

Når der går etik i lovgivningen

Erik Albæk, professor,

Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet

1. Indledning

Er etisk stillingtagen ønskelig? Spørgsmålet må forekomme absurd i en tid, hvor det er trendy at være etisk: Virksomheder skal opstille etiske retningslinjer; politiet skal have en særlig etisk kodeks for samspillet med pressen; og vi vil kun spise dyreetisk lagte hønsesæg. Men er det nu altid forsvarligt med al den etik? I ét tilfælde har det vist sig problematisk: i Folketinget.

Også de danske folketingspolitikere har følt sig foranlediget af tidens trend til at gøre noget ved etikken. Det nok mest kendte eksempel er oprettelsen af et Etisk Råd til at drøfte og rådgive om spørgsmål af særlig etisk karakter.

Rådet er i sig selv en problematisk konstruktion: Hvilken kategori af spørgsmål er så specifikt etiske, at de fortjener rådets opmærksomhed? Hvorfor er det de særligt udpegede rådsmedlemmer og ikke de demokratisk valgte folketingsmedlemmer, der skal debattere disse spørgsmål? Hvad kvalificerer til medlemskab af rådet? Hvad gør eksempelvis et medlem af Københavns Borgerrepræsentation, der samtidig er kandidat til både Folketinget og Europaparlamentet, særligt kvalificeret til at sidde i et Etisk Råd? Bliver han mere eller mindre kvalificeret, hvis han faktisk indvælges i et af de to parlamenter?

Også på anden vis har Folketinget ladet sig inspirere af tidens etiske bølge. Der har dan-

net sig en opfattelse af, at Folketingets normale arbejdsprocedurer ikke bør benyttes, når Tinget behandler spørgsmål af særlig etisk karakter.

Det er der i og for sig ikke noget nyt i. Der har været tradition for, at Folketingets partier lejlighedsvis har fraveget det normale krav om partidisciplin. Det har eksempelvis været tilfældet ved stillingtagen til abort, afskaffelsen af dødsstraf og indførelsen af registreret partnerskab for personer af samme køn. Senest har flere folketingspartier besluttet at fritstille deres medlemmer ved afstemningen om et forslag om at tilbyde svært belastede narkomaner lægeordineret heroin. Det har endvidere været karakteristisk, at folketingsmedlemmerne selv har opfattet sådanne spørgsmål som etiske og under folketingsdebatten fremført, hvor vanskelig deres stillingtagen til disse spørgsmål har været, netop fordi de, som de udtrykker det, er af »etisk« art.

2. Hvad gør et spørgsmål etisk?

Det er imidlertid ganske uklart, hvad der gør nogle og ikke andre spørgsmål til etiske. Hvorfor betragtes skatteopkrævning ikke som et etisk spørgsmål? (Der findes faktisk vægtige filosofiske argumenter for, at skatteopkrævning er en krænkelse af den personlige ejendomsret og netop derfor uetisk). Hvorfor er indtagelse af heroin et etisk spørgsmål, mens alt vedrørende spiritus og tobak afgøres ved partidisciplin? Hvorfor er

abort et etisk spørgsmål, mens produktionsmetoder i landbruget og jagtforhold ikke er det? Hvorfor er den statslige regulering af homo-, men ikke heteroseksuelle forhold et etisk spørgsmål?

Det er endvidere ganske uklart, hvad de etiske spørgsmåls modstilling er. Intet folketingsmedlem vil vel påstå, at den langt, langt overvejende del af Folketingets arbejde består i »uetisk« stillingtagen. Det er vel snarere, at skat og afgifter, efterløn, børnepasning, broer og motorveje, privatisering mv. betragtes som »politiske« spørgsmål, til hvilke de politiske partier har en principiel holdning, og hvor det enkelte partimedlem derfor må indordne sig under flertallets fastlæggelse af politikken på det givne felt.

Netop dette giver os en mulig nøgle til at forstå, hvilke spørgsmål der kan defineres som specielt etiske. Der er ikke tale om spørgsmål, der i filosofisk forstand falder i en særlig etisk kategori, men om spørgsmål, som partierne ikke har forholdt sig principielt til, eller hvortil der kan udledes en entydig stillingtagen på grundlag af andre principielle eller ideologiske spørgsmål. Hvad skal en god socialdemokrat eller venstremand mene om bøssers henholdsvis lesbisk ret til at få pæpir på hinanden?

Det er derfor typisk også spørgsmål, som ikke står højt på vælgernes politiske dagsorden. Det var eksempelvis tilfældet med forslaget om at indføre det registrerede partnerskab i slutningen af 1980'erne. Det eneste parti, der havde en principiel holdning til dette spørgsmål, var Kristeligt Folkeparti. Ved folketingsvalget i 1988 gjorde partiet dets modstand mod det registrerede partnerskab til dets vigtigste markering i valgkampen. En vælgerundersøgelse viste imidlertid, at spørgsmålet overhovedet ikke figurerede på vælgernes liste over væsentlige spørgsmål i valgkampen (Elklit & Tonsgaard 1989 p. 449, p. 453).

Trods den manglende partipolitiske stillingtagen er det karakteristisk, at fritstillingen af folketingsmedlemmerne ikke har den store praktiske betydning. Undersøgelser af de såkaldte »samvittighedsafstemninger« i det britiske parlament viser, at partitilhørsforhold er af altafgørende betydning for stemmeafgivningen (Pattie et al. 1994; Read et al. 1994; Mughan & Schully 1997; Cowley 1999). Det samme forekommer at være tilfældet i Danmark. Ved afstemningen om det registrerede partnerskab valgte kun få folketingsmedlemmer at stemme anderledes end deres partifæller. Eneste undtagelse var Fremskridtspartiet, der var delt midt over i en liberal fløj, der stemte for forslaget, og en traditionel borgerlig fløj, der stemte imod (Albæk 1998).

3. Den nyetiske bølge: Etisk stillingtagen ved kompleks lovgivning

Der er som sagt intet nyt i, at folketingsmedlemmer lejlighedsvis fritstilles i afstemninger om »etiske« spørgsmål. Der har heller ikke været noget specielt problematisk i denne tradition. Fritstillingen har været absolut undtagelsen i partiernes stillingtagen. Og den har kun fundet sted ved stillingtagen til meget afgrænsede problemstillinger.

Samfundets øgede fokus på etik er imidlertid ved at ændre på dette. For det første gøres den etiske stillingtagen til noget særlig fortjenstfuldt, hvorimod den partidisciplinære stillingtagen betragtes med øget skepsis, undertiden ligefrem med ringeagt. For det andet og i forlængelse heraf er der bestræbelser på at få fortsat flere – velsagtens »postmaterielle«? – emner afgjort ved samvittighedsafstemninger. Og for det tredje er der et ønske om også at gøre mere omfattende lovkomplekser til genstand for etisk stillingtagen.

At det sidste kan være problematisk for folkestyret, viste sig i forbindelse med det første større lovkompleks, som folketingsmedlemmerne valgte at gøre til genstand for etisk

stillingtagen. Det drejede sig om sundhedsministerens *Forslag til lov om kunstig befrugtning i forbindelse med lægelig behandling, diagnostik og forskning mv.*, fremsat den 2. oktober 1996.

Den teknologiske udvikling har gjort det muligt at gøre menneskelig befrugtning mere og mere kunstig. Lovforslaget havde til hensigt at regulere, hvor kunstig den menneskelige befrugtning må blive. Det er en ganske kompliceret problemstilling at sætte sig ind i, og langt mere at forholde sig til, da der i dag nærmest ingen grænser synes at være for lægevidenskabens formåen. Derfor skulle Folketinget i forbindelse med lovforslaget eksempelvis tage stilling til en eventuelt øvre alder for kvinder, der må behandles med kunstig befrugtning; genetisk undersøgelse af et befrugtet æg; udvælgelse af sædceller eller befrugtede æg med henblik på at vælge barnets køn; donation af æg; og opbevaringstid for menneskelige æg. Medmindre man er modstander af enhver form for kunstig befrugtning, findes der ingen fællesnævner for disse mange forhold, og derved adskilte lovforslaget sig fra forholdsvis enkle ja eller nej afstemningerne om dødsstraf, abort, og lægeordineret heroin. Derimod kan et folketingsmedlem helt konsistent mene, at en 60-årig kvinde har ret til kunstig befrugtning, men at der ikke skal tillades udvælgelse af befrugtede æg.

I den normale arbejdsgang i Folketinget påhviler det i særlig grad partiernes ordførere, som også er medlemmer af de stående udvalg, at sætte sig ind i et lovforslag på deres respektive områder. Det er dem, der er ansvarlige for at fremlægge og drøfte forslaget i folketingsgruppen, hvor alle medlemmer kan give deres synspunkter til kende. Det er også dem, der, eventuelt sammen med partiledelsen, forhandler med regeringen og Tingets øvrige partier, indgår forlig, fremsætter ændringsforslag osv. (Jensen 1999).

Denne arbejdsgang suspenderes imidlertid, når der tages stilling på baggrund af de enkelte folketingsmedlemmers »etik«. I stedet får ethvert folketingsmedlem retten til at give sine individuelle synspunkter til kende ikke alene inden for, men også uden for partigrupperne. Det gjorde de også i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget om kunstig befrugtning. Efter førstebehandlingen i folketingssalen blev lovforslaget behandlet i sundhedsudvalget. Udvalget skrev en betænkning, hvori der blev fremsat 23 ændringsforslag. Det er i sig selv et ganske betydeligt antal og over det sædvanlige.

Langt de fleste ændringsforslag fremsættes normalt i betænkningen. Men når folketingsmedlemmerne er fritstillede, hindrer intet individuelle medlemmer i at fremsætte forslag. I forbindelse med lovforslaget om kunstig befrugtning blev der fremsat hele 32 ændringsforslag uden for betænkningen. Det betød, at hvert enkelt folketingsmedlem i princippet skulle træffe en individuel beslutning uden vejledning fra partiet de 55 gange, afstemningsknappen skulle aktiveres.

Efter andenbehandlingen i folketingssalen blev forslaget på ny sendt til behandling i sundhedsudvalget, i hvis tillægsbetænkning der blev fremsat 12 ændringsforslag. Herudover blev der yderligere uden for betænkningen fremsat 12 ændringsforslag primært af folketingsmedlemmer, der ikke var medlemmer af sundhedsudvalget. Hvert enkelt folketingsmedlem skulle altså individuelt tage stilling yderligere 24 gange.

Det måtte blive kaotisk. Hvilket det også blev. Folketingsmedlemmerne kunne ikke holde rede på de mange ændringsforslag. De fandt heller ikke ud af alle ændringsforslagenes præcise indhold.

To af ordførerne demonstrerede under folketingsdebatten, hvor vanskeligt det var at have styr på de mange ændringsforslag. Skulle no-

gen være inde i stoffet, måtte det ellers forventes at være partiernes ordførere. Således SFs ordfører: »Og så til fru Sonja Mikkelsens ændringsforslag. Jeg kan ikke huske, hvilke numre de har, men det er dem, der er kommet ind i særbetænkningen, og jeg ved, at de er proppet ind – bare så man ved det – efter nr. 14 og før nr. 15, så det er nr. 13 i afstemningslisten« (Folketingets Forhandlinger 1996-97, sp. 7811).

Og Enhedslistens ordfører: »Men ellers kan jeg sige, at der er et enkelt ændringsforslag til, som vi vil stemme for, og det er nr. 10. Jeg skal lige ned og se, hvad det var præcist, det forslag gik ud på. Det kan jeg ikke lige se her i min blok« (Folketingets forhandlinger 1996-97, sp. 6355)

En ting var at holde rede på afstemningsnumrene. Noget andet overhovedet at sætte sig ind i, hvad de 79 ændringsforslag præcist indebar. Det viste sig også at være ganske vanskeligt for Folketingets medlemmer.

Et af de mange ændringsforslag er blevet gjort til genstand for megen opmærksomhed både i Folketinget og i medierne. Ikke da det blev fremsat, men senere, da det gik op for Folketingets medlemmer, hvad de havde stemt om. Ændringsforslaget blev stillet af tre socialdemokratiske folketingsmedlemmer og lød: »Kunstig befrugtning må kun tilbydes kvinder, som er gift, eller som lever med en mand i et ægteskabslignende forhold«.

Ændringsforslaget blev vedtaget efter andenbehandlingen og indgik nu i lovforslaget. Herefter stillede to SFere – men forgæves – uden for tillægsbetænkningen et ændringsforslag om igen at fjerne denne bestemmelse. Det gav anledning til en heftig debat i folketingssalen. Og til, at ikke færre end 26 folketingsmedlemmer ved tredjebehandlingen ændrede stillingtagen i forhold til deres stemmeafgivning ved andenbehandlingen. Ét af medlemmerne stemte stik modsat det syns-

punkt, han havde givet udtryk for fra Folketingets talerstol.

Dette kan på den ene side tolkes som et udtryk for samvittighedsafstemningernes force: At debatterne i folketingssalen giver folketingsmedlemmerne mulighed for at afprøve deres standpunkter – og blive klogere. Det kan på den anden side tolkes derhen, at folketingsmedlemmerne ikke altid vidste, hvad de stemte om. Det sidste blev i al fald fremført af en tværpolitisk gruppe af folketingsmedlemmer, som i den efterfølgende folketingssamling stillede forslag om at ændre den netop vedtagne lov om kunstig befrugtning, således at også enlige og lesbiske fik adgang til kunstig befrugtning under medvirken af læger. Lovforslaget bortfaldt ved statsministerens udskrivning af valg den 19. februar, 1998, men blev genfremsat i den efterfølgende folketingssamling. I forbindelse med debatten om dette lovforslag gav adskillige folketingsmedlemmer udtryk for, at de aldrig tidligere havde oplevet et så kaotisk og forvirrende beslutningsforløb som det, der havde kendetegnet behandlingen af loven om kunstig befrugtning. Ved afstemningen om lovforslaget om at fjerne forbuddet mod lægers medvirken ved kunstig befrugtning af enlige og lesbiske kvinder stemte 12 folketingsmedlemmer anderledes, end de havde gjort ved tredjebehandlingen af lovforslaget om kunstig befrugtning. 9 af disse havde skiftet standpunkt for anden gang. Lovforslaget blev ikke vedtaget.

Folketingsmedlemmernes argumenter havde tilsyneladende også svært ved at blive hørt under folketingsdebatterne. I oktober måned 1999 kom det frem i dagspressen, at en københavnsk jordemoder fuldt lovligt havde etableret en fertilitetsklinik for enlige og lesbiske kvinder. Dette kom for nogle folketingsmedlemmer som en overraskelse. De hævder, at Folketinget ikke havde været opmærksom på denne mulighed – at der var tale om et »hul« i loven. Det er ikke korrekt.

Det blev faktisk pointeret, at loven kun forbyder læger, men ikke andre at foretage kunstig insemination af enlige og lesbiske kvinder.¹ Således fremførte Dorte Bennedsen fra Socialdemokratiet, at »fru Henriette Kjær og jeg og bageren og cykelsmeden må gerne tilbyde behandling ved insemination, men ... de eneste, der ikke må, er de fagligt uddannede læger. Det er absurd« (Folketingets Forhandlinger 1997-98, 1. samling, sp. 3177). Danmarks største sædbank drives i dag af en faguddannet økonom. Og han kan fuldt lovligt inseminere enlige og lesbiske kvinder.

4. Lovgivningsarbejdets kvalitet

Meget tyder på, at man skal tænke sig grundigt om, inden der anbefales samvittighedsafstemninger om komplicerede lovforslag. Det lige refererede beslutningsforløb vidner om, at arbejdsgangen i forbindelse med sådanne afstemninger ikke nødvendigvis sikrer tilfredsstillende kvalitet i lovgivningsarbejdet. Hvordan har nogen forestillet sig, at en travlt optaget statsminister, udenrigsminister, partileder, skatteordfører mv. skulle have tid til at sætte sig grundigt ind i 79 ændringsforslag til en enkelt lov uden for deres normale arbejdsfelt?

Man bør derfor have in mente, hvorfor der i normalsituationen kræves partidisciplin. Folketingsmedlemmer er hårdt arbejdende mennesker. Men de er ikke overmennesker. De forventes at have et godt kendskab til Tingets vedtagelser, men ikke detailkendskab til alle. Det formår intet menneske at have. Netop derfor er det en fordel for folketingspolitikere at være medlemmer af et parti. Partier er organisationer og besidder dermed organisationens fordele: Gennem arbejdsdeling tillader den medlemmerne kollektivt at overkomme mere, end de ville kunne som en sum af individer.

Det er absurd at forestille sig, at folketingsmedlemmerne individuelt ville kunne tage detaljeret stilling til ret mange lovforslag.

Det kræver enorm ekspertise at forstå skatteregler og disses virkninger. Det kræver ligeså stor ekspertise at forstå fiskekvoter, regulering af kvælstofudledning, narkobekæmpelse, global opvarmning, eller aktivering af ledige. Og kunstig befrugtning.²

Netop derfor deler partiernes medlemmer arbejdet imellem sig. Man har tiltro til, at partiets ordfører og medlemmer af de respektive stående udvalg er kompetente og arbejder i overensstemmelse med partiets generelle politik. Viser det sig ikke at være tilfældet, skiftes personen ud.

Det sikrer for det første en høj grad af ekspertise i forhandlingerne folketingspartierne imellem. Det sikrer for det andet, at de enkelte partiers øvrige medlemmer kan koncentrere sig om de spørgsmål, inden for hvilke de har opbygget ekspertise. Og ved at handle som en organisation med fælles disciplin uadtil lettes for det tredje partiernes mulighed for indbyrdes at indgå forlig – de skal blot tælle partiernes mandater.³

Meget tyder på, at den partidisciplinære arbejdsform sikrer en betydelig højere kvalitet i folketingsarbejdet, end hvis den »etiske« stillingtagen blev normen. Snarere end at opprioritere sidstnævnte, bør man derfor arbejde for, at respekten for Folketingets normale arbejdsform øges.

Noter

1. Hverken før eller efter vedtagelsen af loven om kunstig befrugtning har der været krav om, at alene lægeuddannet personale må foretage kunstig insemination. Men i forbindelse med loven om kunstig befrugtning blev det pludseligt forbudt læger, når det drejer sig om insemination af enlige og lesbiske kvinder. Læger må ikke under nogen omstændigheder medvirke, for eksempel ved at undersøge sæd for hiv-smitte.

2. Da folketingspartierne i forbindelse med vedtagelsen af loven om kunstig befrugtning brød den interne arbejdsdeling ved at fritstille deres medlemmerne, måtte mange folketingsmedlemmer, sandsynligvis hovedparten, ty til en anden arbejdsdeling, idet de i modsætning til eksempelvis den amerikanske kongres ikke individuelt har en stor stab til deres rådighed, som kan bearbejde lovforslag. De bad derfor i stedet partifæller, som de i øvrigt lå på linie med i spørgsmål af denne art, om at udarbejde en afstemningsliste, som de så fulgte uden at kende de 79 ændringsforslags nøjagtige indhold.
3. Modsætningen er den amerikanske kongres, hvor indgåelse af forlig er betydelig mere kompliceret, og hvor kongresmedlemmerne kompenserer for den manglende partidisciplin ved at opbygge en personlig kæmpestab. Erfaringerne herfra vidner endvidere om, at individuel stammeafgivning ikke nødvendigvis fører til en højere grad af »etisk« stillingtagen, idet et kongresmedlems stillingtagen til et etisk spørgsmål, eksempelvis abort, vil kunne indgå i handler om støtte til projekter, som kongresmedlemmet politisk kan profilere sig betydeligt kraftigere på, eksempelvis hjemhentning til vedkommendes hjemstat af produktion af militært isenkram.

Litteratur

- Albæk, Erik (1998): »Frisindets grænser: Homoseksuelle mellem moralske dilemmaer og politiske hensyn« i *Politica*, Årg. 30, nr. 4 pp. 405-22.
- Cowley, Philip (1999): *Free votes of conscience: Taking morality policy out of the electoral arena in the United Kingdom*. Paper for presentation at the panel on the Politics of Morality at the 1999 Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, 15-17 April 1999.
- Elklit, Jørgen & Ole Tonsgaard, red. (1989): *To folketingsvalg*. Århus: Forlaget Politica.
- Folketingets Forhandlinger*, div. årgange.
- Jensen, Henrik (1999): »Folketingets partigrupper« i Ole Stig Andersen et al., red., *Folketingets festskrift: I anledning af Grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Mughan, Anthony & Roger Scully (1997): »Accounting for change in free vote outcomes in the House of Commons« i *British Journal of Political Science*, Vol. 27, No. 4 pp. 640-647.
- Pattie, Charles et al. (1994): »The price of conscience: The electoral correlates and consequences of free votes and rebellions in the House of Commons« i *British Journal of Political Science*, Vol. 24 pp. 359-380.
- Read, Melvyn et al. (1994): »Why did they do it? Voting on Homosexuality and Capital Punishment in the House of Commons« i *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 3 pp. 374-386.