

Erik Damgaard

Aspekter af demokrati og magt i Danmark

Demokrati som styreform og magt som politisk fænomen er klassiske emner i statskundskaben. I perioder indgår de også centralt i den offentlige debat, som det i disse år er tilfældet i Danmark. I 1970'erne og 1980'erne gennemførtes stort anlagte „magtudredninger“ i henholdsvis Norge og Sverige, begge på regeringsinitiativ og med en efter danske forhold ret rundhåndet statslig finansiering. Den norske slutrapport publiceredes i 1982 (*Maktutredningen. Sluttrapport*) og den svenske hovedrapport i 1990 (*Demokrati och makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport*). På dansk grund søgte en forskergruppe med mere beskedne ambitioner i første halvdel af 1980'erne at belyse en række relevante aspekter af problematikken (jf. fortegnelsen over publikationer i Damgaard *et al.*, 1984), men et statsinitieret og -finansieret forskningsprogram kom aldrig på tale, og Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd var dengang ikke særlig positivt stemt over for en større satsning på området.

Fraværet af en „statsautoriseret“ magtudredning i Danmark har imidlertid ikke forhindret talrige mindre omfattende bidrag til belysning af centrale spørgsmål om demokrati og magt i et samfund under forandring. De er blot aldrig samlet under én hat, hvad der nok heller ikke ville være muligt eller ønskeligt. Også i disse år publiceres løbende relevante analyser fra universiteternes forskningsmiljøer, jf. for eksempel Madsen *et al.*, 1995, og Andersen *et al.*, 1993. Mange andre kunne nævnes.

Et politisk initiativ i foråret 1994, der synes at kunne spores tilbage til statsministeren og de konservatives partiledere, har formentlig haft en vis virkning i henseende til at skabe yderligere interesse for demokrati- og magtproblemer. I forskningsverdenen har man måske anet muligheder for finansiering af ny samfundsforskning, der kunne levere „løsninger“ på de fra politisk side udpegede „problemer“. Det noget usædvanlige initiativ resulterede i nedsættelse af et ad hoc udvalg i Folketinget („Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark“), der i sit arbejde tager udgangspunkt i en idéskitse udarbejdet af Statsministeriet. Men ifølge udvalgets formand vil udvalget ikke igangsætte egentlige forskningsprojekter. Det vil derimod tilsigte - efter afholdelse af en række konferencer og møder - at sammenfatte overvejelserne i en beretning til Folketinget, der så eventuelt kunne pege på nogle interessante områder for nærmere undersøgelser (Christensen og Nilas, 1995).

Formålet med dette nummer er, inden for en begrænset sidetalsramme, at præsentere en del perspektiver og resultater fra nogle aktuelle forskningsprojekter. De bør sammen med mange andre projekter kunne indgå i den

Erik Damgaard

Aspekter af demokrati og magt i Danmark

Demokrati som styreform og magt som politisk fænomen er klassiske emner i statskundskaben. I perioder indgår de også centralt i den offentlige debat, som det i disse år er tilfældet i Danmark. I 1970'erne og 1980'erne gennemførtes stort anlagte „magtudredninger“ i henholdsvis Norge og Sverige, begge på regeringsinitiativ og med en efter danske forhold ret rundhåndet statslig finansiering. Den norske slutrapport publiceredes i 1982 (*Maktutredningen. Sluttrapport*) og den svenske hovedrapport i 1990 (*Demokrati och makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport*). På dansk grund søgte en forskergruppe med mere beskedne ambitioner i første halvdel af 1980'erne at belyse en række relevante aspekter af problematikken (jf. fortegnelsen over publikationer i Damgaard *et al.*, 1984), men et statsinitieret og -finansieret forskningsprogram kom aldrig på tale, og Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd var dengang ikke særlig positivt stemt over for en større satsning på området.

Fraværet af en „statsautoriseret“ magtudredning i Danmark har imidlertid ikke forhindret talrige mindre omfattende bidrag til belysning af centrale spørgsmål om demokrati og magt i et samfund under forandring. De er blot aldrig samlet under én hat, hvad der nok heller ikke ville være muligt eller ønskeligt. Også i disse år publiceres løbende relevante analyser fra universiteternes forskningsmiljøer, jf. for eksempel Madsen *et al.*, 1995, og Andersen *et al.*, 1993. Mange andre kunne nævnes.

Et politisk initiativ i foråret 1994, der synes at kunne spores tilbage til statsministeren og de konservatives partiledere, har formentlig haft en vis virkning i henseende til at skabe yderligere interesse for demokrati- og magtproblemer. I forskningsverdenen har man måske anet muligheder for finansiering af ny samfundsforskning, der kunne levere „løsninger“ på de fra politisk side udpegede „problemer“. Det noget usædvanlige initiativ resulterede i nedsættelse af et ad hoc udvalg i Folketinget („Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark“), der i sit arbejde tager udgangspunkt i en idéskitse udarbejdet af Statsministeriet. Men ifølge udvalgets formand vil udvalget ikke igangsætte egentlige forskningsprojekter. Det vil derimod tilsigte - efter afholdelse af en række konferencer og møder - at sammenfatte overvejelserne i en beretning til Folketinget, der så eventuelt kunne pege på nogle interessante områder for nærmere undersøgelser (Christensen og Nilas, 1995).

Formålet med dette nummer er, inden for en begrænset sidetalsramme, at præsentere en del perspektiver og resultater fra nogle aktuelle forskningsprojekter. De bør sammen med mange andre projekter kunne indgå i den

fortsatte videnskabelige diskussion og offentlige debat om demokratiets vilkår og politiske magtforhold i dagens Danmark. Det foretagne udvalg af emner og problemstillinger knytter sig især til politiske partier, interesseorganisationer samt regering og Folketing. Generelt kan siges, at bidragene repræsenterer et empirisk-institutionelt perspektiv på dansk demokrati i modsætning til et abstrakt-teoretisk perspektiv.

På baggrund af den megen tale om partiernes krise og medlemstilbagegang ønsker Lars Hennelund og Per Schwartz at undersøge partimedlemmers indflydelse på folketingsmedlemmer i fire danske partier (Socialdemokratiet, Venstre, SF og CD). Til dette formål har de indhentet data og oplysninger fra en række kilder, herunder telefoninterviews med lokale tillidsfolk i partierne. For at kunne besvare hovedspørgsmålet om partimedlemmers indflydelse tilfredsstillende sondres mellem indflydelse via en direkte og en indirekte kanal. Førstnævnte består i påvirkning via kontakt til det lokale folketingsmedlem, sidstnævnte i påvirkning via de officielle partiorganer (lokalforeninger, landsmøde, hovedbestyrelse). Samtidig antages, at benyttelse af den direkte kanal sigter på at fremkalde „allokativ“- og „service“-responsivitet hos politikerne, medens benyttelse af den indirekte kanal sigter på opnåelse af „politik“-responsivitet.

Hovedresultat er, kort sagt, at indflydelsen via den direkte kanal er forholdsvis stor i Socialdemokratiet og Venstre, men ret begrænset i SF og CD. Hvad angår den indirekte kanal har medlemmer af SF derimod de bedste indflydelsesmuligheder, medens CD-medlemmer har de ringeste, idet socialdemokrater og venstrefolk er placeret mellem de to yderpunkter. Hennelund og Schwartz giver også på grundlag af deres interviews med lokalformændene et ganske interessant bud på, hvorvidt medlemsindflydelsen er steget eller faldet i løbet af de sidste ti år. For SF's vedkommende synes der ikke at være ændringer, medens medlemsindflydelsen i de øvrige tre partier menes at være øget. Medlemstilbagegang kan derfor ikke forklares af utilfredshed med medlemsindflydelsen.

Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen tager ligeledes afsæt i diskussionen om partiernes „krise“, der dog ifølge forfatterne snarere burde drøftes som et spørgsmål om forandrings- og tilpasningsprocesser. Elklit og Buch Jensen beskæftiger sig med partiorganisationernes lokale (i modsætning til det nationale og supranationale) niveau, som hidtil har været noget overset i forskningen. De argumenterer for, at kendskab til forholdene på lokalt niveau er nødvendigt for forståelsen af partiernes situation på nationalt niveau. De er især optaget af at efterprøve hensigtsmæssigheden - i en dansk sammenhæng - af en ny idé om en såkaldt „kartelparti-model“ (til forskel fra „elitepartiet“, „massepartiet“ og „catch all“-partiet), som for ganske nylig er blevet præsenteret af to internationalt førende partiforskere, Richard S. Katz og Peter Mair.

Ved hjælp af data om partiernes vælgermæssige styrkeforhold og om de lokale partiorganisationers valgkampforberedelser og -metoder og deres holdninger til kandidategenskaber og -udvælgelse, som blandt andet er samlet ind i forbindelse med et igangværende større kommunalpolitisk forskningsprojekt

(„Det kommunale lederskab“) viser Elklit og Buch Jensen, at kartelparti-modellen ikke uden videre er anvendelig som forståelsesramme for danske politiske partiers udvikling på lokalt niveau.

Elklits og Buch Jensens fokusering på det lokale organisationsniveau skyldes dels, at de argumenterer for, at dette organisatoriske niveau hidtil har været urimeligt underrepræsenteret i partiforskningen, dels at nogle af de træk, der ifølge Katz og Mair er karakteristiske for kartelpartiet: konsensus-orientering og et lavt faktisk konflikt- og konkurrence-niveau, længe har kunnet iagttages i de fleste danske kommuner. Det komplicerer diskussionen om, hvad der er årsag og virkning, og derfor er der givetvis behov for at diskutere de tendenser, som Katz og Mair har peget på. Elklit og Buch Jensen formulerer det på den måde, at kartelparti-modellen ikke er uproblematisk at anvende i en analyse af danske lokale partiorganisationer, medens kartel-begrebet giver en udmærket beskrivelse af centrale træk i danske lokale partiorganisationers forhold til hinanden.

Af delvis uransagelige grunde sattes „korporatisme“ i midten af 1970'erne på dagsordenen i europæisk og dansk statskundskab. Danske forskere bidrog til at udrydde de værste vildskud i debatten samtidig med, at de empirisk kunne bekræfte interesseorganisationernes centrale placering i dansk politik. I løbet af 1980'erne ebbede diskussionen næsten helt ud. Efter et årti med borgerlige regeringer i flere lande, herunder England og Danmark, var opfattelsen vel nærmest, at organisationerne ikke længere spillede så stor en rolle som tidligere antaget.

På denne baggrund kan Peter Munk Christiansen og Niels Chr. Sidenius' artikel betragtes. Forfatterne undersøger et åbent spørgsmål om graden af interesseorganisationernes integration i det politiske og administrative beslutningssystem i tiden efter ca. 1980 med henblik på at afdække, om de „korporative“ træk er forstærkede, konsoliderede eller afsvækkede. Resultaterne er ganske opsigtsvækkende, idet de beskriver en udvikling i retning af stigende integration af organisationer i beslutningssystemet uanset, at antallet af „korporative“ organer er reduceret markant. Desuden finder Munk Christiansen og Sidenius, at organisationernes kontakter til politikere er blevet vigtigere. Resultatet er måske blevet en form for „pluralistisk korporatisme“.

1980'erne indebar også en bemærkelsesværdig ændring af parlamentarismens udformning i Danmark. Jens Peter Christensens artikel belyser en side af denne udvikling, idet den fokuserer på ministres ansvar over for Folketinget på baggrund af de senere års mange kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser. Udgangspunktet er, at „med magt må følge ansvar“. Først udluger Christensen de værste myter om den effektivitet og hyppighed, hvormed ministeransvaret tidligere er blevet gjort gældende. Dernæst supplerer han den traditionelle sondring mellem et retligt (sikring af legalitet) og et politisk (sikring af parlamentets indflydelse) ansvar med en afklarende sondring mellem ansvarets to ordninger: rigsretssystemet og det parlamentariske ansvarssystem. Pointen er, at der ikke eksisterer en fuldkommen parallelitet mellem de to ansvarsformer og de to ansvarsordninger. Hoved-

tesen er tværtimod, at det retlige ansvar i de senere år i et vist omfang er forskudt til bedømmelse i det parlamentariske ansvarssystem, hvilket jo - kunne en læser fristes til at sige - er noget rod.

Internationalisering og europæisering blev i løbet af 1980'erne nøgleord til forståelse af udviklingen og vilkårene i dansk politik. Torben K. Jensen undersøger i sit bidrag som hovedspørgsmål, om danske folketingsmedlemmer er rustede til at tage de nye udfordringer op. Analysen bygger på en nyligt gennemført spørgeskemaundersøgelse af Folketingets medlemmer, der indgår som led i et mere omfattende nordisk projekt. Artiklen belyser i en række henseender, hvorledes medlemmerne af Folketingets Europaudvalg (EUV) afviger fra, eller ligner, de øvrige medlemmer af Folketinget. Det vises for eksempel, at EUV-medlemmer nok er mere internationalt orienterede i deres aktiviteter, men alligevel på linje med andre folketingsmedlemmer i deres holdninger til integrationsudviklingen i Europa. Alle ønsker stort set at styrke de folkevalgte organer på bekostning af organisationer og bureaukrater. Endvidere påvises en række interessante ligheder og forskelle i partigruppernes holdninger. Overordnet betraget synes danske politikere at operere inden for et konføderalistisk univers, hvorfor de muligvis ikke er godt rustede til at møde europæiseringens udfordringer.

De fem hermed i kortfattet form introducerede artikler turde nok kunne påkalde sig interesse i diskussionen om demokrati og magt i Danmark. De rokker ved myter, formulerer nye spørgsmål, skaber ny viden og er velgørende forsigtige i tolkningen af foreliggende data. De er kort sagt gode eksempler på, hvad fri og ubunden samfundsvidenskabelig grundforskning kan præstere i en tid, hvori der tales meget om nationale forskningsstrategier og store forskningsplaner.

Litteratur

- Andersen, Johannes, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim og Lars Torpe (1993). *Medborgerskab - Demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Systime.
- Christensen, Jens Peter og Claes Nilas, „Demokratiet til eftersyn. Interview med H.P. Clausen“, *Administrativ Debat*, nr. 3, September, pp. 1-4.
- Damgaard, Erik, J. Goul Andersen, Jacob A. Buksti og Ole P. Kristensen (1984). *Dansk demokrati under forandring*. København: Schultz.
- Madsen, Morten, Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red.)(1995). *Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik*, København: Forlaget Politiske Studier.
- NOU (1982: 3). *Maktutredningen, Slutrapport*, Oslo: Universitetsforlaget.
- SOU (1990: 44). *Demokrati och Makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport*, Stockholm: Allmänna Förlaget.

tesen er tværtimod, at det retlige ansvar i de senere år i et vist omfang er forskudt til bedømmelse i det parlamentariske ansvarssystem, hvilket jo - kunne en læser fristes til at sige - er noget rod.

Internationalisering og europæisering blev i løbet af 1980'erne nøgleord til forståelse af udviklingen og vilkårene i dansk politik. Torben K. Jensen undersøger i sit bidrag som hovedspørgsmål, om danske folketingsmedlemmer er rustede til at tage de nye udfordringer op. Analysen bygger på en nyligt gennemført spørgeskemaundersøgelse af Folketingets medlemmer, der indgår som led i et mere omfattende nordisk projekt. Artiklen belyser i en række henseender, hvorledes medlemmerne af Folketingets Europaudvalg (EUU) afviger fra, eller ligner, de øvrige medlemmer af Folketinget. Det vises for eksempel, at EUU-medlemmer nok er mere internationalt orienterede i deres aktiviteter, men alligevel på linje med andre folketingsmedlemmer i deres holdninger til integrationsudviklingen i Europa. Alle ønsker stort set at styrke de folkevalgte organer på bekostning af organisationer og bureaukrater. Endvidere påvises en række interessante ligheder og forskelle i partigruppernes holdninger. Overordnet betraget synes danske politikere at operere inden for et konføderalistisk univers, hvorfor de muligvis ikke er godt rustede til at møde europæiseringens udfordringer.

De fem hermed i kortfattet form introducerede artikler turde nok kunne påkalde sig interesse i diskussionen om demokrati og magt i Danmark. De rokker ved myter, formulerer nye spørgsmål, skaber ny viden og er velgørende forsigtige i tolkningen af foreliggende data. De er kort sagt gode eksempler på, hvad fri og ubunden samfundsvidenskabelig grundforskning kan præstere i en tid, hvori der tales meget om nationale forskningsstrategier og store forskningsplaner.

Litteratur

- Andersen, Johannes, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim og Lars Torpe (1993). *Medborgerskab - Demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Systime.
- Christensen, Jens Peter og Claes Nilas, „Demokratiet til eftersyn. Interview med H.P. Clausen“, *Administrativ Debat*, nr. 3, September, pp. 1-4.
- Damgaard, Erik, J. Goul Andersen, Jacob A. Buksti og Ole P. Kristensen (1984). *Dansk demokrati under forandring*. København: Schultz.
- Madsen, Morten, Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red.)(1995). *Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik*, København: Forlaget Politiske Studier.
- NOU (1982: 3). *Maktutredningen, Slutrapport*, Oslo: Universitetsforlaget.
- SOU (1990: 44). *Demokrati och Makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport*, Stockholm: Allmänna Förlaget.