

Louise Andersen

## Dansk parlamentarisme: Politiske og retlige normer under opbrud?

I lyset af jordskredsvalget i 1973 og 1980'ernes parlamentariske normbrud analyseres dansk parlamentarismes udvikling. Der sondres mellem retlige og politiske normer, indholdet i disse identificeres og der konkluderes, at ingen retlige normer er blevet brudt i perioden. Den parlamentariske praksis under Firkloverregeringen opfattes ikke som udtryk for en ny normdannelse, men som et brud på politiske normer. Bruddet kan dog danne grundlag for nye normdannelser.

Det kom bag på mange, at Poul Schlüter bevarede statsministerposten i over ti år. Mindst lige så overraskende var den måde, han en del af tiden bevarede den på. Under hans ledelse blev det parlamentariske princip nemlig anvendt på en helt ny måde. Fra 1982-1988 accepterede Firkloverregeringen 105 afstemningsnederlag i Folketingssalen (Damgaard, 1990a: 8). Noget lignede er aldrig før set i dansk parlamentarisk historie. Indtil da var det normen, at en regering gik af, hvis den ikke kunne få sin politik igennem - også selv om det ikke drejede sig om et kabinetspørgsmål. Ligesom det også var normen, at en ansvarlig opposition ikke nedstemte regeringen, med mindre det var dens hensigt at vælte denne. Begge disse normer blev brudt i 1980'erne.

I den politiske debat blev det påstået, at den nye tolkning af det parlamentariske princip var på kant med grundloven, om ikke med dens ord, så med dens ånd. En sådan påstand er det svært at finde juridisk belæg for, men ikke desto mindre er de forfatningsretlige regler af interesse i forbindelse med enhver forandring i de parlamentariske vilkår. Grundloven er den indre "hårde kerne" i et system af koncentriske cirkler, der tilsammen danner de spilleregler, der gælder for det danske parlamentariske system. Hermed er også sagt, at ikke alle parlamentariske spilleregler er lige "hårde". Størstedelen af de parlamentariske normer er udviklet gradvist af og i det politiske system. De er ikke formaliserede, og eventuelle brud på dem følges ikke af retlige sanktioner. Alligevel kan disse normer være af langt større praktisk betydning end de juridiske. Grundloven udgør det fundament, hvorpå politikken foregår, men den konkrete handlen vil i første omgang afspejle de "selvskabte" normer. Disse normer er ikke statiske. De kan ændres gradvist eller brydes helt, som situationen i 1980'erne viste det. Dermed opnår systemet en tilpasningsevne, der gør, at det kan reagere på udefrakommende pres. Men normerne kan også reproduceres over en længere årrække og bidrage til systemets kontinuitet.

Det følgende er et bidrag til en afdækning af, hvad der er kernen i dansk parlamentarisme. Hvad er forandret, og hvad er bevaret? Med jordskredsvalget i 1973 ændrede det danske partisystem karakter. De vilkår, som det parlamentariske spil skulle foregå under, forandredes dermed radikalt. Men påstanden vil være, at systemet havde en tilpasningsevne, der sikrede, at forandringen ikke gav sig udslag i en total transformation af det danske parlamentariske

Louise Andersen

## Dansk parlamentarisme: Politiske og retlige normer under opbrud?

I lyset af jordskredsvalget i 1973 og 1980'ernes parlamentariske normbrud analyseres dansk parlamentarismes udvikling. Der sondres mellem retlige og politiske normer, indholdet i disse identificeres og der konkluderes, at ingen retlige normer er blevet brudt i perioden. Den parlamentariske praksis under Firkloverregeringen opfattes ikke som udtryk for en ny normdannelse, men som et brud på politiske normer. Bruddet kan dog danne grundlag for nye normdannelser.

Det kom bag på mange, at Poul Schlüter bevarede statsministerposten i over ti år. Mindst lige så overraskende var den måde, han en del af tiden bevarede den på. Under hans ledelse blev det parlamentariske princip nemlig anvendt på en helt ny måde. Fra 1982-1988 accepterede Firkloverregeringen 105 afstemningsnederlag i Folketingssalen (Damgaard, 1990a: 8). Noget lignede er aldrig før set i dansk parlamentarisk historie. Indtil da var det normen, at en regering gik af, hvis den ikke kunne få sin politik igennem - også selv om det ikke drejede sig om et kabinetspørgsmål. Ligesom det også var normen, at en ansvarlig opposition ikke nedstemte regeringen, med mindre det var dens hensigt at vælte denne. Begge disse normer blev brudt i 1980'erne.

I den politiske debat blev det påstået, at den nye tolkning af det parlamentariske princip var på kant med grundloven, om ikke med dens ord, så med dens ånd. En sådan påstand er det svært at finde juridisk belæg for, men ikke desto mindre er de forfatningsretlige regler af interesse i forbindelse med enhver forandring i de parlamentariske vilkår. Grundloven er den indre "hårde kerne" i et system af koncentriske cirkler, der tilsammen danner de spilleregler, der gælder for det danske parlamentariske system. Hermed er også sagt, at ikke alle parlamentariske spilleregler er lige "hårde". Størstedelen af de parlamentariske normer er udviklet gradvist af og i det politiske system. De er ikke formaliserede, og eventuelle brud på dem følges ikke af retlige sanktioner. Alligevel kan disse normer være af langt større praktisk betydning end de juridiske. Grundloven udgør det fundament, hvorpå politikken foregår, men den konkrete handlen vil i første omgang afspejle de "selvskabte" normer. Disse normer er ikke statiske. De kan ændres gradvist eller brydes helt, som situationen i 1980'erne viste det. Dermed opnår systemet en tilpasningsevne, der gør, at det kan reagere på udefrakommende pres. Men normerne kan også reproduceres over en længere årrække og bidrage til systemets kontinuitet.

Det følgende er et bidrag til en afdækning af, hvad der er kernen i dansk parlamentarisme. Hvad er forandret, og hvad er bevaret? Med jordskredsvalget i 1973 ændrede det danske partisystem karakter. De vilkår, som det parlamentariske spil skulle foregå under, forandredes dermed radikalt. Men påstanden vil være, at systemet havde en tilpasningsevne, der sikrede, at forandringen ikke gav sig udslag i en total transformation af det danske parlamentariske

system. Systemet er nok ændret i forhold til tiden før 1973, men der er mange genkendelige træk. Og det var nogle af disse, der blev brudt med i 1980'erne. Det vil endvidere blive påstået, at den alternative tolkning under Firkløverregeringen ikke i sig selv var udtryk for en ny normdannelse. De forholdsvis få år midt i 1980'erne var undtagelsen, der bekræftede reglen, men de har åbnet for en mulig gentagelse, der på længere sigt vil kunne virke normdannende.

### **Parlamentarisme**

Det danske politiske system er et parlamentarisk demokrati. Bag denne styreform gemmer der sig en del principper, hvoraf folkesuveræniteten og det repræsentative styre er de grundlæggende. Et af kendetegnene ved et demokrati er, at regeringen er ansvarlig over for befolkningen; den kontrolleres enten direkte eller indirekte af vælgerskaren. Det parlamentariske princip er én måde at sikre denne folkelige kontrol med regeringen på. Andre demokratisk legitime styreform er konventstyre og præsidentialisme. I modsætning til disse regeringsformer er parlamentarismen ateoretisk i sin oprindelse - den er fremkommet som et resultat af en flere hundrede år lang udvikling i England (Rasmussen, 1972: 206). Måske af den grund er de konkrete udformninger af styreformen i forskellige lande meget forskellige. På baggrund af de fællestræk, der trods alt er mellem lande med parlamentarisme, kan det parlamentariske princip defineres som:

“den statsskik, at regeringen er således sammensat, at den accepteres som sådan af et flertal i folke-repræsentationen ... og at den afgår dersom det konstateres, at dette ikke er tilfældet, dog at den i visse systemer har valget mellem at træde umiddelbart tilbage eller udskrive nyvalg” (Rasmussen, 1972: 225).

Det parlamentariske princip sikrer således en indirekte folkelig kontrol med regeringen via de valgte repræsentanter. Isoleret set har det ikke betydning for parlamentets indflydelse ved regeringsdannelse og -afgang, om princippet er positivt eller negativt formuleret. Af afgørende betydning for, hvordan princippet bringes i anvendelse, er derimod partisystemet i det pågældende land - især er antallet af partier udslagsgivende (Rasmussen, 1972: 230).

Kernen i dansk parlamentarisme er, at regeringen skal gå af eller udskrive valg, hvis Folketinget udtaler sin mistillid til den. Det er en udpræget negativ formulering af princippet. Det danske partisystem er et flerpartisystem, og siden 1906 har intet parti alene haft flertal i Folketinget. Den parlamentariske regeringsdannelse har derfor kun undtagelsesvis været givet i Danmark. Af andre forhold af betydning skal her blot nævnes, at det danske system er kendetegnet ved at have ganske få forfatningsretlige regler om det parlamentariske princip. Først i 1953 blev dette princip en del af den skrevne forfatning. Politisk har det imidlertid været en realitet siden systemskiftet i 1901.

### **Juridiske aspekter ved det parlamentariske princip**

Det er almindelig antaget, at grundlovsfæstelsen af det parlamentariske princip i 1953 var en kodificering af hidtil gældende praksis (Albæk Jensen, 1989:

27). Med kodificering menes formalisering eller nedskrivning af gældende ret. Det kan diskuteres, præcis hvornår det parlamentariske princip blev en del af gældende dansk forfatningsret.<sup>1</sup> Men de praktiske konsekvenser af denne diskussion om parlamentarismens retlige grundlag faldt bort med grundlovsfæstelsen i 1953. Uanset om det parlamentariske princip indtil da havde været en retssædvane, en statsskik eller blot en politisk praksis, er det fra 1953 en uomtvistelig del af gældende dansk statsret. Det betyder ikke, at den juridiske diskussion af det parlamentariske principets betydning ophører. Den drejer sig nu blot om andre aspekter end de retskildemæssige. Spørgsmålene bliver 1) i hvilket omfang er en regering forpligtet til at drage parlamentariske konsekvenser af afstemningsnederlag i Folketinget, og 2) hvilken betydning har princippet ved regeringsdannelse? Der er i høj grad tale om fortolknings-spørgsmål. Grundlovens § 15, stk. 2, der er den helt centrale parlamentarismebestemmelse, giver hverken i sin formulering eller i forarbejderne til bestemmelsen nogen konkret vejledning om, hvad der skal forstås ved "at udtale mistillid" (Albæk Jensen, 1989: 35f). Hvad angår regeringsdannelse, er grundloven tilsvarende tavs (Kaarsted, 1988: 9).

Den juridiske uenighed om en regerings retlige forpligtelse til at drage parlamentariske konsekvenser er stor. Således går Alf Ross ind for en indskrænkende fortolkning af grundlovens parlamentarismebestemmelse og mener, at kun en utvetydig mistillidserklæring fra Folketinget forpligter regeringen til at gå af (Albæk Jensen, 1989: 33; Christensen, 1990: 115). I modsætning hertil står Max Sørensen, der mener, at enhver afstemning kan indeholde en mistillidserklæring, og at dette *til en vis grad* afhænger af, om regeringen har gjort sagen til et kabinetspørgsmål (Albæk Jensen, 1989: 34; Christensen, 1990: 145f). For Max Sørensen kan regeringen altså også være forpligtet til at gå af, hvis den taber en vigtig afstemning, selv om denne ikke er en kabinetsag.

Efter at have gennemgået en række situationer, hvor § 15, stk. 2 enten har været anvendt eller - lige så godt - ikke anvendt, konkluderer Albæk Jensen, at en regering er statsretligt forpligtet til at træde tilbage eller udskrive valg, hvis Folketinget vedtager et mistillidsvotum eller en beslutning, der kan sidestilles med en sådan. Taber regeringen en afstemning om et kabinetspørgsmål, eller er det efter nyvalg klart, at den vil blive mødt af et mistillidsvotum i Folketinget, er den ligeledes forpligtet til at demissionere (Albæk Jensen, 1989: 79f).

Den politiske praksis efter 1982, der gennemgås nedenfor, analyseres særskilt af Albæk Jensen. Han konkluderer, at regeringen ikke havde nogen statsretlig forpligtelse til at gå af eller udskrive valg, selv om den tabte en del afstemninger, fordi ingen af disse var kabinetspørgsmål eller mistillidsvota. Firkloverregeringen gjorde fire sager til kabinetspørgsmål, men tabte ingen af disse afstemninger og har derfor ikke på noget tidspunkt forbrudt sig mod gældende ret, som den opfattes af Albæk Jensen (1989: 69f). Havde regeringen ikke udskrevet den vejledende folkeafstemning i 1986, ville den formentligt have været forpligtet til at gå af eller udskrive nyvalg, hvis man følger Max Sørensens opfattelse. Ifølge Albæk Jensen ville en sådan forpligtigelse udelukkende være politisk og ikke retligt begrundet (1989: 74).

Det andet spørgsmål, der har optaget juristerne efter det parlamentariske princips grundlovsfæstelse, angår dets betydning for regeringsdannelse. Som nævnt er der ingen umiddelbare anvisninger at finde i grundloven på den praktiske løsning af dette problem. Til gengæld er der ikke stor uenighed inden for den juridiske teori om spørgsmålet. Det antages almindeligvis, at grundlovens § 15, stk. 2 har en "refleksvirkning" på regeringsdannelsen, således at det er "grundlovsstridigt at udnævne en regering, der kan forventes styrtet straks, når den fremstiller sig for Folketinget" (Sørensen, 1977: 120).

En juridisk vurdering af de parlamentariske spilleregler, som de har udviklet sig og er gældende i dag, må altså munde ud i den konklusion, at der kun er ganske få af disse, der kan tillægges egentlig retsværdi. Regeringen skal gå af eller udskrive nyvalg i de fire tilfælde, der er nævnt ovenfor: mistillidsvotum, mistillidslignende beslutning, nederlag i kabinetspørgsmål og valgresultat, der viser, at regeringen vil blive mødt af mistillidsvotum i det nye folketing. Refleksvirkningen af § 15, stk. 2. betyder, at en nydannet regering ikke ved sin fremstilling i Folketinget må blive mødt af et mistillidsvotum.

### **1901-1973 - regeringernes parlamentariske basis**

De første 72 år med parlamentarisme i Danmark er blevet kaldt det klassiske partisystems periode (Damgaard, 1990b: 23). I alt væsentligt var det de fire gamle partier, der prægede denne periode. Det var forholdet mellem disse såvel mandatmæssigt som politisk, der var afgørende for regeringsdannelserne i stort set hele perioden. Hvad regeringernes parlamentariske basis angår, var det typiske i perioden flertalsregeringer eller mindretalsregeringer med fast støtte. I Danmark, hvor flertalsregeringer siden 1906 har været ensbetydende med koalitioner, kan det være vanskeligt at skelne mellem disse to regeringsformer. I parlamentarisk henseende er de "lige gode" (Kaarsted, 1988: 13). Endvidere har der for alle regeringer (undtagen samlingsregeringerne i forbindelse med besættelsen) været tale om en minimal parlamentarisk basis. Der er ikke indgået flere partier, end nødvendigt for at sikre flertallet (Damgaard, 1990b: 23). Med hensyn til partiernes placering på en højre-venstre skala, har det i de tilfælde, hvor der kan identificeres et fast flertal bag regeringen, været baseret på partier, der lå ved siden af hinanden. Afstanden imellem partierne i blokkene har været mindre, end afstanden til partierne i den anden blok (Rasmussen, 1972: 244). Selv om der var mange forskydninger i partiernes indbyrdes styrkeforhold og også et skift i alliancepartnere,<sup>2</sup> var perioden præget af parlamentarisk stabilitet, både hvad angår partisystemet og regeringsdannelserne.

Det er værd at bemærke, at selv om der har kunnet konstateres et fast flertal bag en meget stor del af regeringerne, har det aldrig været et krav. I 1924 blev den første socialdemokratiske statsminister spurgt, om han ville forlange et tillidsvotum i Folketinget. Stauning svarede: "Nej, det er ikke parlamentarisk skik her i landet" (*Politiken*, 24.4.1924, citeret efter Rasmussen, 1972: 229). Den negative formulering af princippet har tilsyneladende været forholdsvis uomtvistet.

### **Parlamentarisk basis fra 1973-1993**

Folketingsvalget i 1973 ændrede drastisk de parlamentariske vilkår i Danmark. Resultatet af det såkaldte jordskredsvalg, var enestående i tre henseender: 1) samtlige partier i Folketinget led nederlag, 2) antallet af partier fordobledes og 3) de nye partier, især Fremskridtspartiet, fik en usædvanlig stor vælgermæssig tilslutning. Partisystemet ændrede med ét karakter fra et flerpartisystem til et "mangepartisystem", og dermed var de parlamentariske vilkår for flertalsdannelse betydelig vanskeligere end under det gamle partisystem. Ingen af de hidtil prøvede regeringskoalitioner kunne mønstre flertal, og de numerisk mulige tre- eller fire-partikoalitioner var alle politisk urealiserbare. Den stabile toblokparlamentarismes tid var ovre, og tiden efter jordskredsvalget blev præget af "ekstrem mindretalsparlamentarisme" (Rasmussen, 1985).

Regeringsforhandlingerne efter valget viste, at der ikke var flertal imod en ren venstre-regering. Med kun 12 pct. af mandaterne dannede Venstre derfor en mindretalsregering (Damgaard og Svensson, 1989: 733). I 1975 blev den parlamentarisk set meget sårbare Venstre-regering fældet af en mistillidslignende dagsorden (Albæk Jensen, 1989: 44). Det efterfølgende valg lettede ikke de parlamentariske vilkår. Der var stadig ti partier repræsenteret i Folketinget (Damgaard, 1990b: 17). Regeringsforhandlingerne førte til, at Socialdemokratiet - det største parti - dannede endnu en mindretalsregering. Ved hjælp af skiftende flertal, der dog altid indeholdt de Radikale, regerede denne indtil 1978 (Damgaard, 1990b: 23).

Erkendelsen af det problematiske ved så ustabile flertalsforhold i en tid præget af økonomisk krise førte i 1978 til "Marienborg-aftalen", der er betegnet som et historisk eksperiment (Damgaard, 1990b: 23). Socialdemokratiet og Venstre gik for første gang i regering sammen og skabte, om ikke en flertalsregering så dog, en meget stærk mindretalsregering. Med 88 af mandaterne bag sig skulle Folketingets øvrige partier alle stemme sammen for at vælge regeringen. At regeringsdannelsen kunne betegnes som et eksperiment skyldes, at den var udtryk for et brud på de hidtil gældende samarbejds mønstre. Med SV-regeringen blev der, uden om de egentlige midterpartier, dannet en regering henover midten i dansk politik. Afstanden imellem partierne i regeringen var større end afstanden til andre partier. Som den første koalitionsregering nogensinde brød den da også sammen, efter kun et år, på grund af intern uenighed (Damgaard, 1990b: 24). Der dannedes derefter endnu en socialdemokratisk mindretalsregering, der i vid udstrækning samarbejdede med de Radikale, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Denne regering overlevede to folketingsvalg og blev siddende indtil 1982. I september 1982, da regeringen ikke kunne få flertal for sin økonomiske politik, gik den af uden at udskrive valg (Damgaard, 1990b: 24).

Regeringsforhandlingerne førte til dannelsen af den såkaldte Firkløverregering bestående af Konservative, Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti. Også den var en mindretalsregering. Ved dens dannelse støttede den sig på de Radikale og Fremskridtspartiet, og da den i 1984 blev styrket ved folketingsvalget, var der for en tid mere stabile parlamentariske forhold. Ved folketingsvalget i



1987 gik samtlige partier i koalitionen tilbage, og regeringen gik af. Et flertal i Folketinget pegede på dens leder, Poul Schlüter, som forhandlingsleder, og han gendannede straks Firkloverregeringen (Petersen og Svensson, 1989: 32). Parlamentarisk set var regeringen dog betydelig svækket og kun otte måneder senere, efter valget i 1988, dannedes ganske overraskende en KVR-regering. Heller ikke denne regering kunne mønstre et fast flertal, men samarbejdede i forskellige sager til højre og venstre for at etablere flertal (Damgaard, 1990b: 24). Ved valget i 1990 gik de Radikale så meget tilbage, at de foretrak at stå uden for regeringen og i højere grad profilere sig som selvstændigt parti. Selv om Socialdemokratiet ved dette valg oplevede en stor fremgang, bevarede Konservative og Venstre regeringsmagten i fællesskab støttet af blandt andre de Radikale. Men nogen fast støtte til regeringen var der ikke, og den samarbejdede i mange sager med Socialdemokratiet.

I 1993 blev statsminister Poul Schlüter så kompromitteret af Tamil-rapporten, at han valgte at gå af uden at udskrive valg. Socialdemokratiet fik efter ti år i opposition mulighed for at danne regering, og der blev endnu engang i dansk politik talt om "systemsifte". Hvilket der i øvrigt også - og måske med større ret - blev ved Firkloverregeringens dannelse i 1982. En ny koalitionsregering bestående af fire partier (Socialdemokratiet, Radikale, CD og Kristeligt Folkeparti) så dagens lys, men denne gang, og for første gang siden 1971, var det lykkedes at danne en flertalsregering.

Efter partisystemets ændring i 1973 har svage mindretalsregeringer været langt det hyppigste. De har som under "klassisk mindretalsparlamentarisme" måtte samarbejde med forskellige partier fra sag til sag, men på grund af det meget fragmenterede partisystem afviger regeringerne alligevel fra den klassiske model. Derfor har perioden efter jordskredsvalget - om ikke andet - ført til en sproglig nydannelse: ekstrem mindretalsparlamentarisme (Rasmussen, 1985). Ovenstående konkluderende bemærkninger skal dog modificeres. Fra 1982 - eller i hvert fald fra 1984 - var der for en tid parlamentarisk stabilitet med hensyn til regeringens økonomiske politik (Damgaard, 1990b: 26). På mange andre områder var 1980'erne dog præget af parlamentarisk "forvirring". Det var især med hensyn til det parlamentariske principps andet element, regeringsafgang, at der under Firkloverregeringen viste sig nye måder at tolke princippet på. Inden den parlamentariske praksis i den periode beskrives, vil der derfor blive gjort rede for, hvad der indtil da blev anset for parlamentarisk praksis i Danmark i forbindelse med regeringsafgang.

### **Parlamentarisk ansvar - regeringsafgang**

Når det parlamentariske ansvar afgrænses snævert, betyder det, at regeringen må kunne accepteres som regering af et flertal i folkerepresentationen (Rasmussen, 1972: 275). Regeringen skal kunne regere, dvs. den skal kunne føre sin politik, sin vilje igennem. En regering, der ikke føler, den kan dette i tilstrækkelig grad, kan altid vælge at gå af. Også selv om den ikke har mistet Folketingets tillid. Danmarkshistorien har flere eksempler på regeringer, der er gået af, fordi de ikke følte sig i stand til at få sin politik igennem (Rasmussen,

1972: 275). Langt hyppigere er det dog, at en regering går af, fordi den ikke længere har folketingsflertallets tillid - eller efter et valg forudser, at den har mistet den. Dette kan komme til udtryk på et initiativ fra Folketingets eller regeringens side (Rasmussen, 1972: 275).

Regeringen selv kan inden en afstemning gøre det klart, at den træder tilbage eller udskriver nyvalg, hvis den taber afstemningen. Den gør den konkrete sag til et kabinetspørgsmål. Det er forholdsvis sjældent forekommet i Danmark, at en regering har tabt en afstemning om et kabinetspørgsmål.

Folketingets flertal kan på flere måder vise regeringen, at den har mistet dets tillid. Den mest direkte er et egentligt mistillidsvotum, der, i form af en motiveret dagsorden, udtaler Folketingets mistillid til den siddende regering. Kun tre gange er sådanne forslag blevet vedtaget i Danmark: i 1909, 1947 og 1975 - hver gang i øvrigt mod en venstre-mindretalsregering (Worre, 1982: 102). Kun i disse tilfælde er regeringen forpligtet til at gå af eller udskrive nyvalg. Også andre afstemningsnederlag er dog blevet taget som udtryk for mistillid. Forkastelse af finanslovsforslag er det klareste eksempel. Regeringen kan ikke regere uden en finanslov. To gange (1929 og 1983) har en regering tabt en sådan afstemning. Begge gange har det medført udskrivning af nyvalg. Der har omkring finanslovsforslag udviklet sig en norm i dansk politik, der ganske kort går ud på, at ansvarlige partier stemmer for finanslovsforslaget, såfremt regeringen, inden den fremsætter det, har sikret sig et flertal. Finanslovsafstemninger kan derfor ikke tages som udtryk for tillidsafstemninger (Rasmussen, 1989: 165f). Med hensyn til spørgsmålet om finanslovsforkastelse henvises til Christiansens artikel i dette nummer af *Politica*. Hvad angår andre afstemninger, der ikke er gjort til kabinetspørgsmål, er det ikke på forhånd givet, hvilke konsekvenser et nederlag vil få for regeringen. Nogle sager kan være så perifere eller af en sådan karakter, at et afstemningsnederlag ikke tillægges parlamentarisk betydning.

I 1982 skrev Worre, at det regnes for en forudsætning for regeringens eksistens, at dens forslag vedtages af Folketinget - evt. med de ændringer, som regeringen vil godtage - og at Folketinget ikke vedtager forslag, regeringen fraråder (1982: 102). De politiske normer med hensyn til regeringsafgang efter afstemningsnederlag er således "skrappere" end de tilsvarende juridiske. Det var de politiske normer, der blev brudt i perioden fra 1982-1988.

### **Firkløverregeringen og Det alternative flertal**

Firkløverregeringen var allerede ved sin dannelse en nyskabelse i dansk parlamentarisme. Det var første gang, en regeringskoalition bestod af fire partier, og at den formåede at overleve i seks år trods interne stridigheder, er også værd at bemærke (Damgaard, 1990b: 26). Men det, der gør Firkløverregeringen ganske enestående, er den måde, den overlevede på. Fra starten stod den med et grundlæggende dilemma. På den ene side ønskede den politisk stabilitet især på det økonomiske område, på den anden side var den som mindretalsregering tvunget til at samarbejde med partier uden for regeringen (Petersen og Svensson, 1989: 22). Det lykkedes regeringen at få et fast og sikkert



flertal bag sin økonomiske politik i hvert fald 1984-1987 (Damgaard, 1990b: 26). Men på en lang række andre områder eksisterede der et såkaldt "alternativt flertal" bestående af partier uden om regeringen. Partierne i det alternative flertal var Socialdemokratiet, Radikale, SF og VS/Fælles Kurs. Dette flertal, og regeringens reaktioner på det, er interessante i forhold til det parlamentariske princip, fordi de var udtryk for en anderledes tolkning end den, der indtil da havde gjort sig gældende (Petersen og Svensson, 1989: 45).

Regeringens overlevelse har i et negativt parlamentarisk system to aspekter: 1) regeringen skal være villig til at blive siddende, og 2) Folketingets flertal skal lade den blive siddende. Der er i Danmark udviklet uformelle normer om, at en regering så vidt muligt undgår afstemningsnederlag, og i de ganske få tilfælde hvor de er forekommet, at den (med mindre det er på helt perifere områder) går af eller udskriver nyvalg. En tilsvarende norm har eksisteret for oppositionspartierne, således at "ansvarlige" oppositionspartier ikke bringer regeringen i mindretal, med mindre det er deres formål at vælte den (Damgaard, 1990a: 6). Begge disse normer blev brudt under Firkloverregeringen. Fra 1982-1988 tabte regeringen 108 endelige afstemninger i Folketinget, og den accepterede nederlagene i 105 tilfælde (Damgaard, 1990a: 8). Ingen anden regering er blevet siddende efter så mange afstemningsnederlag, og ingen anden regering har tabt så mange afstemninger, uden at én eneste af dem udtalte mistillid til regeringen.

Det nye i situationen var ikke de skiftende flertal. Den parlamentariske nydannelse bestod i, at regeringen ikke indgik i alle flertal (Petersen og Svensson, 1989: 46). Det var derimod de Radikale, der var "krumtappen i dette dualistiske flertalssystem" (Damgaard, 1990b: 29). De Radikale deltog således i 97 pct. af de beslutningstagende flertal i folketingsåret 1985-1986, mens regeringspartierne kun var med på den vindende side i 92 pct. af afstemningerne (Damgaard og Svensson, 1989: 742). Regering/oppositionsforholdet var ganske uklart: "regeringen var ofte reelt i opposition og oppositionen i regering, mens de Radikale ofte regerede ved hjælp af regering og opposition" (Damgaard, 1990b: 30). Det var de Radikale, der accepterede regeringens nyfortolkning af sin rolle (Petersen og Svensson, 1989: 47). Ved at støtte regeringen i de sager, den gjorde til kabinetspørgsmål, og undlade at stemme for socialdemokratiske mistillidsvota, holdt de Radikale således hånden under regeringen, samtidig med, at de med det alternative flertal vedtog mange forslag, der gik regeringen imod.

Regeringen kunne også selv have taget den parlamentariske konsekvens af de mange nederlag og være gået af eller have udskrevet nyvalg. Men kun ved tre afstemninger nægtede regeringen at acceptere nederlaget. Den valgte i de 105 andre tilfælde at blive siddende - angiveligt af hensyn til den økonomiske politik. Første gang, regeringen svarede igen på et nederlag, var, da dens finanslovsforslag forkastedes i 1983. I overensstemmelse med gældende praksis udskrev den folketingsvalg. Tre år senere, da regeringen led nederlag på et spørgsmål, der ikke på nogen måde kunne betegnes som perifert, skabte den endnu en nydannelse i dansk parlamentarisme (Damgaard, 1990b: 32). Folke-

tingsflertallets afvisning af EF-pakken i 1986 ville efter normal parlamentarisk praksis have ført til regeringens afgang eller udskrivelse af nyvalg. Regeringen valgte en tredje løsning og sendte pakken til vejledende folkeafstemning (Petersen og Svensson, 1989: 47). Denne løsning forudsætter accept af folketingsflertallet, men et sådant direkte "plebiscitært element" kan være svært at afvise selv i et repræsentativt demokrati (Damgaard, 1990b: 32). Regeringen vandt folkeafstemningen og fortsatte endnu et par år.

I 1988 vedtog det alternative flertal den 23. sikkerhedspolitiske dagsorden. Regeringen mente, at denne dagsorden om atombevæbnede skibe i danske havne satte vort fulde NATO-medlemskab i fare og udskrev valg. Det har dog nok også spillet ind, at regeringen efter folketingsvalget i 1987 havde haft betydelige vanskeligheder ved at få sin økonomiske politik igennem (Damgaard, 1990b: 32-33). Valget førte til Firkløverregeringens afgang, og med dannelsen af KVR-regeringen var det alternative flertal opløst indefra, selv om det stadig havde flertal i Folketinget (Petersen og Svensson, 1989: 48-49).

Beslutningsprocessen på de områder, hvor regeringen accepterede at lide nederlag, var ganske særegen, grænsende til det groteske. Det alternative flertal "tvang" undertiden regeringen ikke blot til at implementere beslutninger, den var imod, men også til at udforme de konkrete beslutningsforslag. En sådan beslutningsproces er blevet kaldt "det regerende folketing" (Damgaard, 1990a: 9). Den kan siges at nærme sig konventsystemet i den forstand, at regeringen på visse områder virker som et lovforberedende og lovgennemførende udvalg (Petersen og Svensson, 1989: 46). Dette er langt fra det parlamentariske princip, men ikke et egentlig brud på det. Folketingets flertal accepterede jo tingenes tilstand. Set i lyset af en udtalelse, statsministeren kom med kort efter regeringens dannelse, kan det virke mere påfaldende, at regeringen også gjorde det: "Man kan ikke forvente, at en regering blot skal være så flink, at den påtager sig at administrere oppositionens politik" (Poul Schlüter i 1982, citeret efter Petersen og Svensson, 1989: 25).

At situationen i længden var uholdbar, viser dannelsen af KVR-regeringen i 1988. De Radikale fik nu del i regeringsansvaret på bekostning af de to mindste regeringspartier. Under denne regering normaliseredes den parlamentariske praksis, selv om der eksisterede et "socialt flertal", der i en række forholdsvis begrænsede sager gennemtvang sin vilje over for regeringen (Damgaard, 1990b: 33).

Den parlamentariske praksis under Firkløverregeringen brød med en gældende norm om, at regeringen ikke accepterer afstemningsnederlag. Det alternative flertal formulerede i en række sager regeringens politik, og regeringen selv affandt sig med det. Regeringens rolle var i disse sager reduceret til ren administration af folketingsflertallets beslutninger.

### **Forsøg på at forklare udviklingen**

Det danske partisystem var i de første 40 år efter systemskiftet nærmest statisk. De fire gamle partier sad på langt de fleste af mandaterne. Da samarbejdsmonstrene i dansk politik, som det er beskrevet ovenfor, samtidig var

meget stabile, var regeringens parlamentariske basis tilsvarende sikker. Denne stabilitet blev brudt for en stund under og efter den tyske besættelse.

Fra 1953 til 1973 var der atter parlamentarisk stabilitet. De to gamle blokke havde skiftevist flertal frem til 1964, og selv om partisystemet med SF's dannelse og vækst forandredes til et fem-partisystem, gav det ikke anledning til parlamentarisk ustabilitet. Derimod betød det et skift i allianceforholdene i 1966, da de to blokke i dansk politik kom til at bestå af de to socialistiske partier på den ene side og de tre borgerlige partier på den anden.

Ved jordskredsvalget i 1973 fordobledes antallet af partier i Folketinget, og de fem "gamle" partier fik kun 63 pct. af stemmerne (Worre, 1982: 127). De parlamentariske vilkår var drastisk ændrede. Partiantallet har siden holdt sig på dette høje niveau. Regeringernes parlamentariske basis er blevet betydeligt svagere under det nye og langt mere fragmenterede partisystem (Damgaard, 1990b: 26). Derudover fik jordskredsvalget betydning på to måder. Dels blev partisystemet polariseret, idet den yderste fløj til højre og venstre blev repræsenteret med henholdsvis Fremskridtspartiet og Kommunisterne + Venstresocialisterne. Dels blev det vanskeligere at placere en del af de nye partier på en traditionel højre-venstre skala. Spørgsmål, der ikke kan placeres på dennes økonomiske dimension, var af stor betydning for en del af de nye partier (Worre, 1982: 38).

Afstanden mellem partierne blev således på en gang større og vanskeligere at bedømme. Begge tendenser kan have medvirket til de vanskelige samarbejdsvilkår. Perioden siden jordskredsvalget har været præget af parlamentarisk ustabilitet i en hidtil uset grad. Det er først nu 20 år efter det skelsættende valg, vi atter har en regering med fast flertal bag sig, og den er sammensat af hele fire partier. Parlamentarisk er den stabil, men afstanden mellem partierne kan meget vel vise sig at være for stor, som det var tilfældet med SV-regeringen i 1978. Som det har været gældende for alle flertalsregeringsdannelser i dansk politik (med undtagelse af samlingsregeringerne) er også den nuværende regering baseret på en minimal parlamentarisk basis. Partidisciplinen er for en sådan regering utrolig vigtig. Dens overlevelse kan være baseret på et enkelt medlems stemmeafgivelse.

Den helt afgørende faktor i Danmark for regeringernes parlamentariske basis har vist sig at være antallet af partier. Det problematiske i at placere partierne på en højre-venstre skala blev ved folkeafstemningen i maj 1992 eksemplificeret, da både det yderste højre og venstre i Folketinget anbefalede et "nej". Under det gamle partisystem var samarbejdsmonstrene langt mere stabile. Og netop det forhold, at partierne efter 1973 har vist tendenser til i højere grad at være enige med forskellige partier i forskellige sager, er en del af baggrunden for den parlamentariske praksis i 1980'erne.

Fragmenteringen i partisystemet og fremkomsten af en ny type partier kan ikke i sig selv forklare den parlamentariske praksisændring i 1980'erne. Denne ændring vil derfor i stedet søges begrundet med overvejelser om partiernes strategi (Damgaard, 1990a: 16). Partier antages at have ét overordnet mål: at træffe de autoritative beslutninger i overensstemmelse med deres værdisystem.

Ifølge Damgaard baserer partier deres beslutninger på en afvejning af fire underordnede målsætninger, der ofte er i indbyrdes konflikt. Disse fire målsætninger er 1) realisering af program, 2) stemmemaksimering, 3) maksimering af parlamentarisk indflydelse og 4) indre sammenhold (1990a: 17). Partier træffer efter denne model beslutninger rationelt efter en cost-benefit analyse.

Som nævnt ovenfor var der to parter i 1980'ernes normbrud: regeringen og det alternative flertal. For regeringens vedkommende vil den her blive betragtet som en enhedsaktør, selv om den bestod af fire partier. Hvad det alternative flertal angår, er det vist ovenfor, at det især var Det radikale Venstre, der havde betydning. De øvrige partier i flertallet søgte gentagne gange at vælte regeringen (Albæk Jensen, 1989: 75f) og opførte sig "normalt" for partier, der er uenige med regeringen. I forhold til ovenstående forklaringsmodel må det antages, at de Radikale og Firkløverregeringen mente, at fordelene ved den nye parlamentariske praksis opvejede ulemperne. De Radikale, der som nævnt var det parti, der deltog i flest beslutninger, kan siges at have maksimeret deres parlamentariske indflydelse, og i det omfang beslutningerne afspejlede radikal politik, også opnået en høj grad af programrealisering. Firkløverregeringens parlamentariske indflydelse må derimod nærmest siges at være minimeret på de områder, hvor det alternative flertal manifesterede sig. Det virker rimeligt at antage, at det mål, de søgte realiseret, var en stabil gennemførelse af deres økonomiske politik - altså program-realisering. Overvejelser om partierne som magt- og positions-maksimerende kan også inddrages, hvis man ønsker at understrege regeringens "klæben til taburetterne", som det ofte blev gjort i den politiske debat i perioden.

For begge parter kan omkostningerne ved den nye praksis tænkes at have været forbundet med stemmemaksimerings-aspektet. Det indre sammenhold kan muligvis også have været problematisk for regeringen, der jo bestod af ikke færre end fire partier. Mens det alternative flertal eksisterede, blev der afholdt tre folketingsvalg. Ingen af disse valg drejede sig om fortolkningen af det parlamentariske princip, og det er derfor begrænset, i hvor høj grad man kan anvende valgresultaterne til at bedømme regeringens og de Radikales omkostninger ved den nye praksis. Et af valgene drejede sig dog om sikkerhedspolitik, der var det område, som det alternative flertal manifesterede sig stærkest på. Ved dette valg mistede de Radikale ét mandat, mens regeringen samlet stod uforandret (Petersen og Svensson, 1989: 24). Det er vanskeligt at forestille sig, at dette resultat kan henføres til den nye parlamentariske praksis, hvilket naturligvis ikke er ensbetydende med, at normbruddet har været omkostningsfrit. Hverken for regeringen eller for de Radikale. De umiddelbare fordele er blot nemmere at gøre op, men der er ingen tvivl om, at det for dele af regeringen har været meget ubehageligt at administrere det alternative flertals politik.

### **Afsluttende bemærkninger**

Grundloven har som nævnt kun én enkelt bestemmelse om parlamentarisme, og i denne står blot, at regeringen skal udskrive valg eller gå af, hvis Folketinget udtaler sin mistillid til den. Dette fravær af forfatningsretlige regler ved-

rørende regeringsdannelse og parlamentarisk praksis kan siges at have været en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for udviklingen i regeringernes parlamentariske basis og den parlamentariske praksis (Damgaard, 1990a: 16). De manglende regler har gjort det danske politiske system meget smidigt, således at det har kunnet tilpasse sig den voldsomme ændring i partisystemet (Damgaard, 1990b: 43). Det har dog vist sig at være på bekostning af regeringernes stabilitet, og i den forstand har det danske system et styringsproblem (Damgaard, 1990b: 44).

I 1980'erne skete der et brud med de gældende normer for regeringsafgang, der ikke isoleret kan henføres til ændringerne i partisystemet. Begge udviklinger - den svækkede parlamentariske basis og regeringens accept af gentagne afstemningsnederlag - har været mulige inden for de forfatningsretlige rammer. Og da de har været accepteret af et flertal i Folketinget også i overensstemmelse med det parlamentariske princip. Der kan dog være et demokratisk problem forbundet med den førte praksis. En manglende evne eller vilje hos Folketinget til at placere det politiske ansvar og drage de parlamentariske konsekvenser kan føre til en retsliggørelse af spørgsmål, der reelt set er politiske og derfor bør finde deres afgørelse i det parlamentariske system fremfor i det juridiske. En sådan udvikling er uheldig, hvis man ønsker at bevare det parlamentariske princip som grundstammen i det kontrol- og ansvarssystem, som et demokrati er kendetegnet ved. I den forbindelse kan det nævnes, at en del af baggrunden for diverse "sager" kan søges i en ændret parlamentarisk praksis (se for eksempel DJØF, 1993: 32f, 64).

Den nuværende regering er som bekendt en flertalsregering. Den er derfor ikke på samme måde som en mindretalsregering sårbar over for Folketinget - forudsat at partidisciplinen er høj. I den forstand er regeringen meget stabil og ikke i fare for at havne i samme situation som Firkløverregeringen. Den praksis, der blev lagt for dagen i midten af 1980'erne, vil derfor sandsynligvis ikke blive gentaget under den nuværende regering. Der er dog også forhold, der peger i modsat retning. Regeringens flertal er baseret på ét mandat, og enkelte af regeringspartiernes menige folketingsmedlemmer får ind imellem indskærpet partidisciplinen. Men truslen kommer ikke kun fra Folketinget. Som de øvrige koalitionsregeringer efter 1973 er også denne regering præget af intern splid. Og det er et åbent spørgsmål, hvad regeringen ville have gjort, hvis den var kommet i mindretal for eksempel på spørgsmålet om placeringen af EU's miljøagentur. Før 1982 ville den "normale" reaktion være at gå af eller udskrive valg. Men nu ville Nyrup Rasmussen med rette kunne henvise til den nuværende oppositions egen praksis og blot administrere folketingsflertallets beslutning.

Næsten som var det hans egen.



## Noter

1. Henning Koch når med udgangspunkt i Alf Ross' kriterier for sædvanedannelse frem til, at det først er i 1940, princippet kan siges at være en del af gældende ret. Ross selv mente, det skete allerede i 1901 (Koch, 1990). Andre, for eksempel Poul Meyer, mener, at det først er med indlemmelsen i den skrevne forfatning, at princippet får statsretlig gyldighed (Albæk Jensen, 1989: 17).
2. Med dannelsen af "det røde kabinet" i 1966 blev det lange samarbejde mellem Socialdemokratiet og de radikale endeligt brudt. SF og Socialdemokratiet dannede i hvert fald fra da af modpolen til de konservative og Venstre, der allierede sig med deres gamle modstander, Det radikale venstre.

## Litteratur

- Albæk Jensen, Jørgen (1989). *Parlamentarismens statsretlige betydning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1990). *Forfatningsretten og det levende liv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Søren Lind (1994). "Holdninger til finansloven", *Politica*, 26. årgang, nr. 1, pp. 32-45.
- Damgaard, Erik (1988). *Trek af dansk parlamentarismes udvikling*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Damgaard, Erik og Palle Svensson (1989). "Who governs? Parties and policies in Denmark", *European Journal of Political Research*, vol. 17, pp. 731-745.
- Damgaard, Erik (1990a). *Danish Experiments in Parliamentary Government*, Århus: Institute of Political Science.
- Damgaard, Erik (1990b). "Parlamentarismens danske tilstande", pp. 15-44 i Damgaard, Erik (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget.
- DJØF (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe September 1993*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaarsted, Tage (1988). *Regeringen vi aldrig fik*, Odense: Universitetsforlaget.
- Koch, Henning (1990). "Retssædvane eller statsskik - Kampen om parlamentarismen siden 1901", *Juristen*, nr. 2, pp. 64-79.
- Petersen, Nikolaj og Palle Svensson (1989). "Valgenes politiske sammenhæng", pp. 22-51 i Jørgen Elklit og Ole Tønsgaard (red.), *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*, Århus: Forlaget Politica.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ politik 2, 2. udgave*, København: Gyldendal
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser", *Historie*, Ny række, bind 16, hæfte 2, pp. 56-118.
- Rasmussen, Erik (1989). "Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven: Stiltfærdig jordfæstelse af en parlamentarisk norm", *Politica*, 21. årgang, nr. 2, pp. 165-173.
- Sørensen, Max (1977). *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, København: Juristforbundets forlag.
- Worre, Torben (1982). *Det politiske system i Danmark*, København: Akademisk Forlag.

## Noter

1. Henning Koch når med udgangspunkt i Alf Ross' kriterier for sædvanedannelse frem til, at det først er i 1940, princippet kan siges at være en del af gældende ret. Ross selv mente, det skete allerede i 1901 (Koch, 1990). Andre, for eksempel Poul Meyer, mener, at det først er med indlemmelsen i den skrevne forfatning, at princippet får statsretlig gyldighed (Albæk Jensen, 1989: 17).
2. Med dannelsen af "det røde kabinet" i 1966 blev det lange samarbejde mellem Socialdemokratiet og de radikale endeligt brudt. SF og Socialdemokratiet dannede i hvert fald fra da af modpolen til de konservative og Venstre, der allierede sig med deres gamle modstander, Det radikale venstre.

## Litteratur

- Albæk Jensen, Jørgen (1989). *Parlamentarismens statsretlige betydning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1990). *Forfatningsretten og det levende liv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Søren Lind (1994). "Holdninger til finansloven", *Politica*, 26. årgang, nr. 1, pp. 32-45.
- Damgaard, Erik (1988). *Trek af dansk parlamentarismes udvikling*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Damgaard, Erik og Palle Svensson (1989). "Who governs? Parties and policies in Denmark", *European Journal of Political Research*, vol. 17, pp. 731-745.
- Damgaard, Erik (1990a). *Danish Experiments in Parliamentary Government*, Århus: Institute of Political Science.
- Damgaard, Erik (1990b). "Parlamentarismens danske tilstande", pp. 15-44 i Damgaard, Erik (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget.
- DJØF (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe September 1993*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaarsted, Tage (1988). *Regeringen vi aldrig fik*, Odense: Universitetsforlaget.
- Koch, Henning (1990). "Retssædvane eller statsskik - Kampen om parlamentarismen siden 1901", *Juristen*, nr. 2, pp. 64-79.
- Petersen, Nikolaj og Palle Svensson (1989). "Valgenes politiske sammenhæng", pp. 22-51 i Jørgen Elklit og Ole Tønsgaard (red.), *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*, Århus: Forlaget Politica.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ politik 2, 2. udgave*, København: Gyldendal
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser", *Historie*, Ny række, bind 16, hæfte 2, pp. 56-118.
- Rasmussen, Erik (1989). "Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven: Stiltfærdig jordfæstelse af en parlamentarisk norm", *Politica*, 21. årgang, nr. 2, pp. 165-173.
- Sørensen, Max (1977). *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, København: Juristforbundets forlag.
- Worre, Torben (1982). *Det politiske system i Danmark*, København: Akademisk Forlag.