 3.10), halvt både fordi støttepartiet lod sig skræmme og finansloven blev vedtaget med alles stemmer, og fordi aktionen næppe var mere end en skræmmeaktion, omend de »signaler« der blev »sendt op« var så livagtige at de, som Gert Petersen i 1983 erindrede situationen (*FF 1983/84, 1. samling*, fortryk, sp. 3775), »til 80 pct. måtte tolkes« som alvorligt mente. I intet af de to tilfælde blev der rettet bebrejdelser for uansvarlig adfærd mod de partier (i 1929 Socialdemokrater og Radikale, i 1967 Konservative, Venstre og Radikale) der benyttede sig af den opståede situation og bragte eller truede med at bringe finansloven og dermed regeringen til fald; i 1967 opfordrede statsminister Krag ganske vist Hilmar Baunsgaard til i stedet at stille forslag til en mistillidsdagsorden, men oppositionspartiernes ansvarlighed anfægtede han ikke.

Jeg må derfor konkludere at det var med god ret Socialdemokratiets fortalere i 1983 påberåbte sig de to fortilfælde. Ansvarlighedsnormen tillader, når lejlighed byder sig, når med Dahlgaards ord vedtagelse af en bevillingslov er blevet til et politisk spørgsmål, at den endelige afstemning om finanslovsforslaget benyttes som en mistillidsserklæring.

At ansvarlighedsnormen tillader noget sådant vil naturligvis ikke sige at den påbyder det. Derfor var der, nærmere beset, heller ikke noget bemærkelsesværdigt i at Socialdemokratiet bar sig forskelligt ad i 1982 og 1983. I



begge år stemte Fremskridtspartiet og venstrefløjpartierne imod. Socialdemokratiet kunde altså have fremkaldt valg allerede i 1982 (ligesom Venstre-grupperne kunde have gjort i 1910, jvf. afsnit 3.2). Camre begrundede dets ja med at det var et ansvarligt parti, ord hvis hensigt vel var at værgе dets venstre flanke. Dermed fik finanslovspartierne året efter et særlig taknemmeligt udgangspunkt for at spørge om logikken, for flertalsdannelsens vilkår var jo uændrede. Camre henviste til at i 1982 havde regeringen Schlüter kun siddet få måneder, at den ikke »havde nogen faste aftaler her i salen«, og at den havde et forlig med Socialdemokratiet om realrentebeskatningen, mens der nu var gået mere end et år og den havde »udviklet et ganske fast samarbejdsmonster med det Radikale Venstre og med Fremskridtspartiet som støttepartier« (sp. 3771), og Auken talte om den »kålhøgne« regerings »ensidige binding til højre« (sp. 3739-40). Man kan sætte spørgsmålstegn ved nogle af disse formuleringer og med venstresocialisten Anne Grete Holmsgård mene at Socialdemokratiet i 1982 havde været »bange for at vælte regeringen umiddelbart efter at man havde kastet tøjlerne selv« (sp. 3834). Men intet af dette kan anfægte et partis ret til taktisk at vurdere hvornår det vil sætte et angreb ind, og at de givne motiveringer ikke var uden dækning i den politiske virkelighed.

Derimod må det være tilladt at skønne at Socialdemokratiet forærede regeringen et fordelagtigt valggrundlag. Dets beslutning havde været måneder undervejs, så den var overvejet da den blev truffet. Pressen bragte forklaringer. Tiden er næppe inde til at trænge til bunds i beslutningsforløbet, og for denne afhandling er det taktiske aspekt sekundært i forhold til analysen af motiveringerne. For denne er det kun nødvendigt at konstatere at partiet følte sig sat til side og ikke længere vilde affinde sig dermed. Og derom kan der formentlig ikke råde tvivl.

Dermed er jeg fremme ved det tredje led i analysen af decemberdebatten 1983. Det drejer sig om Socialdemokratiets subsidiære motivering. Det var den, ikke den principale, der var kontroversiel i forhold til normen om »ansvarlige« partiers finanslovsadfærd.

Da Stauning og Dahlgaard i 1929 fældede Madsen-Mygdal lod de ingen tvivl tilbage om at det alene skete fordi de Konservative gav dem muligheden, og ikke på grund af finanslovsforslagets indhold, uanset at de ikke var tilfredse med dette. Således forholdt det sig også med de tre ikke-socialistiske partiers skinstorm i 1967. I intet af tilfældene havde de aktionerende nogen sekundær motivering.

Anderledes i 1983. I finansudvalgets tillægsbetænkning af 23. november (*FF 1983/84, 1. samling*, fortryk, blad nr. 165) bemærkede dets socialde-

mokratiske medlemmer at partiet ikke havde været inddraget i de forhandlinger regeringen havde ført om den økonomiske politik i tilknytning til finanslovsforslaget, og efter en skarp indholdsmæssig kritik hed det: »Det er Socialdemokratiets opfattelse at landets økonomiske og beskæftigelsesmæssige problemer er så omfattende at kun løsninger der er baseret på bredere politiske flertal vil kunne afhjælpe disse problemer. Socialdemokratiet tager derfor afstand fra regeringens blokpolitik«. I god overensstemmelse hermed sagde Camre, der var ordfører den 14. december: »Vi finder at en finanslov bør hvile på et bredt flertal og altså være et udtryk for de samlede økonomiske virkninger af en politik som de ansvarlige partier i dette land kan nå sammen om ... vi har været parat til at ændre på denne finanslov således at den fik et for vores holdning mere acceptabelt udseende. Det har ikke været muligt; regeringen har ønsket at køre igennem uden os« (*FF 1983/84, I. samling*, fortryk, sp. 3483, 3645). Hvad Auken sagde den 15. december, da han havde overtaget ordførerskabet, er gengivet i afsnit 1; han fastholdt den afstukne linje. »Vi kan«, sluttede han, »under ingen omstændigheder, som tingene har udviklet sig, stemme for regeringen. Vi må stemme imod finansloven« (sp. 3745). I Anker Jørgensens allerede citerede erklæring hed det også: »Men det er klart at der også er en anden grund, en yderligere grund til at vi må stemme imod, nemlig den at vi ikke kan acceptere at regeringen er så totalt afvisende overfor Socialdemokratiet ... Det er det jeg mener er kritisabelt. Derfor vil jeg gerne sige at det er baggrunden, og så kan alle spidsfindige spekulationer i og for sig godt spares« (sp. 3776-77).

Disse fyldigt citerede udtalelser viser at Socialdemokratiet også begrundede sit nej med at det ikke havde haft en efter egen opfattelse rimelig indflydelse på finanslovsforslagets indhold. Det var et standpunkt helt forskelligt fra Staunings i 1927 (afsnit 3.4), da han frarådede at stemme imod regeringen Madsen-Mygdals finanslovsforslag skønt det var »et såre uhyggeligt resultat«, det standpunkt som havde været de fire gamle og andre »ansvarlige« partiers lige siden, bortset fra de Konservative omkring 1976. Derimod var denne begrundelse i overensstemmelse med de motiveringer mange partier udenfor de »ansvarliges« klub havde givet i tidens løb, når de stemte nej eller undlod at stemme, og med Socialdemokratiets egne motiveringer før 1914/21.

Det nye ved 1983-situationen var altså *ikke* at et »ansvarligt« parti benyttede en gunstig lejlighed til at bringe en regering i mindretal, *men* at det begrundede sin afstemning *også* med utilfredshed med finanslovsforslagets indhold. Det var i den forstand Socialdemokratiet afveg fra »ansvarlige« partiers hævdundne praksis, den parlamentariske norm som finans-

lovpartierne så ihærdigt foreholdt det, og som har været denne afhandlings ene og mest pladskrævende emne. Det er også denne omstændighed som især gør 1983-situationen politologisk – og politisk – interessant. Hvorved? Det er det spørgsmål som nu skal behandles.

### 4.3. Konstitutionelle konsekvenser?

Det er folketingsmedlemmers – og dermed partiers – ret at ændre adfærd, så længe de holder sig indenfor grundloven. Bryder de med en norm som de hidtil har iagttaget udsætter de sig for kritik, milde bebrejdelser som mod de Konservative i 1976, indigneret fordømmelse som af Socialdemokratiet i 1983, og deres tilforladelighed kan lide skade i andres øjne. De må afveje fordele mod ulemper med sig selv. Derudover er der ingen sanktioner.

Ændres en norm, sker der imidlertid dermed også en forandring i vilkårene for det politiske liv, beskeden eller vidtrækkende, alt efter den pågældende norms betydning for helheden. Systemskiftet var, som omtalt i afsnit 3.2, så vidtrækkende et normskifte at dermed ændredes dansk statskik, den danske forfatning, uanset at folketingsparlamentarismen i længere tid derefter næppe kunde betegnes som forfatningsretligt sikret. Grundlovens ord blev fra da af praktiseret på en måde som ikke forud havde været accepteret. Der var sket en konstitutionel forandring, selv om grundlovsteksten var den samme. Heller ikke den nu grundlovsfæstede folketingsparlamentarisme er på nogen måde udtømmende beskrevet ved grundlovens §15. F.eks. står der jo intet om hvilke konsekvenser en finanslovsforkastelse bør have. Parlamentarismen reguleres af en rig flora af normer, som har udviklet sig efterhånden, eksempelvis de såkaldte konge- eller dronningerunder i forbindelse med regeringsdannelse. Spørgsmålet bliver nu hvor vidtrækkende betydning man vil tilskrive begivenhederne på begge sider af nytår 1984.

I *Politiken* den 3. januar mindede undervisningsminister Bertel Haarder om at forfatninger ændres ved skik og brug. »Hvis finanslovspartierne ikke får flertal ved valget, risikerer vi valg hvert eneste år når finansloven skal vedtages«; fik de det derimod vilde der »blive statueret et eksempel som vil sikre julefreden i dansk politik så længe bølgerne ruller«. Han understregede sin og sit partis ansvarlige optræden i februar 1982 (afsnit 3.11) og »Socialdemokratiets fantastiske kovending før jul«. Valgkampsigtet med disse ord er i denne sammenhæng uinteressant. Derimod ikke om hans teoretiske betragtning over konsekvenserne havde relevans.

Tilsyneladende ikke. Firkløverregeringen lever, mens dette skrives (ja-

nuar 1985), i et indenrigspolitisk nogenlunde uproblematisk samarbejde med det Radikale Venstre, og så længe dét holder synes der ikke at kunne dannes noget flertal imod den, og Socialdemokratiet stemte i december 1984 atter for finanslovsforslaget trods stor utilfredshed med dets indhold og med regeringens politik (afsnit 3.12).

Der findes et begreb der hedder kontrafaktisk historieforskning, dvs. at man overvejer hvad følgerne kunde være blevet hvis der ikke var sket det der faktisk skete. For en generation siden afviste de fleste historikere sligt med foragt. Dette anatema var ikke velovervejet, for i ethvert forsøg på årsagsforklaring indgår der, nærmere beset, momenter af noget sådant. Det er da også nu bredt erkendt at kontrafaktiske overvejelser er et nyttigt redskab i samfundsvidenskabelig forskning.

I dette tilfælde er en kontrafaktisk betragtning endda knapt nok nødvendig. Når regeringen Schlüter kan leve en nogenlunde komfortabel tilværelse beror det, som omtalt i afsnit 3.12, på fire små omstændigheder, af hvilke i hvert fald de to valgudfald afhang af beskedne marginaler. Hvis disse omstændigheder ikke var indtruffet, havde regeringen befundet sig i den samme situation som forelå på valgaftenen og i dagene nærmest efter. Da havde finanslovsparterierne i det egentlige Danmark, trods al fremgang, 86 mandater mod den sammenlagte oppositions 89. Det kunde ikke give anledning til regeringsskifte, for 6 af de 89 var fremskridtsfolk. Men det betød at regeringen måtte komme til en eller anden form for forståelse med disse seks eller med Socialdemokratiet. Dette gav statsministeren og firkløverpartiernes ledere også udtryk for på valgaftenen og i de følgende dage.

I denne situation, som dengang var og meget vel kunde være forblevet den faktiske, bestemmende for de parlamentariske vilkår, anstillede jeg nogle teoretiske betragtninger, bragt i *Politiken* den 19. januar 1984, som gik ud på at det ikke var sikkert at vi vilde få valg hver jul men at enhver mindretalsregering for fremtiden måtte kalkulere med muligheden af at et finanslovsforslag, bygget op med skiftende flertal, kunde blive forkastet ved den endelige afstemning, og at den derfor måtte gøre større indrømmelser, inden eller efter et valg, og at dens muligheder for at føre en politisk linje igennem følgelig vilde blive ringere end hidtil. Det så med andre ord ud som om der var ved at ske en konstitutionel forandring, som kunde få langtrækkende konsekvenser<sup>38</sup>.

38. Indlægget fremkaldte en mindre debat (med indlæg fra rektor Hans Otto Jensen 21.1., fhv. folketingsmedlem Edele Kruchow 24.1. og fhv. energiminister Poul Nielsen 27.1. og svar fra mig 28.1. og 4.2.), af Svend Auken med venlig ironi omtalt som »en lærd debat om perspektiverne i den parlamentariske udvikling«, idet han dog fandt at »man skal være varsom med at drage for vidtrækkende konsekvenser [konklusioner?] af det kaos der har omgærdet dette års finanslov« (*FF 1983/84, 2. samling*, fortryk, sp. 1179).

I denne forbindelse skal man erindre sig hvor dybtgående en ændring der skete med flertalsdannelsens vilkår og dermed det politiske system i 1973. Før det år havde der i langt det meste af tiden kunnet dannes enten flertalsregeringer (der altid holdt sammen) eller mindretalsregeringer med fast støtteparti (indtil et eventuelt brud, som i 1926, 1929 og 1967); kun i årene 1909-10, 1945-53 og 1964-66 sad der egentlige mindretalsregeringer og da på ret stabile vilkår. Først fra 1973 oplevede Danmark et mangepartisystem med ekstrem mindretalsparlamentarisme. Det lykkedes at få systemet til at fungere også på disse vilkår. Man kan spørge om hvor godt. En sammenligning mellem systemets adfærd med hensyn til gældsstiftelse og arbejdsløshedsbekæmpelse under 30'ernes og 70'ernes lavkonjunkturer vilde næppe falde ud til den ekstreme mindretalsparlamentarismes fordel. Hvad svaret på den slags spørgsmål end vil blive vil der nok være bred enighed om at systemet har fungeret på anspændte vilkår allerede på grund af dets interne forudsætninger, dets egen tilstand.

Under disse omstændigheder var det af særlig betydning at de »ansvarlige« partier, hvad finansloven angik, betragtede slaget som afgjort med afstemningerne om ændringsforslagene til de enkelte ministeriers budgetter og den endelige afstemning som – med Aksel Larsens ord fra 1967 – »en opsummering af de bevillinger der er vedtaget af Folketinget, eventuelt med skiftende flertal«. Nogle af mindretalsregeringerne efter 1973 kunde være styrtet på finanslovsafstemningen hvis et eller flere af de »ansvarlige« partier var gået sammen med Fremskridtspartiet og venstrefløjspartierne om et nej, således Hartling-regeringen 1974 og muligt Anker Jørgensens 1976, hvis henholdsvis Socialdemokratiet og Venstre havde gjort det. Noget sådant synes ikke at have været blot overvejet. Det kan der tænkes mange grunde til, deriblandt måske at selve den ekstreme mindretalsparlamentarisme havde en disciplinerende virkning. Først da den blev mindre ekstrem og der tegnede sig en struktur i mangfoldigheden, noget blokagtigt, blev en regering fældet på finansloven.

I 1929 var det så simpelt at valget gav den modstående blok flertal. Ingen har mig bekendt anstillet kontrafaktiske betragtninger over hvad følgerne kunde være blevet med et andet valgudfald. I 1984 forelå der først ét og nogle uger efter et andet valgudfald. Begge styrkede regeringen numerisk, men kun det andet parlamentarisk. Firkløveret var efter det første parat til indrømmelser til Fremskridtspartiet eller, langt snarere, til Socialdemokratiet, som derved kunde have opnået et betragteligt udbytte af sit nej. I stedet viste det sig at det havde et brugeligt flertal uden såvel Fremskridtsparti som Socialdemokrater, og dermed svandt beredvilligheden til indrømmelser ind. Der kom altså ikke til at foreligge noget fuldbyr-

det præcedens for at et finanslovs-nej kan betale sig, men der blev bestemt heller ikke statueret noget eksempel på det modsatte, som Haarder havde håbet på. Der kan ikke heraf udledes nogen forventning om at et »ansvarligt« parti ikke igen vil stemme imod finansloven eller true dermed, og vel at mærke ikke blot for at fremtvinge valg, hvilket hele tiden har været accepteret, men for at tiltvinge sig yderligere indrømmelser. Hvis en egentlig mindretalsregering ikke mere tør regne med sluttelig vedtagelse af et finanslovsforslag som er tilvejebragt med skiftende flertal, vil en sådan regerings muligheder for at styre være betydelig svækket.

To omstændigheder har skudt disse betragtninger ud af den almindelige bevidsthed. Den ene er at det endelige valgresultat gav finanslovspartierne et arbejdsdygtigt flertal, så at regeringen Schlüter i kraft af sit samarbejde med de Radikale ikke mere kan betegnes som en ekstrem mindretalsregering, hvormed problemstillingen for tiden ikke er aktuel. Den anden er at Socialdemokratiet i december 1984 atter gav finanslovsforslaget sine stemmer ved den endelige afstemning, uanset stor utilfredshed med dets indhold. Det gjorde det med den begrundelse som året før havde været dets principale. Det var for Fogh Rasmussen nok til at han kunde byde det velkommen tilbage. Men det er værd at hæfte sig ved at dets ordførere ikke gav udtryk for at det tog afstand fra dets subsidiære standpunkt i december 1983 og februar 1984: at uenighed om indholdet kan begrunde et nej eller et »stemmer ikke«, således som de »øvrige« partier hele tiden havde ment.

Et kort tilbageblik på situationen siden jordskredsvalget i 1973 viser at normen om »ansvarlige« partiers finanslovs-ja er svækket. Det blev den allerede ved de gamle partiers tilbagegang, omend denne i nogen grad opvejedes af at Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti viste sig at blive »ansvarlige«. De Konservative fraveg den i 1976 da de undlod at stemme, og ved allerede i 1975 at argumentere ud fra finanslovsforslagets indhold og vedblive dermed i nogle år. I februar 1982 måtte Venstres gruppe igennem en seriøs drøftelse om den mulighed at stemme nej. Det vilde, som de Konservatives fravigelse, kun have været en demonstration. Men dets ordfører nævnte at man forventede at Socialdemokratiet ved påkommende lejlighed gengældte denne courtoisie. Hans oplysning til mig om at partiets tillidsmænd havde svært ved at forstå dets ja, er også interessant. Den rimer med at Ingerlise Koefoed i sit angreb på hvad hun, i december 1984, kaldte Socialdemokratiets »formalistiske argumentation« spurgte: »... hvor meget forstår befolkningen ... mon af den form for argumentation?« (*FF 1984/85*, fortryk, sp. 3980). I 1983 var dette parti altså blot det tredje der fristedes, og det andet der lod sig friste, af en

normfravigelses muligheder. Forskellen var dels at denne fravigelse ikke var en blot og bar demonstration men parlamentarisk alvor, og dels at den derfor kunde begrundes principalt med fortilfældet i 1929. Alligevel var dets adfærd i kraft af den subsidiære motivering parallel med hvad de Konservative havde gjort og nogle venstremænd påtænkt: at opføre sig som »andre« partier, sådan som også næstformandskandidat Helle Degn i sommeren 1984 gav udtryk for det fortsat burde gøre.

Konklusionen må blive at normen har skrantet siden 1973, at feberkrisen 1983, som tildrog den så megen opmærksomhed, er blevet fulgt af et temperaturfald, uden at den derfor tør betragtes som helbredt. Det giver noget håb om helbredelse at de såkaldte finanslovspartiets bevægelsesfrihed vil være hæmmet af deres egen argumentation et stykke tid. Dog, et nyt anfald kan befrygtes hvis landet atter oplever ekstrem mindretalsparlamentarisme, som da kan blive endnu mere ekstrem. Det er i den forstand jeg har fundet det rimeligt at pege på at det igangværende normskred, hvis det fuldbyrdes, vil få konstitutionelle konsekvenser.