# PARTIGRUPPERNE I FOLKETINGET

## *Et magtcentrum i det danske politiske system*

TORBEN WORRE

Folkesuverænitetsideen, der udgør det ideologiske grundlag for det danske statsstyre, indebærer et krav om samling af statsmagten hos den folkevalgte forsamling. Grundloven har da også tillagt folketinget meget vide beføjelser, det råder over lovgivningen, finanserne, udenrigspolitikken, regeringsdannelsen. Folketingsmagten er kun begrænset af et sæt frihedsrettigheder og en adgang til folkeafstemning om enkelte særlig vigtige eller omstridte spørgsmål.

Partierne spiller i dag en dominerende rolle i det folketingsarbejde og i hele det politiske system. Men partisystemet har ikke fundet udtryk i grundlovens ordlyd, der stadig giver indtryk af folketinget som en forsamling af uafhængige enkeltindivider, der er valgt på grundlag af vælgernes personlige tillid, og som tager stilling fra sag ud fra en overbevisning om, hvad der tjener det fælles vel. Beslutningscentret skulle da være plenumsmødet i folketingssalen, hvor medlemmerne søger at overbevise hinanden med argumenter, og hvor beslutningen bliver til gennem en fri afstemning, som en sammenlægning af 179 individuelle afgørelser. Grundloven lægger vægt på at sikre den enkelte folketingsmands uafhængighed, dels mod hans vælgere (princippet om det frie mandat), dels mod regeringen (den parlamentariske immunitet). Bag grundloven synes der således at ligge en opfattelse af tinget som en elite af nationens bedste mænd, der efter deres samvittighed tager vare på statens vel, og det er vel også grundlovgivernes ideal fra 1849.

Men i dag er tinget rammen om samspillet mellem et fåtal af handlende og besluttende enheder, partierne. Den enkelte folketingsmedlem er blevet en underordnet medhjælper for sit parti, han vælges som repræsentant for dette og udfører de opgaver, han får tillagt af det. Partiernes folketingsgrupper tager stilling til alle sager som solidariske enheder. De stemmer som samlede blokke i tinget, dettes beslutninger bliver derfor til ved sammenlægningen af 5–6 afgørelser. Tyngdepunktet i tingets arbejde flyttes derfor til gruppperne, hvor partifæller gennem diskussion søger frem til et fælles standpunkt, og til udvalgene, hvor partiernes repræsentanter gennem gensidige indrømmelser forhandler sig frem til et kompromis. Den officielle debat i folketings-

salen er blot en efterfølgende registrering af resultatet af gruppers og udvalgs arbejde.

Formelt set er partigrupperne blot private foreninger af meningsfæller blandt folketingsmændene. De er knyttet til langt større organisationer blandt vælgerne, de såkaldte medlemspartier, der bl. a. har ansvaret for opstillingen af folketingsmænd.

Det enkelte folketingsmedlem handler næsten altid med bundet mandat fra sit parti. Men det betyder ikke, at han har mistet enhver politisk indflydelse, denne udøves blot inden for folketingsgruppens rammer. Man kan derfor stadig betragte folketingsmedlemmerne som landets politiske elite, idet denne snævre kreds gennem partigrupperne afgør alle vigtigere statsanliggender.

En dansk politikerkarriere forløber derfor i to led, det første udgøres af arbejdet indenfor medlemsorganisationen, og det krones med opstilling til folketinget i en af partiets sikre kredse, d. v. s. optagelse i eliten. Det andet led består af arbejdet inden for folketingsgruppen, og det kan føre til forfremmelse til stadig vigtigere tillidsposter, sluttende med hovedordførerskaber, medlemskab af bestyrelsen eller ministeransvar.

Denne artikel behandler folketingspartiernes sammensætning, opgaver og arbejdsformer[1]).

## I. REKRUTTERING

### 1. *Udvælgelse*

Den danske valgmåde, forholdstalsvalg i amtskredse, tillader partiorganisationerne nogenlunde sikkert at bestemme, hvem der skal i folketinget. Ganske vist har valgloven villet svække partiernes magt ved at tillade uafhængige kandidater og personlig stemmeafgivning. Men ingen af disse bestemmelser har i virkeligheden begrænset partiernes eneindflydelse.

Opstilling af kandidater uden om partierne forekommer ved alle valg. Men *uafhængige kandidater* får praktisk taget ingen stemmer. I 1964 blev der i alt afgivet 225 stemmer på partiløse i hele landet, ved de følgende valg 114 og 127. Selv en fremtrædende politiker som den tidligere konservative partileder Christmas Møller kunne ikke opnå valg, da han i 1947 opstillede sig som løsgænger, og man skal helt tilbage til 1920'erne for at finde tilfælde på valg uden om partierne. De partiløses vanskæbne understreger således, at befolkningen opfatter folketingsvalg som et valg mellem partier, personer kommer i anden række, helt modsat fx. kongresvalg i USA. I øvrigt er dan-

[1]) Artiklen bygger på interviews med en række folketingsmedlemmer, partifunktionærer og tjenestemænd. Der er desuden hentet materiale fra Folketingstidende, Folketingsårbogen, Folketinget 1968 (biografier), Folketingsvalgene (offentliggjort i Statistiske Meddelelser), dagspressen og historiske fremstillinger.

*Konservative stemmetal i Sorø amtskreds*

| | 1. kreds Ringsted | 2. kreds Sorø | 3. kreds Slagelse | 4. kreds Skelskør | Parti-stemmer | Stemmer i alt |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Afgivne stemmer ..... | 21197 | 14660 | 27975 | 18253 | | 82085 |
| Kons. stemmetal ..... | 3145 | 2420 | 5420 | 3180 | | 14147 |
| Kons. stemmeprocent .. | 14,9 | 16,6 | 19,4 | 17,5 | | 17,3 |
| Partistemmer ..... | 1779 | 1233 | 1821 | 1588 | | 6421 |
| Personstemmer ..... | 1366 | 1187 | 3581 | 1592 | | 7726 |
| *Kandidaternes stemmetal (personstemmer i 4 kredse + partistemmer)* | | | | | | |
| J. Hagel (1. kr.) ..... | *400* | 22 | 30 | 31 | 1779 | 2262 |
| K. Paludan (2. kr.) ... | 146 | *467* | 141 | 118 | 1233 | 2105 |
| Ninn-Hansen (3. kr.) .. | 798 | 694 | *3400* | 1103 | 1821 | 7816 |
| E. Løje (4. kr.) ..... | 22 | 4 | 10 | *340* | 1588 | 1964 |

ske løsgængere sjældent helt uafhængige af partisystemet, det drejer sig enten om udbrydere fra større partier (fx. splittedes de Uafhængige i Frederiksborg amt i 1964) eller om repræsentanter for småpartier, som ikke har formået at indsamle det tilstrækkelige antal underskrifter til en formel partianmeldelse (fx. Borgerpartiet i 1968).

Alle folketingsmænd vælges derfor som partirepræsentanter. Partiorganisationerne indgiver i hvert amt en kandidatliste, og ved valgopgørelsen modtager de et antal mandater svarende til deres andel af stemmene. Imidlertid har vælgerne ikke blot adgang til at vælge mellem partier, men også mellem kandidaterne på det enkelte partis liste. Man kan derfor enten afgive en personlig stemme ved at sætte sit kryds ud for et kandidatnavn på stemmesedlen, eller en partistemme ved at sætte krydset ved partinavnet. Partiets mandater fordeles derefter på kandidaterne efter deres stemmetal. Principielt er de alle lige. Men de særlige opstillingskredse tillader partiet med betydelig sikkerhed at prioritere sine kandidater.

Antallet af *opstillingskredse* pr. amt varierer fra 2 til 10, med et gennemsnit på 5, og hvert parti opstiller normalt en kandidat i hver kreds. Valgresultatet opgøres på den måde, at hver kandidat modtager sine personlige stemmer fra samtlige kredse plus partistemmerne fra sin egen kreds. Og da kredsene ikke er lige store, er valgchancen heller ikke den samme. Et eksempel vil belyse de politiske følger af denne valgmåde. Ved valget i 1968 fik de konservative i Sorø amt 14147 stemmer og 1 mandat. Disse stemmer var højst ujævnt fordelt på amtets 4 opstillingskredse, idet 3. kreds (Slagelse) alene havde 38 pct. af de konservative stemmer eller 16 pct. flere end den næststørste kreds. Denne forskel er imidlertid forårsaget af to forskellige faktorer: for det første har kredsene forskelligt folketal, og Slagelse er den fol-

kerigeste, med ca. 30 pct. af vælgerne. For det andet er der forskel på kredsenes konservative stemmeprocent, og denne er ligeledes højest i Slagelse, 19,4 pct. mod 16,7 pct. i gennemsnit for de tre andre kredse. Man kan med ret stor sikkerhed forudse, at den konservative kandidat i Slagelse vil blive valgt, og ingen af de øvrige. Begge de omtalte faktorer er nemlig ret konstante: Folketallet forskyder sig kun meget langsomt, og selv om den konservative vælgertilslutning svinger fra valg til valg, er forskydningerne i kredsene nogenlunde parallelle, hvilket vil fremgå af følgende oversigt:

*Konservative stemmeprocenter i Sorø amt ved fire folketingsvalg*

| | 1. kreds Ringsted | 2. kreds Sorø | 3. kreds Slagelse | 4. kreds Skelskør | Amtet |
|---|---|---|---|---|---|
| 1960 ..... | 12,3 | 12,9 | 17,9 | 15,1 | 14,9 |
| 1964 ..... | 13,7 | 14,5 | 17,9 | 16,1 | 15,8 |
| 1966 ..... | 13,0 | 14,1 | 16,0 | 15,0 | 14,7 |
| 1968 ..... | 14,9 | 16,6 | 19,4 | 17,5 | 17,3 |

Slagelse ligger i hele perioden højest, og Ringsted lavest. Slagelse er, hvad man kalder en sikker kreds, og det er ikke nogen tilfældighed, at partiet her har opstillet en af sine spidser, Erik Ninn-Hansen.

Partiorganisationen kan således prioritere sine kandidater gennem fordelingen af opstillingskredsene. Men vælgerne har mulighed for at ændre rangordenen gennem deres *personlige stemmeafgivning*. En populær kandidat kan, selv om han er opstillet i en mindre kreds, tiltrække så mange personlige stemmer fra andre kredse, at han alligevel opnår det højeste stemmetal og bliver valgt. Men erfaringsmæssigt sker det kun meget sjældent. Ganske vist afgives næsten halvdelen af alle stemmer personligt, 43 pct. i hele landet og i Sorø amt endog 54 pct. Men personstemmerne tilfalder fortrinsvis kredsens egen kandidat: kandidaterne i de 4 Sorø-kredse fik således henholdsvis 82 pct., 57 pct., 55 pct. og 92 pct. af deres personlige stemmer fra vælgerne i deres egen kreds, og for landet som helhed gælder det, at 2/3 af alle personlige stemmer bliver inden for kredsen. Det er en gammel vælgertradition siden enkeltmandsvalgmådens dage, at man på denne måde udtrykker sin tillid til kredsens kandidat. Men disse stemmer påvirker ikke valgresultatet, da partistemmerne jo tilfalder samme person. Det er kun de personstemmer, der vandrer til kandidater i andre kredse, som kan forrykke partiernes forhåndsprioritering, og det drejer sig kun om 15 pct. af samtlige. Det viser sig imidlertid, at heller ikke disse vandrestemmer ændrer på partiernes indstilling: de samler sig om de landskendte politikere, som allerede er garanteret valg gennem opstilling i sikre kredse. Vælgerne mangler ofte kendskab til de lokale kandidater og overfører deres stemme til mere

fremtrædende personligheder. I Sorø amt fik Ninn-Hansen således 75 pct. af alle personlige stemmer. Forholdet belyses af følgende liste over de politikere, der i 1968 forøgede deres stemmetal med over 5000 vandrestemmer: Aksel Larsen, Poul Hartling, Hilmar Baunsgård, Grete Philip, Lis Møller, J. O. Krag, Lene Christensen, Jens Foged, Poul Schlüter og Morten Lange.

Den personlige stemmeafgivning virker således stort set som en bekræftelse af partiernes prioritering af deres kandidater. Der er dog en gruppe, der forbedrer sin stilling noget gennem vandrestemmerne. Det er kvinderne. De er i stærkt mindretal blandt kandidaterne i samtlige partier og får ofte tildelt svage kredse. Imidlertid har kvindeorganisationerne i årtier ført en kampagne for, at kvinder skal stemme på kvinder, og denne parole har nogen tilslutning fra vælgerne, hvad ovenstående liste bevidner. I hele landet overførtes ved sidste valg 98000 stemmer til kvindelige kandidater, medens disse kun afgav 41000 til andre. I alt modtager kvindelige kandidater en nettoforøgelse af deres stemmetal på 23 pct. gennem vandrestemmer.

Imidlertid findes der også en anden listeform, som tilsigter at stille alle kandidater lige uanset kreds og således overlade personvalget til vælgerne. Der er den *sideordnede opstilling:* Alle kandidater er opstillet i samtlige kredse, og partistemmerne fordeles herefter mellem dem i forhold til deres personlige stemmeandel. Denne listeform anvendes normalt af enkelte amtsorganisationer i de borgerlige partier, i 1968 i 4 amter af R, i 7 af V og 1 af K. Dens virkninger vil fremgå af følgende tabel over Venstres stemmetal i Skanderborg amt.

I virkeligheden er resultaterne af sideordnet opstilling ikke så forskellige fra den almindelige listeform som det måske ved første øjekast kunne se ud til, og det skyldes partiorganisationens opbygning. Partiets amtsorganisation er fortsat opdelt i kredsorganisationer, som udvælger hver sin kandidat, og vælgerne har stadig en forkærlighed for kredsens egen mand. Dette fremgår også af Skanderborg-resultatet, hvor det ses, at O. Nielsen er opstillet af 1. kreds, Toft Hansen af 2., Skov Thulesen af 3., og Hauch af 4. Tilknytning til en stor kreds er derfor stadig en fordel. Dernæst har personstemmerne også her en tendens til at samles om den kendteste af kandidaterne, i dette tilfælde kredsens mangeårige folketingsmand Viggo Hauch. En almindelig overgang til sideordnet opstilling ville derfor ikke skabe nogen revolution af tingets sammensætning: af de 175 nuværende medlemmer ville 152 også være blevet valgt, hvis man alene havde lagt vægt på de personlige stemmer.

Der findes en tredje opstillingsform, *partilisten,* som hidtil har været anvendt af Socialdemokratiet og Kommunisterne. Det er en meget kompliceret fordelingsmåde med overførsel af stemmer mellem kandidaterne, og den har især været benyttet for at give også små kredse en chance. Denne liste-

*Venstres stemmetal i Skanderborg amtskreds (sideordnet opstilling)*

| | 1. kreds | 2. kreds | 3. kreds | 4. kreds | | Stemmer i alt |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Venstres stemmetal ..... | 2793 | 5330 | 6501 | 5985 | | 20609 |
| Personlige stemmer ..... | 992 | 2372 | 3052 | 3117 | 9533 | |
| Partistemmer ..... | 1801 | 2958 | 3449 | 2868 | 11076 | |
| *Kandidaternes stemmetal (personstemmer + partistemmer i 4 kredse)* | | | | | | |
| Toft Hansen | | | | | | |
| personstemmer ..... | 255 | 815 | 433 | 307 | 1810 | 4061 |
| partistemmer ..... | 463 | 1017 | 489 | 282 | 2251 | |
| Viggo Hauch | | | | | | |
| personstemmer ..... | 43 | 693 | 196 | 2434 | 3366 | 6769 |
| partistemmer ..... | 78 | 864 | 221 | 2240 | 3403 | |
| Orla Nielsen | | | | | | |
| personstemmer ..... | 543 | 66 | 179 | 64 | 852 | 2181 |
| partistemmer ..... | 986 | 82 | 202 | 59 | 1329 | |
| Kirsten Søvndal | | | | | | |
| personstemmer ..... | 101 | 483 | 272 | 261 | 1117 | 2449 |
| partistemmer ..... | 183 | 602 | 307 | 240 | 1332 | |
| Skov Thulesen | | | | | | |
| personstemmer ..... | 50 | 315 | 1972 | 51 | 2388 | 5149 |
| partistemmer ..... | 91 | 393 | 2230 | 47 | 2761 | |

form har imidlertid nu kun historisk interesse, da Socialdemokratiet på sin kongres i 1969 besluttede at gå over til sideordnet opstilling over hele landet.

Den enkelte folketingskandidat kunne have en væsentlig interesse i at samle personlige stemmer fra nabokredsene. Men partierne har sat ret snævre grænser for den personlige reklame, og overskridelser af disse er meget ildesete. Enkelte eksempler på kostbare personlige kampagner fra de senere år har ikke givet større vælgermæssige resultater. I S har en af de største betænkeligheder ved overgangen til sideordnet opstilling været, at folketingskandidaterne skulle forledes til at bekæmpe deres partifæller i højere grad end de politiske modstandere.

Fordelingen af opstillingskredse er således det afgørende led i udvælgelsen af folketingsmænd, uanset opstillingsformen. Ethvert parti har sikre vinderkredse og sikre taberkredse, og de sidste udgør det store flertal. Herimellem findes et antal usikre kredse, som måske kan give valg: det er de første, som vindes ved fremgang eller de første, som tabes ved tilbagegang. Der er gerne en hård kamp om opstillingen i de *sikre kredse,* og der er altid interesserede til de usikre. At lade sig opstille i en taberkreds (fx. i Sorø for K) er at gøre sit parti en tjeneste, det indebærer ikke et forsøg på at komme ind i tinget. Det er da heller ikke altid svært at blive opstillet der, i alt fald ikke

hos de mindre partier. Opstilling i en taberkreds kan dog være et led i en politisk karriere, idet vordende politikere ofte begynder i en svag kreds for siden at avancere til mere lovende opstillinger. Derfor er kredsskift hyppige. Halvdelen af folketingsmedlemmerne har skiftet en gang, 13 pct. to gange og 5 pct. endnu flere. Navnlig i K og R er kredsskift hyppige.

Hvis et parti vil sikre en kandidats valg og ikke tør forlade sig på pålidelige kredse, står der endnu en udvej åben: det kan opstille en mand i flere kredse samtidig. Denne fremgangsmåde anvendes af K og R, i henholdsvis 7 og 10 tilfælde i 1968; Hilmar Baunsgård var helgarderet gennem opstilling i ikke mindre end tre kredse. SF har tidligere anvendt dobbeltopstillinger, men metoden blev kraftigt angrebet som udemokratisk og afskaffedes i 1968. Derimod overtog VS den.

Partierne kan således med betydelig sikkerhed bestemme, hvem der skal indvælges i folketinget. Dettes personsammensætning afhænger derfor af udvælgelsesmåden inden for partiorganisationerne. Og her følger alle større partier samme fremgangsmåde: de overlader opstillingen til partiets kredsorganisation, der udpeger kandidaten på et medlemsmøde. Der foreligger således en meget stærk decentralisering af eliterekrutteringen, og tingets sammensætning afspejler holdningerne hos partiernes lokalafdelinger.

Den direkte medlemsopstilling skulle garantere en bred folkelig deltagelse i udvælgelsen. Men i virkeligheden medvirker kun et meget lille mindretal i denne afgørelse. Ganske vist er en betydelig del af vælgerne partimedlemmer, i alt ca. 20 pct. Men kun en lille del af disse deltager aktivt i partiorganisationens arbejde, og selv i de største partier er opstillingsmøder med mindre end 100 deltagere almindelige, man har hørt om tilfælde, hvor der kun var 20 til stede. Denne snævre kreds udgøres ofte af folk, der er stærkt

*Antal kredsskift* [2])

| | S | K | V | R | SF | VS | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Et | 29,0 | 35,1 | 32,3 | 37,0 | 27,3 | | 31,4 |
| To | 8,1 | 16,2 | 17,6 | 18,5 | | | 12,8 |
| Flere | | 13,5 | 2,9 | 11,1 | | | 4,8 |
| Skiftere i alt | 37,1 | 64,9 | 52,9 | 66,7 | 27,3 | | 49,1 |
| Dobbeltopstillinger | | 13,5 | | 25,9 | | 75,0 | 8,8 |

[2]) Denne og de følgende oversigter bygger på Folketinget 1968, en samling biografier udsendt af Folketingets sekretariat på grundlag af medlemmernes egne oplysninger. I den sidste kolonne, folketinget som helhed, er ikke medtaget de grønlandske og færøske medlemmer, da disse ikke er udgået af det danske partisystem. VS udelades i de fleste tilfælde, da partiet er for lille til, at det har nogen mening at foretage procentfordelinger på medlemskredsen. Der er ikke taget hensyn til ændringer i tingets sammensætning siden 1968.

*Folketingsmedlemmernes tilknytning til kredsen*

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nuværende eller tidl. bopæl i kreds eller kommune ..... | 64,5 | 46,0 | 35,3 | 40,7 | 72,7 | 50,9 |
| Bopæl i amtskreds ..... | 3,2 | 5,4 | 14,7 | 18,5 | 9,1 | 9,1 |
| Bopælstilknytning i alt ..... | 67,7 | 51,4 | 50,0 | 59,3 | 81,8 | 60,0 |
| Fødested i kredsen ..... | 37,1 | 21,6 | 32,3 | 40,7 | 54,5 | 33,7 |

engageret i vælgerforeningsarbejdet, og det er vel muligt, at de ledes at hensyn, der har ringe dækning hos flertallet af partimedlemmer, end sige vælgere. Arbejdet i de lokale partiorganisationer spiller fx. en meget stor rolle for opstillingsmødedeltagerne, men næppe for en større offentlighed. Naturligvis vil partiledelsen ofte ønske at få bestemte personer opstillet, men kredsorganisationerne våger skinsygt over deres eneret, og forsøg på indblanding ovenfra virker snarest mod hensigten [3]). En hyppigt forekommende situation er konkurrencen mellem en landskendt politiker og en lokalpolitiker og man ser ofte den første bide i græsset. Hans Hedtoft, Viggo Kampmann, Henry Grünbaum og Erling Dinesen er alle blevet vraget på et tidspunkt, hvor de for længst tilhørte regeringens inderkreds.

Enkelte småpartier har centraliseret kandidatopstillingen. Kommunistpartiet overlader afgørelsen til sin centralkomité. Også VS opstiller på landsbasis, men kandidatudvælgelsen sker ved medlemsafstemning i hele landet, et særligt udvalg fordeler derefter kredsene efter deres valgchance.

## 2. *Karrieremønster*

Partiernes decentraliserede udvælgelsesform præger personvalget. I de fleste tilfælde har man foretrukket kandidater med *lokal tilknytning,* 60 pct. har eller har haft bopæl i kredsen, og 34 pct. er endda indfødte. Lokaltilknytningen er stærkest i S og SF.

De fleste folketingsmænd har indtaget ledende tillidsposter i *vælgerforeningerne,* og 1/3 har været formænd, flest i S og R. Derudover har næsten halvdelen siddet i *kommunalbestyrelser.* Vælgerforeninger og kommunalråd udgør en slags forskoler til folketingsarbejdet. Her lærer politikerne jobbet, de får lejlighed til at vise deres evner som talere, som forhandlere, som administratorer og som taktikere.

[3]) Det berettes om et konservativt opstillingsmøde i en fynsk valgkreds, at formanden oplæste et brev fra partilederen med anbefaling af en af kandidaterne, og herigennem sikrede modkandidatens valg (Hans Edvard Teglers: Magtspillet i Danmark, s. 70).

*Folketingsmændenes tilknytning til lokalt partiarbejde* [4])

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vælgerforeningsformænd ..... | 41,9 | 24,3 | 17,6 | 37,0 | 18,2 | 30,3 |
| Kommunalrådsformænd/gruppeformænd ..... | 17,7 | 27,0 | 11,8 | 7,4 | 9,1 | 16,0 |
| Kommunalrådsmedlemmer ..... | 56,6 | 51,4 | 38,2 | 25,9 | 27,3 | 45,1 |

Folketinget er således først og fremmest en forsamling af partiernes lokaltillidsmænd, og medlemmerne gør ofte meget ud af at pleje forbindelsen med deres kreds. De holder hyppige møder med vælgere og kredsbestyrelse, og mange har modtagetider, hvor folk kan forelægge dem problemer og bede om bistand, ofte i mellemværender med myndighederne. Mange folketingsmænd har beholdt en del af deres lokale tillidshverv, 17 pct. er således stadig forenings- eller kredsformænd, 24 pct. er kommunalrådsmedlemmer og 13 pct. kommunalrådsformænd. Det kan naturligvis være svært at overkomme begge hverv samtidig, og S har for nylig besluttet, at folketingsmandat skal være uforeneligt med borgmesterstilling.

Der findes endnu et par veje, som leder til tinget. En del medlemmer har først udmærket sig inden for partiernes *ungdomsbevægelser*. Disse støtteorganisationer er i alle tilfælde små og passive, og de tjener tilsyneladende først og fremmest til at udvide partiernes rekrutteringsgrundlag. Ikke mindre end 1/3 af folketingsmedlemmerne har været aktive ungdomsledere, flest i K og V. Alene de tidligere landsformænd fylder godt i tinget: Per Hækkerup, Victor Gram, Poul Møller, Ninn-Hansen, Erik Eriksen, Henry Christensen, Karl Skytte og Hilmar Baunsgård.

En del folketingsmænd hentes fra *interesseorganisationerne*. Hvis et parti vil overbevise en bestemt befolkningsgruppe om, at det varetager dennes interesser, er der næppe nogen bedre måde end at opstille gruppens egne tillidsmænd. Denne tilknytning analyseres nærmere nedenfor.

*Folketingsmændenes stadige tilknytning til lokalt partiarbejde*

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vælgerforeningsformænd ..... | 24,2 | 5,4 | 5,4 | 14,9 | 18,2 | 14,3 |
| Kommunalrådsformænd/gruppeformænd ..... | 9,7 | 24,3 | 8,8 | 7,4 | 9,1 | 12,3 |
| Kommunalrådsmedlemmer ..... | 21,0 | 29,7 | 16,5 | 18,5 | 18,2 | 23,2 |

[4]) I denne og de to følgende tabeller er tallene formodentlig noget for lave, idet en del folketingsmedlemmer kan have undladt at nævne nogle af deres tillidshverv.

*Folketingsmændenes tilknytning til ungdomsorganisationerne*

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Landsformænd ..... | 3,2 | 13,5 | 14,7 | 11,1 | | 8,8 |
| Landsledelsesmedlemmer ..... | 20,9 | 35,1 | 38,2 | 29,6 | | 26,9 |
| Tillidspost i ungdomsorganisationen ..... | 33,9 | 43,2 | 41,2 | 29,6 | | 33,7 |

Det er sjældent, at partierne henter folk uden for deres egen organisation, men det hænder, at kendte personligheder uden egentlig politisk fortid bliver opstillet, for at partiet kan nyde godt af deres popularitet, anseelse eller indsigt. Enkelte forfattere og videnskabsmænd har haft sæde i tinget, og i de senere år har fjernsynsmedarbejdere været meget efterspurgte.

Endelig er der en gruppe, hvis vej til tinget er gået gennem *regeringen*. Det drejer sig gerne om folk, som udmærker sig ved en særlig sagkundskab, men som næppe ville have større chance for at komme frem inden for vælgerforeningsarbejdet. Gennem ministerudnævnelsen placeres de centralt i det politiske billede, og derfor bliver de senere opstillet i sikre kredse. Viggo Kampmann, Thorkil Kristensen, Kjeld Philip, Henry Grünbaum og Erling Dinesen er eksempler herpå. Adskillige af den nuværende regerings ude fra kommende ministre ventes indvalgt ved næste folketingsvalg. Bortset fra ministrene har alle de grupper, der hidtil er omtalt, været amatører, altså folk, der har et borgerligt erhverv og passer deres politiske abejde i fritiden. Men hertil kommer som en kategori af stigende betydning de *politiske funktionærer,* d. v. s. personer, som er fuldtidsbeskæftiget med og lønnet for politisk arbejde. Danske partikontorer er beskedne, men de bemandes ofte med unge tillidsmænd, der ser arbejdet som et trin i den politiske karriere. Ss gruppe rummer ikke mindre end 6 tidligere partisekretærer, og da partiets kongres i 1969 vedtog, at partiansættelse og folketingsmedlemskab skulle være uforenelige, foretrak de alle at bevare mandatet og forlade partikontoret. Men til de egentlige partifunktionærer kommer et større antal medlemmer knyttet til partiernes hjælpeorganisationer, oplysningsforbund, pressetjenester og dagblade. Navnlig journalisterne har siden folkestyrets første tid spillet en fremtrædende rolle i tinget. Ca. 1/4 af folketingsmedlemmerne hentede allerede inden deres valg deres levebrød fra politisk arbejde, i S endog 1/3.

### 3. *Sammensætning*

Dette karrieremønster sætter sit præg på tingets sammensætning.

Tingets *gennemsnitsalder* er temmelig høj, 52 år eller ca. 9 år højere end vælgerkorpsets gennemsnit. Denne forskel skyldes to forhold. For det første

*Folketingsmedlemmer i politisk hovedstilling*

| | S | K | V | R | SF | Folke-tinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 33,9 | 10,8 | 11,8 | 7,4 | 18,2 | 22,3 |

er indvalg i tinget gerne kulminationen af en længere partikarriere. I 1966 var gennemsnitsalderen for de nyvalgte folketingsmedlemmer 45 år, i 1968 var den 48 år. De få, der slipper ind i en yngre alder (15,4 pct. er under 40 år), stammer gerne fra ungdomsbevægelserne. For det andet er det sædvane, at et medlem genvælges, så længe han ønsker det, og mange sidder derfor i tinget en menneskealder. Det ting, der valgtes i 1968, havde en gennemsnitlig folketingsalder på 7,6 år eller 3 valgperioder, i 1966 var det over 10 år eller 4 perioder. 32 har siddet i tinget i over 15 år, 21 i over 20. S har indført en aldersgrænse på 70 år, efter hvilken ingen må genopstilles, og de andre partier følger uofficielt en lignende grænse. Et partis gennemsnitsalder vil gerne falde med valgfremgang, fordi yngre kandidater ofte sidder i de mere usikre kredse, omvendt vil den stige med tilbagegang.

Kun 11 pct. af tingets medlemskreds er *kvinder*. Dette afspejler en almindelig underrepræsentation af kvinderne indenfor partierne, begyndende

*Aldersforelingen i folketinget*

| | S | K | V | R | SF | Folke-tinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Under 30 år | | | | 3,7 | | 1,1 |
| 31–40 | 11,3 | 8,1 | 14,7 | 18,5 | 27,3 | 14,3 |
| 41–50 | 24,2 | 27,0 | 32,3 | 22,2 | 36,4 | 26,3 |
| 51–60 | 38,6 | 43,2 | 35,3 | 40,7 | 27,3 | 37,7 |
| Over 61 | 25,8 | 21,6 | 17,6 | 14,8 | 9,1 | 20,8 |
| Gennemsnitsalder | 53,4 | 54,2 | 51,7 | 51,1 | 47,6 | 52,2 |

*Folketingsalder i 1968*

| | S | K | V | R | SF | Folke-tinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 8,1 | 10,8 | 8,8 | 44,4 | 9,1 | 14,3 |
| 1– 5 år | 32,2 | 35,1 | 41,2 | 29,6 | 45,5 | 36,0 |
| 6–10 år | 19,4 | 29,7 | 14,7 | 14,8 | 36,4 | 21,1 |
| 11–15 år | 11,3 | 10,8 | 17,6 | | | 9,7 |
| 16–20 år | 21,0 | 10,8 | 8,8 | 11,1 | | 13,1 |
| Over 20 år | 16,1 | 2,7 | 8,8 | | 9,1 | 5,7 |
| Gennemsnitsalder | 9,5 | 7,4 | 8,2 | 3,3 | 6,6 | 7,6 |

*Kvindeprocenten*

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Folketingsmedlemmer ..... | 4,8 | 16,2 | 8,8 | 18,5 | 9,1 | 10,9 |
| Folketingskandidater ..... | 6 | 16 | 13 | 16 | 15 | 14 |

i vælgerforeningsarbejdet. I øvrigt er procenten af opstillede kvinder højere, 14 pct. Det er ovenfor nævnt, at kvinderne forbedrer deres stilling væsentlig gennem den personlige stemmeafgivning. Når deres andel alligevel falder, hænger det sammen med, at de oftest opstilles i taberkredse, som et harmløst bevis på partiets gode vilje. I øvrigt er der betydelig forskel mellem partierne, R og K har traditionelt en betydelig højere kvindeprocent, ikke blot blandt de opstillede (begge 16 pct.), men også blandt de valgte (19 pct. og 16 pct.), medens S ligger i bunden med 5 pct. Inden for det sidste parti har underrepræsentationen givet anledning til hård kritik, og dette er en af grundene til, at S er gået over til sideordnet opstilling, idet denne form åbner mulighed for, at amtsorganisationen føjer en ekstra kandidat til de kredsopstillede, hvis der ikke er nogen kvinde blandt disse; desuden vil kvinder i højere grad kunne nyde godt af deres større personlige stemmetal.

*Uddannelsesniveauet* i tinget ligger noget højere end befolkningsgennemsnittet, idet 29 pct. er akademikere og andre 17 pct. har gennemgået en videregående uddannelse (lærere, landbrugskandidater o. lign.). Næsten alle har en eller anden faguddannelse, og de fleste har fulgt kurser, været på fag- eller folkehøjskoler eller på anden måde videreuddannet sig. Der er betydelig forskel mellem partierne, idet K og R er præget af de højere uddannelser, medens folkeskoleuddannede præger S, V og SF.

Disse forskelle i uddannelsesniveau afspejler nok forskelle i partiernes vælgerkorps. Det gælder i endnu højere grad folketingsmændenes *livsstilling*. Således udgøres 37 pct. af Ss og 64 af SFs grupper af arbejdere, medens der ikke findes en eneste i nogen af de borgerlige partier. Landmændene er meget stærkt repræsenteret i V med 38 pct., i K og R udgør de 15–16 pct., og i S findes der kun 1. Selvstændige og ledende funktionærer i erhvervslivet udgør 30 pct. af K og 15 pct. af R, medens de knapt nok forekommer i S

*Folketingsmændene fordelt efter uddannelse*

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Folkeskole ..... | 67,7 | 43,2 | 55,9 | 40,7 | 63,6 | 54,3 |
| Videregående ..... | 8,1 | 18,9 | 20,6 | 29,6 | | 17,1 |
| Højere ..... | 24,2 | 37,8 | 23,5 | 29,6 | 27,3 | 28,8 |

*Folketingsmændene fordelt efter livsstilling*

| | S | K | V | R | SF | Folketinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Arbejdere | 37,1 | | | | 63,6 | 17,1 |
| Højere funktionærer | 3,5 | 18,9 | 20,6 | 7,4 | | 10,3 |
| Lavere funktionærer | 11,3 | 10,8 | 2,9 | 3.7 | | 7,4 |
| Højere tjenestemænd | 16,1 | 16,2 | 5,8 | 11,1 | 9,1 | 13,1 |
| Lavere tjenestemænd | 8,1 | | | 3,7 | | 3,4 |
| Folkeskolelærere | 8,1 | | 2,9 | 11,1 | | 6,3 |
| Andre lærere | 3,2 | 2,7 | 5,8 | 25,9 | 18,2 | 8,2 |
| Fabrikanter og grossister | 1,6 | 5,4 | | 7,4 | | 2,9 |
| Håndværkere og detailhandlere | 3,5 | 5,4 | | | | 2,3 |
| Liberale erhverv | 1,6 | 13,5 | 11,8 | 11,1 | | 7,4 |
| Journalister | 3,5 | 10,8 | 11,8 | 3,7 | 9,1 | 7,4 |
| Landmænd | 3,5 | 16,2 | 38,2 | 14,8 | | 14,3 |
| Arbejdere, lavere tjenestemænd og funktionærer | 56,5 | 10,8 | 2,9 | 7,4 | 63,6 | 27,9 |
| Højere tjenestemænd og funktionærer | 34,4 | 48,6 | 46,9 | 59,2 | 36,4 | 45,3 |
| Selvstændige | 10,2 | 40,5 | 50,0 | 33,3 | | 26,9 |

og V. Nedenstående oversigt over partiernes vælgere viser en klar sammenhæng mellem vælgerkorpset og folketingsgruppens sociale sammensætning:

*Partiernes vælgere fordelt på socialgrupper* [5])

| | S | K | V | R | SF |
|---|---|---|---|---|---|
| Arbejdere | 69 | 17 | 15 | 36 | 83 |
| Funktionærer og tjenestemænd | 28 | 46 | 11 | 22 | 15 |
| Landmænd | 2 | 5 | 57 | 32 | |
| Selvstændige | 6 | 31 | 17 | 10 | 1 |

Den sociale sammensætning af folketingsgrupperne understreger partimodsætningens karakter af en interessekamp. Men der er andre træk, der går imod denne tendens til klassedeling. Der er grupper, som trods deres ringe størrelse i befolkningen optræder talstærkt på tinge, og som går igen i alle grupper. Det gælder fx. lærere, advokater, journalister. Der synes at være visse miljøer, som skaber særlig politisk interesse, kontakt, virkemulighed. Tjenestemænd og funktionærer er stærkt overrepræsenteret, med henholdsvis 27 pct. og 30 pct. Det hænger vel især sammen med, at disse ansættelsesformer lettest lader sig forene med politisk virke. Navnlig tjenestemæn-

[5]) Kilde: Gallup, Berlingske Tidende 31.3. 1963.

*Folketingsmændene fordelt efter faders stilling*

| | S | K | V | R | SF | Folke-tinget |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Arbejder | 41,9 | | 5,9 | 3,7 | 63,6 | 21,1 |
| Funktionær | 21,0 | 16,2 | 5,9 | 14,8 | 18,2 | 15,4 |
| Tjenestemand | 6,5 | 16,2 | 8,8 | 29,6 | | 13,1 |
| Selvstændig | 19,4 | 29,7 | 8,8 | 11,1 | 9,1 | 17,1 |
| Landmand | 6,5 | 32,4 | 64,7 | 37,0 | | 27,4 |
| Liberale erhverv | | 5,4 | 5,9 | 3,7 | | 3,4 |
| Uoplyst/intet erhverv | 4,8 | | | | 9,1 | 2,9 |

dene er begunstigede, da de får frihed med løndækning, når de beklæder offentlig hverv. Selvstændige må derimod tage tid fra virksomhedens drift, og lønarbejdere må selv bære løntabet. Disse ulige vilkår spiller næppe ind ved selve opstillingen til folketingsvalg, men de virker udskillende på et lavere niveau i partikarrieren.

Den sociale forskel mellem folketingsmændenes *barndomsmiljø* er i øvrigt endnu mere udtalt, idet de tværgående faktorer, som just er omtalt, ikke virker her.

At være folketingsmand er efterhånden noget af en fuldtidsbeskæftigelse, og det aflønnes da også med et vederlag på mellem 54000 og 66000 kr. årligt, afhængigt af bopælen. De fleste bruger desuden megen tid på at holde foredrag, skrive artikler, bestride andre tillidshverv. Det er de færreste, der er i stand til at passe deres sædvanlige arbejde i fuldt omfang. Folketingsarbejdet er i sig selv blevet en stilling, hvor man ofrer størstedelen af sin tid og henter størstedelen af sine indtægter. Folketingsmændene er professionelle politikere.

## II. ORGANISATION

Partigrupperne er foreninger af meningsfæller blandt folketingsmedlemmerne. Da disse alle er valgt på partilister, føler de sig først og fremmest som repræsentanter for partiet, som de i vidt omfang underordner sig. Gruppen bliver det forum, hvor partiets repræsentanter diskuterer dets politik og beslutter dets stillingtagen, som alle derefter vil føle sig bundet af. Den kan derfor bemyndige tillidsmænd til at handle på partiets vegne, ligesom en omfattende arbejdsdeling mellem medlemmerne bliver mulig. Udadtil optræder gruppen som en enhed, hvilket giver partiet større indflydelse i det parlamentariske arbejde og en klar politisk profil i vælgernes øjne.

Da partigrupperne består af meningsfæller, hvis indbyrdes forhold præges af solidaritet og samarbejdsvilje, behøver de ikke strenge formelle forskrifter for deres virke. V og S har gruppevedtægter, men de øvrige partier klarer

sig med et sæt faste sædvaner. Der er betydelig overensstemmelse i partiernes arbejdsform, så det er muligt at behandle dem som en helhed. På den anden side er der også karakteristiske forskelle mellem store og små partier, og mellem regerings- og oppositionspartier. Den danske valglovs spærreregler har normalt tilladt 5–7 partier at vinde i repræsentation i tinget. De gamle partier S, V, K og R har til stadighed haft sæde i tinget, og de har på intet tidspunkt rådet over mindre end 85 pct. af mandaterne. Til disse må efterhånden føjes SF som endnu et fast parti. Denne artikel behandler fortrinsvis disse fem partiers arbejdsformer, der viser stor ensartethed. Hertil kommer imidlertid en række skiftende småpartier, som for en kortere periode har haft sæde i tinget: Dansk Samling, Retsforbundet, Kommunisterne, de Uafhængige, Liberalt Centrum og Venstresocialisterne. Disse har hyppigt eksperimenteret med utraditionelle arbejdsformer, men de vil her kun undtagelsesvis blive berørt.

1. *Gruppemøde*

Alle et partis folketingsmænd deltager i gruppemødet. Gruppen tager som helhed stilling til alle spørgsmål, som vedrører tingets arbejde. Den må derfor mødes tit. Det er i alle partier sædvane, at afholde gruppemøde hver dag hvor tinget arbejder, d. v. s. tirsdag, onsdag, torsdag og fredag i tingets samlingsperioder (K og SF mødes dog ikke fredag). Gruppemødet afholdes umiddelbart før tingets møde, og det varer normalt en time, i S dog kun en halv time. Hvis det ikke lykkes at afslutte forhandlingerne, fortsættes de eventuelt senere på eftermiddagen, efter tingets møde. Ud over diss møder, som behandler løbende sager, kan grupperne afholde mere specielle forhandlinger. De fleste partier afholder fx. et månedligt aftenmøde, hvor man drøfter vigtige spørgsmål. Der kan undertiden afholdes fællesmøder med andre partiinstanser, fx. hovedbestyrelsen. Endelig mødes de fleste partigrupper nogle gange i tingets ferier, dels for at drøfte den almindelige politiske udvikling, dels for at forberede den kommende samling.

»I partimøder behandles tingets dagsorden, sager fra udvalgene, vigtigere forelagte forslag og i øvrigt alt af interesse for partiet«, hedder det i Venstres vedtægt. Der er ingen begrænsning på, hvad man kan tage op til drøftelse på gruppemødet, og det er en fast regel, at intet medlem foretager sig noget i folketingsarbejdet eller i forhold til andre partier, før han har forelagt sagen for partimødet. Den meste tid går med at behandle regeringens lovforslag, men hertil kommer partiets egne initiativer som ændringsforslag, private lovforslag, spørgsmål til ministre. Endelig holdes gruppen løbende underrettet om arbejdet i folketingsudvalgene, om kontakter til andre partier, til interesseorganisationer og til medlemspartiet. Det er vist nok et særkende for de danske partier, at der sker en forhåndsdrøftelse og en forhåndsbeslutning i alle sager, inden de overhovedet kommer til behand-

ling i tinget. Derved sikres en stor indre sammenhæng i partiets politik, ordførere og udvalgsmedlemmer handler altid med bundet mandat, når de står over for repræsentanter for andre partier. I de fleste andre lande, fx. i Norge og Sverige, behandles kun de mest kontroversielle spørgsmål i partigrupperne, og der forekommer en væsentlig større decentralisering.

I alle partier har gruppemødet en meget høj mødeprocent. Det er her, man har mulighed for at udøve indflydelse på partiets politik, og her gives der en fremragende orientering om alle sider af tingets og partiernes arbejde. Derimod er fremmødet ringe ved tingets officielle forhandlinger, her sker jo blot en efterfølgende registrering af gruppernes beslutninger. Her er det tilstrækkeligt at sende en ordfører pr. parti.

Gruppemøderne indkaldes skriftligt, men kun i K udsendes der en egentlig dagsorden. Gruppearbejdet følger nøje udviklingen i folketingsarbejdet. V har altid samme dagsorden som tinget, men større spørgsmål sættes gerne på et par dage før, for at man kan få tid til en længere debat, hvis der skulle vise sig at være uenighed, og for at ordførerne kan få tid til at udarbejde deres indlæg på grundlag af gruppens tilkendegivelser. Den radikale gruppe drøfter på sit fredagsmøde tingets dagsorden for den følgende uge, så ordførerne kender gruppens synspunkter, når de arbejder på deres taler i weekenden. Ks bestyrelse fastlægger ofte en ugeplan for at få en jævn fordeling af sagerne. Men iøvrigt gælder det i alle grupper, at man kan bringe et hvilket som helst spørgsmål til forhandling. I V kræves det dog, at det skal meddeles på indkaldelsen, hvis der skal træffes væsentlige beslutninger.

I øvrigt har de fleste grupper en slags stående *dagsorden* i form af en rækkefølge for forelæggelserne, i S følgende: 1. Personindstillinger. 2. Meddelelser fra bestyrelsen. 3. Meddelelser fra ministre (i regeringsperioder). 4. Indlæg fra medlemmer, der på forhånd har bedt om ordet, fortrinsvis ordførere. 5. Andre indlæg.

*Forhandlingsformen* er uformel. Mødet ledes af formanden. Til hvert punkt på dagsordenen kommer der et oplæg, fra en minister, et bestyrelsesmedlem, en ordfører. Derefter er ordet frit. Debatten er åben i den forstand, at medlemmerne sjældent har låst sig fast på et standpunkt på forhånd, man søger at overbevise hinanden med argumenter, og man vil bøje sig mod hinanden for at nå til et fællesstandpunkt. Det er sædvane, at man forhandler sig frem til en beslutning, der er acceptabel for alle. Det betyder, at mindretallet må underordne sig flertallet, men dette vil tage et vist hensyn også til mindretalssynspunkter for at skabe bred enighed. Det påhviler formanden at opsummere debatten og formulere partiets standpunkt. Hans forslag godtages praktisk taget altid; hvis ikke, fortsættes debatten, indtil man når til enighed. Når formandens forslag næsten undtagelsesløst accepteres, skyldes det, at det bygger på en sikker fornemmelse for meningsfordelingen i gruppen. I lidet kontroversielle spørgsmål kan det dog også være

ordføreren, der formulerer partiets standpunkt. Det sker næsten aldrig, at der stemmes i en partigruppe. Hyppigst sker det i V, hvor man har et par afstemninger om året, og i S og R er kampafstemninger dog også forekommet oftere i de seneste år.

Møderne er lukkede og strengt fortrolige. Ud over medlemmerne har normalt kun et fåtal af personer adgang, funktionærer ved partiorganisationen, gruppesekretariatet og pressetjenesten, og de har ikke taleret. Ministre, som ikke er medlemmer af tinget, deltager i deres partis møder. Til Rs gruppe har landsformanden adgang og taleret, og tidligere medlemmer har adgang, men ingen taleret. Som et udtryk for Ss nære tilknytning til fagbevægelsen har repræsentanter for LO adgang til den socialdemokratiske gruppe, hvor de ofte spiller en vigtig rolle i forhandlingerne. Navnlig i mindre grupper kan det ske, at man inviterer en særligt sagkyndig til at vejlede i et kompliceret spørgsmål.

Der tages et udførligt referat af alle gruppemøder, gerne ved en partifunktionær.

2. *Ledelse*

Inden for en partigruppe forekommer den en omfattende *arbejdsdeling*. Fordelingen af opgaver er samtidig i vidt omfang en fordeling af indflydelse. Nogle hverv er tidsbegrænsede, andre permanente. De vigtigste tillidsmænd udpeges på gruppens konstituerende møde, der afholdes kort før tingets åbning i oktober. Og da gruppens sammensætning stort set er uændret gennem en valgperiode, foregår den afgørende opgavefordeling umiddelbart efter et nyvalg, herefter foretages der nogenlunde automatisk genvalg de følgende år. Der er en betydelig kontinuitet også fra valgperiode til valgperiode. Omfattende udskiftninger foregår alene som følge af ændret parlamentarisk status: når et parti danner regering, trækker det gruppens vigtigste tillidsmænd med over i ministeriet, og når et regeringsparti atter kommer i opposition, må en del af de hidtidige tilldsmænd vige pladsen for de afgående ministre. Størst foranderlighed har der derfor været i den radikale gruppeledelse, fordi dette parti med få års mellemrum er gået ind og ud af regeringen. Fra samme parti kender man en midlertidig konstituering: da partiet i januar 1968 fordoblede sit mandattal, samtidig med at det måtte afgive sin inderkreds til ministeriet, besluttede man at lade de ældste virke som foreløbig ledelse, og først i oktober samme år, da medlemmerne var mere fortrolige med hinanden, foretoges den endelige opgavefordeling.

De vigtigste tillidsmænd i en gruppe er formand, ordfører, sekretær og bestyrelsesmedlemmer. *Gruppeformanden* betragtes i almindelighed som partileder, hvad enten han samtidig er formand for medlemsorganisationen eller ikke. Sammenfald er sædvane i S og V, adskillelse i R og K. Formanden har ikke særlig vidtrækkende formelle beføjelser. Han fører forsædet i grup-

pemøde og bestyrelse. Hans indflydelse skyldes formodentlig ikke mindst, at han tegner partiet udadtil. Befolkningens partiopfattelse er i massekommunikationernes tidsalder i stadig stigende grad knyttet til lederpersonligheden, og partivalg opfattes af mange først og fremmest som et ledervalg. Formanden deltager desuden i de vigtigste forhandlinger med andre partier og med udentings grupper, og han har her betydelig handlefrihed, ikke mindst fordi det bliver ham, der skal præsentere gruppen for forhandlingssituationens muligheder. Endelig er det som sagt ham, der formulerer konklusionen af gruppediskussionerne. Naturligvis kan gruppemødet på ethvert punkt forkaste lederens forslag, men det vil være en meget alvorlig sag at desavouere ham.

På den anden side er det omstridt, hvor stort spillerum partilederen egentlig har. Som alle formænd er det hans hovedopgave at holde sammen på organisationen, bl. a. ved at formulere mellemløsninger, der kan accepteres af alle parter. De fleste partiformænd deltager ikke aktivt i gruppedebatten, de lader de forskellige synspunkter komme frem og griber først ind ved afslutningen for at formulere den fremherskende mening. Det er enkelte gange hændt, at partiledere har hævdet markante særstandpunkter i strid med gruppens flertal, og sådanne konflikter er gerne endt med, at de blev nødt til at trække sig tilbage, som da Christmas Møller i 1947 modsatte sig den konservative Sydslesvig-politik, og da Knud Kristensen kort efter brød med V i samme spørgsmål, samt da Erik Eriksen i 1965 ikke i V kunne få rygdækning for sine tanker om et borgerligt samlingsparti.

Gruppeformanden vælges efter indstilling fra bestyrelsen, og det er sædvane at genvælge en partileder, så længe han ønsker det. Der er derfor en meget betydelig kontinuitet i ledelsen. Stauning var formand for S i 32 år, Erik Eriksen for V i 15. I regeringsperioder overgår partilederen dog til ministeriet, og gruppeformandskabet varetages af en mindre fremtrædende politiker.

Der vælges også en næstformand, men han er uden særlig betydning. Derimod har den politiske *ordfører* en betydningsfuld stilling. Det er hans opgave at være partiets talsmand under åbningsdebatten og andre vigtige debatter, fx. om mistillidsvota. Undertiden er formanden selv ordfører, men det almindeligste er, at de to poster er adskilte, sammenfald forekommer i øjeblikket kun i V. Ordføreren tegner sammen med formanden partiet over for offentligheden, der derfor ofte opfatter dette som værende under tomands-ledelse. Kendte lederpar fra de senere år er Skytte–Baunsgård fra R, Krag–Hækkerup fra S og Poul Sørensen–Poul Møller fra K.

En mere anonym stilling har *sekretæren,* en post, som kun findes i S, V og R. Han har ingen egentlig kompetence, men varetager en række tekniske og administrative funktioner. Han fører gruppens korrespondance, leder kontorarbejdet, udarbejder dagsorden for gruppe og bestyrelse, fremskaffer

*Gennemsnitlig folketingsalder for grupper og bestyrelser*

| | S | K | V | R | SF |
|---|---|---|---|---|---|
| Gruppe | 9,5 | 7,4 | 8,2 | 3,3 | 6,6 |
| Bestyrelse | 12,3 | 11,5 | 12,0 | 10,6 | 11,0 |

oplysninger om og holder en løbende oversigt over tingets arbejde og byrdefordelingen mellem medlemmerne. Hans vigtigste funktion er imidlertid at stille forslag til opgavefordelingen mellem gruppens medlemmer, og herigennem kan han få overordentlig stor indflydelse. Da sekretariatsarbejdet tager det meste af en mands tid, er han gerne lønnet, omend med et beskedent vederlag.

I øvrigt råder partierne over en *kontorstab,* men den består sjældent af mere en et par skrivemaskinedamer. Den er dog vokset lidt i de senere år, efter at folketinget i 1967 er begyndt at yde bistand hertil. I øvrigt kan gruppperne i et vist omfang trække på medlemsorganisationens funktionærer og pressetjenesten, lige som den kan nyde godt af frivillig bistand fra sympatisører. Staten dækker nu desuden en vis ekspertbistand til partierne.

Partigruppens arbejde ledes af en *bestyrelse,* hvis størrelse veksler med partiets: S har 13 medlemmer, K 9, V 8, R 5 og SF 4. Gruppeformanden er også formand for bestyrelsen, og ordfører og sekretær er enten født medlemmer (S) eller næsten automatisk indvalgt. I bestyrelsen findes gerne gruppens mest indflydelsesrige medlemmer, med mindre der er tale om et regeringsparti. Udvælgelseskriterierne kan vel variere lidt fra parti til parti, men en række ledende hensyn genfindes overalt. For det første bør gruppen have saglig alsidighed, således at den kan beherske alle sider af partiets politik. Det sikres ved indvælgelse af de vigtigste ordførere. I Ss bestyrelse sidder fx. ordførerne for finans-, skatte-, bolig-, skole-, social-, erhvervs- og arbejdsmarkeds- samt udenrigspolitik. For det andet vil man gerne indvælge indehavere af visse vigtige hverv, foruden formand og ordfører plejer gerne præsidiemedlemmet og et finansudvalgsmedlem at tilhøre bestyrelsen. For det tredje spiller folketingsalderen en rolle. Dette er mest udtalt i K, hvor man nogenlunde automatisk følger aldersordenen. I det siddende folketing hører bestyrelsens 9 medlemmer til gruppens 10 ældste, i det forrige var de blandt de 11 ældste. Ordføreren har dog ofte været en yngre mand, som således rykkede op før tiden, det samme gælder i øjeblikket formanden. I de andre partier er ancienitetskravet ingenlunde så kategorisk, men det er åbenbart, at de ældre og mere erfarne dominerer. For det fjerde vil man tilstræbe en vis politisk og social repræsentativitet. Det er igen tydeligst i K, hvor bestyrelsen altid omfatter repræsentanter for industrien, landbruget og

kvinderne. Dette er et af de hensyn, der kan føre til sprængning af alderslisten: Fanger fulgte efter Halfdan Henriksen for industrien, Toft efter Jørgen Jørgensen for landbruget, og Hanne Budtz efter Erna Sørensen som kvinde.

I regeringsperioder vil et partis inderkreds gå over til ministeriet og overlade bestyrelsesposterne til ledere af anden række. V og R holder regering og bestyrelse adskilt, hvorimod S og K lader partilederen og en eller to andre ministre forblive i bestyrelsen for at sikre koordinationen. Dobbeltstilling er gerne et tegn på stor indflydelse i partiet. I S sad Krag og Grünbaum i bestyrelsen i årene 1966–67, og i K indvalgtes Poul Sørensen, Poul Møller og Ninn-Hansen 1968.

Bestyrelsesmøderne indkaldes og ledes af formanden. Hyppigheden er varierende efter parti. Vs og Rs bestyrelser mødes en gang om ugen, Ks gerne et par gange. Ss bestyrelsesmøder er mere uregelmæssige, de indkaldes, når der er behov, ofte med længere mellemrum. Det hænger imidlertid sammen med, at den daglige administration overlades til gruppeledelsen, d. e. et 4-mandsudvalg af formand, næstformand, sekretær og ordfører.

Bestyrelsen tilrettelægger gruppens arbejde, indkalder møder og opstiller dagsorden; den varetager gruppens administration, forvalter dens penge og ansætter personale; den repræsenterer gruppen udadtil, modtager henvendelser, besvarer forespørgsler og fører korrespondancen. Men det drejer sig om forholdsvis upolitiske hjælpefunktioner. Bestyrelsen udøver ikke i almindelighed noget politisk lederskab. Den diskuterer normalt ikke politiske problemer, og den giver næsten aldrig indstilling om disse til gruppen, oplæg til politisk beslutning stammer gerne fra ordfører eller gruppeudvalg. Derimod har bestyrelsen en meget vigtig politisk opgave: den foretager indstilling angående opgavefordelingen mellem medlemmerne.

### 3. *Indstilling*

Grupperne har mange opgaver at fordele mellem sine medlemmer: 1. Gruppens bestyrelse og tillidsposter. 2. Ordførerskaber. 3. Medlemskab af folketingsudvalg. 4. Hverv, d. v. s. repræsentation af ting eller parti i udentings offentlige organer som radioråd, lovkommissioner, selskabsbestyrelser. 5. Politisk repræsentation af gruppen, fx. ved møder, i parlamentariske delegationer, ved udenlandske partikongresser. 6. Repræsentation i partiets hovedbestyrelse (i K, V og R). Det er i alle partier en fast regel, at der skal foreligge en indstilling til ethvert personvalg, og det er yderst sjældent, at denne indstilling anfægtes gennem opstilling af en modkandidat. Det betyder ikke, at der altid er tilfredshed med den officielle indstilling, der vil tværtimod altid være flere, der føler sig kaldet. Men man godtager indstillingen netop for at undgå personlig konkurrence, der let ville føre til gnidninger og magtkampe.

Indstillingsretten giver bestyrelsen stor politisk magt af to grunde. For det første råder den over folketingspartimedlemmernes fortsatte karriere: den udvælger dem, som skal frem til de centrale poster. Bestyrelsen overvåger til stadighed hvert enkelt medlems indsats og diskuterer, hvordan han skiller sig fra sine hverv, og bedømmelsen bliver afgørende for hans videre forfremmelse. Samtidig råder den hermed over et effektivt disciplinærmiddel mod afvigelser, mange vil bestræbe sig for ikke at støde an af hensyn til karrieren. For det andet ligger der i personindstillingen et politisk valg. Bestyrelsen giver som sagt ikke indstillinger til politiske beslutninger, det overlader den till ordførerne. Men disse udvælges bl. a. på grundlag af en vurdering af deres standpunkter, og gennem valget af personer kan bestyrelsen således præge partiets politik.

Det påhviler en enkelt mand at holde oversigt over tingets arbejde og det enkelte medlems opgaver og på grundlag heraf at stille forslag til arbejdsfordelingen. Det er i S, V og R sekretæren, i K formanden. Selv om hans forslag naturligvis kan ændres af bestyrelsen vil de blive godtaget i langt de fleste tilfælde, og denne funktion indebærer således betydelig indflydelse. Ofte vil sekretæren dog drøfte sagen med interesserede medlemmer, inden indstillingen forelægges. Herved sikrer han sig på forhånd, at den ikke vil støde på modstand.

I S og V har bestyrelsen aflastet sig gennem oprettelsen af et særligt *indstillingsudvalg,* der dog kun tager sig af de mindre væsentlige poster. I V består dette såkaldte velfærdsudvalg af 5 medlemmer, hvoraf et afgår hvert år og ingen må have sæde i bestyrelsen. Udvalget giver imidlertid kun indstilling angående ikke-stående folketingsudvalg, bestyrelsen tager sig selv af de vigtigere poster som ordførerskaber, hverv og faste udvalg. I S har indstillingsudvalget større betydning, idet det også tager sig af ordførerskaberne. Til gengæld er det ikke som i V udtryk for nogen større magtdeling, idet der er et omfattende personsammenfald med bestyrelsen, 6 ud af 8 medlemmer, deriblandt hele gruppeledelsen som fødte medlemmer. I både V og S præges indstillingsudvalgene af saglig alsidighed, idet de jo skal være kompetente til at finde de rette talsmænd i samtlige sagområder.

Det er således en regel med meget få undtagelser, at personvalg foretages efter indstilling og ved fredsvalg. Dog forekommer i enkelte tilfælde *frie valg,* hvor der ikke foreligger noget officielt forslag, men opstilling sker ved tilråb fra gruppen. Vs bestyrelse vælges således uden indstilling, det samme gjaldt Rs bestyrelse ved den store fornyelse i oktober 1968. Den radikale gruppes 5 hovedbestyrelsesmedlemmer vælges ligeledes uden indstilling. Et langt vigtigere spørgsmål er det imidlertid, i hvilket omfang der faktisk sker *kampvalg,* og det forekommer yderst sjældent. Hyppigst hænder det i V, hvor det adskillige gange årligt sker, at der opstilles flere kandidater til samme post; selv bestyrelsesmedlemmer kal falde ved kampafstem-

ninger. I R var der i oktober 1968 kampvalg til såvel formandsposten som ordførerskabet og bestyrelsen, og i sommeren 1970 blev den siddende formand styrtet ved en kampafstemning. Desuden er der næsten altid kampvalg til hovedbestyrelsesposterne; der er stor interesse om repræsentationen, som skifter fra år til år. På den anden side anses kampvalg i V og R først og fremmest for spørgsmål om personlig tillid, ikke for fraktionskampe. Mest gny har der stået om de meget fåtallige tilfælde af kampvalg i den socialdemokratiske gruppe i de senere år, fordi de har haft politiske overtoner. Ved bestyrelsesvalget i januar 1968 blev der opstillet to ekstra kandidater fra salen, og de blev begge valgt på tværs af den officielle indstilling. Den ene af dem, Ivar Nørgård, blev betragtet som talsmand for partiets venstrefløj. Han vakte i sommeren 1969 opmærksomhed ved offentligt at foreslå en modkandidat til den hidtidige politiske ordfører, som han ikke fandt repræsentativ for partiets linie. Hans initiativ indbragte ham en »næse« fra partiledelsen, der hævdede, at han havde skadet partiets interesser. Ordføreren blev siden genvalgt enstemmigt. Episoden belyser problematikken omkring personvalg: kampvalg undgås, fordi det frygtes, at det vil føre til fraktionsdeling og splittelse i partiet, jfr. SFs skæbne i december 1967. Desuden antages indre splid at nedsætte partiets anseelse i befolkningen. Man bebrejdede derfor først og fremmest Nørgård, at han havde bragt striden uden for gruppen. Partiets enhed og styrke står meget højt blandt folketingsgruppernes mål. På den anden side er der i alle partier folk, der mener, at kampvalg bør blive en almindeligt led i gruppens liv, og at man bør ophøre med at betragte det som oprørsforsøg og krisevarsel. Debatten har en vis forbindelse med diskussionen om åbenhed eller fortrolighed i partiarbejdet.

### *4. Ordførerskaber*

En ordfører er sin partigruppes talsmand under forhandlingerne i ting og udvalg. Partierne udpeger ordførere til ethvert lovforslag og ethvert andet punkt på tingets dagsorden. Da der er partidisciplin, kan han udtale sig på hele gruppens vegne. Til gengæld skal han altid have gruppens tilslutning, før han udtrykker noget som helst synspunkt over for andre. Ordførerens politiske betydning ligger navnlig i, at det påhviler ham at udarbejde forslag til gruppen angående partiets stilling til det foreliggende spørgsmål. Han kan blive nødt til at foretage ændringer, men i langt de fleste tilfælde godtages hans oplæg uden væsentlige tilføjelser. På den anden side har han naturligvis ikke noget frit valg. Han vil ved udarbejdelsen af oplægget tage hensyn til de formodede holdninger i gruppen og måske i forvejen søge overenskomst med afvigende standpunkter. Men han har en meget væsentlig fordel under gruppedebatten: han er den eneste, der virkelig grundigt har gen-

nemarbejdet forslaget, og gruppen må i vid udstrækning forlade sig på hans oplysninger. Efter gruppedebatten er det ordførerens opgave at hævde partiets standpunkt i forhandlingerne med de andre partier i tinget og i udvalget.

Kun sjældent sker det, at der i gruppen ikke kan skabes enighed om et standpunkt. Undtagelsesvis sker det, at et parti opgiver at nå til enighed, ordføreren vil da over for tinget gøre opmærksomhed på, at gruppen er splittet i denne sag, som R i spørgsmålet om Saltholmlufthavnen. Det hører til undtagelserne, at mindretallet i gruppen møder til folketingsdebatten med en ordfører ved siden af flertallets, men det skete både i V og R under behandlingen af undervisningspligtens forlængelse i 1969.

Ordførerskaberne er den vigtigste del af en folketingsmands arbejde, og de tager langt størstedelen af hans tid. De er udtryk for en betydelig *arbejdsdeling* inden for gruppen. Der forelægges hvert år så mange og så komplicerede lovforslag, at det er umuligt for den enkelte folketingsmand at sætte sig ind i dem alle sammen og tage et selvstændigt standpunkt i hvert tilfælde. Partiet overlader det derfor til en enkelt at gennemarbejde forslaget omhyggeligt og stille et begrundet forslag til partimødet. Gennem denne arbejdsdeling kan gruppen opbygge en omfattende og alsidig sagkundskab og yde en virkelig grundig indsats i lovgivningsarbejdet. Denne sagkundskab forudsætter imidlertid en betydelig kontinuitet i opgavefordelingen. Når en folketingsmand en gang har fået overdraget et bestemt sagområde, vil han normalt kun få tildelt love inden for samme eller beslægtede områder. Fx. har hvert parti en ordfører i pristalsspørgsmål og en i børneforsorg. Hver gang disse spørgsmål er til behandling, er det de samme talsmænd for partierne, som mødes i folketingssalen og i udvalgsværelset. Naturligvis må der ske visse tilpasninger i sagfordelingen, fx. som følge af afgang fra gruppen eller ændringer i arbejdspresset på de forskellige områder. Bestyrelsen og navnlig sekretæren skal se til, at alle har noget at bestille, og at arbejdsbyrden er nogenlunde ligeligt fordelt. Specialiseringen er naturligvis størst i de store partier. Socialdemokraterne får hver et meget lille sagområde, som de kan overkomme at beherske til bunds. I de små grupper bliver hvert medlem til gengæld nødt til at påtage sig et stort antal forskelligartede opgaver, og det kan være svært at overkomme dem alle på betryggende måde. I året 1965–66 behandledes således 210 sager. Det indebar, at en socialdemokrat i gennemsnit måtte påtage sig knapt 3 ordførerskaber, en konservativ 6, en uafhængig 42, medens LCs to medlemmer fik over 100 hver. I SF, som er en lille gruppe, foretages en sagfordeling samtidig med gruppens konstitution ved folketingsårets åbning. Som hovedprincip vil forslag fra samme ministerium blive behandlet af samme medlem.

Samtidig er fordelingen af ordførerskaber imidlertid en fordeling af *indflydelsen* i gruppen. Det er bestyrelsen, der råder over fordelingen, og de

ved har den et vægtigt sanktionsmiddel i hænde. En politisk karriere på tinge går først og fremmest gennem ordførerskaberne. Et indvalgt medlem begynder med et forholdsvis betydningsløst emne. Skiller han sig godt fra dette, vil han med årene få overdraget stadig vigtigere opgaver, og slutstenen på den politiske løbebane er et af hovedordførerskaberne: finanser, skatter, bolig, forsvar. Med disse poster tilhører man partiets inderkreds, de få, som er kendt af en større offentlighed, og man vil være emne til bestyrelsen og evt. til en ministertaburet.

### 5. *Udvalg*

Som et sidste led i folketingspartiernes arbejdsformer skal nævnes gruppeudvalgene. Udvalgssystemerne varierer meget mellem partierne efter størrelse, parlamentarisk stilling og medlemsorganisation. De fleste grupper nedsætter lejlighedsvis udvalg til at behandle en bestemt sag. De forekommer navnlig i tre tilfælde. 1. Når der er uenighed i gruppen, kan der nedsættes et udvalg af talsmænd for de modstridende synspunkter med den opgave at forhandle sig frem til et kompromis. fx. afsluttes en debat i V ofte med nedsættelse af et 3–4-mandsudvalg, der arbejder nogle dage og derefter forelægger resultatet for gruppen. 2. Når et oppositionsparti ønsker at fremsætte egne lovforslag, overlades udarbejdelsen gerne til et arbejdsudvalg. Fx. blev Vs forslag fra 1967 om forbud mod organisationstilskud til partier udarbejdet af et sådant udvalg. 3. Endelig anvendes udvalg til behandlingen af større komplicerede lovreformer som det er vanskeligt for gruppen som helhed at sætte sig ind i. S har fx. i årene 1966–67 haft udvalg om skattereform, boliglove, skolelove og ITP, R om tjenestemandsreform, kildeskat og tillægspension. Da reformer ofte er til behandling i årevis, kan sådanne udvalg blive langvarige.

Et helt andet udvalgssystem indførtes i K i 1967, da gruppen nedsatte 10 stående udvalg med forholdsvis bred kompetence: jordlovsudvalg, skatteudvalg, socialudvalg, kulturudvalg o. lign. Disse var ikke nedsat med en enkelt opgave, men skulle generelt behandle anliggender inden for deres område: nogle gennemgik regeringens lovforslag, andre udarbejdede selvstændige konservative lovinitiativer, og endelig fremsattes en række forslag til principudtalelser om partiets politik af sådanne udvalg (fx. landsmødeindstillingerne om udenrigspolitik og erhvervspolitik). Efter valget i 1968 er dette system gjort endnu mere alment. Der er nu nedsat 11 stående udvalg med en generelt formuleret kompetence, nærmest svarende til ministerialopdelingen: arbejdsmarked, landbrug, udenrigspoltik o. s. v. Udvalgene har 6–9 medlemmer, og ethvert partimedlem tilhører mindst ét; der er knyttet en minister til hvert udvalg. Udvalgene har navnlig spillet en rolle ved udarbejdelsen af regeringens lovforslag. Da S i 1968 kom i opposition,

oprettedes et lignende system. Der er i alt 10 stående almene udvalg, hvert ledet af en tidligere minister og nogenlunde dækkende hans ressort. Disse udvalg beskæftiger sig bl. a. med udarbejdelsen af partiets egne lovforslag.

## III. PARTIDISCIPLIN

Et omstridt spørgsmål er partidisciplinen, den enkelte folketingsmands underordning under gruppen. Disciplinen indebærer, at den af enkelte giver afkald på en personlig stillingtagen og blot optræder som et organ for partiet. En gruppe pålægger sine medlemmer en række forpligtelser, af hvilke nogle ikke er ganske afklarede.

Den første er absolut *tavshedspligt* med hensyn til partiets forhandlinger. Denne regel tillader en åben meningsbrydning i gruppen, uden at offentligheden af den grund får indtryk af splid eller svækkelse. Tavshedspligten er ganske godt overholdt. Men det hænder, at der forekommer »lækager« i en gruppe; fx. kan bestemte aviser i perioder være vel underrettet om, hvad foregår i et bestemt parti. Det bliver imidlertid betragtet som et alvorligt tillidsbrud, der kan skabe en stemning af almindelig mistænksomhed og føre til, at vigtige forhandlinger flyttes uden for gruppemødet.

Der er en almindelig *pligt til at møde* ved afstemninger i tinget, hvis partiet forlanger det, og man skal meddele sekretæren, hvis man er forhindret. Det er klart, at et parti må kunne regne med sine medlemmer, hvis det skal kunne gøre sig gældende ved tingets beslutninger. Hvor tungt man tager denne pligt afhænger imidlertid af den parlamentariske situation. Hvis regeringsflertallet hviler på nogle få mandater, som 1960–64 og 1966–68, kan man ikke løbe nogen risiko. I en sådan periode anvendes efter engelsk mønster det såkaldte clearing-system, der tilsigter at bevare den parlamentariske balance trods enkelte medlemmers fravær: Regerings- og oppositionspartier tillader lige mange medlemmer at blive borte. Hvis et medlem ønsker at blive frigjort på en bestemt dag, skal han derfor meddele det til sit partis sekretariat, der da vil træffe aftale med et parti fra den modsatte side om, at dette også skal give en mand fri. Ved vigtige kampafstemninger nægtede oppositionen imidlertid at cleare, og regeringen måtte derfor pålægge alle mødepligt. Dog gennemføres der altid udligning i tilfælde af sygdom: man vil ikke tvinge partierne til at hente folk ud af sottesengen for at klare en afstemning. Hvis regeringen som nu har et bekvemt flertal, bliver clearing unødvendig, og partierne ser mindre strengt på mødepligten.

En folketingsmand må ikke tage noget initiativ i tinget eller i forhold til andre partier før han har fået sin gruppes godkendelse: hvad enten han stiller spørgsmål eller fremsætter forslag, handler han som partiets repræsentant. Det er dog ikke i alle tilfælde nødvendigt at forelægge sagen for den samlede gruppe, i visse tilfælde er det tilstrækkeligt at sikre sig rygdækning hos be-

styrelsen eller formanden. I S findes et særligt initiativudvalg på 5 mand, som skal godkende spørgsmål; herigennem har man villet aflaste partimødet. Endelig er der en almindelig forpligtelse til at underrette sit partis ordfører forud, hvis man agter at tage ordet i en debat, således at han kan tage hensyn hertil ved udformningen af sit indlæg.

Den vigtigste af alle pligter er imidlertid *afstemningsdisciplinen*. Partigruppen søger så vidt muligt at nå til enstemmighed i ethvert spørgsmål, således at det kan optræde som en solidarisk blok ved afstemningen i tinget. Hvis der er delte meninger, »bør reglen være, at mindretallet bøjer sig ind under flertallets afgørelse«, som det hedder i Vs vedtægt.

Der har været megen debat om grundene til og berettigelsen af partidisciplinen. »Folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere«, hedder det i grundlovens § 56. Der er derfor ingen tvivl om, at folketingsmændene statsretligt set har et frit, individuelt mandat, og det bliver et samvittighedsspørgsmål, i hvilket omfang de vil underordne sig partiet. På den anden side er de alle valgt på partilister, og vælgerne har utvivlsomt stemt på dem som partirepræsentanter, ikke som individer. Næppe noget medlem af tinget ville være blevet valgt uden partiets opstilling, jfr. Christmas Møllers skæbne. En mand, hvis synspunkter ofte afviger fra flertallets i hans parti, socialdemokraten Erhard Jacobsen, har begrundet sin indordning under disciplinen med, at mandatet er partiets, ikke hans.

Der kan være mange grunde til, at man underkaster sig partidisciplinen. Men den vigtigste er utvivlsomt, solidariteten, den indstilling, at partiets interesser går forud for ens egne synspunkter. Og af mange grunde betragtes brud på disciplinen som en svækkelse af partiet. For det første synes splittelser at nedsætte partiets anseelse i vælgerne øjne. Kun et parti med sammenhold kan præsentere en klar politisk linie; hvis det møder med flere standpunkter, virker det ikke pålideligt, og i alt fald forvirres offentligheden. Der kendes mange tilfælde af valgnederlag efter indre stridigheder, fx. V i 1950, 1960 og 1966, K i 1947 og SF i 1968. For det andet får partiet større indflydelse i folketingsarbejdet, hvis det optræder som en disciplineret enhed. Dets ledere vil da være i stand til at forhandle og slutte forlig med andre partier. Udisciplinerede partier vil derimod ikke kunne optræde som pålidelige forhandlingspartnere. Disciplinerede partier er også en forudsætning for et handlekraftigt parlament. I USA, og i Frankrigs 3. og 4. republik, førte mangelen på partidisciplin til en almindelig beslutningsudygtighed og afmagt. For det tredje er disciplinen en forudsætning for arbejdsdelingen i gruppen. Hvis man ikke kunne stole på medlemmerne, ville hele den nuværende arbejdsform med ordførere være uholdbar. Endelig forudsætter parlamentarismen partidisciplin. Regeringen bygger på tilslutning fra et flertal af folketingets medlemmer, den må kunne regne med, at når dens forslag er godkendt af rege-

ringspartiernes grupper, vil de også blive vedtaget i salen. Som hovedregel betragtes ethvert lovforslag som et kabinetsspørgsmål, d. v. s. regeringen vil træde tilbage, hvis det ikke bliver vedtaget. Det var grunden til regeringen Hedtofts afgang i 1950 efter et nederlag i afstemningen om smørrationeringen, og til regeringen Krags udskrivelse af nyvalg i 1966, da der var modstand mod dens kildeskatteforslag, og igen i 1968, da dens forslag om indefrysning af en dyrtidsportion forkastedes. Ved således at gøre enhver afstemning til en tillidsafstemning lægges der et hårdt pres på partimedlemmerne: tør de ved at hævde et særstandpunkt tage ansvaret for regeringens fald og et eventuelt valgnederlag?

I øvrigt hænder det i enkelte tilfælde, at partierne suspenderer disciplinen og holder »fri afstemning«. Det drejer sig gerne om principielle, moralske, religiøse eller kulturelle spørgsmål. Som eksempler kan nævnes afstemningen om valgretsalderen i 1969 og om abortloven i 1970. I sådanne anliggender mener man, at folk drives ud i alvorligere samvittighedskonflikter end i de såkaldte politiske spørgsmål, d. v. s. økonomisk-sociale problemer. I øvrigt viser de frie afstemninger, at skillelinierne i moralske og kulturelle spørgsmål går på tværs af partierne. Vort partisystem har en økonomisk-social hoveddimension, d. v. s. at der i disse anliggender er en omfattende enighed imellem partimedlemmerne. Men i anliggender, der ligger uden for denne dimension, findes der ikke noget holdningsfællesskab, og man har derfor ikke fundet det tilladeligt at gennemtrumfe disciplinen på disse områder. Forslag, der sættes til fri afstemning, er naturligvis ikke kabinetsspørgsmål, og det kan derfor ske, at regeringen kommer i mindretal, som det hændte med loven om erstatning til haglskaderamte landmænd i 1968 og nedsættelse af valgretsalderen i 1969.

En undersøgelse har vist, at der i årene 1953–65 skete *brud* på partisammenholdet i 12 pct. af alle afstemninger [6]). Men disciplinen er strengere, end disse tal synes at antyde. Bruddene forekommer nemlig inden for ret snævre rammer.

For det første falder de inden for nogle få kategorier. Foruden de ovenfor omtalte samvittighedsspørgsmål sker der ofte afvigelser i lokalanliggender, f. ex. love om linieføring for motorveje, kommunesammenlægninger og placering af læreanstalter. Man accepterer, at et partimedlem for at tækkes sine lokale vælgere her afviger fra flertallets linie.

For det andet har visse småpartier aldrig krævet partidisciplin, fx. Retsforbundet og Liberalt Centrum.

For det tredje tegner et fåtal af personer sig for et stort antal disciplinbrud. En af de kendteste var venstremanden Thorkil Kristensen, der i 1955 stemte for regeringens økonomiske kriseplan trods Vs opposition, og som i de

[6]) Mogens N. Pedersen: Concensus and Conflict in the Danish Folketing 1945–65, Scandinavian Political Studies II, s. 143–66.

følgende år stadig klarere markerede sin afstand fra partiets linie, indtil han i 1960 meldte sig ud af gruppen og for resten af samlingen optrådte som »uafhængig venstremand«. Hans meningsfæller Diderichsen og Westerby gik i 1965 i forhandling med regeringen om en økonomisk saneringsplan uden Vs rygdækning; de begrundede deres brud på partidisciplinen med, at de allerede før deres valg havde redegjort for deres særstandpunkter over for vælgerne. Andre hyppige afvigere fra de senere år er Holger Eriksen fra S, Åge Fogh fra R og Svend Åge Fanger fra K.

Hvor alvorligt partiet tager et disciplinbrud afhænger bl. a. af stridsspørgsmålets art og af den parlamentariske situation. Fanger har ofte stemt alene mod resten af tinget, det behøver man ikke at tage sig særlig nær. Alvorligere er det at stemme sammen med den modsatte blok i tinget, og da navnlig, hvis regeringsflertallet hviler på nogle få mandater. Diderichsen og Westerbys stemmer var i 1965 nødvendige for at få regeringens forslag vedtaget. I 1963 nægtede Holger Eriksen og Fogh at stemme for regeringens forslag om en detail-oms, og de tvang derved deres partier til at indgå forlig med K, der som pris for sin tilslutning krævede afgiften lagt over i engrosleddet. Da 6 medlemmer af SF i december 1967 stemte imod den socialdemokratiske regerings devalueringsplan, førte dette ikke blot til forslagets forkastelse, men også til regeringens fald og partiets sprængning.

Disciplinen er et udtryk for solidariteten med partiet. Men den er også en følge af gruppens *sanktionsmulighed* over for medlemmerne. Den højeste trusel er udstødelsen af partiet. Den anvendes yderst sjældent. Men V ekskluderede Diderichsen og Westerby i 1965, og Aksel Larsen udstødtes af DKP i 1958. I begge tilfælde foregreb de udstødte dog begivenheden ved selv at melde sig ud forinden. Mindre drastisk, men næsten lige så effektiv er imidlertid truslen om at nægte genstridige genopstilling. Den blev fremført mod SFs venstrefløj, da denne havde styrtet regeringen i 1967, og det var måske en af grundene til, at fraktionen foretrak at danne sit eget parti, da den mistede kontrollen over partiapparatet.

Men grupperne råder over mindre iøjnefaldende sanktioner, som normalt vil være tilstrækkelige til at opretholde sammenholdet. Der vil opstå kold luft omkring den illoyale, og han vil ikke længere blive inddraget i de fortrolige overvejelser. Han beholder måske sine tillidsposter; både Thorkil Kristensen og Holger Eriksen blev genvalgt til bestyrelsen lige til det sidste. Men han mister sin indflydelse. Han får ikke overladt nye vigtige opgaver. Hans fortsatte karriere er bremset.

## IV. ARBEJDSFORMER

Gruppearbejdets form og indhold afhænger af de parlamentariske forhold: for det første af, om der er tale om et oppositions- eller et regeringspar-

ti, for det andet af, om der er tale om en mindretals- eller en flertalsregering. I regeringspartier er gruppearbejdet koncentreret om lovforberedelsen, og behandlingen ligger før fremsættelsen. I oppositionspartiet samles indsatsen om behandlingen af regeringens forslag og arbejdet ligger mellem fremsættelsen og tingets første behandling. Under en flertalsregering vil regeringens forslag automatisk blive vedtaget, og oppositionspartiet er uden enhver indflydelse. Under en mindretalsregering vil udvalgsarbejdet i tinget spille en vis rolle. Gruppernes arbejdsformer skal her gennemgås i en række typiske parlamentariske situationer.

1. *Oppositionsparti*

Arbejdsformen er enklest i oppositionspartiet. Her forløber hele beslutningsprocessen inden for gruppens egne rammer, gruppeledelsen er identisk med den egentlige partiledelse, og partiet kan træffe sine beslutninger frit, ubundet af hensynet til andre partier. I det parlamentariske system står oppositionen uden indflydelse og ansvar, idet regeringsflertallet kan træffe alle beslutninger på egen hånd. Det kan hænde, at flertallet ønsker bred enighed og er villig til at gøre indrømmelser. Men det gælder navnlig de upopulære beslutninger, hvor den gerne vil dele ansvaret med oppositionen, og hvor denne af samme grund ikke er særlig forhandlingsvenlig. Den nuværende trepartiregering har fx. tilbudt forlig om skatteudskrivningen og forsvarsordningen, men S har i begge spørgsmål været afvisende. Man kan derfor i almindelighed konstatere, at oppositionspartiet ikke tilsigter indflydelse på lovgivningen, men at den har som opgave at bedømme og kritisere regeringens politik og at præsentere vælgerne for et alternativ til denne.

Størstedelen af oppositionspartiets tid går med at behandle regeringens lovforslag. Disse foreligger ofte kun kort før første behandling i tinget, og oppositionen får derfor ikke tid til længere overvejelser. Det bliver ordføreren i det pågældende spørgsmål, der får den afgørende indflydelse.

Som omtalt udpeger gruppen en ordfører til hver sag på tingets dagsorden, men den giver ham ingen retningslinier for hans arbejde. Det påhviler ham at gennemarbejde lovteksten og på eget ansvar stille forslag til partiets stilling. Han vil gerne begynde sit arbejde med en undersøgelse af partiets stillingtagen i tidligere debatter om det samme spørgsmål (de er samlet i letilgængelig form i en såkaldt »arkivsag« i tingets bibliotek) og overveje, om der er grund til at ændre noget ved denne. Han vil rådføre sig med andre partifæller med særlig interesse for eller indsigt i det pågældende sagområde. Hvis interesseorganisationer af betydning for partiet berøres, vil han sondere stemningen hos disse. Hvis han er i tvivl, vil han desuden rådføre sig med gruppeformanden, der således på et tidligt tidspunkt er orienteret om eventuelle stridsemner og nydannelser. Resultatet af ordførerens overvejelser fremlægges i et oplæg til gruppen, gerne umiddelbart før tingets 1.

behandling. Oplægget er formet som et udkast til ordførertalen, men samtidig er det en fastlæggelse af partiets politik i det pågældende spørgsmål. Det indleder gruppens hoveddebat om emnet, som kan være kort eller lang, men som næsten altid ender med en godtagelse af oplægget, evt. med ubetydelige modifikationer.

En folketingsmand kan således få betydelig personlig indflydelse på det sagområde, der tildeles ham som ordførerskab. Men der er naturligvis grænser for hans frihed. Bestyrelsen ved nogenlunde, hvad han står for, når han får hvervet overdraget, og den lægger derfor den politiske linie gennem personvalget. Desuden vil enhver politiker lægge vægt på at finde et standpunkt, der ikke vil støde på modstand i gruppen. Hans sonderinger forud for gruppebehandlingen har netop til formål at sikre, at der er tilslutning til hans oplæg. I øvrigt har ordføreren det største spillerum i sager af mindre betydning. I de store lovreformer har partiet længere tid til at finde frem til et standpunkt, gruppeledelsen vil interessere sig for sagen, og hvert medlem vil gøre sin stilling op, ligesom medlemspartiet gerne rådspørges. Ordføreren får således en mere bunden opgave.

Når partiets standpunkt er klargjort på gruppemødet, påhviler det ordføreren at hævde dette under sagens videre behandling i tinget. Han skal fremlægge partiets synspunkter under 1. behandlingen i salen. Debatten føres her næsten udelukkende mellem partiernes ordførere. De øvrige medlemmer tager normalt kun ordet, hvis de har særstandpunkter eller af andre grunde ønsker at give sig til kende i netop denne sag, fx. fordi de repræsenterer særlig berørte interessegrupper eller landsdele. Oppositionen kan ved 1. behandling tage klar stilling for eller imod et lovforslag, men mange gange vil den nøjes med et »blødt oplæg«, d. v. s. at den holder sin endelige stilling åben og blot fremhæver nogle hensyn, som den kunne tænke sig bedre tilgodeset.

Derefter sendes forslaget i et udvalg, bestående af et forholdsmæssigt antal repræsentanter for hvert parti. Men det er også her ordførerne, der dominerer forhandlingerne. De øvrige medlemmer kan supplere, men de har ikke på samme måde sat sig ind i forslagene, og de er normalt temmelig passive. De kan udgøre en slags arbejdsgruppe, der indbyrdes diskuterer udvalgsarbejdet mellem møderne for at lægge en taktik for forhandlingerne. Det hænder også, at udvalgsmøder afbrydes, for at partiernes udvalgsgrupper kan drøfte situationen separat, fx. hvis der foreligger et kompromisforslag.

Udvalgsarbejdets betydning afhænger af den parlamentariske situation. Under en flertalsregering vil ethvert regeringsforslag på forhånd have et flertal bag sig, og der sker da ingen realitetsdrøftelse i udvalgene. Disses møder bliver få og korte, og lovene går stort set uændret igennem. Helt anderledes kan situationen være under en mindretalsregering, der behøver til-

slutning fra et eller flere andre partier. I sådanne perioder, fx. 1945–57 og 1964–66, kan udvalgene blive rammen om kompromisforhandlingerne, og de bliver måske det politiske systems vigtigste beslutningscentre. På den anden side vil den afgørende handel ofte ske uden for selve udvalget, på et fortroligt møde mellem nogle få ordførere, evt. inddrages også repræsentanter for gruppeledelserne i den egentlige forligsfase.

Ordføreren og udvalgsmedlemmerne kan når som helst bringe sagen op i gruppen igen, enten for at orientere om forhandlingernes forløb eller for at bede om nærmere direktiver i uforudsete situationer. Navnlig hvis udvalgsmedlemmerne er uenige kan der være grund til at bringe sagen op igen. Det er i alle partier en fast regel, at forhandlerne ikke må indgå nogen bindende aftale med de andre partier uden gruppens godkendelse. Enkelte vanskelige spørgsmål kan komme til forhandling næsten hver uge. Men de fleste sager hører gruppen kun noget til en gang til, nemlig når udvalgsforhandlingerne er afsluttet og der skal skrives betænkning. Ordføreren vil da redegøre for forhandlingernes forløb og indstille til gruppen, hvordan den bør stemme. Det kan atter komme til almindelig debat, men indstillingen vil næsten altid blive fulgt. Ordføreren kan herefter gå tilbage til udvalgets afsluttende møde og meddele sit partis stilling. Forslagets skæbne nedfældes i betænkningen: hvis der er opnået enighed, afgives der kun én redegørelse; hvis det ikke er tilfældet, vil der blive en flertals- og en eller flere mindretalsbetænkninger.

Tingets 2. behandling er hoveddebatten: her vil ordførerne meddele og begrunde partiernes stemmeafgivelse. Forretningsordenen kræver endnu en udvalgsbhandling, men den kan sjældent føje yderligere forandringer til, og den udelades i stadig flere tilfælde, således ved 154 udaf 214 lovforslag i 1968–69. Tingets 3. behandling er i regelen kort og uinteressant, da partiernes stilling for længst er klar, men den fører frem til dennes endelige registrering ved afstemningen.

Oppositionspartiet beskæftiger sig fortrinsvis med regeringsforslag, og det giver udtryk for meningsforskelle gennem stemmeafgivning, eventuelt ændringsforslag. Men det kan naturligvis også fremsætte sine egne lovorslag og således på en mere positiv måde markere en alternativ politik. Det sker imidlertid kun sjældent. Regeringen fremsætter i alt ca. 90 pct. af alle forslag, medens oppositionspartierne tilsammen kun skriver sig for de resterende 10 pct. Disse såkaldte »private« lovforslag bliver naturligvis ikke vedtaget, de fremsættes alene af propagandahensyn, for at tegne et alternativ til regeringens politik. De forbeholdes derfor partiets mærkesager. I sine sidste oppositionsår fremsatte V således forslag om større bevægelighed på arbejdsmarkedet, om forbud mod organisationstilskud til partier og om højere landbrugssubsidier, K foreslog ligestilling af købmænd og brugsforeninger, og R ønskede aftalenævn og nedlæggelse af militærnægterlejre. I 1968 fremsatte

S forslag om højere kapitalvindingsskat, SF om skærpet monopoltilsyn og fri abort, og VS om kontrol med ejerlejligheder. Det følger af det parlamentariske system, at der ikke kan blive flertal for oppositionsforslag, med mindre da regeringspartierne ændrer dem til ukendelighed. Men det er sjældent, at de nedstemmes. Efter 1. behandling i tinget sendes de i et udvalg, som skal ledes af et medlem af det forslagstillende parti, men som aldrig afgiver betænkning.

Det begrænsede lovinitiativ fra oppositionspartierne skyldes bl. a., at de ikke som regeringen råder over administrationens sagkyndige bistand. Derfor tager de ofte initiativ i indirekte form, ved at stille forslag til en folketingsbeslutning, der pålægger regeringen at udarbejde lovforslag efter bestemte retningslinier. I 1968 foreslog S således i denne form en udvidelse af undervisningspligten, SF oprettelse af katastrofeværn og VS nedsættelse af valgretsalderen. Endelig kan oppositionen gennem forespørgsler og spørgsmål til regeringen efterlyse lovinitiativ, jfr. følgende konservative forespørgsel fra 1967: »Hvilke oplysninger kan undervisningsministeren give om sine planer med hensyn til en udvidelse af undervisningspligten?«

Medens selvstændige forslag fra oppositionen således er forholdsvis sjældne, benytter den til stadighed sine muligheder for kritik af regeringens linie. Det kan ske under almindelig lovbehandling, men særlig åbnings- og afslutningsdebatterne giver anledning til påvisning af svaghederne i regeringsførelsen. Gennem spørgsmål til ministrene kan opmærksomheden henledes på misbrug, efterladenhed og passivitet af enhver art. Spørgsmål anvendes i stigende omfang, i de senere år har antallet været over 300. Endelig forbeholdes forespørgselen, der giver lejlighed til almindelig debat, for de ømmeste punkter, fortrinsvis sådanne, hvor regeringspartierne ikke er helt enige. I 1968 rejste S således forespørgsel om forsvarsnedskæringerne og om telegrafiststrejken, SF om politiindgreb mod demonstrationer og VS om anerkendelse af Nordvietnam.

### 2. *Etpartiregering*

I et regeringsparti forløber beslutningsprocessen helt anderledes. Enklest er situationen, hvor regeringen kun udgøres af et enkelt parti. Det vil under danske partiforhold nødvendigvis dreje sig om en mindretalsregering, og i de seneste årtier har kun S været i denne placering. Følgende beskrivelse bygger på forholdene i dette parti i perioden 1964–68.

I et regeringsparti er partilederen statsminister, og partiets inderkreds findes i ministeriet. Gruppebestyrelsen og de vigtigste ordførerskaber besættes med politikere af anden række, og deres indflydelse er begrænset, de er nærmest udøvende organer for ministeriet. Beslutningsprocessen kompliceres ved samvirket mellem de to organer.

*Antallet af private lovforslag (Lo.) og forslag til folketingsbeslutning (Be.) fra årene 1964–69*

| | 1964–65 | | 1965–66 | | 1966–67 | | 1967–68 indtil valget | | 1967–68 efter valget | | 1968–69 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Lo. | Be. | Lo. | Be. | Lo. | Be. | Lo. | Be. | Lo. | Be. | Lo. | Be. |
| V-K .... | 1 | 2 | 2 | 1 | | 1 | 5 | 1 | | | | |
| V ..... | 3 | | 5 | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | | | | |
| K ..... | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | | 2 | | | | |
| R ..... | | 4 | 2 | 3 | 1 | | 1 | 1 | | | | |
| S ..... | | | | | | | | | 1 | 1 | 5 | 12 |
| SF ..... | 5 | 3 | 4 | 5 | 5 | 3 | | | 3 | 4 | 18 | 7 |
| VS ..... | | | | | | | | | 1 | 3 | 2 | 1 |
| SA ..... | | | | | | | | | | | 3 | 2 |
| LC ..... | | | 2 | 1 | 2 | 1 | | 4 | | | | |
| U ..... | | 1 | 1 | | | | | | | | | |

Regeringspartiets funktioner er andre end oppositionens. Det udarbejder alle lovforslag og kan normalt regne med at få dem vedtaget. Lovinitiativet ligger imidlertid hos fagministrene. Disse får oftest tilskyndelsen fra ministeriets tjenestemænd, men også interesseorganisationer, partiafdelinger, eller enkeltpersoner kan opfordre til lovgivning. Naturligvis er partiets folketingsmænd ikke udelukket fra at fremkomme med forslag. Men initiativet kanaliseres altid gennem ministeriet, private forslag fra medlemmer af regeringspartiet forekommer praktisk taget ikke. Initiativtagere vil derfor under gruppemødet rette opfordring til den pågældende fagminister om at udarbejde lovforslag efter visse retningslinier. Måske bliver der allerede på dette tidspunkt en gruppediskussion om emnet, men man vil sjældent binde ministeren ved bestemte direktiver.

Hvadenten opfordringen kommer fra den ene eller den anden side, vil fagministeren derfor have et nogenlunde frit skøn over, hvorvidt der skal udarbejdes et lovforslag, og hvad indholdet skal være. Imidlertid er det ministeriet som helhed, der udøver regeringsansvaret. Den enkelte minister må derfor forelægge ethvert forslag til godkendelse på det ugentlige ministermøde. Men det sker normalt først, når der foreligger et fuldt udarbejdet lovforslag fra departementet. Måske orienteres statsministeren eller ministermødet på et tidligere stadium, men først det færdige forslag kommer til realitetsbehandling. Det betyder dog ikke, at regeringsbehandlingen er en formsag. Der føres en meget grundig diskussion om alle vigtigere love, og der gennemføres hyppigt ændringer i fagministerens oplæg. Hvis der er flere synspunkter, udskydes sagen gerne til et senere møde, idet det pålægges de uenige ministre at forhandle sig frem til et for alle parter acceptabelt forslag. Den

ministerielle solidaritet er endnu stærkere end gruppedisciplinen: regeringgen skal altid fremtræde som enig over for omverdenen, og man er derfor nødt til at forhandle sig frem til et fællesstandpunkt. Hvis en minister ikke vil godtage regeringens standpunkt i en eller anden sag, må han forlade regeringen. I 1967 måtte handelsminister Thyge Dahlgård således udtræde af ministeriet, fordi han offentligt havde kritiseret dets udenrigspolitik. Der stemmes ikke i ministermødet, men man vil føle en forpligtelse til at bøje sig mod hinanden, og statsministerens stillingtagen vil have meget stor vægt.

Partiets folketingsgruppe skal godkende ethvert lovforslag inden fremsættelsen. Ministeren kan foretrække på et tidligt tidspunkt at lægge en vigtig reform frem til principdebat, inden departementet har færdigbehandlet sagen. Gruppen vil ofte henlægge de store principdrøftelser til aftenmøderne. I enkelte tilfælde har den nedsat udvalg, som ministeren kunne rådføre sig med under forslagets videre behandling, det gjaldt bl. a. ITP og skattereformen. Men langt de fleste forslag forelægges først gruppen i den færdige, af ministermødet vedtagne form, og det er da vanskeligt at foretage yderligere ændringer. Selv om det er en ufravigelig regel, at en minister aldrig må foretage noget initiativ i tinget uden gruppens godkendelse, så har denne næppe den store indflydelse. Den bliver mere et rådgivnings-, støtte- og kontrolorgan på ministeriet end et beslutningsorgan.

Regeringspartiets gruppemøder former sig som en dialog mellem ministrene og de menige medlemmer. Næsten ethvert punkt indledes med et ministeroplæg, som kan debatteres og kritiseres, men som næsten altid godkendes. Ordførerne spiller derimod en ganske underordnet rolle. De får overdraget forslag, som gruppen allerede har vedtaget, og som det bliver deres opgave at søge at få gennem tinget. Det er en ordførers første pligt at holde sig i nøje kontakt med ministeren under alle faser af lovens gennemførelse. Ved 1. behandling i tinget er det ministeren, der præsenterer forslaget for tinget, og ordføreren kan ikke gøre meget andet end at udtale partiets tilslutning. En lidt mere selvstændig rolle kan han spille under udvalgsforhandlingerne, men også her arbejder han i nøje forståelse med ministeren, og denne bliver selv hyppigt kaldt til samråd med udvalget. Ligesom i oppositionspartier skal gruppen orienteres om udvalgsforhandlingerne, og den skal godkende alle indrømmelser.

Regeringspartiet anvender ikke forespørgseler. Men der stilles spørgsmål til ministrene også fra deres egne partifæller, det sker gerne for at understrege partiets eller den pågældendes egen tilknytning til bestemte sociale eller lokale interesser. I S kræves det, at spørgsmål før fremsættelsen skal godkendes af det såkaldte initiativudvalg, der normalt vil forlange, at vedkommende fagminister er indforstået. Kun i udprægede lokalspørgsmål forekommer private lovforslag fra medlemmer af regeringspartiet.

3. *Koalitionsregering*

Hvis flere partier deltager i regeringen, bliver arbejdsformen væsentligt tungere. For det første skal flere partigruppers inddrages, hvilket giver en temmelig omfattende beslutningsproces. For det andet vil partierne ofte have forskellig holdning til foreliggende problemer, og det bliver derfor nødvendigt at skabe et forlig inden for regeringsblokken allerede inden fremsættelsen. Til gengæld vil folketingsbehandlingen kunne overstås let, da regeringsblokken råder over det nødvendige flertal til at vedtage lovene på egen hånd.

Regeringssamarbejde fører let til en stærk magtkoncentration i ministeriet og en dermed følgende umyndiggørelse af grupperne. Det er jo nødvendigt at nå frem til kompromis i tilfælde af meningsforskelle, og forliget indgås da gerne inden for regeringens rammer. For grupperne vil det være en betænkelig sag at forkaste et forlig, der er vedtaget af ministermødet, da dette ville indebære en trussel mod regeringssamarbejdet. På den anden side kan der let i grupperne opstå utilfredshed med en for snæver politisk samordning og en fornemmelse af, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til partiets særstandpunkter. Der kan opstå en spænding mellem to poler, en samarbejdslinie repræsenteret ved ministrene og en selvstændighedslinie repræsenteret af gruppen og dens ledelse.

Den nuværende regering af V, K og R har søgt at undgå gruppernes umyndiggørelse gennem en arbejdsform, der inddrager dem allerede på det forberedende stadium af lovgivningen. Det er stadig i vidt omfang den enkelte fagminister, der bestemmer, på hvilke områder der skal tages lovgivningsinitiativ. Han vil kort orientere ministermødet, der dog sjældent foretager en egentlig drøftelse på dette stadium. Den første realitetsbehandling foregår i et udvalg af repræsentanter for de tre partiers folketingsgrupper under forsæde af fagministeren. Normalt deltager 2 eller 3 udvalgsmedlemmer for hvert parti. De indstilles som sædvanligt af bestyrelsen og godtages af gruppen. Men gruppen kan ikke foretage nogen drøftelse af sagen på dette tidspunkt, hvor ministerens forslag jo endnu ikke er kendt. Udvalgsmedlemmerne møder derfor med frie hænder til forhandlingerne. Det er i snævre trepartiudvalg, at principperne for mange af regeringens større reformforslag er blevet lagt. Grupperne orienteres normalt først, når udvalget er blevet enigt om et forslag. Hvis der er væsentlig uenighed mellem partierne, kan man dog beslutte at forelægge sagen allerede tidligere for eventuelt at få nærmere retningslinier eller vinde tilslutning til et forlig. Men spørgsmålet må kun forelægges grupperne efter fælles aftale, og det skal ske på samme tidspunkt i alle tre partier. De større kontroversielle ting sendes måske tilbage til udvalget mange gange, før man bliver enige.

Regeringen vil undertiden tage stilling til et forslag, allerede inden det går

i udvalg, og i andre tilfælde vil den forhandle sagen parallelt med dette. Hvis udvalget ikke kan finde frem til noget kompromis, overlades sagen gerne til ministeriet. Men i de fleste tilfælde får ministermødet først forelagt et lovforslag i den udformning trepartiudvalget har forhandlet sig frem til, og det har da ikke meget andet at gøre end at tage det til efterretning. Det er en af grundene til, at ministermødet under den nuværende regering ikke synes at spille den samme centrale rolle som under forgængerne. På den anden side er udvalgsforslagene ikke helt uanfægtelige. Andre ministre kan fx. klage over, at de griber ind på deres ressort. Navnlig finansministeren vil hyppigt gøre indsigelser mod de finansielle konsekvenser.

I øvrigt synes der i tilfælde af virkelig alvorlig uenighed at være en endnu højere instans, der overtager sagen, et møde af gruppeformændene, ordførerne, statsministeren og nogle få andre ministre, hvilket afhænger af sagens art. Realkreditreformen og godtgørelsen af en dyrtidsportion blev fx. forhandlet længe i denne uformelle inderkreds. Hidtil er det altid lykkedes at bilægge en konflikt på dette plan.

Ved fremsættelsen er et lovforslags skæbne normalt afgjort, der står et flertal bag det, og der ændres ikke yderligere ved det. Det vil i øvrigt være vanskeligere for en koalitionsregering at gøre indrømmelser til oppositionen end for en etpartiregering. Lovforslaget repræsenterer nemlig allerede et kompomis, en balance mellem gensidige indrømmelser fra de tre partier. Yderligere forlig ville indebære, at flertallet måtte sælge nogle af de indrømmelser, som en af partnerne havde tiltvunget sig inden for samarbejdet. I den nuværende regering ligger R gerne nærmest den socialdemokratiske opposition, V fjernest. Et bredt forlig ville derfor føre til en løsning nær Rs udgangspunkt, medens man måtte tilsidesætte Vs synspunkter, hvilket naturligvis ville være ganske uacceptabelt for dette parti.

Koalitionspartierne udpeger ordførere, gerne blandt medlemmerne af trepartiudvalget. Men da partiets stilling på forhånd er klar, knytter der sig kun ringe interesse til deres indsats, som bliver rent taktisk. Forhandlingerne i tinget er gerne korte og frugtesløse, da sagen er afgjort på forhånd. Dog søger man som sagt i visse tilfælde et forlig med oppositionen. Da vil der blive brug for en fortsat kontakt mellem regeringspartierne, og trepartiudvalget fra lovforberedelsen vil fungere videre for at kunne planlægge forhandleringerne med oppositionen. Fagministeren vil gerne deltage for at sikre regeringens tilslutning til forligslinen, og grupperne må holdes underrettet, ligesom de naturligvis skal godkende forligsbetingelserne.

I opposition og i mindretalsregering er der ikke tvivl om partiledelsen: den ligger henholdsvis hos gruppeformanden og statsministeren. I et koalitionsparti er ledelsesforholdene mindre afklarede. Der er tradition for, at tre regeringsposter har forrang frem for de andre: stats-, udenrigs- og finansministerierne. Hver af regeringspartierne har besat en af disse poster, og

den pågældende betragtes som partiets ledende minister. Ud fra dette kriterium skulle Hilmar Baunsgård, Poul Hartling og Poul Møller betragtes som partiledere for henholdsvis R, V og K. Derudover har K fra begyndelsen haft en såkaldt koordinationsminister, der virker som regeringens talsmand i gruppen og refererer ministermøder og regeringsforslag for denne. Denne post blev varetaget af den hidtidige gruppeformand, indenrigsminister Poul Sørensen, og den er efter hans død overtaget af forsvarsminister Ninn-Hansen. Denne formidlende rolle har været meget indflydelsesrig. Også V fik efterhånden sin koordinationsminister, det blev landbrugsminister Peter Larsen. Ved dennes død i juli 1970 overtog gruppeformanden Henry Christensen landbrugsporteføljen. Det blev almindeligvis antaget, at det først og fremmest var behovet for at udfylde koordinationsrollen der kunne begrunde overflyttelsen af gruppens hovedkraft til et forholdsvis underordnet departement. I R har statsministeren selv varetaget kontakten til gruppen.

## V. FORHOLDET TIL MEDLEMSORGANISATIONEN

De danske partier omfatter to formelt selvstændige organisationer, folketingsgruppe og medlemsorganisation (ofte omtalt som landsorganisation eller vælgerorganisation). Den sidste er en forening, der virker for et politisk program. Alle partiorganisationer fremhæver ideologien og programmet som deres målsætning (S taler om »de socialistiske ideer . . . i henhold til Ss program«). Som midler til at fremme dette mål nævner Ss og Vs vedtægter følgende: 1) at samle tilhængere i organisationen, 2) at agitere for ideerne i videre kredse, og 3) at opstille kandidater til folketings- og kommunalvalg.

Partierne er altså organiserede idefællesskaber. Men de er i hele deres virke orienteret mod folketinget som vejen til gennemførelsen af deres politiske mål. Det bliver derfor et problem, hvem der har ansvaret for partiets politik, medlemsorganisationen eller folketingsgruppen. Dette spørgsmål er ikke fuldt afklaret i noget parti, og balancen er noget forskellig fra det ene til det andet. I almindelighed har man imidlertid fundet frem til en slags funktionsdeling, hvorefter medlemspartiet afstikker de principielle retningslinier for partiets politik, medens gruppen har ansvaret for gennemførelsen af disse i lovgivningen. Der forekommer en betydelig samordning og et vist personsammenfald mellem de to foreninger.

Men det er kun på papiret, at medlemsorganisationen er den politisk toneangivende partner i samarbejdet. I virkeligheden kan folketingsgruppen nogenlunde frit fastlægge partiets politik, og medlemspartiet virker nærmest som en hjælpeorganisation for den.

Medlemspartiet kunne synes at råde over større ressourcer end folketings-

gruppen: det har måske hundredetusinder af medlemmer og titusinder af tillidsmænd. Men medlemmerne deltager ikke aktivt i beslutningsprocessen. Tillidsmændene er amatører, der passer deres daglige arbejde og må henvise partiarbejdet til fritiden. Deres indsats ligger næsten udelukkende på det organisatoriske plan: de tager sig af agitation, kontingentopkrævnng, uddeling, indsamling, information, mødearrangementer o. lign. De virker nærmest som en slags administrative organer, der modtager direktiver fra partikontoret og udfører disse i deres lokale område. Folketingsmændene er derimod professionelle politikere, der helliger næsten hele deres tid til politisk arbejde. De er amatørerne overlegne, både sagligt og taktisk. En stor del af deres tid går med at forklare partiets politik for medlemmerne og skaffe tilslutning fra disse.

Det formelle ansvar for programudtalelser findes gerne hos partiets landsmøde (i S og SF kongres) og hovedbestyrelse. Men disse forsamlinger af lokaltillidsmænd samles med lange mellemrum til kortvarige møder og kan næppe blive politisk retningsgivende. De er stort set akklamationsorganer, der vedtager de resolutioner, der forelægges dem af den løbende ledelse, forretningsudvalget (i V og K administrationsudvalget) eller af dette udpegede redaktionskomiteer og partiudvalg.

Folketingsmændene er ikke talmæssigt dominerende i partiorganerne. Lokalorganisationerne vil som hovedregel ikke vælge folketingsmænd som delegerede til landsmøde eller hovedbestyrelse. I V, K og R råder gruppen selv over nogle mandater i hovedbestyrelsen I SF er der en overgrænse på antallet af folketingsmedlemmer i dette organ, idet man har villet forebygge, at de skulle kunne udgøre flertallet. I forretningsudvalget sidder der gerne et par af folketingsgruppens ledere, og en sådan dobbeltplacering er tegn på en virkelig magtstilling i partiet (I S drejer det sig for tiden om Krag, Erling Dinesen og Anker Jørgensen, i V om Hartling og Henry Christensen, i K om Thestrup, Haunstrup Clemmensen, Knud Thomsen og Ninn-Hansen). En særlig interesse knytter der sig til posten som partiformand. I S og V er det sædvane, at gruppeformanden samtidig vælges til partiformand. Det er da gruppen, der vælger, partiorganisationen godkender valget. I K og R holdes de to poster altid adskilte. I K er landsformanden gerne en folketingsmand, i R hentes han uden for tinget. Men i begge tilfælde er der tale om en ærespost. Ingen er i tvivl om, at gruppeformanden er den egentlige partileder. I SF var de to poster i det første tiår sammenfaldende. Men under fraktionsopgøret blev Aksel Larsens dobbeltstilling kraftigt angrebet af venstrefløjen, og partiet har nu adskilt posterne.

Folketingsmændene er således ikke talmæssigt dominerende i medlemspartiets ledelse. Men der er forbindelsesled fra gruppen til de vigtigste partiorganer. Og folketingsmedlemmerne spiller en betydelig mere fremtrædende rolle i de organer, der beskæftiger sig med udformningen af programud-

*Folketingsmænd i partiledelsen*

| | S | K | V | R | SF |
|---|---|---|---|---|---|
| Forretningsudvalget | 6,5 | 10,8 | 5,9 | 11,1 | 36,4 |
| Hovedbestyrelsen | 16,1 | 27,0 | | 40,7 | 27,3 |
| Partiudvalg | 48,4 | | | 44,4 | |
| Partifunktionærer | 9,7 | 8,1 | | | |

talelser. De udgør fx. 30–50 pct. i Vs partiudvalg, og i de socialdemokratiske udvalg indgår folketingsgruppens tilsvarende udvalg som helhed. De redaktionsudvalg, der får overdraget udarbejdelsen af partiprogrammer og landsmødeudtalelser, er gerne domineret af folketingsmænd.

I øvrigt vil partiprogrammer sjældent lægge noget bånd på folketingsgruppens politiske afgørelser. De er formuleret yderst vagt og principielt, som hensyn og synspunkter, der bør være vejledende for gruppen i den konkrete stillingtagen. Oftest er gruppens problem, hvor meget den skal slå af på sine ideelle fordringer for at få indflydelse i en bestemt situation, og her er partiprogrammet ikke særlig relevant.

Der er heller ikke noget egentligt konfliktstof mellem medlemspartiets ledelse og folketingsgruppen. De to organisationer er stort set hentet fra de samme kredse, nemlig vælgerforeningernes tillidsmænd, og de har derfor også gennemgået samme skoling. Mange folketingsmænd har siddet i partiernes amts- og hovedbestyrelser. I øvrigt søger partiet på mange måder at skabe kontakt og forståelse mellem de to grupper. Fx. er det sædvane i alle partier at holde fællesmøder mellem hovedbestyrelse og gruppe, hvor man drøfter den politiske situation. Det sker også, at grupperne indkalder hovedbestyrelserne for at høre deres mening forud for meget vigtige afgørelser, fx. en regeringsdannelse.

På den anden side anerkendes det i alle de fire store partier, at folketingsgruppen alene har ansvaret for sine politiske beslutninger, og at medlemsorganisationen kun er rådgivende. Henstillinger og programudtalelser fra landsmøde og hovedbestyrelse betragtes derfor som vejledende. To principielle synspunkter anføres gerne som begrundelse for gruppens uafhængighed. Det ene er af statsretlig karakter, og dets juridiske holdbarhed er vel tvivlsom. Man tolker grundlovens § 56: »Folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere« som et forbud mod at tage mod ordrer fra udentings instanser. Derimod betragtes denne bestemmelse som ovenfor omtalt ikke som nogen hindring for en underordning under partigruppen i tinget. Det andet argument er af mere ideologisk natur. Man påpeger, at folketingsmændene ikke repræsenteter partiorganisationen, men partiets vælgere. Organisationen har

præsenteret nogle kandidater til valget, men det er vælgerne, der har overdraget mandatet til folketingsmændene. Disse står derfor alene til ansvar over for vælgerne, og det sker på valgdagen.

Naturligvis vil folketingspartiet være lydhørt over for medlemsorganisationens synspunkter. Men det kan forekomme, at gruppen sætter sig ud over partiorganisationens henstillinger. I 1960 spurgte den radikale gruppe således partiets hovedbestyrelse om dens syn på et fortsat regeringssamarbejde med S. Men selv om et flertal stemte mod regeringsdeltagelse, besluttede gruppen alligevel at fortsætte koalitionen. Det radikale landsmøde vedtager ofte resolutioner, der afvises af gruppen, fx. kravet om anerkendelse af Østtyskland i 1965.

Selv om de fleste partier hævder folketingsgruppens uafhængighed af medlemspartiet, er der nuancer i deres opfattelse af forholdet, med K på den ene yderfløj og Kommunisterne på den anden. K understreger stærkt gruppens eneansvar og medlemspartiets karakter af en støtteorganisation. Partiets programerklæringer udarbejdes og vedtages fx. af gruppen selv. De forelægges ganske vist for landsmødet, hvor de kan diskuteres frit, men de vedtages gerne med akklamation, uden afstemning. Landsmøde og hovedbestyrelse er organer, hvor partiets tillidsmænd kan komme med uforbindende meningstilkendegivelser, og hvor gruppen kan lodde stemningen, men man undgår helst afstemninger, der kunne tolkes som forsøg på at binde gruppen. I de seneste år har K dog nærmet sig lidt til de øvrige partier, der er fx. åbnet mulighed for, at vælgerforeningerne kan indsende forslag til landsmødet, som også har foretaget enkelte afstemninger.

I V har medlemsorganisationen et egetansvar for partiets politik. Der vedtages hvert år en landsmødeudtalelse, men den betragtes stadig kun som vejledende. Partiprogrammer sendes gerne til debat i vælgerforeningerne, der kan indsende forslag til vedtagelser på landsmødet. R har siden sin stiftelse i 1905 søgt at give partiorganisationen en mere selvstændig rolle, partiets landsmøde er altid meget livligt, og der hersker gerne spænding om udfaldet af afstemningerne. Men som sagt hævder gruppen også her sin uafhængighed. I S er den derimod mere tilbøjelig til at føle sig forpligtet af medlemsorganisationens vedtagelser.

En principielt forskellig holdning har været hævdet på af partierne på venstre fløj, stærkest af Kommunisterne: Folketingsmandatatet tilhører partiorganisationen, folketingsmedlemmerne er en slags funktionærer under denne. Denne opfattelse finder udtryk i tre bestemmelser i de kommunistiske partivedtægter: 1. De valgte er bundet af partiorganisationens direktiver. 2. De skal nedlægge deres mandat på partiets forlangende. 3. De skal aflevere deres folketingsvederlag til partiet, der derefter selv aflønner dem for deres arbejdsindsats. Lignende tanker har haft stærk tilslutning i SF, der jo oprindelig er udskilt fra DKP. Partiet har gennemlevet en årelang frak-

tionskamp, hvor forholdet parti–gruppe var et af de vigtigste stridsemner. En venstrefløj hævdede partiorganisationens ret til at binde folketingsgruppen, medens en højrefløj fastholdt gruppens selvstændige ansvar. Konflikten bar bl. a. fundet udtryk i et sæt højst komplicerede partivedtægter, der er et kompromis mellem to synspunkter, men som i virkeligheden overlader gruppen den endelige afgørelse undtagen i nogle ganske få tilfælde (samarbejdsaftaler med andre partier samt gruppens programerklæringer er underkastet hovedbestyrelsens vetoret). Diskussionen var længe ret akademisk, fordi højrefløjen havde flertal i begge organer. Men da venstrefløjen i foråret 1967 erobrede flertallet i partiorganisationen og gjorde sine fordringer om gruppens underordning gældende, blev spørgsmålet akut, og det endte med partiets sprængning i december samme år. Det nye parti VS fastslog straks i sine vedtægter, at folketingsmændene var bundet af partiets direktiver. En senere vedtægtsændring har åbnet mulighed for, at en konflikt mellem folketingsgruppe og hovedbestyrelse kan sendes til afgørelse ved urafstemning blandt medlemmerne.

## VI. FORHOLDET TIL INTERESSEORGANISATIONERNE

Der er andre organisationer end partierne som søger politisk indflydelse. Men medens partierne søger at overtage den politiske magt direkte, søger interesseorganisationerne kun at påvirke den enkelte beslutning, hvor denne vedrører gruppens egne interesser.

En hvilken som helst samfundsgruppe kan optræde som interessegruppe. Frisørmestrene, sommerhusejerne og tilhængerne af naturfredning vil alle have visse ønsker til den førte politik. Ikke alle grupper er organiserede, men det er heller ikke en forudsætning for politisk indflydelse. Parcelhusejere og lejere er begge slet organiserede grupper, men de er så store og så interessebevidste, at partierne alligevel vil tage hensyn til dem. De fleste vigtigere interessegrupper er imidlertid organiserede for mere aktivt at kunne påvirke beslutningsgangen. Organisationerne er ikke henvist til at virke ad bestemte kanaler. De vil søge indgang der, hvor de egentlige beslutninger træffes. Hvis man søger magtcentrene i et politisk system, er det derfor en brugbar metode at følge interesseorganisationernes virksomhed. De kan fx. rette henvendelse til folketingsudvalg, enten skriftligt eller mundtligt. Men når en sag frem til udvalgsforhandling, har partierne i regelen allerede taget stilling til den. Den egentlige afgørelse træffes i grupperne, og det bliver organisationernes vigtigste, men også vanskeligste opgave at vinde indpas her.

Organisationerne vil søge at overbevise partierne om deres ønskers berettigelse. Men det er ikke sikkert, at gode argumenter er blevet hørt. Størst lydhørhed vinder organisationerne, hvor partiet på en eller anden måde er

afhængig af dem. Udnyttelse af et sådant afhængighedsforhold kaldes pression.

Pressionsgrundlaget kan være en egentlig tilknytning til organisationen. LO finansierer fx. Ss valgkamp og presse. Andre partier er ikke på en så håndfast måde knyttet til bestemte interesser. Men interessegrupperne råder over et væsentligt aktiv, der giver dem lydhørhed i partierne: det er deres stemmer. Det er derfor de største organisationer, der bliver taget mest hensyn til. Men medlemstallet er ikke en tilstrækkelig forudsætning for indflydelse. Idrætsforeningerne hører til landets mest talstærke, men medlemmerne er ikke særlig interessebevidste, og deres ledelse vil derfor vanskeligt kunne påvirke deres stemmeafgivning. Den største interessebevidsthed er gerne knyttet til indkomstgrupperne, og det er da også disse, der præger det politiske liv mest.

Organisationerne er meget smidige i deres valg af midler. Medlemskredsens politiske tilhørsforhold er en vigtig forudsætning for valget af strategi. Hvis de er spredt over en række partier, taler man om en grænsevælgergruppe. Det gælder fx. tjenestemænd og funktionærer, men også de fleste forbrugerorganisationer. I så tilfælde vil man holde sig partipolitisk neutral. Til gengæld kan man øve pression på alle partier samtidig, idet disse vil kappes om at vinde de usikre stemmer. FTF og AS stiller fx. partierne en række spørgsmål angående deres egne interesser umiddelbart før et valg og offentliggør besvarelserne uden kommentarer. De vil også holde løbende kontakt med medlemmer blandt folketingsmændene. Een Verden har samlet alle sine medlemmer på tinge i en særlig »folketingsgruppe« med egen formand; den siges en overgang at have omfattet over halvdelen af tinget.

Organisationer kan rette skriftlig henvendelse til et parti om en eller anden sag. Grupperne modtager et stigende antal henvendelser. Det er gerne op til formanden at skønne, hvorledes de skal behandles. Nogle sendes rundt til medlemmerne, andre læses op i gruppemødet, de fleste tager man sig ikke videre af. Det hænder også, at organisationer anmoder om mundtlig forhandling, fx. kan en lejerorganisation bede om lov til at fremlægge sine synspunkter på boliglovgivningen. Gruppen vil da gerne udpege et par repræsentanter til at forhandle med organisationen, fx. medlemmerne af vedkommende folketingsudvalg. Det er dog nok tvivlsomt, hvor megen indflydelse man får ved sådanne henvendelser. Det er meget mere effektivt at få et af partigruppens medlemmer til at fremlægge organisationens synspunkter som sine egne. Enhver interessegruppe søger derfor talsmænd inden for partierne.

Det kan fx. være folketingsmænd, der på grund af deres valgkreds er særlig lydhøre over for en bestemt interesse. Når en motorvej, en lufthavn eller et universitet skal placeres, opløses tinget i stridende lokalinteresser på tværs af alle partiskel. Kommunalreformen har for nylig givet anledning til

*Interessegruppers og organisationers repræsentation i folketingsgrupperne* [7])

| | S/LO | K/Erhvervslivet | V/Landbruget |
|---|---|---|---|
| Interessegruppens andel af partiets vælgere .... | 69 | 31 | 57 |
| Interessegruppens andel af partiets folketingsmænd ..... | 51,6 | 29,7 | 52,9 |
| Organisationstillidsmændenes andel af partiets folketingsmænd ..... | 35,5 | 16,2 | 20,6 |
| Organisationsfunktionærernes andel af partiets folketingsmænd ..... | 8,1 | 2,7 | 5,8 |
| Organisationstilknytning i alt ..... | 43,6 | 18,9 | 26,4 |
| Interessetilknytning i alt ..... | 59,7 | 32,4 | 58,7 |

en række tværpolitiske lokalkonflikter, fx. mellem folketingsmændene fra Ålborg by og dennes forstæder. Også sociale interessegrupper kan udnytte en folketingsmands lokaltilknytning, fx. kan fiskeriet benytte repræsentanterne for de store havnebyer som talsmænd, uanset partifarve. I USA, hvor man har flertalsvalg i enkeltmandskredse og en meget løs partidisciplin, er kongresmandens afhængighed af kredsens dominerende interessegruppe det vigtigste pressionsmiddel. Men Danmark har forholdstalsvalg og stram partidisciplin. Her er det snarere partiets almindelige afhængighed af en socialgruppes stemmer, der giver lydhørhed. Og en sådan forbindelse sikres bedst gennem indvælgelse af gruppens egne tillidsmænd på partiets lister.

De store danske partier er interessepartier, d. v. s. at de fortrinsvis henter deres tilslutning i en bestemt socialgruppe og derfor må se det som deres formål at varetage dennes interesser. Kernevælgergrupper er for S lønarbejderne, for K erhvervslivet og for V landbruget. Disse grupper dominerer blandt partiets vælgere og medlemmer, og når partiets opstillingsmøder skal finde ny folketingskandidater, er det nærliggende for disse grupper at søge blandt deres egne tillidsmænd. Nedenstående oversigt viser, hvor omfattende forbindelsen mellem parti og organisation er. 44 pct. af de socialdemokratiske folketingsmænd har tilknytning til fagbevægelsen, 26 pct. af Vs gruppe er udgået af landbo- og andelsbevægelse, og 19 pct. af Ks gruppe stammer fra erhvervsorganisationerne. Det drejer sig ikke blot om de valgte tillidsmænd, udgået af selve gruppen, men også om organisationsfunktionærer. En stor del af den socialdemokratiske ledelse udgøres fx. af økonomer,

[7]) Interessegrupperne er her defineret bredere end på side 155, idet funktionærer inden for LO er medregnet til arbejdergruppen og landbrugskonsulenter og -lærere til landbrugsgruppen. Fagforeningsfunktionærer, der er hentet fra tillidsmandsgruppen, henregnes til denne.

der har haft stilling i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejderbevægelsens Informationscentral, LO eller de enkelte fagforbund.

Men intet parti kan nøjes med en enkelt gruppes tilslutning, og variationen af interessetilknytning blandt folketingskandidaterne viser, hvilke grupper partiet søger at appellere til. Fra partiledelsens synspunkt gælder det om at gøre valglisterne så alsidige som muligt for at sprede partiets appel til nye grupper. Grænsevælgergrupperne søger som sagt at holde sig politisk neutrale, men partierne vil gerne opstille tillidsmænd herfra for at vinde tillid fra nye kredse. V opstillede fx. en tidligere formand for FTF, og S har pensionistorganisationernes leder blandt sine kandidater. Opstilling af talsmænd for mere ideologiske grupper kan understrege bestemte sider af partiets politiske billede. R har fx. med valget af den mangeårige formand for Aldrig Mere Krig villet fremhæve sin pacifistiske tradition, medens officererne på de konservative lister understreger forsvarsviljen. Valget af Indre Missions næstformand og af Grænseforeningens formand har fremhævet kristelige og nationale træk i den konservative politik.

Det dobbelt tilhørsforhold, til parti og til interessegruppe, vil præge de pågældendes arbejde i tinget. De vil i regelen søge at samle deres indsats om de sagområder, der har særlig betydning for deres gruppe: fiskeren vil helst være ordfører i fiskerispørgsmål, funktionæren i funktionærsager. Partiet står i et dilemma. På den ene side er der gode grunde for at overlade interesserepræsentanten ansvaret for hans eget område: Han besidder en ubestridelig sagkundskab, som vil være værdifuld, og samtidig vil valget af ham til netop denne opgave kunne overbevise hans interessefæller om, at partiet tager vare på deres sag. På den anden side er han gerne betydelig mere velvillig over for sin egen gruppe end partiet som helhed, man må derfor holde et vågent øje på ham.

Opgavefordelingen i de forskellige partier viser en klar tendens til, at interessegrupperne sætter sig på de sager, der vedkommer dem selv. Sammensætningen af de konservative gruppeudvalg kan bruges som illustration. Gruppens økonomiske udvalg består af 8 medlemmer, hvoraf de 6 er erhvervsfolk, de 5 har beklædt fremtrædende poster i erhvervsorganisationerne. Landbrugsudvalget består simpelthen af 6 landmænd. Kommunaludvalget er sammensat af ledende kommunalpolitikere. Andre udvalg er mindre ensidigt sammensatte: de afspejler der forhold, at K på disse områder rummer flere interesser. Arbejdsmarkedsudvalget består således af 5 erhvervsrepræsentanter og 3 lønmodtagere, og jordlovsudvalget omfatter både erhvervs- og landbrugsinteresser. Samme tendens genfindes ved fordelingen af ordførerskaber og pladserne i folketingsudvalgene.

Da lignende forhold forekommer i alle partier, føres folketingsdebatten ofte mellem medlemmer af udgået af samme samfundssektor, og denne dominerer også udvalgsarbejdet. Da fx. arbejdsmarkedspolitikken drøftedes i

1967, udpegede S til udvalget 7 arbejdere, hvoraf de 6 havde faglige tillidsposter. K mødte til gengæld med 3 erhvervsfolk. Som bekendt ordnes mange arbejdsmarkedsproblemer gennem aftaler mellem organisationerne, medens andre gøres til genstand for lovgivning. Men det er altså tilsyneladende de samme parter, der i begge tilfælde mødes ved forhandlingsbordet.

I arbejdsmarkedsspørgsmål er der to interesser, der kommer til orde hver gennem sine partier. Men der kan også forekomme tilfælde, hvor samme interesse er repræsenteret i samtlige partier. Det gælder fx. landbruget. Da tinget i 1966 behandlede en lov om landbrugsejendomme, anvendte alle de store partier landmænd som ordførere. I udvalget indsatte V, K og R udelukkende landmænd (med én undtagelse). Ss og SFs grupper rummede kun henholdsvis 2 og 1 landbruger, så de kunne ikke indvælge flere, men det gav også i alt 10 ud af 17 medlemmer. På den måde bliver landbruget en effektiv tværpolitisk pressionsgruppe. Også kommunalinteresserne går på tværs af partierne. Halvdelen af folketingsmedlemmerne har siddet i kommunalråd, en fjerdedel gør det stadig, og flere er afhængige af stærkt kommunalorienterede vælgerforeninger. Kommunerne er derfor blevet stærkt tilgodeset ved mange administrative og økonomiske ordninger, sidst er det i sommeren 1970 lykkedes dem at få indføjet en del ændringer i realkreditreformen.

Det dobbelte tilhørsforhold til interessegruppe og parti kan skabe loyalitetskonflikter, hvor det ikke lykkes at forene standpunkterne. Det er en af grundene til brud på partidisciplinen. Da landbrugsrådets præsident Anders Andersen i 1961 som organisationsleder havde indgået et forlig med regeringen, som hans parti V ikke kunne stemme for, udtalte han under debatten: »Som en af dem, der har et vist medansvar for det forlig, som blev afsluttet mellem landbruget og regeringen, vil jeg ... også vedstå dette medansvar ved at gå ind for de ændringsforslag, som flertallet har stillet« [8]). Da V selv som regeringsparti i 1968 stillede forslag til ny landbrugsordning, udtalte Anders Andersen, »at både forløbet af landbrugsforhandlingerne og slutresultatet ikke havde været tilfredsstillende« [9]), og han stemte sammen med 3 andre landmænd imod sit eget partis forslag.

## AFSLUTNING

Folketingsgrupperne er uofficielle og forholdsvis upåagtede organer. Men det er dem, der træffer beslutning i næsten alle folketings- og regeringsanliggender, og de udgør måske det vigtigste magtcentrum i det danske politiske system. Deres indflydelse hænger sammen med to forhold. Den formelle kompetence tilhører folketinget som helhed. Men det er en statsretlig

[8]) Folketingstidende 1960–61, sp. 4228.
[9]) Folketingstidende 1968–69, sp. 8352.

fiktion at betragte tinget som én magtfaktor, da det omfatter modstridende politiske opfattelser. Det bliver rammen om samspillet mellem konkurrerende bestræbelser, og beslutningsprocessen bliver en flertalsdannelsesproces. Den politiske vilje og målsætning repræsenteres af partiorganisationerne. Folketingsgrupperne er forbindelsesleddet mellem partiernes politiske bestræbelser og tingets formelle kompetence. De omsætter partiernes programmer til officiel politik. En mere sociologisk forklaring på gruppernes magtstilling er, at de inden for deres respektive partier udgør den eneste større gruppe professionelle politikere og i kraft af indsigt og erfaring vil præge den politiske beslutning, uanset den formelle ansvarsfordeling. Tilsammen udgør folketingsmændene derfor en politisk elite, d. v. s. en forholdsvis snæver gruppe, der samler en uforholdsmæssig stor indflydelse i sine hænder.

Partigrupperne er uformelle samarbejdsorganer, som udviser stor smidighed og formløshed i deres virke. Det er derfor umuligt at beskrive dem præcist og udtømmende som forfatningsretten beskriver statsorganerne. Når de udspurgte folketingsmænd fik interview-manuskripterne til kontrolgennemlæsning blev der tilføjet mangt et »omtrent«, »i regelen«, »ofte«. Skildringen må tages med det forbehold, at folketingsgruppernes arbejdsformer aldrig har været fuldt afklarede, og at de stadig ændres.