

Preben Wilhjelm

Lovgivning i blinde

Med en lang række konkrete eksempler belyses lovgivningsmagts beslutningsgrundlag og dens interesse og mulighed for at kontrollere, hvorvidt beslutningerne virker og administreres efter hensigten. Forudgående konsekvensanalyser er ofte mangelfulde eller bekvemt selektive. Alternativer er yderst sjældne. Automatisk feedback kendes ikke. I kontroversielle sager kan det være meget vanskeligt for oppositionspartier at få oplysninger, som kan benyttes til efterfølgende konsekvensanalyser. Embedsværket fungerer i vidt omfang som regeringens ejendom. Dog findes der også eksempler på, at regeringsdirektiver ikke er blevet efterlevet. Der angives nogle muligheder for bedre kontrol.

Indledning

Denne redegørelse er ikke baseret på nogen videnskabelig undersøgelse. Den er blot en videregivelse af det indtryk, jeg har dannet mig efter ni års medlemskab af folketinget (1975-84), herunder arbejdet blandt andet i boligudvalget, energiudvalget, erhvervsudvalget, politisk-økonomisk udvalg, skatte- og afgiftsudvalget og retsudvalget.

Der er dog tale om lidt mere end simpel efterrationalisering. Spørgsmålet interesserer mig også undervejs og førte blandt andet til udgivelse af en samling eksempler på folketingets kontrol (mangel på kontrol) med forvaltningen (Wilhjelm, 1978). Interessen – og dermed indsamlingen af eksempler – holdt sig tiden ud.

Det er klart, at eksemplerne fortrinsvis er hentet fra egne sagsområder, og at billedet derfor kan være skævt. Det er også klart, at de umiddelbart illustrerer den indsigt i og kontrol med iværksættelsen af beslutninger, man opnår eller kan opnå som medlem af et oppositionsparti, endda et lille oppositionsparti, der kun sjældent har været parlamentarisk afgørende for de trufne beslutninger, og at billedet derfor muligt kan se anderledes ud for medlemmer af regeringspartier eller støttepartier. Det vil fremgå, at der er enkelte tilfælde, hvor det har været afgørende for den opnåelige indsigt. Men det er ikke mit indtryk, at der i almindelighed vil være større forskel.

Det slog mig med undren, at der overhovedet ikke eksisterer nogen automatisk tilbagemelding til folketinget fra forvaltningen, dvs. regeringen, om hvordan ny lovgivning fungerer i praksis. Jeg har aldrig været ude for, at regeringen af sig selv har oplyst folketinget om konsekvenserne af en gennemført lovgivning, og da slet ikke dér, hvor der ville være mest grund til det, nemlig i de tilfælde, hvor virkningerne ikke har svaret til forudsigelserne, eller hvor der på forhånd har været stor politisk uenighed om virkningerne.

Folketinget er således henvist til at stole på de konsekvensanalyser, som eventuelt har ledsaget selve forslaget eller er fremkaldt af tinget selv under behandlin-

Preben Wilhjelm

Lovgivning i blinde

Med en lang række konkrete eksempler belyses lovgivningsmagts beslutningsgrundlag og dens interesse og mulighed for at kontrollere, hvorvidt beslutningerne virker og administreres efter hensigten. Forudgående konsekvensanalyser er ofte mangelfulde eller bekvemt selektive. Alternativer er yderst sjældne. Automatisk feedback kendes ikke. I kontroversielle sager kan det være meget vanskeligt for oppositionspartier at få oplysninger, som kan benyttes til efterfølgende konsekvensanalyser. Embedsværket fungerer i vidt omfang som regeringens ejendom. Dog findes der også eksempler på, at regeringsdirektiver ikke er blevet efterlevet. Der angives nogle muligheder for bedre kontrol.

Indledning

Denne redegørelse er ikke baseret på nogen videnskabelig undersøgelse. Den er blot en videregivelse af det indtryk, jeg har dannet mig efter ni års medlemskab af folketinget (1975-84), herunder arbejdet blandt andet i boligudvalget, energiudvalget, erhvervsudvalget, politisk-økonomisk udvalg, skatte- og afgiftsudvalget og retsudvalget.

Der er dog tale om lidt mere end simpel efterrationalisering. Spørgsmålet interesserer mig også undervejs og førte blandt andet til udgivelse af en samling eksempler på folketingets kontrol (mangel på kontrol) med forvaltningen (Wilhjelm, 1978). Interessen – og dermed indsamlingen af eksempler – holdt sig tiden ud.

Det er klart, at eksemplerne fortrinsvis er hentet fra egne sagsområder, og at billedet derfor kan være skævt. Det er også klart, at de umiddelbart illustrerer den indsigt i og kontrol med iværksættelsen af beslutninger, man opnår eller kan opnå som medlem af et oppositionsparti, endda et lille oppositionsparti, der kun sjældent har været parlamentarisk afgørende for de trufne beslutninger, og at billedet derfor muligt kan se anderledes ud for medlemmer af regeringspartier eller støttepartier. Det vil fremgå, at der er enkelte tilfælde, hvor det har været afgørende for den opnåelige indsigt. Men det er ikke mit indtryk, at der i almindelighed vil være større forskel.

Det slog mig med undren, at der overhovedet ikke eksisterer nogen automatisk tilbagemelding til folketinget fra forvaltningen, dvs. regeringen, om hvordan ny lovgivning fungerer i praksis. Jeg har aldrig været ude for, at regeringen af sig selv har oplyst folketinget om konsekvenserne af en gennemført lovgivning, og da slet ikke dér, hvor der ville være mest grund til det, nemlig i de tilfælde, hvor virkningerne ikke har svaret til forudsigelserne, eller hvor der på forhånd har været stor politisk uenighed om virkningerne.

Folketinget er således henvist til at stole på de konsekvensanalyser, som eventuelt har ledsaget selve forslaget eller er fremkaldt af tinget selv under behandlin-

gen af forslaget. Efterfølgende kontrol kan i hvert fald ikke baseres på automatisk tilbagemelding. Skal den finde sted, må der tages initiativ hertil fra tinget selv, i praksis sædvanligvis fra enkeltmedlemmer.

De forudgående konsekvensanalyser

Et regeringsforslag vil sædvanligvis indeholde oplysninger om de forventede kvantitative virkninger. Og et privat forslag, som når til realitetsdrøftelse, vil sædvanligvis på det pågældende udvalgs initiativ blive underkastet sådanne vurderinger i det pågældende ministerium. Men dels er det ikke nogen ufravigelig regel, dels vil man sjældent få præmisserne for ministeriets vurderinger, og ofte kan de givne oplysninger være misvisende eller mindre vedkommende, mens mere vedkommende oplysninger er udeladt:

- 1) Ved "miniboligforliget" i 1976, som åbnede for udstykning af ejerlejligheder i den ældre, private udlejningssektor, var lovgivningen ikke ledsaget af nogen begrundet vurdering af, hvilken betydning det ville få, hvor mange lejligheder, der ville blive udstykket, hvordan priserne ville blive, for slet ikke at tale om, hvordan det ville præge boligmarkedet i øvrigt, eller hvordan det ville påvirke skatteprovenuet gennem rentefradragsretten. Sociale og fordelingspolitiske konsekvenser var selvsagt heller ikke vurderet.
- 2) Besparselserne på daginstitutionerne på finansloven for 1975/76 var naturligvis angivet kvantitativt, eftersom der sættes tal på de enkelte finanslovsposter. Men betydningen for beskæftigelsen blev først vurderet, efter at loven var vedtaget. Og oplysningerne om besparelsen var for så vidt uvedkommende for ikke at sige direkte misvisende, eftersom den kun gjaldt det pågældende ministerium, og det senere kunne afsløres, at der for statsbudgettet som helhed ikke var sparet een krone.
- 3) Den "omkostningsbestemte husleje", som blev indført i 1975 som resultat af det store boligforlig året før, blev vurderet at ville medføre gennemsnitlige lejestigninger på 8-10 pct. Præmisserne for en sådan vurdering blev aldrig oplyst. En opgørelse af de reelle konsekvenser, som ganske typisk ikke blev til på forligspartiernes eller regeringens initiativ, viste, at gennemsnitsstigningen blev på 45 pct., og at stigninger på 80 eller 100 pct. "ikke var utypiske".

Faren ved eksempler er, at de bliver opfattet som undtagelser. Derfor skal det igen understreges, at det, de belyser, er reglen snarere end undtagelsen. De er selvfølgelig udvalgt på grund af de pågældende beslutningers ganske vidtgående konsekvenser og med henblik på at belyse forskellige typiske forhold vedrørende beslutningsgrundlaget, men i øvrigt er de ikke usædvanlige.

Et beslægtet problem vedrører oplysningerne om konsekvenserne af mulige alternativer. Det forekommer aldrig, at der i bemærkningerne til et forslag omtales mulige alternativer og loyalt redegøres for fordele og ulemper i forhold til den valgte fremgangsmåde. Det må nødvendigvis forekomme under det lovforberedende arbejde i ministerierne og under eventuelle forligsforhandlinger, som i nyere tid i stadig højere grad foregår, før der fremsættes forslag overhovedet.

Men den indsigt og det overblik over forskellige muligheder, som herved opnås, stilles aldrig til rådighed for folketinget i forbindelse med beslutningsprocessen. Skal alternativer belyses, så kan det kun ske ved, at der fra oppositionen formuleres præcise alternativer og forlanges konsekvensberegninger. Det vil oftest være umuligt at nå, mens regeringsudspillet endnu – omend kun formelt – er til behandling. Lykkes det, kan man komme ud for, at regeringen eventuelt bistået af forligsflertallet, afslår at foretage en vurdering af alternativets konsekvenser. Eller man kan opleve skæve sammenligninger til fordel for den model, regeringen nu engang har lagt sig fast på:

- 4) I forbindelse med de mange økonomiske kriseforlig i de seneste år er der naturligvis foretaget konsekvensberegninger over forskellige mulige løsninger. Folketinget har aldrig modtaget materiale vedrørende de alternative forslag, som forligspartierne har opgivet undervejs, men hvoraf nogle måske kunne have samlet et større flertal.
- 5) Selv når det drejer sig om de forslag, man lægger sig fast på, har det været umuligt at få konsekvensberegningerne frem, hvis det var ubekvemt for regeringen eller forligsparterne. Om det første store kriseforlig i min tid som medlem, augustforliget 1976, vidste jeg, at der i budgetdepartementet var foretaget omfattende konsekvensberegninger, blandt andet vedrørende beskæftigelseseffekten. Disse beregninger blev ikke fremlagt, da forliget blev forelagt folketinget til vedtagelse. Under udvalgsarbejdet, som foregik i politisk-økonomisk udvalg, krævede jeg konsekvensberegningerne på bordet. Det blev afvist, først med den begrundelse, at de pågældende beregninger var forligspartiernes ejendom, og da den selvfølgelig ikke kunne holde, da med henvisning til, at udvalgsflertallet (som var identisk med forligsflertallet) ikke kunne støtte kravet om udlevering af de pågældende beregninger. Man forlangte med andre ord, at folketinget skulle tage stilling til en omfattende økonomisk krisepakke uden kendskab til konsekvenserne af nogle af de væsentligere områder. Men man kan hævde, at det er en formalitet, eftersom flertallet på forhånd var sikret. (Her er i hvert fald ét eksempel på, at vilkårene kan være anderledes for et oppositionsparti end for regerings- og forligspartierne).
- 6) Prioriteringen af de kommende store offentlige investeringer skulle foregå på grundlag af Investeringsplanredegørelsen af 1978. Her er som eneste gennemgående målestok og sammenligningsgrundlag benyttet *den interne rente*. Et krav om, at dette materiale for alle større projekters vedkommende blev suppleret med beregning over *nettoinvesteringerne* og den *samfundsmæssige* rentabilitet blandt andet ved indregning af beskæftigelseseffekten og den deraf følgende besparelse på arbejdsløshedsdagpengene, blev afvist – med den begrundelse, at beregninger af denne art ville være udtryk for et politisk valg!
- 7) Alternativer fra folketinget selv vil, som nævnt, sjældent kunne nå at blive udformet konkret og vurderet for konsekvenser, før løbet er kørt og noget andet vedtaget – og det svækker uundgåeligt interessen for konsekvensberegninger, selv om de principielt kunne være lige interessante stadigvæk. Når det endelig lykkes at få formuleret et alternativ i tide, kan man komme ud for, at regeringen nægter at lade foretage en vurdering af dette forslag:

Både i forbindelse med gasaftalen i 1976, investeringsplanredegørelsen i 1978, gaskontrakten i 1979 og kulbrinteskatteloven i 1982 blev regeringen anmodet om at vurdere de energipolitiske, forsyningssikkerhedsmæssige, valutatiske og statsfinansielle konsekvenser af en eventuel ekspropriation på nærmere angivne ekspropriationsvilkår. Det er konsekvent blevet nægtet.

- 8) Omvendt var provenuforudsigelserne i forbindelse med kulbrinteskatteloven overoptimistiske, blandt andet ved bagatellisering af DUCs fradragsmuligheder, hvilket syntes formålsbestemt for at gøre den løsning, regeringen havde lagt sig fast på, mere attraktiv.
- 9) Formålsbestemte beregninger er hyppigt forekommende. Skævheden indlægges som oftest i de valgte forudsætninger, det kan være renteudviklingen, olieprisudviklingen eller fuldkommen vilkårlige skøn over, hvor mange der vil benytte den pågældende ordning. Faktisk gjorde vi det i VS's folketingsgruppe til en regel ikke at spørge om noget, vi ikke selv kendte svaret på, da vi ellers risikerede at blive ført bag lyset: De ovenfor omtalte finanslovbesparelser på daginstitutionerne (eksempel 2) havde vi selv beregnet til alt ialt ikke at ville mindske statens udgifter med én krone. Men det tog fem måneders ihærdigt arbejde og et utal af misvisende svar, før det lykkedes at få regeringen til at indrømme, at det forholdt sig sådan.

Efterfølgende kontrol

Især når det drejer sig om vedtagelser, hvor der forud har været betydelig politisk uenighed om virkningerne, kunne man forvente, at der ville være interesse for efterfølgende at kontrollere, hvad der faktisk er sket. Det er imidlertid højst usædvanligt, at noget sådant sker, og da vil det som regel være på initiativ ikke af dem, der har støttet beslutningen, men dem, der har været kritiske. Og de vil langtfra altid have held til at få oplysningerne frem:

- 10) Efter den alarmerende "bagmandsrapport" i begyndelsen af 1970'erne og en større offentlig interesse for økonomisk kriminalitet, vedtog folketetinget i 1975 nogle nye straffelovsbestemmelser med henblik på bekæmpelsen af disse former for samfundsskadelige handlinger. Der var meget dybtgående uenighed om, hvorvidt de nye bestemmelser ville virke efter hensigten. Men der har aldrig været foretaget nogen opgørelse over, hvad de nye bestemmelser har kunnet bruges til, og i hvilke sager de er kommet til kort. Forsøg fra skeptikere på at få spørgsmålet belyst er afvist af justitsministeriet med den begrundelse, at sådanne oplysninger ikke er umiddelbart tilgængelige i retssystemet, og at man ikke finder det ulejligheden værd at lade foretage en undersøgelse. (Dette er ganske enkelt standardsvaret, når retsudvalget har anmodet justitsministeriet om statistiske oplysninger til belysning af et eller andet forhold inden for retsvæsenet, herunder politiet).
- 11) De første af de såkaldte beskæftigelsesforanstaltninger blev fremlagt i foråret 1975 og bestod i tilskud til isolering og forbedring samt tilskud til miljøforanstaltninger. Der var meget stor forhåndsuenighed, både om de beskæftigelsesmæssige virkninger og om, hvilken type af boliger respektive virksomhe-

der, tilskuddene ville blive givet til. Men der var ikke nogen automatisk tilbagemelding om erfaringerne. Et efterfølgende overblik over virkningerne kom først, da det gentagne gange var krævet af skeptikere – og viste i øvrigt i begge tilfælde, at de i alt væsentligt havde haft ret.

- 12) Dette gælder beskæftigelsesforanstaltningerne og erhvervsstøtteordningerne i det hele taget, blot med den forskel, at det ikke i almindelighed har været muligt at fremtvinge en efterfølgende dokumentation for virkningerne. I betragtning af, at det drejer sig om støttebeløb som – alt efter opgørelsesmåden – løber op i 20-50 mia. kr. årlig, og at denne støttepolitik er blevet fortsat og udbygget nu gennem ti år, er det egentlig opsigtsvækkende, at det aldrig er forsøgt at lave en efterfølgende, samlet vurdering af virkningerne for beskæftigelsen, betalingsbalancen og statsfinanserne, for nu ikke at snakke om de fordelingspolitiske og erhvervsstrukturelle konsekvenser. Men de ønsker, der løbende er blevet fremsat om en samlet vurdering blot på de snævert økonomiske og lettest kvantificerbare områder, er blevet afvist.
- 13) Den efterfølgende vurdering af miniboligforliget (eksempel 1), om hvis virkninger der på forhånd var meget stor uenighed, blev kun yderst modvilligt fremhjulpet af ministeriet. I lang tid afviste man at fremkomme med nogen oversigt – det var ikke muligt, hævdede man. Først da de stærkeste kritikere selv fremskaffede et – i øvrigt alarmerende – materiale fra landets største tinglysningskontor, kom ministeriet med en mere fuldstændig opgørelse. Det er svært at frigøre sig for den tanke, at motivet var at afsvække de af kritikerne indsamlede oplysninger, idet man kunne formode, at en opgørelse, som gik udenfor de større byområder, og som også omfattede kommuner uden huslejeregulering, gennemsnitlig ville synes mindre alarmerende end den, kritikerne havde lavet for de typiske udstykningsområder. Da det kom til stykket, var der nu ikke stor forskel.
- 14) Efter ti års omfattende debat blev der i 1978 gennemført en retsplejereform, hvor et af de vigtigste formål var at begrænse anvendelsen af varetægtsfængsling. Endnu i dag, otte år efter, har det ikke været muligt at få foretaget en opgørelse, som kan vise, i hvilket omfang eller om overhovedet denne hensigt er nået.
- 15) Ved samme retsplejereform indførtes nye regler i forbindelse med isolationsfængsling i den angivelige hensigt at begrænse omfanget heraf. Også her var der på forhånd uenighed om konsekvenserne. Men selv om justitsministeriet løbende blev anmodet om det, og selv om man uden større besvær dag for dag, uge for uge eller måned for måned kunne opgøre, hvordan antallet af isolationsfængslede udviklede sig, så tog det et par år, før ministeriet efterkom anmodningen, dog kun med et årligt tværsnit, dvs. ikke noget godt materiale, men dog en vis belysning af udviklingen. (Som i øvrigt viste, at reformen ikke havde mindsket anvendelsen af isolationsfængsling).
- 16) I 1982 gennemførtes en ny straffelovsbestemmelse om "narkohæleri", især med det formål at ramme de egentlige bagmænd. Der var meget dybtgående uenighed om, hvorvidt dette ville lykkes, eller om bestemmelsen i praksis kun ville blive anvendt mod endnu en håndfuld små fisk, hvilket samtlige ordførere sagde ikke var hensigten. Det kan ikke have været nogen større opgave at

holde øje med, hvordan bestemmelsen i praksis er blevet anvendt i de forløbene tre år, og at melde tilbage til beslutningstagerne med henblik på eventuel korrektion. Det er bare ikke sket.

Ubekvemme spørgsmål som kontrolmulighed

Som det fremgår vil efterfølgende kontrol med beslutningernes iværksættelse og virkemåde oftest bero på, at det pågældende folketingsudvalg – hvilket i praksis vil sige et enkelt medlem af dette udvalg – rejser spørgsmål herom. Det sker forbløffende sjældent, muligvis som følge af det arbejdspress, medlemmerne føler sig undergivet.

Når det sker, er der ingen garanti for, at oplysningerne fremskaffes og fremlægges. Der er ovenfor givet eksempler på, at anmodninger herom er blevet afvist. En nok så udbredt metode er at undlade at svare og håbe på, at spørgeren – som også er under arbejdspress med gennemsnitlig fire til fem udvalg at passe og i de mindre partier uden gruppefæller at dele udvalgsagerne med – glemmer dette hængeparti. Metoden kan anvendes, fordi der ikke er nogen tidsfrist for besvarelse af spørgsmål stillet gennem udvalgene, og fordi ubesvarede spørgsmål anses for bortfaldet med udgangen af folketingsåret:

- 17) Efter mine erfaringer er henlæggelsen af ubekvemme spørgsmål mest anvendt indenfor justitsministeriets område. Et af de første år, jeg var medlem, opgjorde jeg ved året slutning 53 ubesvarede spørgsmål, hvoraf ikke så få var seks til otte måneder gamle. Der var en klar tendens til, at det var de ubekvemme spørgsmål, som ikke blev besvaret, – ikke de ligegyldige eller upræcise. Af de 53 spørgsmål var de 46 stillet af VS, – og af de resterende 7 spørgsmål var ingen mere end tre uger gammelt.

En sådan metode duer selvfølgelig kun, hvis man kan slippe afsted med den i gedulghed. Da jeg ved den nævnte lejlighed udsendte en pressemeddelelse med de 46 spørgsmål og oplysning om, hvor længe de havde ligget ubesvaret, vakte det en vis opmærksomhed i pressen, som åbenbart fandt spørgsmålene vedkommende. Dette har formentlig været småpinligt for ministeriet, i hvert fald strømmede der svar ind i de følgende dage, ganske vist ikke alle særlig oplysende, men alligevel. Men menneskets infame tilpasningsevne og pressens indskrænkede nyhedskriterium gjorde, at det ikke var nogen "historie", da det gentog sig året efter. Der var ingen omtale – og dermed heller ingen strøm af besvarelser.

Vi gjorde det siden til en vane dels at rykke jævnlig, dels hvert år i september at lave en opgørelse over ubesvarede spørgsmål og stille dem igen straks ved den nye samlings begyndelse. Det hjalp betydeligt, fordi ministerierne indså, at vi nok ville fortsætte, til vi fik svar. Inden længe fandt vi endda ud af, at de af folketetinget ansatte udvalgssekretærer gerne påtog sig at udarbejde den årlige fortegnelse over ubesvarede spørgsmål. Og de sidste år, jeg var medlem, blev det i hvert fald i retsudvalget sådan, at denne fortegnelse automatisk blev tilstillet hele udvalget, så enhver kunne tage stilling til, hvilke spørgsmål de ville opretholde.

Men selv om spørgsmålene således i større antal bliver besvaret, siger det ikke

nødvendigvis noget om svarenes kvalitet. Meget ofte er svaret uden reelle oplysninger. På visse områder er det ligefrem sædvane:

- 18) Et sådant område er retsplejepraksis. Bortset fra at det efter et par års pres lykkedes at få lavet opgørelser over isolationsbelægget i arresthusene, så har det ikke været muligt at få statistiske oplysninger på dette område. Og det til trods for, at mange af anmodningerne har haft tæt forbindelse til heftigt diskuterede forhold, undertiden endda til planlagte ændringer af bestemmelserne. For eksempel har der været stillet spørgsmål om hyppigheden af varetægtsfængsling efter "retshåndhævelses"-bestemmelsen og om hyppigheden af "oppustede sigtelser", dvs. sigtelser, som oprindelig lægges til grund for tvangsindgreb, men som ikke kan opretholdes ved udarbejdelsen af anklageskrift. Standardsvaret har været, at der ikke findes opgørelser herom. Og når retsudvalget derefter pligtskyldigst har meddelt, at man ønsker foretaget en opgørelse eller i det mindste en stikprøveundersøgelse, har standardsvaret været, at ministeriet ikke finder, at udbyttet heraf vil stå mål med den indsats, det vil kræve.
- 19) Et andet område er behandlingen af, herunder tvangsindgreb overfor sindslidende. Igennem et par år søgte jeg intensivt, men forgæves at få oplysninger herom fra indenrigsministeriet. Det drejede sig om LSD-behandlingen, om antallet af bæltefikseringer, om de forskellige behandlingsformers anvendeshyppighed i landets forskellige regioner, herunder anvendelsen af hjernekirurgiske indgreb ("det hvide snit") og elektrochok, om eventuel sammenhæng mellem behandlingsformer og tilbagefaldsprocenter osv. Spørgsmål som næppe kan stemples uvedkommende – faktisk ophørte anvendelsen af "det hvide snit", da disse oplysninger et par år senere fremkom i faglitteraturen! Men ministeriet henholdt sig til, at der ikke fandtes opgørelser over disse ting, og var ikke at formå til at lade foretage nogen. I hvert fald ikke i en situation, hvor det ikke kan lykkes for spørgeren at få pressens bevågenhed på sagen.

Lovgivning i blinde

Når der mangler information om den tidligere lovgivnings virkemåde, så siger det sig selv, at ny lovgivning nærmest foretages i blinde. Og det uanset, om den efter alle kunstens regler forberedes ved betækningsafgivelse fra sagkyndige udvalg eller lignende. Jeg har indtryk af, at det er ret almindeligt forekommende. Lad retsplejelovgivningen stå som eksempel:

- 20) Justitsministeriets strafferetsplejeudvalg arbejdede i seks år og afgav derefter betænkning. Folketingets retsudvalg havde forslagene under behandling i næsten fire år. Men hvordan kan man sikre en bestemt hensigt, for eksempel afgrænsning af isolationsanvendelsen, når man ikke har oplysninger om, hvordan de hidtidige regler har virket? Hvordan skal man kunne lave kvantitative forudsigelser om de nye reglers virkning, når man knap kender antallet af isolationsfængslinger under de gamle. For nu at fremdrage et enkelt punkt.

I virkeligheden var det et generelt problem i forbindelse med reformen, at man praktisk taget intet vidste om den tidligere lovgivnings virkemåde, eller af hvilke grunde de uønskede virkninger opstod.

Efterleves ministerielle direktiver?

Et særligt problem er, hvorvidt registreringsdirektiver eller ministertilkendegivelser bliver efterlevet af de embedsmænd, som forvalter det pågældende område. Det ved vi praktisk taget intet om, blandt andet fordi offentligheden og for den sags skyld folketetinget kun undtagelsesvis får kendskab til sådanne direktiver.

I almindelighed kan vi formentlig gå ud fra, at direktiverne bliver fulgt, eller at der i det mindste gives den pågældende minister en orientering om, hvorfor det administrativt eller af andre grunde vanskeligt kan lade sig gøre. Ellers må man vel gå ud fra, at ministeren selv følger sagen op – hvis han da ellers har kendskab til, at det ikke går efter hensigten. Men ved sjældne lejligheder kommer der oplysninger frem, som viser, at det åbenbart ikke er en selvfølge:

- 21) I midten af 1960'erne vakte det stor opsigt, da Erik Sigsgaard kunne afsløre, at de fleste af de store olieselskaber i årevis ikke havde betalt en øre i selskabsskat. Men der blev ikke gjort noget ved det. VS forsøgte at køre sagen på, at skattemyndighederne ikke havde efterlevet selskabsskattelovens paragraf 12, ifølge hvilken der ikke bare er hjemmel, men pligt til at sætte datterselskaber af udenlandske moderselskaber i skat efter en vurdering af, hvad de ville have tjent, hvis de havde været selvstændige, danske selskaber uden mulighed for skattetænkning i over- og underfakturerings med andre selskaber inden for koncernen. I 1974 gav ombudsmanden VS medhold i, at de skiftende finans- og skatteministre havde siddet denne bestemmelse overhørig. Alligevel skete der intet. Først i 1978 blev der på skatteminister Jens Kampmanns initiativ – efter yderligere politisk pres – kørt en prøvesag på grundlag af selskabsskattelovens paragraf 12.

Det i denne sammenhæng interessante er imidlertid, at tidligere skatteminister Henry Grünbaum ved denne lejlighed oplyste, at han allerede adskillige år forinden havde beordret statsskattedirektoratet til at køre en prøvesag mod olieselskaberne ved at skatteansætte dem efter en indtjeningsvurdering i overensstemmelse med selskabsskattelovens paragraf 12. Det skete bare aldrig! – hvilket han var både forundret og irriteret over. (Da han i mellemtiden var fratrådt som skatteminister, havde han ikke haft mulighed for at insistere).

- 22) Under den nylige debat om efterretningstjenesternes registrering af østrejssende kom det frem (hvilket ellers aldrig sker), at tidligere justitsminister Ole Espersen i sin embedsperiode havde beordret, at denne registrering skulle ophøre. Det er øjensynlig aldrig sket.

I disse to tilfælde kan de pågældende forvaltningsgrene måske dække sig ind under, at der skete et ministerskifte, før beslutningen nåede at blive sat i værk. (Der var nu ret god tid. Desuden foreligger det ikke oplyst, hvorvidt det var den

nye minister, der omgjorde beslutningen, eller om embedsmændene fandt en bekvem lejlighed til at arkivere den lodret uden at forelægge spørgsmålet for efterfølgeren).

En sådan undskyldning eller forklaring er ikke mulig i det tredje eksempel:

- 23) I efteråret 1969 afgiver VKR-regeringen under stor offentlig opmærksomhed en højtidelig erklæring om, at ingen længere vil blive registreret alene på grund af lovlig politisk virksomhed, og at alle sådanne registreringer snarest vil blive slettet. Erklæringen blev i de følgende år jævnlig fremholdt og bekræftet af skiftende regeringer.

Men i 1978 må en kommissionsdomstol bekræfte Ekstra Bladets afsløring af, at kartoteker med den slags oplysninger ikke bare er bevaret, men ajourført og udbygget igennem alle de ni år, der er gået siden regeringserklæringen. Der er grund til at tro, at det var fortsat den dag i dag, havde det ikke været for Ekstra Bladets afsløringer (Hetler-FET-sagen), som af myndighederne i starten blev stemplet med subversiv virksomhed og mødt ikke med undersøgelse, men med trusler om retsforfølgning af bladet!

Som sagt er det yderst sjældent, vi får kendskab til, hvorvidt regeringsdirektiver bliver efterlevet eller ej. Det er derfor helt umuligt at vurdere, hvor almindelige den slags tilfælde er. Jeg vil tro, at de er forholdsvis sjældne, men det er samtidig klart, at når de optræder, vil det sædvanligvis være på politisk meget vigtige og måske kontroversielle områder. Det er nok heller ikke uden grund, at efterretningstjenesternes virksomhed er så stærkt overrepræsenteret i de ret få eksempler, offentligheden har fået kendskab til. På grund af hemmelighedskræmmeriet er det et område, hvor kontrollen er minimal. I Hetler-FET-sagen for eksempel var det tydeligt, at den ansvarlige politiske chef, forsvarsministeren, ikke var orienteret og heller ikke blev redeligt informeret, da han søgte at skaffe sig oplysning om, hvordan det egentlig forholdt sig.

For så vidt må det konstateres, at vi ikke har nogen garanti for, at regeringserklæringen om politisk registrering eller for den sags skyld andre regeringsdirektiver, specielt vedrørende efterretningstjenesterne, efterleves i dag, eller at de pågældende ministre får redelig information, hvis de søger at skaffe sig indblik i forvaltningen på disse områder.

Sammenfatning

Trods ovenstående fremstilling vil jeg tro, at langt størsteparten af de politiske beslutninger både iværksættes og virker efter hensigten, selv om virkningerne ikke tilbagemeldes eller kontrolleres.

Imidlertid er det netop på de områder, hvor der på forhånd er uenighed om virkningerne, at det går væsentligt anderledes end forudsat i beslutningsgrundlaget, eller at der er utilsigtede bivirkninger, som ikke blev taget i betragtning, da beslutningen blev truffet. Og det vil oftest være nogle af de mest vidtrækkende beslutninger, der her er tale om: økonomiske kriseforlig på adskillige mia. kroner, grundprincipperne for erhvervsstøtteordningerne, et "miniboligforlig" med større

fordelingspolitiske konsekvenser end to til tre overenskomstfornyelser, en kulbrinteskattelov, en samlet retsplejereform, omlægning af hele refusionssystemet overfor kommuner og amter, et nyt principgrundlag for tildeling af sociale ydelser osv.

Hvorvidt de fejlslagne forudsigelser skyldes bevidst fordrejning i agitationsøjemed, ønsketænkning hos forslagsstillerne, uudviklede lovmodeller eller manglende kendskab til befolkningens, forvaltningens og kapitalens muligheder for og tilbøjelighed til at neutralisere de tilstræbte ændringer, skal jeg ikke udtale mig om generelt. Der kan givetvis findes eksempler, hvor vi med ret stor sikkerhed kan sige, at hvert af disse forhold har været afgørende for, at det gik anderledes end på forhånd skønnet. Men spredningen er ikke tilfældig: De er en klar, næsten enerådende tendens til, at virkningerne i forhold til det angivne mål er mindre end forudsagt. En overopfyldelse af målet forekommer praktisk taget aldrig, som tilfældet ville være, hvis det alene drejede sig om prognostisk usikkerhed.

Manglende eller mangelfulde konsekvensanalyser er i mange tilfælde resultat af uforsvarligt hastværk. For de økonomiske beslutningers vedkommende er det særlig udtalt, når de sidste brikker i en samlet, større rammebesparelse skal på plads (eksempel 2), og interessen blandt forligsparterne samler sig om at sætte tal på, så det aftalte provenu formelt er nået. Men hastværket mærkes også på alle andre områder. For eksempel er der fra advokatside rejst kritik af, at de mange retsplejelsesrevisioner i den sidste halve snes år har været gennemført i et tempo, som ikke har muliggjort forudgående kommentarer fra sagkyndige og praktikere, idet fristen for høringssvar har været så snæver, at lovforslaget ofte har været fremsat, før man havde reel mulighed for en blot nogenlunde kvalificeret kommentar til det udsendte lovudkast.

Overoptimistiske og bekvemt selektive vurderinger af forslagernes virkninger er reglen mere end undtagelsen. Ønskede resultater overvurderes og ubehagelige bivirkninger forties. Om det sker på embedsmandsniveau eller ved efterfølgende politisk sortering af beregningsforudsætninger og -resultater er for så vidt ligegyldigt; det må under alle omstændigheder være den politiske forvaltningschef (ministerens) ansvar. I praksis vil jeg tro, at mange udeladelser og formålsbestemte forudsætninger besluttet på embedsmandsniveau, men det er ikke ensbetydende med, at embedsmændene manipulerer. De kender regeringens/ministerens politiske ønsker og fremskaffer den argumentation, han har brug for. Det er lidet formålstjenligt og næppe velset at bruge tid på bredere analyser, som man på forhånd véd, at han ikke vil bruge til noget.

At lovgivningsmagten ikke automatisk får tilbagemelding om iværksættelsen og virkningen af de trufne beslutninger, udelukker ikke, at dette i vidt omfang finder sted indenfor forvaltningen (selv om jeg har mine tvivl). Helt bortset fra dogmet om magtens tredeling – som håndhæves meget pragmatisk, for ikke at sige afhængigt af, hvad der passer i krammet – så mangler ethvert motiv til automatisk tilbagemelding til lovgiverne: I bedste fald har regeringen haft ret i sine forudsigelser, og det kan man næppe forvente særlig kredit for, – i værste og hyppigste fald slog forudsigelserne ikke til, og det vil kunne bruges af oppositionen. Så er det selvfølgelig i langt mere politisk bekvemt, at regeringen/ministeren har monopol på tilbagemeldingerne, de efterfølgende konsekvensanalyser, og frit kan væl-

ge hvilke man vil bruge, og hvilke man vil beholde for sig selv.

I øvrigt tror jeg ikke, at efterfølgende konsekvensanalyser er almindelige, selv ikke til internt brug. Det er i hvert fald det indtryk, man får, når man i en lang række tilfælde har søgt at fremskaffe sådanne. Og det kan man nok undre sig over. Forklaringen er formentlig, at ressourcerne sættes ind på nye initiativer, mens man hurtigt taber interessen for de foregående beslutninger. Dette mønster, som indiskutabelt er udtryk for dårlig virksomhedsledelse, forstærkes formentlig af, at chefen er politiker og ikke administrator, samt at cheferne (ministrene) hurtigt udskiftes. Af samme grund vil jeg umiddelbart tro, at der er større mangler med hensyn til efterfølgende konsekvensanalyser i den statslige end i den kommunale forvaltning.

Som hovedregel får lovgivningsmagten kun kendskab til virkningen af de gennemførte foranstaltninger, hvis den selv – og det vil i praksis sige oppositionen – kræver det. Det støder ofte på store vanskeligheder. De kan være praktiske: Ministeriernes ressourcer er begrænsede, og som regel har ministrene i deres korte funktionstid ideer til mere end rigeligt med initiativer, som de sætter embedsværket til at forberede. Flere tidskrævende opgaver er ikke ligefrem noget, man sukker efter. Men modstanden kan også være politisk bestemt: Det vil jo fortrinsvis være kontroversielle vedtagelser, oppositionen ønsker konsekvensanalyseret. Her gælder de samme betragtninger om manglende motiv, som er anført ovenfor ved omtalen af automatiske tilbagemeldinger til folketinget. Obstruktionen behøver ikke at foregå på ministerplan, – embedsmændene ved meget vel, hvilke oplysninger der ville være politisk ubekvemme for ministeren. Men jeg kender da tilfælde, hvor embedsmændene har fået besked på ikke at besvare folketingsudvalgets (mine) spørgsmål om konsekvenserne af en bestemt lovgivning, uden at spørgsmålene først havde været på ministerens bord, og hvor denne politiske sortering bevidst blev benyttet til at give regeringspartiets ordfører monopol på de ønskede oplysninger, så kritikerne ikke stod tilsvarende rustet i de mange hidsige offentlige debatter, der var om sagen (eksempel 13).

Det eneste område, hvor det med sikkerhed kan påvises, at embedsmændene forfølger egne politiske mål, er der, hvor regeringsdirektiver ikke efterleves (eksempel 21-23). Det får man som nævnt yderst sjældent kendskab til. Man kan sige, at det udelukkende er regeringens problem, men det er en højst formel betragtning, – jeg finder, at det må ses som demokratiets problem, også selv om det nok ikke altid berører fundamentale demokratiske principper så direkte, som det sker i eksempel 22 og 23. Mulighederne for at afsløre og berigtige sådanne tilfælde bliver i hvert fald ikke bedre, når området belægges med hemmelighedskræmmeri, som efterretningstjenesternes virksomhed er outrerede eksempler på. Selv det mest demokratisk vågne folketingsudvalg ville have været afskåret fra at bistå regeringen med at blotlægge sådanne tilfælde af tilsidesættelse af dens direktiver, for enhver forespørgsel ville være blevet afvist med henvisning til "statens sikkerhed". Hvordan skal vi for eksempel nogensinde få at vide, hvilken brug der er gjort af den bestemmelse, som blev luset igennem folketinget i maj 1982, og som gav forsvarsministeren beføjelse til telefonaflytning, brevåbning med videre uden at overholde retsplejelovens betingelser herfor, dvs. uden domstolskendelser? En bestemmelse, som i øvrigt må være udtænkt af en politiserende embedsmand, –

ministeren kunne i hvert fald ikke give mindste begrundelse for, at han nu skulle udstyres med en sådan beføjelse! Eller tag de detaljerede retningslinier for politiets arbejde, de såkaldte kundgørelser, som egentlig har karakter af direktiver eller cirkulærer: De er hemmelige. Indtil 1979 måtte end ikke folketingets retsudvalg få adgang til dem. Et demokratisk så centralt spørgsmål som betingelserne for militær bistand til politiet imod befolkningen måtte ikke oplyses for folketinget, endsize diskuteres i offentligheden! Heller ikke dagligdags spørgsmål som betingelserne for brug af politistav, politihund, tåregas, tjenestepistol osv. måtte oplyses. Folketinget fik adgang til kundgørelserne – på min foranledning – men under tavshedspligt. Hvordan kan man sikre, at disse direktiver overholdes, når man er afskåret fra offentligt at påvise, hvis de overtrædes? Det er et yderst konkret problem. De nævnte retningslinier for politiets arbejde er nemlig efter min mening (bortset fra kundgørelserne om militær bistand), velgennemtænkte, fornuftige og restriktive. Problemet er, at de systematisk overtrædes og udvandes, og at kritikerne er afskåret fra at påberåbe sig dem, eftersom de er hemmelige.

Muligheder for bedre kontrol

Hvis man ønsker bedre indseende med iværksættelsen og virkningerne af de politiske vedtagelser, så må man først og fremmest lade være med at lukke de få ventiler, som eksisterer nu. Jeg tænker først og fremmest på den opblussende diskussion om folketingets stående udvalg i særdeleshed og de enkelte folketingsmedlemmers spørgsmål vedrørende forvaltningen. Især under den nuværende regering har man søgt at mistænkeliggøre denne del af den parlamentariske praksis. Den borgerlige presse har ført kampagne mod folketingets sporadiske forsøg på at få indsigt i og måske påvirke forvaltningen, og den har fundet støtte i den afhandling af en tidligere minister, som især har set sig gal på de stående udvalg, som blev indført i begyndelsen af 1970'erne og har givet mulighed for – under "almindelig del" – at holde sig orienteret om de løbende forretninger, mens de tidligere ad hoc-udvalg kun behandlede konkrete lovforslag og blev opløst, når det pågældende forslag var færdigbehandlet (Holger Hansen, *Folketingets stående udvalg*, jævnfør Erik Damgaards kommentar senere i dette nummer, red.).

Selvfølgelig kan spørgeteknikken og -taktikken kritiseres, også udfra statsretlige betragtninger. Men i så fald bør der skelnes skarpt. Der turde være forskel på at rejse konkrete enkeltafgørelser i demagogisk øjemed og så at søge oplysning om generelle kriterier og den samlede virkning af bestemte regler og vedtagelser. Som eksempel på det første kan jeg nævne især to konservative medlemmer, som altid står på nakken af hinanden for at benytte de ganske få tilfælde, hvor en udgang under afsoning er blevet misbrugt, til forsøg på at få strammet udgangsreglerne uden nogensinde at interessere sig for de samlede erfaringer med disse regler. Det er politisk pop, eller værre: bevidst bestræbelse på at få administrationen til at stramme praksis under indtryk af hetzen. Skulle dogmet om magtens tredeling derimod hævdes så langt, at det anses for odiøst at gå den udøvende magt efter i sømmene, og at den lovgivende magt bør afstå fra ethvert forsøg på at skaffe sig oplyst, hvordan dens vedtagelser fungerer i praksis, så bliver det en perverteret form for demokrati.

Udover at bevare de meget begrænsede muligheder, folketetinget nu har, men som på det seneste er kommet under beskyldning, kunne man forestille sig forskellige forbedringer. Jeg skal som afslutning blot nævne tre områder:

1. Folketingsekspertise uafhængig af centraladministrationen

Det har været diskuteret, om man skulle udstyre folketetinget som sådant eller de enkelte partier med et analyseapparat, et sekretariat, som havde kapacitet til at foretage de konsekvensanalyser, både forudgående og efterfølgende, som partierne måtte ønske. Det forekommer mig mindre hensigtsmæssigt; der ville uundgåeligt blive en masse dobbeltarbejde, og det ville i sidste instans alligevel blive afgørende, om og i hvilket omfang et sådant organ ville få adgang til de empiriske facts, som kun findes i forvaltningen. Men det kan blive nødvendigt, hvis man ikke i stedet kan opnå, at partierne har krav på, at centraladministrationen fremlægger de ønskede oplysninger og foretager de ønskede beregninger på de opstillede forudsætninger.

2. Ombudsmandsinstitutionen

Det samlede folketing har kun én eneste stilling at besætte, én eneste person at udnævne, og denne person skal i princippet kontrollere hele forvaltningen. Det er folketingets ombudsmand. Da udnævnelsen ikke kan foregå udenom det flertal, som står bag regeringen, er der i princippet tale om selvdømme. Også i praksis er der klare tendenser til, at institutionen bliver tandløs. Det ville på mange måder være mere logisk, at den ene person, som skal kontrollere forvaltningen, blev udpeget af den del af folketetinget, som ikke har del i forvaltningen, altså af oppositionen.

Da det næppe i praksis kan lade sig gøre, i hvert fald ikke så alle dele af oppositionen er indforstået, kunne man overveje at lade hvert parti udpege en person med ombudsmandskompetence og -funktion. Så kunne de jo på bedste liberale vis konkurrere om, hvem befolkningen helst ville benytte!

3. Offentlighedsloven

Det væsentligste ville dog nok være en generelt forbedret mulighed for befolkningen og pressen for at kigge myndighederne efter i sømmene. Det burde ske ved en langt mere liberal offentligheds- (eller offentligheds- og forvaltnings-)lov. Her er Danmark meget tilbagestående i forhold til for eksempel USA og på visse punkter Sverige. De indirekte virkninger er nok de største. Fra svenske og danske journalister har jeg det indtryk, at svenske embedsmænd er langt mere tilbøjelige til at bistå journalister med oplysninger eller ligefrem tips, der fører til afsløringer, end danske. Man gætter på, at det ikke så meget skyldes embedsmændenes national-karakter, men det at man altid har et alibi: Den oplysning, man har ladet sive, kunne journalisterne have fået via offentlighedsloven.

Litteratur

- Wilhjelm, Preben (1978). *Folkestyret i praksis*, København: 2. Røde Hane.
Hansen, Holger (1985). *Folketingets stående udvalg*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.