

PARTIERNES HOLDNING VED VEDTAGELSEN AF REGERINGENS LOVFORSLAG 1945–66

Metodologiske problemer og nogle foreløbige resultater

Af Mogens N. Pedersen

Universitetslektor Mogens N. Pedersen, Institut for Statskundskab, drøfter nogle af de muligheder og de begrænsninger, der ligger i anvendelsen af tidsrækkeanalyse af massedata. Problematikken er søgt fremlagt på en sådan måde, at det fremgår, i hvilket omfang der er tale om spørgsmål med relevans for såvel historien som statskundskaben. Bl. a. drøftes det for historikere og parlamentsforskere fælles problem, hvorledes og i hvilket omfang man kan afgøre, om en afstemning i Folketinget er »væsentlig« eller »uvæsentlig«, og det betones, at dette spørgsmål kun lader sig besvare i relation til den opstillede forskningsopgave og den valgte forskningsteknik. De metodiske problemer af generel karakter drøftes i afhandlingen inden for rammerne af en analyse af partiernes holdning til regeringens lovforslag i tiden efter 1945, en analyse, der i sin foreløbige form tilsigter at belyse, i hvilket omfang den danske lovgivningsproces forløber forskelligt under de i efterkrigstiden herskende parlamentariske konstellationer. Den anvendte analyseform muliggør en karakteristik af de enkelte regeringsperioder og en faseinddeling, i hvilken året 1953 kommer til at fremstå som et skelsættende år i dansk efterkrigstidspolitik.

1. Indledning

I denne afhandling gives en beskrivelse af et aspekt af relationerne mellem Folketingets partier i årene 1945–66. Bortset fra en enkelt undersøgelse har denne periode endnu ikke tiltrukket sig historikernes opmærksomhed. De eksisterende oversigtsmæssige fremstillinger beskæftiger sig kun i beskedent omfang med beskrivelsen af forholdet mellem partierne¹. Der er derfor et behov for tilvejebringelse af oversigter over periodens udvikling, – et behov der kan give plads også for en beskrivelse

1. Harald Westergaard Andersen, Dansk Politik i går og i dag, 1920–66 (København 1966) og Frantz Wendt, Besættelse og atomtid 1939–65, Politikens Danmarks Historie, bd. 14 (København 1966). Den mest indgående drøftelse af relationerne mellem regering og opposition i tiden efter 1945 findes i Poul Meyer, Politiske Partier (København 1965), kap. 12.

der som den her fremlagte dels gør brug af et »utraditionelt« kildemateriale og dels i sit sigte rækker ud over den historiske fremstilling.

Til belysning af relationerne mellem partierne i Folketinget har jeg først og fremmest benyttet den datamængde, der foreligger i registreringen af partiernes stillingtagen ved den afsluttende afstemning under 3. behandling af regeringens lovforslag.

Denne afstemning er en central fase i lovgivningsprocessen. Ikke på den måde, at det er her, et lovforslags skæbne afgøres reelt, for det vil sjældent være tilfældet, men fordi afstemningen betegner afslutningen på Folketingets behandling af lovforslaget, den endelige opgørelse over de enkelte partiers holdning. Her markeres, hvad partierne har været i stand til at enes om under udvalgsarbejdet, og hvad de efter tre behandlinger og mellemliggende udvalgsbehandling fortsat er uenige om. Ikke alene er det af betydning at få registreret slutresultatet, fordi man derved får data til belysning af dette stadium i lovgivningsprocessen; samtidig er det af interesse, fordi partiernes stillingtagen ved den afsluttende afstemning får konsekvenser for deres muligheder for at kritisere regeringen for dens lovgivningsarbejde. Jo flere lovforslag et oppositionsparti har stemt for i en valgperiode, desto snævrere vil partiets muligheder være for at rette kritik mod regeringen. Konstateringen er banal, men dog ikke uden interesse; specielt hvis man ønsker at foretage sammenlignende undersøgelser af lovgivningsprocesser og af relationerne mellem regering og opposition, er det ikke uvæsentligt at have netop dette forhold for øje.

Selvstændig interesse får undersøgelsen af afstemningsmønstrene i Folketinget også derved, at politikerne i deres argumentation benytter sig af henvisninger til holdningen ved afstemningerne. Når f. eks. »oppositionens leder« i 1947, Hans Hedtoft, hævdede, at

»Paastanden om at vi i vor Opposition herinde blot har været negative, og ikke har peget paa en Vej frem, er . . . urigtig. Jeg beder de Herrer der bruger denne Paastand om at overveje, at de i næste Øjeblik, naar de skal forsvare Regeringens Politik, henviser til, at vi har stemt for 90 % af Regeringens Lovforslag . . .«²,

så har man her ét blandt flere eksempler på, at henvisninger til afstemningsadfærden indgår i den politiske argumentation. Også på denne baggrund er det af betydning at få registreret, hvilken holdning Folketingets partier faktisk har indtaget.

I perioden 1945–66 blev der i det danske Folketing vedtaget 2727 re-

2. Rigsdagstidende 1946/47, Forhandlinger i Folketinget, sp. 5445, jvf. næsten ligegyldende udtalelser samme sted sp. 3573 og sp. 5092.

geringslovsforslag³. Alene at få overblik over mønstrene i disse mange afstemninger kræver anvendelsen af en eller anden form for statistisk bearbejdning. Jeg har valgt at tilvejebringe dette overblik gennem opstilling af nogle tidsrækker, baseret på de foreliggende data. Da anvendelsen af tidsrækker i udforskningen af politiske fænomener, det være sig i politisk historieforskning eller i politisk videnskab, synes at være ret sparsom, skal jeg indledningsvis i al almindelighed beskæftige mig med spørgsmålet om tidsrækkers anvendelse og anvendelighed, inden jeg vender mig til beskrivelsen af periodens afstemninger. Ved at benytte denne fremgangsmåde bliver det også muligt straks fra starten at pege på nogle af de begrænsninger, som den anvendte metode er undergivet.

2. Om anvendelsen af tidsrækker

Ved en *tidsrække* forstås opstilling af en række successive iagttagelser af en variabel over et kortere eller længere tidsrum, og således at iagttagelserne kan være foretaget med kortere eller længere, regelmæssige eller uregelmæssige intervaller. Tidsrækken er et vigtigt værktøj for den økonomiske teori, ligesom enhver, der er fortrolig med økonomisk historie, kender dens værdi ved beskrivelsen af den økonomiske udvikling.

Uden for de økonomiske discipliner er anvendelsen af tidsrækker som hjælpemiddel ved beskrivelse og forklaring af fænomeners udvikling gennem tiden relativt sjælden. Specielt gælder det, at man i disciplinen *politisk historie* sjældent ser historikeren benytte sig af tidsrækker. Men heller ikke i den *politiske videnskab* er anvendelsen ret almindelig. Disse to iagttagelser vil jeg gerne uddybe lidt nærmere.

At den politiske historiker ikke i større omfang benytter tidsrækker i sin rekonstruktion af historiske udviklinger er evident. Man kan undre sig over det, al den stund historikere i højere grad end alle andre forskere beskæftiger sig med sekvenser, med udviklinger, tendenser, trends etc.⁴. Man kan spørge, hvad grunden kan være. Til dels må den vel søges i det forhold, at historikeren gennem sin uddannelse ikke er blevet gjort fortrolig med anvendelsen af kvantitative metoder, og at der under hans uddannelse måske endda er blevet indpodet ham en vis – ofte sund – skepsis over for anvendelsen af statistisk metode på et historisk kilde-materiale.

3. Antallet af vedtagne private forslag er forsvindende. Om forholdet mellem vedtagne og ikke-vedtagne regeringsforslag, se nedenfor tabel 1.

4. Om tidsperspektivet som hovedaspekt i historieforskningen, se *Ottar Dahl*, *Innføring i Historieforskningens Metodelære*, (Oslo, 1964), pp. 41–42, jvf. også *Rolf Torstendahl*, *Historia som vetenskap* (Stockholm, 1966) pp. 128 ff.

Væsentligere er det nok, at historikeren arbejder med givne data, og at disse data sjældent er af en sådan karakter, at de lader sig ordne i tidsrækker. For en ældre teoretiker som Kristian Erslev var kilderne noget man *fandt, afprøvede* og derefter *drog slutninger fra*⁵. Den moderne teoretiker har et andet syn på den historiske undersøgelses trin i og med, at han sætter problemformuleringen, den mere eller mindre bevidste hypotesedannelse, forrest. *Men* kilderne er stadig det faste punkt i den historiske forskning. »Kilderne er ikke skabt af historikeren selv»⁶. Selv om samtidshistorikere i et vist omfang selv er begyndt at producere historisk kildemateriale, beskriver denne konstatering stadig historikerens holdning til sine data. I og med at disse data sjældent foreligger i en sådan form, at de lader sig opstille umiddelbart i tidsrækker, og som følge af, at historikeren som regel ikke er disponeret for at arbejde dem med henblik på en sådan opstilling, bliver tidsrækken sjældent anvendt.

I de øvrige samfundsvidenskaber, inklusive den politiske videnskab, er forskerne i højere grad vænnet til, disponeret for, kvantitative betragtningsmåder. Den indledende problemformulering er vel nok som regel af mere bevidst karakter end historikerens, hypoteserne vil ofte være mere præcise, og hvad der er væsentligst: man spørger ikke alene om, hvor man kan *finde* data, der kan bruges ved hypoteseafprøvningen, – man vil også spørge, om det er muligt at *producere data*. Den norske politolog Stein Rokkan har fundet et lykkeligt udtryk for dette, når han siger, at man i de nomotetiske samfundsvidenskaber benytter sig af såvel »proces-producerede« som »forsker-producerede« data. Den stigende anvendelse af direkte observation, af interviewundersøgelser etc., gør brugen af »forsker-producerede« data mere hyppig, ligesom udnyttelse af elektronisk databehandlingsteknik muliggør produktion og analyse af nye data-typer⁷.

Man kunne på denne baggrund forvente, at tidsrækker anvendtes i større omfang som hjælpemiddel for forskningen, end det faktisk er tilfældet. Gennemgår man efterkrigstidens litteratur inden for så centrale felter som vælgeradfærdsforskning, parlamentsforskning og partiforskning, bliver man slået af det forhold, at den politiske videnskab kun i forsvindende omfang synes at interessere sig for longitudinale analyser, dvs. undersøgelser af en eller flere variabelers udvikling gennem tiden⁸. Langt

5. Kristian Erslev, *Historisk Teknik*, (anden udgave, København 1961), § 8.

6. H. P. Clausen, *Hvad er historie* (København 1963) p. 62.

7. R. L. Merritt & S. Rokkan, eds, *Comparing Nations*, (New Haven and London, 1966), pp. 4 ff.

8. Termen »longitudinal analyse« er her brugt i samme betydning som i f. eks. Poul Meyer & Jens Jeppesen, *Sofavælgerne* (København 1964). Andre forfat-

de fleste nyere adfærdsundersøgelser er statiske, undersøger fænomener, der lader sig henføre til ét bestemt tidspunkt, – som regel analysetidspunktet. I det omfang, man indfører tidsaspektet, er det oftest i form af panel-surveys, i hvilke man interesserer sig for ændringer i individuelle variabler over ganske korte tidsrum.

Således har situationen været i mange år. En sociolog, Stuart A. Rice, der i slutningen af 1920'erne introducerede kvantitative metoder i politisk forskning, konstaterede, at han tilsyneladende var den første overhovedet, der anvendte tidsrækkeopstilling og analyse på politiske fænomener, – og det på et tidspunkt, da longitudinale analyser allerede havde vist deres store værdi i den økonomiske teori ⁹.

Den sparsomme beskæftigelse med longitudinale problemstillinger har i de senere år givet anledning til overvejelser blandt politiske adfærdsforskere.

»I wonder whether political scientists, by focusing too frequently on unique case data or political act, or when using aggregate data, by focusing primarily on proportions, are missing the »scientific truths« that might be derived from longitudinal analysis emphasizing rates of change . . .«

slutter en amerikansk adfærdsforsker en afhandling om politiske processer ¹⁰.

Endnu tydeligere er problemet trukket op af en anden amerikaner, der om analysen af ændringer i politisk relevante fænomener gennem tiden siger, at den udgør »the most troublesome of methodological dilemmas in the study of political behavior« ¹¹.

Samme forsker giver en art forklaring på og vurdering af tingenes tilstand:

»Treatment of political change has been left largely to the historians of institutions, with the result that historical and institutional study in political science are often considered identical. This is unfortunate because, from the perspective of a science of politics rather than a history of politics, the analysis of change through time has as its goal not historical reconstruction but the discovery of causal relationships«.

tere forbeholder denne term for undersøgelser, der er baseret på gentagne iagttagelser af samme objekt, – se f. ex. *Nathan Goldfarb*, *Longitudinal Statistical Analysis*, (Illinois, 1960).

9. *Stuart A. Rice*, *Quantitative Methods in Politics* (New York, 1928), p. 280. Jfr. også *Harold F. Gosnell*, *Statisticians and political scientists*, *American Political Science Review*, Vol. 27 (1933), pp. 392–403, se især pp. 399–401.

10. *S. Sidney Ulmer*, *Stochastic Process Models in Political Analysis*. I *John M. Claunch*, ed. *Mathematical Applications in Political Science*, (Dallas, Texas, 1965) p. 20.

11. *Heinz Eulau*, *The Behavioral Persuasion in Politics*, (New York, 1963), p. 127.

Sagt med andre ord påstås her, at politologerne har skudt de longitudinale opgaver fra sig, og at de herved har afskåret sig fra studiet af en mængde kausale sammenhænge mellem politiske fænomener, kausale sammenhænge, der kun lader sig identificere gennem en longitudinal undersøgelse.

Vi er naturligvis her ved det centrale punkt. Der ville ikke være grund til at undre sig over den manglende anvendelse af tidsrækkeanalyse i historie og politisk videnskab, såfremt tidsrækker kun kunne lede os frem til trivielle resultater, eller til resultater, vi kunne nå lettere ad andre veje. Anvendelsen af tidsrækker må indebære selvstændige forskningsmæssige fordele.

Spørgsmålet bliver da, hvilke fordele denne metode frembyder for historikere og politologer?

For det første er tidsrækken en praktisk og en meget enkel måde at beskrive en udvikling på. I stedet for en verbal fremstilling bruger man en tabel- eller diagram-fremstilling. Man behøver blot at tænke på, hvor tungt læst en økonomisk-historisk afhandling ville blive, såfremt man var afskåret fra at anvende tidsrækker i fremstillingen.

For det andet tillader anvendelsen af tidsrækker, at den enkelte forsker bliver i stand til at beherske og overskue større datamængder i og med, at tidsrækken ofte komprimerer indviklede sammenhænge ned til et enkelt tal. Det ville, for at nævne et eksempel, være vanskeligt at danne sig et indtryk af den økonomiske udvikling i Danmark, såfremt man ikke kunne disponere over tidsrækker af pristal, arbejdsløshedsprocenter, diskontosatser etc. Specielt hvis den betragtede udvikling strækker sig over et stort åremål, frembyder anvendelsen af tidsrækker fordele i denne henseende.

Tidsrækkens største værdi ligger dog nok i, at den lader sig anvende i det af Heinz Eulau fremhævede øjemed: til efterforskning af kausal-sammenhænge mellem politiske fænomener. Ved sammenligning af variationerne i to eller flere tidsrækker bliver forskeren i stand til at foretage generalisationer. En konstateret korrelation mellem tidsrækkerne kan under forskellige betingelser tages som udtryk for en årsagssammenhæng mellem de i tidsrækkerne beskrevne fænomener¹².

En enkeltstående tidsrække tillader derimod ikke slutninger om kausal-sammenhænge. Fordi man konstaterer udsving i den betragtede variabels

12. Det er bemærkelsesværdigt, at samfundsvidenskabernes metodologiske standardværker så godt som ikke beskæftiger sig med den longitudinale analyses metodik; se dog *Georg Karlsson*, ed, *Sociologiska Metoder*, (Stockholm 1961), pp. 224-54. En fortræffelig indføring i tidsrækkeanalyse findes i *V. O. Key, Jr.*, *A Primer of Statistics for Political Scientists*, (New York, 1959), kap. 2-3.

værdier, bliver man ikke dermed i stand til at forklare disse udsving. Den manglende kontrol over andre faktorer gør kausale tolkninger yderst usikre. Men i det omfang bevægelserne i variabelen tidsmæssigt er sammenfaldende med begivenheder, man fra andre kilder har kendskab til, kan betragtningen af tidsrækken give forskeren ideen til hypoteser, hvis bærekraft kan prøves særskilt. Det er først og fremmest dette aspekt, der har betinget anvendelsen af tidsrækker i den her foreliggende afhandling.

3. Problemstillingen

Formålet med denne undersøgelse, der er baseret på opstilling og inspektion af nogle tidsrækker, er primært gennem en beskrivelse af udviklingen i de betragtede variabler at skabe et grundlag for at opstille hypoteser om lovgivningsprocessens forløb og dens afhængighed af forskellige mandatmæssige konstellationer. Resultaterne er således foreløbige og sigtet i første omgang deskriptivt.

Den foreløbige oversigt over problemstillingen søges tilvejebragt gennem en identifikation af partiernes stillingtagen ved afstemningerne under 3. behandling af regeringens lovforslag. Disse afstemningsresultater har endnu ikke været gjort til genstand for systematiske undersøgelser her i landet. For andre landes parlamentsforskning har afstemningerne i parlamenterne derimod længe udgjort en central datamasse¹³. Det er først og fremmest amerikanske forskere, der har beskæftiget sig med de let tilgængelige data, der foreligger i form af roll-calls¹⁴ fra en mængde folkerepræsentationer, dels på unionsplan, dels på statsplan. Efterhånden er også afstemningerne i de europæiske landes parlamenter og i en række internationale organisationers repræsentative forsamlinger blevet gjort til genstand for analyse, således at der i dag begynder at tegne sig muligheder for gennemførelsen af sammenlignende undersøgelser på dette punkt.

13. Bibliografiske oversigter findes i *John C. Wahlke*, Behavioral Analyses of Representative Bodies, (i *Austin Ranney*, ed, Essays on the Behavioral Study of Politics, (Illinois, 1962)), samt i *Norman Meller*, Legislative Behavior Research, Western Political Quarterly, vol. 13, (1960), pp. 131-53, og *Heinz Eulau*, Recent Developments in the Behavioral Study of Politics (Stanford, 1961).

14. Roll calls er afstemninger, ved hvilke de enkelte repræsentanters stemmeafgivning registreres efter mundtlig tilkendegivelse, jvf. afstemninger ved navneopråb i det danske Folketing. Se *Inter-Parliamentary Union* (ed.), Parliaments (London, 1962) p. 177.

Man har ved udnyttelsen af disse data i meget høj grad koncentreret sig om at belyse to problemstillinger:

For det første har man interesseret sig for at undersøge graden af sammenhold inden for det enkelte parti i folkerepræsentationen. I hvilket omfang stemmer partiets parlamentsmedlemmer ensartet, – i hvilket omfang udgør de en blok?

Dette problem blev først taget op til behandling af Lowell¹⁵ ved århundredskiftet. Senere udviklede sociologen Stuart A. Rice¹⁶ statistiske metoder til måling af sammenholdet. Hans »Index of Cohesion« anvendes fortsat som det væsentligste hjælpemiddel ved studiet af partiernes sammenhold.

For det andet har man interesseret sig for – på tværs af partilinjerne – at identificere blokke af parlamentsmedlemmer, der indtager en ensartet holdning i bestemte lovgivningsspørgsmål. Også her var Stuart A. Rice foregangsmand, men på dette område er man i de senere år slået ind på anvendelsen af betydeligt mere komplicerede analysemetoder, først og fremmest Guttman-skalering¹⁷.

De skitserede problemstillinger og de hertil knyttede kvantitative målemetoder kan tilsyneladende ikke give en dansk parlamentsforsker megen inspiration. De spørgsmål, man rejser, giver kun interessante svar i parlamenter, der er karakteriseret ved heterogent sammensatte partier, parlamenter, hvor lovgivningsprocessen er præget af diffus majoritetsdannelse. Hvor det som i de danske folketingsgrupper hører til undtagelserne, at et medlem stemmer anderledes end sine partifæller, har det ikke megen mening at beregne et kohæsiionsindex eller at forsøge sig med skalogram-analyser. Med en så udpræget blokmæssig majoritetsdannelse¹⁸ som den danske får den enkelte folketingsmands adfærd under afstemningen kun sekundær interesse. Det er naturligvis et relevant spørgsmål at undersøge, i hvilket omfang og under hvilke forhold, der forekommer brud på danske folketingsgruppers sammenhold, men generelt gælder det – i hvert fald for den her betragtede periode – at det er forsvarligt at se bort fra enkelte

15. *A. L. Lowell*, *The Influence of Party upon Legislation in England and America*. (Annual Report of the American Historical Association, 1901, vol. 1).

16. *Stuart A. Rice*, op. cit. *Ibid.* *The Behavior of Legislative Groups*, *Political Science Quarterly*, vol. 40, (1925), pp. 60–72.

17. En bemærkelsesværdig afhandling, der belyser disse undersøgelses rækkevidde, er den amerikanske historiker, *W. O. Aydelotte's* *Voting Patterns in the British House of Commons in the 1840's*, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 5 (1962–63), pp. 134–63.

18. Om begreberne diffus og blokmæssig majoritetsdannelse, se *Poul Meyer* op. cit. pp. 95–96.

individens »afvigende« stemmeafgivning, med andre ord, man kan betragte folketingsgrupperne som »gruppepersoner« og udelukkende koncentrere sig om at undersøge relationerne mellem disse i afstemningsfasen¹⁹. Noget helt andet er, at man her udmærket kan anvende metoder, der er logisk beslægtet med de metoder, som anvendes i amerikansk roll-call-forskning til et helt andet formål.

De i det følgende opstillede tidsrækker er blevet til ved statistisk bearbejdning af foreliggende massedata i form af den officielle registrering af afstemningsresultaterne i Folketinget. Massedata må selvfølgelig ligesom alle andre former for kildemateriale underkastes kritik²⁰.

Man har to sæt kilder til rådighed, begge tilvejebragt på Folketingets egen foranledning. For det første Folketingstidende, der nøjes med kort at registrere, hvor mange stemmer der blev afgivet for og imod forslagene, og hvormange folketingsmedlemmer der afholdt sig fra at stemme. Folketingstidende tillader på dette grundlag en beregning af, hvor mange medlemmer, der deltog i afstemningen; hvad det officielle referat af forhandlingerne derimod ikke tillader, er en identificering af de enkelte folketingsmedlemmers holdning. Denne lader sig, bortset fra de relativt få afstemninger med navneopråb, kun oplyse i det omfang, hvori et medlem under forhandlingerne har givet udtryk for, hvorledes han agter at stemme. Partiernes holdning kan man gennem Folketingstidende kun danne sig et indtryk af gennem ordførernes indlæg.

Den anden kilde, der står til rådighed, er Folketingsårbogen, der som bekendt indeholder sammentrængte referater af lovforslagene og af deres behandling i Folketinget. Det er værd at nævne, at Folketingsårbogen, skønt i hele sit oplæg en sekundær kilde, er vor eneste mulighed for at få oplysninger om visse aspekter ved afstemningen.

For det første er den som regel, dvs. bortset fra ovennævnte kategori af tilfælde, den eneste eksisterende officielle kilde til belysning af de enkelte folketingsmænds holdning. Som hovedregel registrerer årbogen, hvilke folketingsmænd, der har stemt anderledes end folketingsgruppens flertal; denne praksis er dog ikke fulgt konsekvent: dels registreres »afvigende« stemmeafgivning ikke, hvor et større antal folketingsmænd inden for en eller flere folketingsgrupper har indtaget særstandpunkter, og dels har redaktionspraksis undergået visse ændringer i det her betragtede, forholdsvis korte åremål. Mens det for årene lige efter 2. ver-

19. Dette synspunkt er uddybet i *Mogens N. Pedersen, Consensus and Conflict in the Danish Folketing 1945–65, Scandinavian Political Studies*, vol. 2, (1967).

20. *Jörgen Weibull, Kvantitativ Metod i Historisk Forskning. HISTORIE, Jyske Samlinger, Ny Række VII, 1, (1966), pp. 42 ff.*

denskrig er helt umuligt at skabe et blot nogenlunde overblik over den afvigende stemmeafgivnings omfang og karakter, bliver betingelserne herfor straks bedre i tiden efter 1953. Forklaringen på dette forhold må dels søges i skiftende redaktionspraksis, men dels også i en tilsyneladende øget tendens til at »afvigerne« i mundtlige indlæg inden afstemningen har markeret deres særstandpunkter.

På et andet punkt er Folketingsårbogen også at foretrække for Folketingstidende: Folketingsårbogen registrerer det enkelte partis holdning ved afstemningen, hvorimod Folketingstidende kun nævner antallet af stemmer. Dette er ikke helt uvæsentligt, idet man kan iagttage, at der i den første del af den her betragtede periode forekom ikke helt få tilfælde, hvor de mindre partier overhovedet ikke gennem en ordfører eller på anden måde gav udtryk for deres stillingtagen til det behandlede forslag på dets vej gennem Folketinget ²¹.

Da ydermere talrige stikprøver tyder på, at Folketingsårbogens oplysninger om afstemningernes udfald er pålidelige, har jeg uden betænkelighed anvendt Folketingsårbogens oplysninger som kilde til afstemningernes udfald, – dog suppleret med Folketingstidende i det ikke ubetydelige antal tilfælde, hvor årbogens oplysninger var ufuldstændige.

4. Graden af enighed i afstemningerne

Efter disse bemærkninger om tidsrækkers anvendelse og om det anvendte kildemateriale er tiden inde til en beskrivelse af afstemningerne i den betragtede periode. Jeg har i første række interesseret mig for at besvare følgende spørgsmål: I hvilket omfang er de repræsenterede partier enige om regeringens lovforslag ved lovgivningsprocessens afslutning? Dette spørgsmål kan præciseres på flere forskellige måder, – jeg har foretrukket at formulere det i tre underspørgsmål:

1. Hvor stor en andel af samtlige vedtagelser var énstemmige således at forstå, at alle repræsenterede partier stemte *for* forslaget? ²²

2. Hvor stor en andel af afstemningerne var karakteriseret derved,

21. Se f. eks. behandlingen af Forslag til *Lov om Optagelse af Statslån i Den Internationale Bank for Genopbygning og økonomisk Udvikling*, Rigsdagsårbog 1946–47 pp. 206 ff; af Forslag til *Lov om Tilvejebringelse af Midler til beskæftigelsesfremmende Foranstaltninger*, *ibid.* pp. 110 ff., af Forslag til *Lov om Udskrivning af Indkomst- og Formueskatten til Staten for Skatteåret 1947–48*, *ibid.* pp. 120 ff.

22. Termen »énstemmighed« bruges i denne afhandling anderledes end i Folketingets sproglige praksis, hvor énstemmighed siges at foreligge, når ingen partier stemmer imod forslaget. I den officielle sprogbrug ville antallet af énstemmige vedtagelser være betydeligt større.

at de fire »gamle« partier var enige om forslaget, mens ét eller begge de til enhver tid eksisterende øvrige partier tog afstand fra forslaget, – den situation man i politisk sprogbrug som regel benævner »bred enighed«.

3. Hvor stor en andel af afstemningerne var karakteriseret ved manglende enighed mellem de fire »gamle« partier? ²³

Denne grove tredeling af afstemningerne udtømmer, således som kategorierne er defineret, de forskellige mulige kombinationer, uden at der kommer til at foreligge overlappning mellem de tre typer. I anden forbindelse ville muligvis andre kombinationer være mere relevante at få belyst, – på dette sted, hvor sigtet er rent deskriptivt, forekommer de her udvalgte typer at være de mest relevante.

I perioden 1945–66 har de 2727 afstemninger fordelt sig således:

I. »Énstemmighed«	59 %
II. »Bred enighed«	26 %
III. »Ikke enighed«	15 %

Det er nærliggende at spørge, i hvilket omfang der i perioden forekommer afvigelser fra denne fordeling. Er det muligt at konstatere variationer i andelen af énstemmige vedtagelser, vedtagelser med »bred enighed« og de øvrige vedtagelser? Og specielt er det af interesse at undersøge, om det er muligt at konstatere en sammenhæng mellem bevægelser i disse variabler og andre faktorer, primært de skiftende parlamentariske konstellationer i efterkrigstiden?

For at få et grundlag for besvarelsen af disse spørgsmål har jeg i *fig. 1* opstillet nogle tidsrækker, der fastholder fordelingen af samtlige afstemninger i de enkelte folketingsår på de tre nævnte kategorier ²⁴. Endvidere er i diagrammet fastholdt de procentuelle fordelinger i de enkelte regeringsperioder.

Man ser, at der i perioden er sket betydelige forskydninger mellem kategorierne. Befrielsessommerens samlingsregering gennemførte, hvad

23. Denne kategori defineres således:

$$\frac{N \div (I \text{ abs} + II \text{ abs}) \times 100}{N} \quad \text{hvor } N \text{ er antallet af vedtagne forslag.}$$

N er antallet af vedtagne forslag.

24. Ved beregningen er der set bort fra de grønlandske repræsentanter, fra Slesvigsk Parti, fra medlemmer, der stod uden for partierne, samt fra partidannelserne Liberalt Centrum (1964–66) og Socialistisk Folkeparti i tidsrummet 1958–60. Endvidere er Folketingets kortvarige samlinger i perioden slået sammen med andre samlinger for derigennem at skabe et klarere overblik (1957/58 = 1956/57, II + 1957/58 og 1959/60 = 1959/60 + 1960/61, I). Samme forenkling er anvendt overalt i afhandlingen.

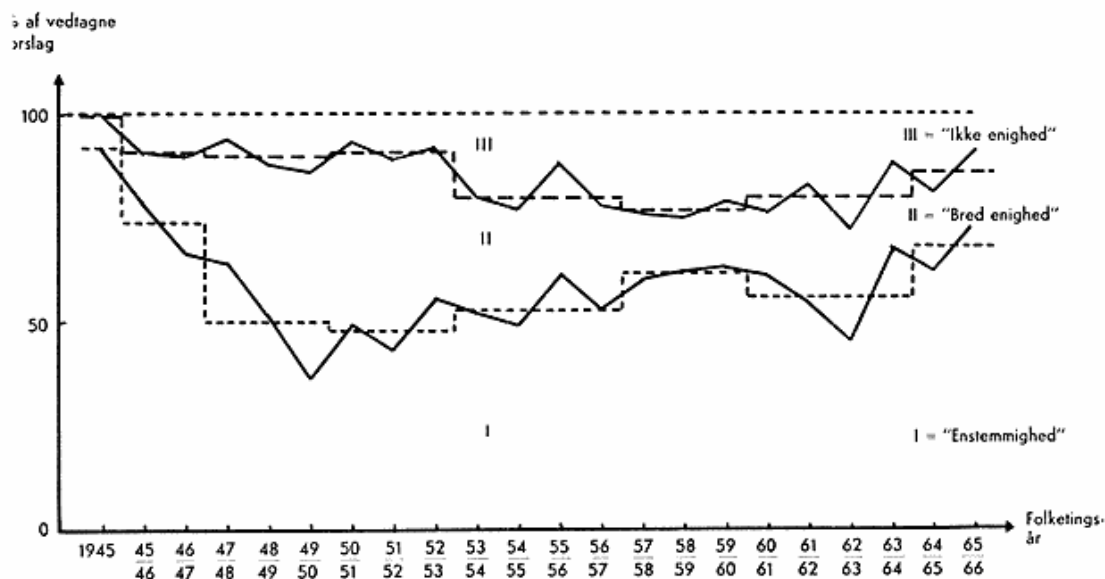


Fig. 1.

Afstemningerne i de enkelte folketingsår fordelt m. h. t. graden af enighed om regeringens lovforslag. Relativ fordeling.

(De punkterede stabeldiagrammer angiver gennemsnit for de enkelte regeringsperioder).

der ikke kan forundre nogen, hovedparten af sine forslag med tilslutning fra alle partier i Folketinget. De følgende år, indtil begyndelsen af 1950'erne, var karakteriseret af en meget høj frekvens af »bred enighed«: ca. 90 % af de vedtagne forslag blev, år for år, vedtaget med tilslutning fra i hvert fald de fire »gamle« partier. Samtidig tog imidlertid de små oppositionspartier, Danmarks Retsforbund og Danmarks kommunistiske Parti, i flere og flere tilfælde afstand fra regeringens lovforslag, således at man i 1949/50 opnåede en kulmination af de små partiers afstemningsmæssige afstandtagen, idet kun 47 % af de vedtagne lovforslag i dette folketingsår fandt støtte hos alle partier.

1953 fremtræder i dette diagram som et skelsættende år i dansk efterkrigstidspolitik. Den socialdemokratiske mindretalsregering under Hans Hedtofts ledelse havde ikke ved sin tiltræden fået noget bestemt tilsagn om støtte, men måtte manøvrere sig frem fra sag til sag. Den mødte en skærpet modstand fra Venstre og Det konservative Folkeparti, hvilket kommer klart frem ved betragtning af diagrammet: det relative antal lovforslag, vedtaget uden enighed mellem de fire »gamle« partier, fordobledes i denne periode, og som man ligeledes ser, var der tale om en varig ændring i afstemningsmønstrene. Bemærkelsesværdigt er det, at de

mindre oppositionspartier i en vis – omend beskednen – grad indtog en mere positiv holdning til regeringens lovforslag i perioden.

Man bemærker, at der i tiden efter 1960 har været en udpræget tendens til parallelt forløb af de to kurver. Der synes at eksistere en vis ligefrem korrelation mellem de »gamle« partiers og de øvrige partiers stemmeafgivning. En forklaring kræver nærmere analyse af afstemningerne, men det er dog rimeligt at tolke sammenfaldet som udtryk for tilstedeværelsen af en baggrundsvariabel, in casu nogle særlige træk ved de forslag, der er blevet fremsat i perioden. Den ensartede reaktion fra de to typer af partier skulle således forklares ved det, jeg nedenfor i *afsnit 7* vil benævne regeringens lovgivningsstrategi. Om andet og mere end en upræcis hypotese er der dog ikke tale.

De tidsrækker, der indtil nu er opstillet, er meget enkle; de rækker ikke videre end til en simpel registrering, opsummering og procentberegning af de foreliggende data. Heraf følger også, at de ikke tillader andet og mere end ovenstående kortfattede kommentarer til den politiske udvikling. Ønsker man et nuanceret billede, må man gribe til mere komplicerede metoder, der tager hensyn til nogle af de faktorer, som den simple opstilling ser bort fra.

For det første gælder det, at de oven for opstillede tidsrækker kun registrerer udviklingen i tre variabler, »énstemmighed«, »bred enighed« og »ikke enighed«. De giver således ikke noget billede af det enkelte partis holdning ved afstemningerne.

For det andet registrerer de kun, om de betragtede konstellationer af partier stemte *for*, eller om de ikke støttede forslagene. Der er således ikke taget hensyn til, at der ved Folketingets afstemninger foreligger tre adfærdsmuligheder, »ja«, »nej« og »stemmer ikke«, tre muligheder, der udtrykker forskellig holdning til forslagene.

For det tredje indgår alle vedtagne regeringsforslag med lige stor vægt ved opstillingen af tidsrækkerne. Det kunne synes en relevant indvending at rette mod metoden, at den ikke tager hensyn til lovforslagenes »vigtighed«, men at afstemningen om finansloven registreres med samme vægt som f. eks. afstemningerne om en lov om indfødsrets meddelelse.

I det følgende vil jeg dels korrigere for de to første mangler og dels drøfte den sidste indvending.

5. De enkelte partiers holdning til regeringens lovforslag

En oversigt over samtlige 2727 afstemninger, der tager hensyn, dels til hvert enkelt partis stillingtagen og dels til de tre muligheder for stemme-

afgivning, der foreligger, kan kun opnås gennem anvendelsen af en registreringsmåde, der koncentrerer sig om visse aspekter ved afstemningerne og ser bort fra andre. Adskillige muligheder står åbne; hvad jeg i det følgende vil opridse er et *index*, der tillader den ønskede kondensering af datamassen og dermed muliggør en longitudinal beskrivelse. Det må betones, at det foreslåede *distanceringsindex* kunne opstilles på anden måde; den valgte form er begrundet i en hensigtsmæssighedsbetragtning: den forbinder en simpel beregningsmåde med et forholdsvis omfattende anvendelsesområde.

Det her anvendte *distanceringsindex* tilstræber primært en registrering af, i hvilket omfang de forskellige i Folketinget repræsenterede partier har stemt anderledes end regeringspartiet (regeringspartierne). Index'et bygger på en parvis sammenligning af partiernes stemmeafgivning med henblik på at iagttage forskelle i de betragtede to partiers adfærd. Fremgangsmåden har været den, at der for en given periode (normalt et folketingsår) er foretaget en sammenligning af to partiers stemmeafgivning ved behandlingen af hvert eneste lovforslag. Hver gang de to partier har stemt ens, er dette blevet markeret med *0 point*; hver gang det ene parti har stemt *for* et forslag, mens det andet har stemt *imod*, er dette blevet markeret med *1 point*; og hver gang det ene parti har *undladt at stemme*, mens det andet har stemt enten *for* eller *imod*, har pointsværdien udgjort *1/2*. Denne pointsvurdering hviler naturligvis på en forudsætning om, at en *kvalitativ* forskel mellem de tre former for stemmeafgivning lader sig udtrykke *kvantitativt*, og at netop den her anvendte pointsskala (0-1/2-1), skønt arbitrært valgt, giver et realistisk udtryk for forskellene i partiernes holdning til et givet forslag. Ved at addere pointsværdierne fra samtlige sammenlignede afstemninger i det betragtede folketingsår, får man en *absolut pointssum*, og ved at sætte denne i relation til det samlede antal afstemninger, får man en talstørrelse, der, kombineret med lignende tal fra andre år, giver mulighed for en longitudinal sammenligning af de to partiers »distance« fra hinanden, dvs. *graden af tendens til forskelligartet stemmeafgivning*. Index'et antager værdien 0, når partierne stemte fuldstændig ensartet i perioden, og værdien 100, når de ved hver eneste afstemning indtog diametralt modsat holdning til forslagene (dvs. når det ene parti stemte *for*, og det andet *imod*)²⁵. Det er allerede af

25. Distanceringsindex'ets matematiske udformning og egenskaber er følgende: Lad X_{ab} repræsentere antallet af afstemninger, hvor partierne a og b stemte ens, Y_{ab} antallet af afstemninger, hvor det ene af partierne undlod at stemme, mens det andet enten stemte *for* eller *imod*, og Z_{ab} antallet af afstemninger, hvor det ene parti stemte *for* og det andet *imod*. Hvis det samlede antal vedtagne regeringsforslag i en given periode udgør N, vil flg. relation gælde:

$$X_{ab} + Y_{ab} + Z_{ab} = N.$$

Bilag 1

Distanceringsindex 1945-66.

Partier	1945	45/46	46/47	47/48	48/49	49/50	50/51	51/52	52/53	53/54
A-B	0	5,7	5,9	3,4	2,4	4,5	5,2	7,8	5,7	4,2
A-C	0	4,9	5,2	1,4	3,1	4,1	0,4	0	0,6	8,7
A-D	0	4,3	4,8	1,7	5,1	5,2	0,4	0	0,6	9,7
A-E	8,4	8,3	13,3	25,8	23,6	33,1	28,8	36,8	24,7	26,0
A-F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A-K	0	5,4	10,0	12,7	20,5	23,8	32,8	30,6	23,0	25,2
A-U	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B-C	0	2,0	0,7	4,8	5,5	8,6	5,6	7,8	5,2	11,5
B-D	0	1,4	1,1	5,2	7,5	9,0	5,6	7,8	5,2	13,9
B-E	8,4	7,4	14,1	23,1	22,8	31,3	23,6	31,4	21,3	22,6
B-F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B-K	0	10,6	15,9	12,1	18,9	20,7	27,6	22,9	17,2	21,2
B-U	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C-D	0	0,6	0,4	0,3	4,3	3,8	0	0	0	2,4
C-E	8,4	7,7	14,1	25,8	26,0	31,7	28,4	36,8	25,3	27,1
C-F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C-K	0	9,7	15,2	14,1	22,8	27,2	33,2	30,6	22,4	25,0
C-U	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
D-E	8,4	7,1	13,7	26,2	27,2	31,0	28,4	36,8	25,3	27,4
D-F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
D-K	0	9,1	14,8	14,5	24,0	28,2	33,2	30,6	22,4	26,0
D-U	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
E-K	8,4	10,0	18,1	18,6	26,0	29,3	24,0	27,9	25,9	22,2
F-U	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ovenstående klart, at dette index tillader måling af distancen, ikke alene mellem et regeringsparti og et oppositionsparti, men mellem to vilkårligt valgte partier. En sådan parvis sammenligning af de partier, der har været repræsenteret i det danske Folketing i tiden efter 2. verdenskrig, kan findes i *bilag I* ²⁶.

Når der således for hver eneste partikombination i hvert folketingsår siden 1945 er beregnet en indexværdi, lader disse værdier sig indtegne i diagrammer, der tillader et lettere overblik over den longitudinale udvikling. *Fig. 2* gengiver et udsnit af de målte distancer, nemlig distancerne mellem Socialdemokratiet og hvert af de øvrige partier. Som følge

Distanceringsindex'et defineres da således:

$$DI_{ab} = \frac{(0 \times X_{ab} + 1/2 \times Y_{ab} + 1 \times Z_{ab}) \times 100}{N}$$

og det vil gælde, at

$$0 \leq DI_{ab} \leq 100$$

idet $DI_{ab} = 0$ for $X_{ab} = N$, og $DI_{ab} = 100$ for $Z_{ab} = N$.

26. Jvf. dog note 24.

Alle partikombinationer.

54/55	55/56	56/57	57/58	58/59	59/60	60/61	61/62	62/63	63/64	64/65	65/66
2,4	2,2	1,3	0,7	0	0	0	0	0	0	0,8	0
16,5	8,6	16,2	18,7	17,9	11,4	14,4	12,8	20,6	7,0	11,3	7,5
15,5	7,5	11,7	15,5	14,6	14,3	16,5	8,3	19,0	7,4	9,8	0,4
27,6	22,0	22,1	1,1	0,4	0	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	7,7	15,0	21,4	9,3	17,3	10,2
22,8	18,3	15,6	19,8	19,1	15,4	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	30,9	27,4	32,9	17,4	22,9	14,2
18,9	10,8	17,5	19,4	17,9	11,4	14,4	12,8	20,6	7,0	12,0	7,5
17,9	7,5	13,0	14,5	14,6	14,3	16,5	8,3	19,0	7,4	10,5	0,4
27,2	19,9	20,8	1,8	0,4	0	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	7,7	15,0	21,4	9,3	16,5	10,2
21,3	16,1	14,3	19,1	19,1	15,4	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	30,9	27,4	32,9	17,4	22,9	14,2
1,9	3,2	7,1	5,4	3,3	4,3	5,2	6,0	4,8	1,9	3,8	7,1
23,8	16,7	21,4	19,1	17,5	11,4	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	19,1	24,0	29,3	10,0	21,0	12,2
23,8	23,7	29,2	26,2	20,7	24,6	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	16,5	16,9	15,5	12,0	12,4	6,7
25,7	17,7	28,6	15,8	14,2	14,3	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	22,1	19,5	29,3	10,5	20,3	10,6
23,8	20,4	27,3	21,6	17,5	22,5	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	16,5	21,4	15,5	13,2	13,1	13,8
24,3	23,1	19,5	19,4	19,5	15,4	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	27,3	31,2	36,9	19,0	24,4	15,0

af, at Socialdemokratiet har været regeringsdannende i største delen af perioden, og endvidere, at distancen mellem Socialdemokratiet og regeringspartierne i årene 1950-53 var minimal, kan man samtidig betragte diagrammet som en grafisk fremstilling af distancen mellem regeringspartier og oppositionspartier, i hvert fald i årene 1947-66.

En betragtning af *fig. 2* bekræfter og præciserer de kommentarer, der blev knyttet til *fig. 1*. For det første fremgår det klart, at »afstanden« mellem Socialdemokratiet og de øvrige partier gennem hele perioden har været relativt lille, når man sammenholder den faktiske »afstand« med den principielt mulige. Dernæst præciseres den tidligere iagttagne forskel på de »gamle« oppositionspartiets og de to »nye« oppositionspartiets stillingtagen, men her får man ikke alene et talmæssigt udtryk for denne stillingtagen, men også et billede af ligheder og forskelle mellem de pågældende partier: man bemærker således, hvorledes der gør sig en klar tendens gældende til ensartethed i V's og KF's holdning, - og samme ensartethed kan konstateres for så vidt angår DR's og DKP's holdning i perioden 1945-57 og SF's og U's holdning efter 1960.

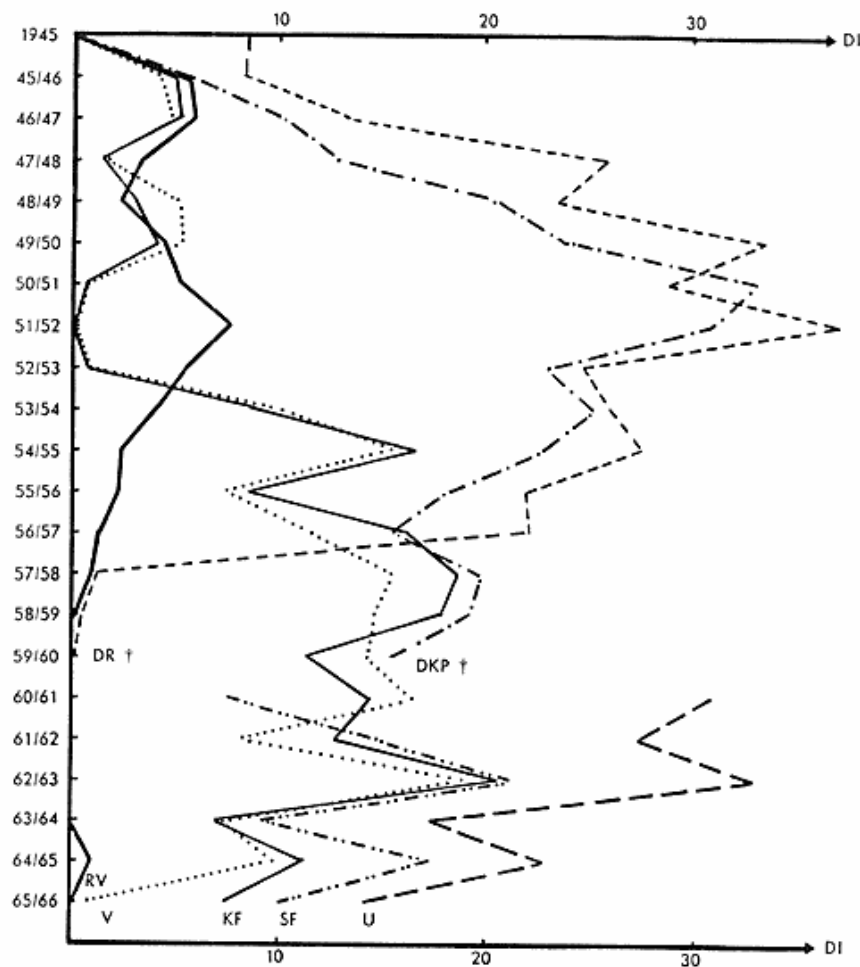


Fig. 2.

Distanceringsindex: Socialdemokratiets stemmeafgivning sammenlignet med de øvrige partiers. 1945-65.

Påstanden om 1953 som et skelsættende år i dansk efterkrigs politik dokumenteres også her, når man betragter den markante ændring i Vs og KF's holdning til regeringens forslag. Hvad der dog forekommer af størst interesse ved en betragtning af diagrammet er den udprægede enighed, der forelå mellem disse to partier som regeringspartier og SD som det største oppositionsparti i årene forud for 1953. SD stemte bortset fra to tilfælde i tre år *for alle* regeringen Eriksen-Kraft's lovforslag ²⁷

27. Ved vedtagelsen af *Lov om forbrugerpriser på rugbrød og mælk* i folketingsåret 1952/53 afholdt SD sig fra at stemme for regeringens forslag, efter at et af SD stillet ændringsforslag var blevet forkastet, jvf. hertil Rigsdagsårbogen 1952/53, pp. 223-28.

og udviste hermed en adfærd, der afviger stærkt fra alle tilvante forestillinger om oppositionens rolle i dansk parlamentarisme²⁸. Diagrammet tydeliggør, hvorledes afstemningsmønsteret i tiden efter 1960 har været præget af en forbavsende parallellitet i de forskellige partiers holdning. Først i det seneste folketingsår forekommer der et brud på dette parallelle forløb, derved at Venstre, – man tør hævde som led i en bevidst politik – har vist større tendens til enighed med Socialdemokratiet ved afstemningerne end på noget andet tidspunkt siden 1953.

6. *Vigtige kontra betydningsløse afstemninger*

I de her opstillede tidsrækker indgår alle afstemninger med lige stor vægt. Afstemningerne om finansloven, om skattelovene og om andre store lovkomplekser vejer ikke tungere i beregningerne end f. eks. afstemninger om love om indfødsrets meddelelse eller om en »lov om ændring af lov om bekæmpelse af flyvehavre«. Alle afstemninger betragtes som lige »vigtige«, – eller formuleret mere præcist, der abstraheres fra »vigtigheds«-aspektet.

Man kunne på denne baggrund spørge, om ikke en sådan unkladelse af at forsyne afstemningerne med vægte bevirker, at tidsrækkerne giver et skævt billede af den beskrevne politiske udvikling.

Svaret må være et nej i det konkret foreliggende tilfælde. Når formålet med opstillingen af tidsrækker er en beskrivelse af, *i hvilket omfang* partiernes holdninger ved afstemningerne var sammenfaldende eller stod i modsætning til hinanden, så er en vejning ikke på sin plads.

P. d. a. s. er det også klart, at man i forbindelse med andre problemstillinger vil kunne finde det hensigtsmæssigt eller ligefrem nødvendigt at lade afstemningerne indgå i beregningerne med forskellig vægt eller at udelade en større eller mindre del. Såfremt man vil bruge holdningerne ved de her betragtede afstemninger som indikatorer for f. eks. det danske

Ved vedtagelsen af *Lov om ændring i lov om offentlig forsorg (vedrørende den offentlige skolebespisning)* i folketingsåret 1950/51 blev det af ministeren fremsatte forslag på initiativ af *RV* og med støtte fra *SD* og *DKP* ændret i et sådant omfang, at regeringspartiernes medlemmer afholdt sig fra at stemme, hvorefter forslaget gennemførtes af partierne *SD*, *RV* og *DKP* imod *DR*'s stemmer. Om denne i efterkrigstiden enestående situation, se nærmere Rigsdagsårbogen 1950/51, pp. 322-27.

28. Sammenlign f. eks. disse afstemningsmønstre med omtalen af det Radikale Venstre som det parti, »der garanterede ministeriet et flertal indtil forfatningsspørgsmålet var løst«. (*Frantz Wendt*, op. cit. p. 386). Jvf. også følgende bemærkning: »Som mindretalsregering måtte Erik Eriksens ministerium bygge på radikal støtte – eller i det mindste neutralitet – i afgørende afstemninger«. (*H. Westergaard Andersen*, op. cit., p. 151).

politiske systems »grad af enighed«, så fremkommer en afvejning på sin plads, ikke mindst, såfremt man ønsker at benytte disse data i komparativt øjemed, ved sammenligninger mellem to eller flere politiske systemer.

Denne konstatering kan retfærdiggøre en digression om »vægt-problemet«, så meget mere som der her foreligger et problem, der er fælles for historikere og politologer.

Når en historiker foretager en beskrivelse af en politisk udvikling, som den vi her beskæftiger os med, så foretager han en udvælgelse. Han vil fremdrage visse lovbehandlinger som særligt væsentlige for beskrivelsen, mens andre kun lige nævnes. Størsteparten af de aktiviteter, der udgør Folketingets lovgivningsvirksomhed, omtales slet ikke. »Kun et udsnit af de fakta, som latent er til stede i kildematerialet, findes værdige til at kaldes historiske. Det er historikeren, der tillægger dem denne kvalitet ved at uddrage dem af kildestoffet og føje dem ind i sin fremstilling«²⁹.

Denne udvælgelse er der intet suspekt i, – at den foregår, og at den bestemmes af en lang række faktorer, erkendes og accepteres af vel sagtens alle historikere.

Den historiker, der vil beskrive dansk efterkrigstidspolitik og undersøge relationerne mellem de politiske partier i Folketinget, udvælger altså en del af den store datamasse, fordi den angår fænomener, der er »vigtige«. Hermed rejses det væsentlige spørgsmål: hvad er så »vigtigt«, at det fortjener en beskrivelse? – og vi befinder os midt i den problemstilling, der blev nævnt oven for.

Jeg skal ikke forsøge at granske de historikers hjerte og nyrer, som har givet ansatser til en beskrivelse af periodens politiske udvikling, men det er vel ikke helt forkert at hævde, at to kriterier anvendes ved udvælgelsen, supplerende hinanden eller konkurrerende med hinanden. For det første vil historikeren tendere imod at betragte som »vigtige« de begivenheder, der af samtiden blev anset for at være væsentlige, de begivenheder, som viedes stor omtale i massemedierne, eller som politikerne selv fremhævede som vendepunkter i den politiske udvikling. Han vil have lettest ved at få øje på de partiskillende begivenheder, der jo traditionelt vies størst omtale i dagspressen. For det andet vil historikeren fremdrage de begivenheder, der måske ikke i det givne øjeblik blev bemærket, men som viste sig at have fået følger, at have sat en udvikling i gang, som senere blev betragtet som »vigtig«.

Det væsentlige i forbindelse med disse kriterier for, hvad der er »vigtigt«, og hvad der ikke er »vigtigt« i den politiske udvikling, er at ud-

29. H. P. Clausen, op. cit. p. 109.

vælgelsen er subjektiv, og at kriterierne sjældent vil blive draget eksplicit frem og drøftet. Heri er intet anstødeligt, – fagets normer stiller ikke krav om metodologiske bekendelser i forbindelse med denne udvælgelse.

Noget anderledes forholder det sig for så vidt angår politologens sondringer mellem væsentlige og uvæsentlige, signifikante og trivielle politiske fænomener. Med den stadig stærkere orientering i retning af anvendelsen af kvantitative metoder i politisk videnskab er det ikke for meget sagt, at drøftelsen af dette problem må blive helt centralt. Men er problemet det samme, som det historikeren står over for, så er holdningen til dets løsning en anden. Man stræber efter anvendelsen af kvantitative metoder, bl. a. fordi disse er reproducerbare. Med Stuart A. Rice's ord:

»... the quantitative expression of social fact is to be preferred for scientific purposes whenever it can be used. It reduces individual bias to a minimum, permits verification by other investigators, reduces and at the same time makes evident the margin of error, and replaces the less exact meanings of descriptive words with the precision of mathematical notation«³⁰.

De fordele, man søger at opnå gennem anvendelsen af kvantitative metoder, elimineres imidlertid i samme omfang som man stadig er tvunget til at operere med ikke-kvantificerede elementer i forbindelse med anvendelsen af den kvantitative metode. I det omfang dette er tilfældet, bliver opnåelsen af de af f. eks. Rice opstillede mål begrænset af den subjektive faktor³¹.

De parlamentsforskere, der har analyseret afstemninger i lovgivningsorganerne, har også måttet tage stilling til problemer af denne art. I og med at analysemetoderne er blevet forfinede, især gennem anvendelsen af forskellige skaleringsteknikker, er behovet for en metode til sondring mellem uvæsentlige og væsentlige afstemninger blevet mere og mere presserende. »Until some means is found to distinguish objectively between trivial and non-trivial roll calls, all studies of legislative voting behavior are bound to be suspect«³². Man finder det ikke længere hensigtsmæssigt som i afstemningsanalysens barndom at lade sig nøje med analyser af de relativt få afstemninger, i hvilke uenigheden mellem partier eller mel-

30. *Stuart A. Rice*, op. cit. p. 3–4.

31. Drøftelsen af den såkaldte »interviewer-effekt« i forbindelse med opinionsundersøgelser er et af de mest illustrative eksempler på denne problemstilling, se f. eks. *Georg Karlsson*, op. cit., pp. 156–60.

32. *William H. Riker*, *A Method for Determining the Significance of Roll Calls in Voting Bodies*, (i *J. C. Wahlke & Heinz Eulau*, eds, *Legislative Behavior. A Reader in Theory and Research*, (Illinois, 1959)), p. 378.

lem individuelle lovgivere er fremtrædende³³. Nøjes man med at betragte dem, resulterer analysen i et forvrænget billede af afstemningsmønstrene, et billede præget af overdramatisering af relationerne i parlamentet. P. d. a. s. er man utryk ved at gå til den anden yderlighed og interessere sig lige meget for alle afstemninger.

Der er to slags vanskeligheder, der skal overvindes. For det første den, der udspringer af forskerskønnets »private« karakter: to politologer vil sjældent på et givet tidspunkt af en given mængde afstemninger udvælge de samme afstemninger som værende »vigtige«. For det andet den, der består i, at én og samme forskers skøn vil forandres, således at han på forskellige tidspunkter af samme mængde afstemninger vil fremdrage forskellige som værende »vigtige«. Opstillet på denne måde bliver vanskelighederne af samme art som dem, historikeren står overfor: den første giver anledning til uenighed om bedømmelsen af snart sagt alle former for historisk forskning, – den anden er med til at bestemme baggrunden for den stadige revision af historieforskningens resultater.

Problemet er da for parlamentsforskningen blevet at finde ét eller flere almindeligt accepterede og tidsmæssigt neutrale kriterier, der tillader forskeren, uden udøvelse af skøn i den konkrete forskningsproces, at fremdrage nogle afstemninger som værende »vigtige«, »signifikante«, mens andre lades ude af betragtning eller indgår med mindre vægt, fordi de er »trivielle«.

Man har nærmet sig til en løsning ved at fastslå, at rangordningen af afstemningerne under alle omstændigheder må foretages af *nogen*, og at det er rimeligst at lægge den rangordning til grund, som *lovgiverne* selv giver udtryk for. Da det sjældent vil være muligt at få disse til explicit at foretage den fornødne rangordning, må man prøve at danne sig et *indirekte* indtryk ved at hæfte sig ved nogle iagttagelige fænomener i forbindelse med afstemningerne. F. eks. ved som William H. Riker at beregne en »coefficient of significance«, der rangordner en given mængde afstemninger på grundlag af en sammenvejning af to kriterier, nemlig antallet af deltagere og den talmæssige relation mellem flertal og mindretal i afstemningen³⁴.

33. Således *A. L. Lowell*, op. cit.

34. *William H. Riker*, op. cit., pp. 377–84. »Vægt-problemet« drøftes endvidere af følgende: *Julius Turner*, *Party and Constituency: Pressures on Congress* (Baltimore, 1951), pp. 20–21; *C. D. Farris*, *A Method for Determining Ideological Groupings in the Congress*, *Journal of Politics*, vol. 20, (1958) pp. 320 ff.; *Duncan MacRae, Jr.* *Dimensions of Congressional Voting*, (Berkeley, 1958), pp. 301 ff.; *Andrew Hacker*, *Mathematics and Political Science*, (i *J. C. Charlesworth*, ed, *Mathematics and the Social Science*, (Philadelphia, 1963)) pp. 63 ff. Jvf. også *K. C. Wheare*, *Legislatures*, (London, 1963), pp. 162–63.

En videregående analyse af afstemningerne i det danske Folketing sigtende mod opstilling og afprøvning af hypoteser om lovgivningsprocesser, kan ikke negligere dette problem. Allerede den iagttagelse, at der er stor forskel på fordelingen af de forskellige afstemningstyper på forskellige ministre, peger på, at en opdeling af materialet er nødvendig³⁵. Men, som allerede nævnt, er det her drøftede problem, skønt relevant for næsten alle andre former for analyse af afstemningsresultater, ikke væsentligt i forbindelse med denne beskrivelse af udviklingen, i og med at sigtet blot er at få fastslået, i hvor mange af de mulige tilfælde der forelå uenighed mellem partierne.

7. Fra uenighed til enighed?

Hver gang et problem underkastes en analyse, der bygger på kvantitative betragtningsmåder, rejser sig spørgsmålet om metodens validitet. Man må overveje, hvilke slutninger, der lader sig drage på grundlag af analysen. Sagt konkret og med andre ord: Sætter man sig for at undersøge relationerne mellem Folketingets partier, og baserer man sin drøftelse på en tidsrækkefremstilling af ét bestemt sæt data, in casu afstemningsresultaterne, så tvinges man til at drøfte resultaternes rækkevidde, dvs. i hvilket omfang man faktisk tør drage slutninger om relationerne mellem partierne under lovgivningsprocessen på det givne grundlag.

Selv om sigtet med denne afhandling er beskrivende, og selv om der er blevet argumenteret for, at det er berettiget at beskæftige sig med afstemningsresultaterne for deres »egen skyld«, så indbyder de foreløbige resultater dog til en videregående drøftelse, hvor man betragter de fundne fordelinger af afstemningerne som produkter af den forudgående lovgivningsproces.

De spørgsmål, man primært vil være interesseret i at få besvaret i forbindelse med de opstillede tidsrækker, er følgende:

1. I hvilket omfang er den høje grad af enighed ved den afsluttende afstemning udtryk for en forudgående enighed på lovgivningsprocessens tidligere stadier?

2. I hvilket omfang er den et resultat af de forhandlinger, der foregår mellem folketingsgrupperne indbyrdes og mellem disse og regeringens repræsentanter på forskellige stadier i lovforslagenes behandling i Folketinget?

35. F. eks. kan man konstatere, at ca. 74 % af justitsministerens forslag i perioden 1945-66 vedtoges énstemmigt, men kun 42 % af finansministerens forslag fik tilslutning fra alle partier (gennemsnit 59 %).

Det er ikke muligt at give fyldestgørende svar på spørgsmålene uden detaljerede analyser af et stort antal lovforslags behandling. Når jeg alligevel vil knytte nogle enkelte kommentarer til disse problemstillinger, er det først og fremmest for at skabe et grundlag for bedømmelsen af de resultater, der er fremlagt ovenfor.

Hvis man definerer *ukontroversielle* og *kontroversielle* forslag som lovforslag, hvorom der herskede henholdsvis fuldstændig enighed eller en større eller mindre grad af uenighed mellem de repræsenterede partier, og såfremt man definerer *bortfaldne* forslag som forslag, der ikke i den betragtede periode nåede frem til endelig afstemning, så kan man betragte den i enhver periode eksisterende fordeling af forslagene ved lovgivningsprocessens afslutning på disse kategorier som resultatet af forskellige determinanter, der virker under processen. De vigtigste af disse determinanter skulle fremgå af følgende *tentative* model:

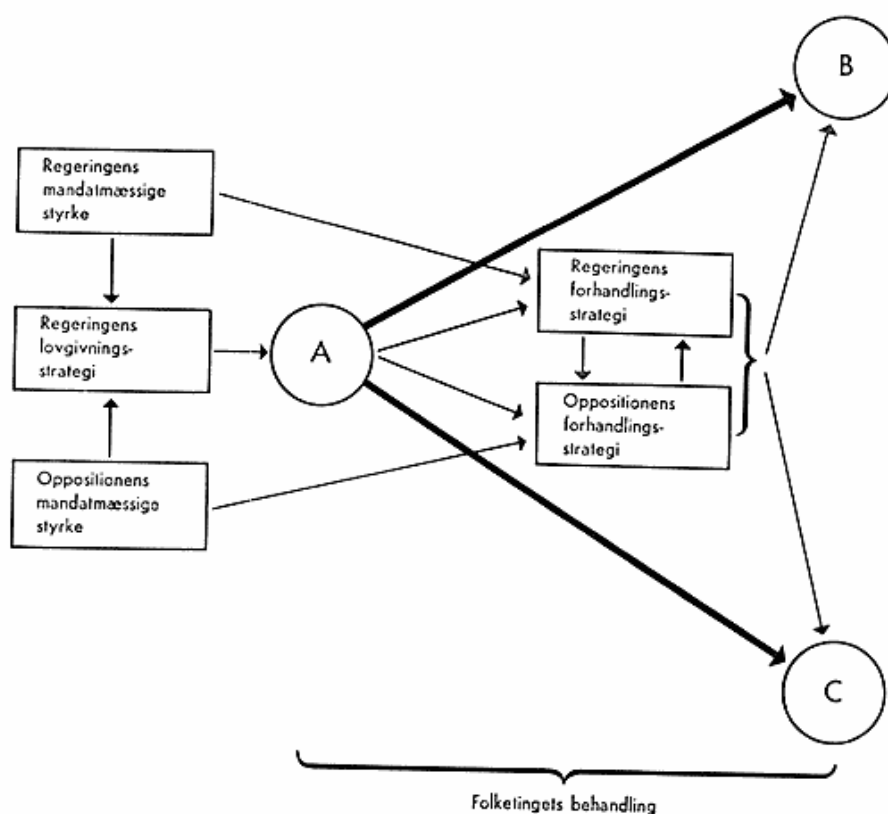


Fig. 3.

Determinanter for de vedtagne lovforslags fordeling på kontroversielle og ukontroversielle samt for bortfaldet.

Denne model, hvor *A* repræsenterer fordelingen af de fremsatte forslag på henholdsvis kontroversielle og ukontroversielle, *B* de vedtagne forslags fordeling, og *C* angiver antallet af *bortfaldne* forslag, er at betragte som en samling hypoteser om kausale sammenhænge mellem en række variable størrelser. Hver af de tegnede pile repræsenterer en påstand af typen »en ændring i *X* vil, alt andet lige, medføre en ændring i *Y*«. Ændringernes omfang og retning er ikke præciseret, modellen udtrykker med andre ord blot, at fordelingen af de vedtagne forslag på de to kategorier samt bortfaldets størrelse må antages at være bestemt af de angivne determinanter; den endelige fordeling af de behandlede forslag (*B* og *C*) opfattes som afhængige variable i modellen.

Som modellen fremtræder her, er den *finit*, dvs. indeholder et endeligt antal elementer; muligvis vil dens anvendelse på et empirisk materiale resultere i en *kompletering* med et yderligere antal determinanter³⁶. Endvidere må det bemærkes, at fordi *B* og *C* her betragtes som de afhængige variable, er dermed ikke sagt, at elementerne ikke er interdependente, for det vil de utvivlsomt være³⁷. Da en inddragen af dette aspekt er irrelevant i den her foreliggende sammenhæng og iøvrigt ville komplicere modellen i betydelig grad, har jeg undladt at tage hensyn til elementernes formodede vekselvirkning.

Hvad udtrykker modellen?

Den udtrykker først og fremmest en påstand om, at forholdet mellem regeringens og oppositionens mandatmæssige styrke³⁸ vil være bestemmende for, hvilke lovforslag regeringen beslutter sig til at fremsætte for Folketinget (»Regeringens lovgivningsstrategi«). Regeringen kan i varierende omfang tage hensyn til, hvilke chancer et konkret forslag må skønnes at have for at blive gennemført og for at vinde støtte fra folketingsgrupperne. Den kan principielt tænkes udelukkende at fremsætte forslag, der forventes at være ukontroversielle. I hvilket omfang der bevidst eller ubevidst finder en sådan afvejning sted, siges der intet om, — der udtrykkes kun en påstand om, at regeringens karakter af henholdsvis flertals- eller mindretalsregering vil øve indflydelse på, hvilke forslag,

36. En drøftelse af model-begrebet og en typologisering af modeller findes hos *E. Tranekjær Rasmussen*, *Dynamisk Psykologi og dens Grundlag*, Festskrift udg. af Københavns Universitet 1960, pp. 51-57. Jvf. også *Poul Meyer*, *Politisk Videnskab*, (København, 1962) pp. 40-45.

37. Om de her berørte problemer i forbindelse med kausale forklaringer, se nærmere *Poul Meyer*, op. cit. (1962), kap. 5.

38. Herved forstår jeg henholdsvis regeringspartiets (partiernes) folketingsgruppes (grupperes) antal mandater, og de øvrige folketingsgruppes mandatantal. Disse forhold vil herefter blive omtalt som »den parlamentariske situation i vid forstand«.

der bliver fremsat, og dermed også være bestemmende for, hvorledes disse forslag vil blive modtaget ved 1. behandling.

Dernæst fremgår det, at den parlamentariske situation i vid forstand vil øve indflydelse på henholdsvis regeringens og oppositionens tilbøjelighed til at forhandle om forslagene, til at ændre holdning til dem, og til at fremsætte, støtte og acceptere ændringsforslag («forhandlingsstrategi»). Regeringens og folketingsgruppernes forhandlingsstrategier må antages at være interdependente; vekselvirkningen imellem dem er bestemmende for, dels hvor mange forslag, der i den enkelte periode bliver standset under udvalgsbehandlingen og dermed ikke når frem til vedtagelse, og dels for, hvorledes de vedtagne forslag vil fordele sig på henholdsvis kontroversielle og ukontroversielle.

De her opridsede problemstillinger er stort set uopdyrkede af den politiske videnskab. Først i de seneste år har man søgt at opstille modeller til beskrivelse af partiets adfærd under lovgivningsprocessen, men disse modeller er enten baseret på stærkt forenklede forudsætninger og tilpasset andre former for partisystem end det danske³⁹, eller også er de kun at betragte som ufuldstændige analyseskemaer⁴⁰.

Det er klart, at såfremt man vil videre end til den blotte fremsættelse af plausible hypoteser, da må man give hypoteserne en sådan udformning, at de lader sig empirisk efterprøve. Kun gennem en operationel præcisering af de anvendte begreber bliver man i stand til at kontrollere faktorernes variation, betingelsen for enhver hypoteseafprøvning.

Denne præciserings nærmere indhold går langt ud over, hvad det er muligt at komme ind på i denne afhandling. Hvis man imidlertid lader sig nøje med nogle meget grove begrebsbestemmelser, lader det sig dog gøre allerede nu at give et vist indtryk af et par af faktorernes variation.

Lad os først betragte dimensionen *kontroversiel-ukontroversiel*. Hvis vi her bruger den tidligere anvendte opdeling i tre kategorier, hvor vi kan sige, at énstemmighed karakteriserer de ukontroversielle forslag, manglende enighed blandt de fire »gamle« partier de mest kontroversielle forslag, mens den tredje kategori repræsenterer en mellemform, – så er det klart, at denne inddeling ikke alene lader sig benytte på forslagernes fordeling ved den endelige afstemning, men lige så vel ved tidligere faser

39. Se først og fremmest *Anthony Downs'*, *An Economic Theory of Democracy*, (New York, 1957).

40. Dette gælder således *Björn Molin*, *Tjänstepensionsfrågan*. En studie i svensk partipolitik, (Göteborg, 1965). Se kritikken af Molins model i afhandlinger af *Stig Hadenius*, *Gunnar Sjöblom* og *Erik Moberg* (*Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 68 (1965) pp. 343–64, 365–88; årg. 69 (1966) pp. 125–37).

i lovgivningsprocessen, specielt ved forslagenes 1. behandling, hvor partierne første gang tager stilling til dem.

Hvis der i en given periode fremsættes N lovforslag, vil følgende *definitions ligning*⁴¹ gælde mellem disse to fordelinger:

$$N = a_I + a_{II} + a_{III} = b_I + b_{II} + b_{III} + C$$

hvor a 'erne repræsenterer antallet af lovforslag i de tre kategorier ved 1. behandling, b 'erne antallet i kategorierne ved 3. behandling og C antallet af bortfaldne forslag.

Vi kan her få et groft, men direkte udtryk for bortfaldets betydning ved at beregne, hvor stor en del af de fremsatte forslag, der i hver regeringsperiode nåede frem til endelig vedtagelse (tabel 1).

Tabel 1

Gennemførte regeringslovforslag i % af samtlige regeringsforslag⁴²

(N = samlet antal fremsatte regeringsforslag)

Ar	Regering	%	(N)
1945	V. Buhl	96,9	(98)
1945-47	K. Kristensen	93,4	(332)
1947-50	H. Hedtoft	88,8	(470)
1950-53	E. Eriksen m. fl.	89,6	(381)
1953-57	Hedtoft-Hansen	77,8	(536)
1957-60	H. C. Hansen m. fl.	93,1	(432)
1960-64	Kampmann-Krag m. fl.	94,2	(515)
1964-66	J. O. Krag	78,3	(332)

Der kan for perioden efter 1953 iagttages en klar sammenhæng mellem bortfaldets størrelse og regeringens parlamentariske basis, således at de to perioder med flertalsregeringer var karakteriseret ved, at en relativt betydelig del af de fremsatte forslag blev gennemført. I perioden 1945-53 var »gennemførselsprocenten« groft sagt lige så høj som i årene 1957-64. Denne klare forskel mellem regeringsperioderne før og efter 1953 er endnu et tegn på det tidligere bemærkede skel i dansk efterkrigs politik.

Mens man således kan etablere et anvendeligt mål for bortfaldets størrelse, er det ikke muligt på indeværende tidspunkt at give noget ud-

41. Om definitions ligninger i modeller, se *P. Nørregaard Rasmussen, Om økonomiens metode*, (København, 1966), kap. 1-2.

42. I denne opstilling er der ikke taget hensyn til, at en del af de forslag, der ikke bliver færdigbehandlet i een folketingssamling, bliver genfremsat og vedtaget i den følgende samling. »Gennemførselsprocenterne« ville generelt blive lidt større, såfremt man tog hensyn til dette forhold, men om fordelingen i øvrigt ville ændres er ret tvivlsomt.

tryk for fordelingen af forslagene ved fremsættelsen (a_I , a_{II} og a_{III}). Man kan dog fremsætte den rimelige antagelse, at der generelt gælder følgende relationer, uafhængigt af den parlamentariske situation:

$$\begin{aligned} a_I &\leq b_I \\ a_{II} &\leq b_{II} \\ a_{III} &\leq b_{III} \end{aligned}$$

hvilket også kan udtrykkes således, at der under forslagernes behandling må antages at ske en forøgelse af antallet af ukontroversielle forslag, idet der gennem vekselvirkningen mellem regeringens og oppositionens forhandlingsstrategier skabes større enighed om de fremsatte forslag, først og fremmest derved, at regeringen ved at fremsætte og ved at acceptere ændringsforslag under udvalgsbehandlingen får et større eller mindre antal oppositionspartier til at ændre holdning til forslagene.

For indirekte at belyse denne vekselvirknings betydning vil jeg nu gå over til at betragte dimensionen *ændring–ikke ændring*. Nøjes man her med at dele samtlige vedtagne forslag op på to grupper: lovforslag, der overhovedet ikke ændredes under de tre behandlinger, samt alle andre lovforslag, så kan man sammenkæde denne dimension med den tidligere behandlede. Hvis man foretager denne kombination, får man allerede med de her brugte grove kriterier 24 kategorier⁴³, der hver repræsenterer én type lovgivningsprocesser, spændende fra lovforslag, der modtoges og gennemførtes med tilslutning fra alle repræsenterede partier og uden at gennemgå ændringer, til lovforslag, der mødte modstand fra ét eller flere af de større partier ved fremsættelsen, og som trods ændringer i det oprindeligt fremsatte forslag ikke nåede frem til endelig afstemning.

En analyse, hvis sigte er generalisationer om lovgivningsprocessen, må nødvendigvis arbejde med mange dimensioner og som følge heraf et stort antal logisk mulige typer. På dette trin af undersøgelsen lader det sig kun gøre at belyse problemstillingen med en meget grov klassifikation, der opdeler lovforslagene efter to kriterier, graden af enighed ved den endelige afstemning, samt dikotomien *ændring–ikke ændring*. Derved formindskes antallet af logiske kombinationer til 6, således som det fremgår af *tabel 2*.

Det fremgår af tabellen, at godt halvdelen af samtlige forslag, der vedtoges af Folketinget i perioden 1945–66, overhovedet ikke ændredes under de tre behandlinger. Da yderligere en meget anelig del af de ændrede forslag kun undergik ubetydelige ændringer, ofte af rent redaktionel karakter

43. nemlig $3 \times 2 \times 4$.

Tabel 2

Gennemførte regeringsforslag 1945-66, procentuelt fordelt efter grad af enighed ved vedtagelsen, samt efter om forslagene gennemførtes uændret eller ændret.

(N = 2727).

	Enstem- mighed	Bred enig- hed	Ikke enighed	Ialt
Uændret	34,3	11,2	5,2	50,7
Ændret	24,8	14,6	9,8	49,2
Ialt	59,1	25,8	15,0	100,0

ter, må man konstatere, at den overvejende del af Folketingets lovgivningsarbejde, opgjort i antal behandlede lovforslag, antog karakter af godkendelser af regeringens forslag.

Videre får man et fingerpeg, men også kun et fingerpeg, om, i hvilket omfang énstemmighed eller »bred enighed« blev opnået som følge af gennemførelsen af ændringsforslag.

Det er en almindelig iagttagelse, at regeringerne i efterkrigstiden ofte har udfoldet betydelig aktivitet for at samle bred tilslutning til gennemførelsen af en række lovkomplekser, og prisen for denne tilslutning har været gennemgribende ændringer af de oprindeligt fremsatte forslag⁴⁴. På den anden side kan man dog også konstatere, at et ikke ubetydeligt antal lovforslag er blevet gennemført uændret til trods for, at ét eller flere af de fire »gamle« partier var imod forslagens vedtagelse.

For at indvinde yderligere oplysninger kan man gå videre og analogt med fremgangsmåden i *afsnit 4* spørge, i hvilket omfang der forekommer afvigelser fra den gennemsnitlige fordeling, når man betragter de enkelte regeringsperioder. For at belyse dette spørgsmål har jeg i *fig. 4* vist, hvorledes der under de forskellige regeringer er sket forskydninger i forholdet mellem uændrede og ændrede forslag.

Også her konstaterer man, at gennemsnitstallene i *tabel 2* dækker over betragtelige variationer. For det første viser det sig, at andelen af fuldstændigt uændrede forslag af den samlede mængde vedtagelser var faldende gennem periodens første år frem til 1950-53. Befrielsessommerens, men også delvis de følgende regeringer fik altså ikke alene gennemført størsteparten af deres forslag med tilslutning fra alle eller næsten alle Folketingets partier, men deres forslag blev også kun i mindre omfang underkastet ændringer undervejs gennem Folketinget. Efter at et minimum var nået under regeringen Hans Hedtoft-H. C. Hansen 1953-57, steg andelen af uændrede forslag under de følgende to flertalsregeringer, om-

44. se nærmere *Poul Meyer*, op. cit. (1965) p. 186.

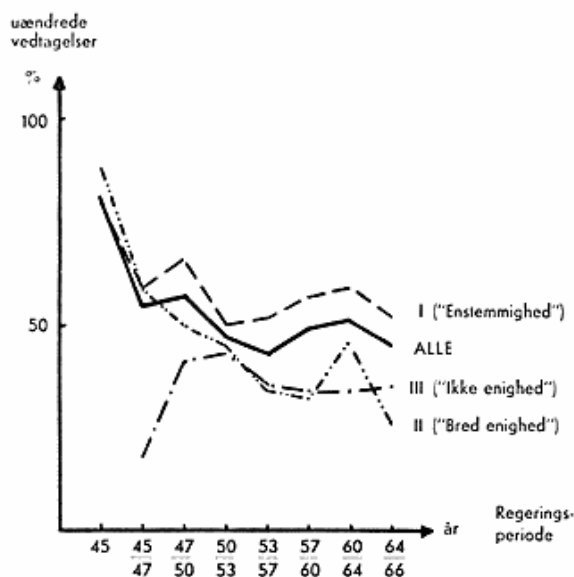


Fig. 4.

Afstemningerne i de enkelte regeringsperioder fordelt m. h. t. graden af enighed om regeringens forslag og tendensen til ændringer. Relativ fordeling.

end stigningen ikke var markant; den blev afbrudt, da der i 1964 dannedes en ny mindretalsregering. Nogle af de i modellen indeholdte hypoteser får således støtte allerede af denne grove opstilling.

Sammenligner man dernæst de tre øvrige kurver med kurverne i *fig. 1*, bliver det muligt yderligere at forstærke indtrykket af et skarpt skel i dansk efterkrigs politik i 1953. Vi så tidligere, at der dette år skete et brat og stærkt fald i antallet af vedtagelser, hvor der ikke var enighed mellem de fire »gamle« partier. Vi kan nu iagttage, at samtidig med denne bevægelse skete der yderligere det, at de forslag, der blev vedtaget med »bred« tilslutning, i betydeligt højere grad end tidligere var blevet ændret under behandlingen i Folketinget, og ligeledes steg andelen af ændrede forslag blandt det voksende antal forslag, der ikke opnåede tilslutning fra alle de fire »gamle« partier.

Det er nærliggende at konkludere, at regeringen Hans Hedtoft-H. C. Hansen må betragtes som efterkrigstidens svageste regering, *fordi* dens lovforslag i mindre grad end tidligere regeringers blev vedtaget med tilslutning fra de store oppositionspartier, *fordi* den i højere grad end både tidligere og senere regeringer måtte acceptere ændringer i sine forslag for at få dem gennemført, *fordi* den i højere grad end alle andre regeringer i efterkrigstiden måtte se sine forslag standset under Folketingets be-

handling, og endelig *fordi* man måske tør tolke den voksende andel énstemmige, uændrede vedtagelser i forholdet til den foregående regering som udtryk for, at regeringens lovgivningsstrategi i højere grad end tidligere blev bestemt af den parlamentariske situation i vid forstand. Nok er den sidste påstand ikke så vel underbygget som de øvrige, men alligevel er det påfaldende, at lige meget hvilket kriterium man lægger til grund, kommer man til det resultat, at den danske regering svækkedes i sin position i forhold til Folketinget i 1953.

8. Sammenfatning og diskussion

I denne afhandling er det blevet påvist, at der ved den afsluttende behandling af regeringens lovforslag har hersket overvejende enighed mellem de i Folketinget repræsenterede partier, ikke mindst mellem de fire »gamle« partier. Denne enighed er et generelt træk for den betragtede periode, omend der forekommer variationer fra år til år og fra regeringsperiode til regeringsperiode. Endvidere er det gennem anvendelsen af andre tidsrækker blevet vist, at der fra regeringsperiode til regeringsperiode er forekommet betragtelige variationer i det relative antal fremsatte forslag, der ikke lod sig gennemføre, ligesom man kan iagttage variationer i de gennemførte forslags fordeling på henholdsvis uændrede og ændrede forslag.

Man må, som det også i et vist omfang er gjort ovenfor, drøfte rækkevidden af disse iagttagelser, og hvilke forklaringskemaer man kan sætte resultaterne ind i. Helt klart er det, at der er behov for videregående studier af den danske lovgivningsproces og placeringen af partierne i denne. Når dette er sagt, kan man imidlertid godt drøfte, i hvilket omfang de allerede foreliggende resultater kan tænkes at få konsekvenser for vor opfattelse af det danske politiske system.

Det spørgsmål, som iagttagelserne giver anledning til at rejse, kan kort formuleres med Stuart A. Rice's ord:

»Are we justified in talking of political *extremes* and *extremists*, of *opposing parties*, when the similarities are found so greatly to outweigh the differences? ⁴⁵«

I den danske sammenhæng kan det formuleres som et spørgsmål om det betimelige i at operere med regerings–oppositions-dikotomien i så høj grad, som det faktisk gøres. Er det rimeligt – mere eller mindre bevidst med engelsk forbillede – at stille regering og opposition skarpt op imod

45. *Stuart A. Rice*, op. cit., p. 119. Fremhævelser af Rice.

hinanden? Er det ikke at lade sig blænde af én bestemt type kildemateriale og i særdeleshed af politikernes forståelige trang til i deres indlæg i den offentlige debat at lægge afstand mellem partierne i Folketinget ved at tale om »hære, der står over for hinanden« o. lign. ⁴⁶?

Disse spørgsmål får særlig relevans, fordi der ved beskrivelsen af forskellige aspekter af det danske politiske system allerede anvendes begreber, der netop modstiller flerheder af partier, opdeler i dikotomier.

Det gælder for det første det af Erik Rasmussen, med udgangspunkt i svenskerne Bruswitz' og Herlitz' iagttagelser, indførte begreb *to-blok-parlamentarisme* ⁴⁷. To-blok-parlamentarismen karakteriseres derved, at én af to blokke (grupper) af partier har rådet over et folketingsflertal. Når det er af særlig interesse at holde denne situation, der må antages at have foreligget i årene 1913–40 og 1957–64, adskilt fra andre parlamentariske situationer, er det netop i kraft af ligheden med den klassiske engelske parlamentarisme med dens to alternerende partier.

Samme betragtninger ligger til grund for det af Poul Meyer foreslåede beskrivende begreb *toblokssystem*, dvs. et partisystem, der er karakteriseret ved, at der kun eksisterer to regeringsmuligheder, repræsenteret ved to blokke af partier ⁴⁸.

Det fremgår klart, at begge de nævnte begrebers definerende kriterier kan henføres til regeringsdannelsesproblematikken, – til de muligheder, der anses at have foreligget for regeringsdannelse. Om begreberne er adækvate til beskrivelse af danske regeringsdannelser eller til sammenligninger i en videre sammenhæng, ligger uden for det relevante i denne forbindelse, – selv om det er fristende lige at nævne, at begge begreberne lider af den mangel, at de ikke præciserer, hvad der skal forstås ved, at en flerhed af partier udgør en »blok«. Her er det væsentligt at fastslå, at begreberne som defineret har et begrænset anvendelsesområde. Bruges de ved beskrivelser af andre aspekter af det danske politiske system, kan resultatet let blive et fordrejet billede af forholdet mellem regering og opposition i Danmark. De to citerede danske forskere anvender dem ikke i andre forbindelser, men når derimod svenskeren Nils Andrén i en populær fremstilling i almindelighed har talt om en »tvåpartigruppering«

46. En del eksempler på denne type udtalelser findes hos *Poul Meyer*, op. cit. (1965) kap. 12. En drøftelse af oppositionsbegrebet og forholdet mellem regering og opposition kan findes i *Robert A. Dahl*, ed. *Political Oppositions in Western Democracies*, (New Haven & London, 1966), se især kap. 11–12.

47. *Erik Rasmussen*, *Parlamentarismens typologi i svensk teori og dansk politik. Nogle hovedpunkter*. (Statens Almindelige Videnskabsfond, Årsberetning 1956/57 (København 1958)). I Erik Rasmussens tidligste terminologi brugtes udtrykket »togrube-parlamentarisme«.

48. *Poul Meyer*, op. cit. (1965), p. 95.

i dansk politik, og når han siger, at »tendensen mot två dominerande partiblock har varit mycket påtaglig«⁴⁹, – så har man et eksempel på, hvorledes de ovenfor nævnte beskrivelsesmåder får et videre anvendelsesområde end rimeligt er, og med det resultat, at det måske mest bemærkelsesværdige ved det danske politiske system i forhold til mange andre, – den overvejende enighed om de beslutninger, som lovgivningsprocessen resulterer i, – dermed tabes af syne.

Hensigten med disse afsluttende linier er at pege på, at selv om en dikotomisk beskrivelsesmåde kan være på sin plads ved beskæftigelser med visse aspekter af det danske politiske system, må man i andre forbindelser netop undgå en sådan, ellers meget nærliggende, beskrivelsesmåde. Ved en analyse af relationerne mellem de danske partier under lovgivningsprocessen i Folketinget må andre begreber utvivlsomt tages i anvendelse, begreber, der ikke i så høj grad er dikotomisk opbygget, men i stedet betoner den glidende overgang mellem regering og opposition.

49. *Nils Andrén*, Nordisk Statskunskaap. (Stockholm, 1965) 2. oplag, p. 62.