

Erik Damgaard

## Folketing og folkestyre

Et væsentligt spørgsmål i den danske magtudredningen vedrører Folketinget. Er Folketinget repræsentativt for vælgerbefolkningen? Udgør den danske mindretalsparlamentarisme et demokratisk problem? Har EU-medlemskabet udhulet Folketingets parlamentariske kontrol? Der er næppe store problemer med repræsentativiteten, men "positiv parlamentarisme" kunne måske bidrage til at stabilisere regeringsmagten. Endelig kunne den parlamentariske kontrol i EU-politikken forbedres gennem øget inddragelse af de almindelige fagudvalg.

I mit bidrag til den danske magtudredning har jeg påvist to udviklingstendenser i dansk parlamentarisme i de seneste 20-30 år. Den første angår træk af udviklingen i de omgivelser, hvori den parlamentariske styringskæde fungerer (medier, interesseorganisationer, mere eller mindre selvstændige statsvirksomheder, EU og den internationale dimension). Den anden vedrører ændringer i selve styringskædens virkemåde (partier og repræsentation, forholdet mellem Folketinget, regeringen og embedsmændene). Begge tendenser er primært blevet drøftet med henblik på konsekvenserne for Folketinget som folkestyrets centrale repræsentations- og styringsorgan frem for mulige forklaringer på udviklingen (Damgaard, 2003a, 2003b, 2004). På den baggrund er det relevant at reflektere lidt over nogle af de mange spørgsmål, undersøgelserne i den danske magtudredningen har rejst, men slet ikke besvaret endeligt. De udvalgte hovedspørgsmål behandles her under tre overskrifter:

- \* Er Folketinget repræsentativt for vælgerbefolkningen?
- \* Udgør den danske mindretalsparlamentarisme et demokratisk problem?
- \* Har EU-medlemskabet udhulet Folketingets parlamentariske kontrol?

Lignende spørgsmål er behandlet i den norske magtudredning (om end Norge kun er associeret medlem af EU). I det omfang, der kan peges på demokratiske problemer, rejser sig endvidere spørgsmål om mulige reformer med henblik på at styrke demokratiet. I så henseende kan det være relevant at skele til de seneste års debat og aktuelle forslag om grundlovsændringer i Danmark.

### **Folketingets repræsentativitet**

Et kernespørgsmål i vurderingen af et demokratisk parlament er, om "folke-repræsentationen" er repræsentativ for vælgerbefolkningen. I formel forstand er der ingen problemer med Folketinget. Medlemmerne er jo gennem deres valg bemyndiget til at handle på befolkningens vegne og står til regnskab for deres gerninger på næste valgdag. I praksis er spørgsmålet derfor, hvad man i øvrigt vil kræve opfyldt for at betegne Folketingets medlemmer som værende repræsentative. Hermed er vi ovre i den politiske substans i modsætning til de formelle, men ikke uvigtige, rammer for repræsentationsforholdet.



Politisk repræsentation har mange aspekter. Man kan for det *første* tale om repræsentativitet, hvis parlamentets medlemmer afspejler politisk relevante demografiske og socioøkonomiske egenskaber hos vælgerne. Det kan ske med den begrundelse, at en sådan sammensætning bidrager til beslutninger, der svarer til vælgerens ønsker og interesser, eller at den i det mindste er fair eller rimelig (hvorfor skulle man dog acceptere "sociale skævheder"?). Der er imidlertid grænser for, hvor langt afspejlingen kan drives, da der kun er 179 pladser til rådighed i Folketinget. For det *andet* kan repræsentativitet ses som en overensstemmelse mellem vælgerens og repræsentanternes standpunkter, synspunkter eller holdninger vedrørende politiske spørgsmål. Her vil det ofte være antaget eller underforstået, at repræsentanternes synspunkter og holdninger vil blive omsat til faktiske handlinger og beslutninger, der altså vil være i overensstemmelse med vælgerens ønsker eller interesser. For det *tredje* kan argumenteres for, at det afgørende til syvende og sidst ikke er socioøkonomisk eller holdningsmæssig repræsentation, men derimod at repræsentanterne i deres faktiske handlinger og beslutninger er i overensstemmelse med vælgerens interesser.

Som udgangspunkt for en vurdering af repræsentativiteten må konstateres, at den danske forholdstalsvalgmåde sikrer en meget høj grad af overensstemmelse mellem partiernes vælgertilslutning og Folketingets partimæssige sammensætning på grund af de lave barrierer for parlamentarisk repræsentation. Her kan der i givet fald kun tales om repræsentationsproblemer for de helt små partiers vedkommende. Men hvad kan siges om eventuelle problemer i lyset af de tre netop nævnte repræsentationsteoretiske perspektiver?

Mange undersøgelser har vist, at parlamenter i almindelighed ikke afspejler befolkningen i demografisk og socioøkonomisk henseende. Det gælder også de nordiske landes parlamenter. En nyere dansk undersøgelse kunne konkludere, at Folketinget i dag bedre afspejler befolkningens kønsmæssige, aldersmæssige og uddannelsesmæssige sammensætning end tidligere (Christiansen et al., 2001), selvom der fortsat er betydelige skævheder (Jensen, 2004; Kjær og Pedersen, 2004). I den forbindelse bliver det et interessant spørgsmål, om medlemmernes sociale baggrund har en selvstændig effekt på deres holdninger og adfærd – vel at mærke når der kontrolleres for medlemmernes partitilhørsforhold. Hvis der ikke kan spores selvstændige effekter af medlemmernes personlige karakteristika, gør det måske ikke så meget, at der fortsat er sociale skævheder i rekrutteringen? Flere analyser af de nordiske lande viser imidlertid, at der *er* en effekt. En undersøgelse påpeger således, at medlemmernes tilknytning til bestemte interessegrupperinger i samfundet påvirker den måde, hvorpå de opfatter sig selv som politiske repræsentanter. De er for eksempel mere aktive end andre med hensyn til at fremme de pågældende gruppers interesser (Esaiasson, 2000).

En anden undersøgelse viser, at sociale og demografiske baggrundsfaktorer – især køn, stilling og ansættelsessector – påvirker nordiske parlamentarikers holdninger i en række henseender (Narud og Valen, 2000). En tredje undersøgelse viser, at kvindelige medlemmer i højere grad end mandlige handler for at fremme kvinders interesser (Wängnerud, 2000). Et hovedresultat i Torben Jensens omfattende analyse af den politiske repræsentation i Danmark er påvisningen af selv-



stændige effekter af blandt andet køn, alder, uddannelse og erhverv.<sup>1</sup> På denne baggrund må konkluderes, at der er grund til at tage sociale baggrundsfaktorer alvorligt i vurderingen af den politiske repræsentation, selvom partitilhørsforholdet er den vigtigste faktor i alle de nævnte analyser. Torben Jensen (2004: 255) anbefaler endog, at der stemmes personligt, hvis man (inden for partivalgets rammer) ønsker at fremme bestemte interesser eller værdier. Ulrik Kjær og Mogens Pedersen (2004: 183-184) synes at forholde sig mere skeptisk til muligheden for på det foreliggende datamateriale at drage slutninger om faktiske handlinger fra social baggrund og politiske holdninger.

Repræsentativitet kan som nævnt også opfattes som et spørgsmål om holdningsoverensstemmelse mellem vælgere og repræsentanter. Undertiden har holdningskongruens været opfattet som selve kernen i det repræsentative demokrati. Den empiriske forskning viser, at overensstemmelsen på nogle punkter er ganske god, medens den på andre er helt fraværende. I en sammenlignende nordisk undersøgelse fandt Sören Holmberg (2000) for eksempel, at der var en høj grad af holdningskongruens i spørgsmålet om den offentlige sektors størrelse, medens immigrationsspørgsmålet omvendt prægedes af meget stor uenighed mellem vælgere og parlamentsmedlemmer i alle landene, idet vælgerne tilkendegav betydeligt mere restriktive holdninger end parlamentarikerne. Den norske magtudredning hæftede sig mest ved den manglende eller begrænsede overensstemmelse mellem vælgernes og repræsentanternes syn på centrale samfundsspørgsmål og sammenfattede sine overvejende kritiske bemærkninger under overskriften "Den ikke-repræsentative repræsentant" (Østerud et al., 2003: 82-84).

Man kan imidlertid forholde sig til holdningsoverensstemmelse på forskellige måder. En høj grad af overensstemmelse kan vurderes som en positiv tilstand i et demokratisk lys. Enighed mellem vælgere og repræsentanter må vel være en ønskelig situation, idet holdningsoverensstemmelsen i dette perspektiv skal sikre virkeliggørelsen af folkets vilje (Holmberg og Esaiasson, 1988)? Denne betragtning rejser imidlertid et væsentligt spørgsmål: Hvordan er folkeviljen i grunden opstået? Der kan argumenteres for, at folkeviljen ikke uden videre vil kunne afspejles i en repræsentativ forsamling, da den forudsætter, at der stilles spørgsmål til befolkningens synspunkter på en eller anden måde. Dette indebærer, at ikke blot vælgerne, men også en række andre aktører (politikere, journalister, organisationer, eksperter, forskere) kan spille en rolle i tilvejebringelsen af folkeviljen i en mere omfattende diskurs om den politiske dagsordens problemstillinger og løsningsforslag. Den akademiske diskussion drejer sig ofte om, hvorvidt enigheden mellem vælgere og repræsentanter i givet fald er fremkommet ved, at vælgerne påvirker repræsentanterne, at repræsentanterne påvirker vælgerne, eller at der er tale om en gensidig indflydelsesproces. Det er både i teori og praksis vanskelige spørgsmål, som næppe har generelle og entydige svar. Hvad specielt angår holdninger til flygtninge og indvandrere er peget på en elitedomineret repræsentationsrelation (Gaasholt og Togeby, 1995), en relation der domineres af vælgere på basis af rationelle overvejelser om fordele og ulemper ved en given politik (Nannestad, 1999) og en gensidig holdningspåvirkning, idet partier og vælgere kan flytte sig i forhold til hinanden (Borre, 2001). Det sidstnævnte synspunkt er nok det mest



realistiske, men også det mest komplekse. Det rimer imidlertid godt med klassiske synspunkter på den politiske repræsentations natur. Hanna Pitkin (1967) understreger således, at hverken vælgerne eller deres repræsentanter må være helt dominerende i det indbyrdes forhold, for da vil repræsentanten være enten en almægtig formynder eller en livløs marionet. At repræsentere i Pitkins forstand betyder at handle i de repræsenteredes interesse på en lydhør måde.

Hermed er vi nået til den tredje af de omtalte repræsentationsteorier, der bidrager til at øge kompleksiteten yderligere. Dens kerne kan bedst fremstilles med udgangspunkt i spørgsmålet, om de folkevalgte kan repræsentere i de tilfælde, hvor folkeviljen afviger fra repræsentanternes opfattelse. Med andre ord kan de folkevalgte i konkrete situationer handle som ansvarlige repræsentanter, selvom de ikke følger folkeviljen, hvordan den så end er opstået eller målt? De folkevalgte står ganske vist til regnskab på valgdagen, men kan de også siges at repræsentere vælgerens bedste interesser? Svaret afhænger af, om man accepterer en (problematisk) sondring mellem vælgerens præferencer (ønsker) og deres velforståede interesser. Der er givetvis mange situationer, hvori kortsigtede ønsker om umiddelbare fordele bør vige for hensyn til mere langsigtede fælles fordele.<sup>2</sup> Det er også muligt, at repræsentanterne ville kunne overbevise vælgerne om, at gennemførelse af et ønsket forslag ret beset ikke er i deres egen interesse. Svaret på det stillede spørgsmål, om de folkevalgte kan repræsentere på trods af uenighed med vælgerne, er altså et betinget "ja", men det er vigtigt at fastholde tanken om, at vælgerne i tilfælde af uenighed principielt skal kunne overbevises ved hjælp af rationelle argumenter. Kan de ikke det, bevarer de logisk nok muligheden for at stille repræsentanterne til regnskab på valgdagen.

Et enkelt aspekt af Folketingets repræsentativitet berøres i SF's forslag til ændring af grundloven, der var til første behandling i Folketinget 17. februar 2004 sammen med tre forslag til folketingsbeslutning.<sup>3</sup> Forslagets § 41 sigter på at sikre medlemmers ret til at vende tilbage til en tidligere eller tilsvarende stilling og samtidig at fjerne en urimelig forskelsbehandling af offentligt og privat ansatte.<sup>4</sup> Endvidere kan siges, at forslag om øget anvendelse af folkeafstemninger og indførelse af folkeinitiativ indirekte angår Folketingets repræsentativitet, eftersom afstemningsresultatet erfaringsmæssigt kan gå på tværs af folketingsflertallets ønsker. Vi befinder os her i spændingsfeltet mellem repræsentativt og direkte demokrati, hvor synspunkter på ønskeligheden af mere eller mindre af det ene eller det andet varierer. En løsningsmodel kunne være, at folkeafstemninger kun benyttes i konstitutionelle anliggender (grundlovsændring, suverænitetssafgivelse), medens resten overlades til (de mange) partier, Folketinget og regeringen.<sup>5</sup> Alt i alt er det nærliggende at konkludere, at der næppe findes helt store problemer i henseende til Folketingets repræsentativitet. Den er bestemt ikke blevet mindre i årenes løb, og den hævder sig godt i internationale sammenligninger. Noget andet er så, at et meget repræsentativt system kan medføre begrænsninger i form af reduceret styringskapacitet.

### **Mindretalsparlamentarismens problemer**

Den norske magtudredning forholder sig temmelig kritisk til den måde, parlamentarismen praktiseres på i Norge (Østerud et al., 2003: 84-87). Noget tilsvarende



gælder om det svenske Demokratiråd, der primært ser på svenske forhold (Petersson et al., 2002). Endelig er kritiske røster også velkendte i Danmark, især med hensyn til forholdene i de to første årtier efter jordskredsvalget i 1973 (Damgaard, 1992). I den skandinaviske litteratur kan nogle gennemgående temaer identificeres.

For det første er hovedtendensen forekomsten af relativt svage mindretalsregeringer, der bestandig har behov for at skaffe tilslutning fra et eller flere oppositionspartier. Støtten må søges, hvor den er at få, hvilket kan skabe en manglende sammenhæng i den førte politik og ineffektive løsninger på problemerne. Flertalsregeringer ville derimod kunne gennemføre en aftalt politik med egne stemmer. For det andet giver en praksis med mindretalsregeringer og skiftende parlamentsflertal ikke basis for, at vælgerne stilles over for et valg mellem klare alternativer. Dette fører umiddelbart til en tredje skavank, nemlig at vælgerne ikke reelt – som ellers forudsat i et repræsentativt demokrati – kan holde partierne til regnskab for den førte politik. Endelig fremhæver især de norske og svenske diskussioner en beklagelig mangel på sammenhæng mellem valgresultat og regeringsdannelse. En statsminister kan meget vel lide et større valgnederlag og alligevel blive siddende som regeringsleder. Regeringsspørgsmålet afgøres nemlig af forhandlinger mellem partierne efter valget og ikke af valgresultatet som sådant.

Den manglende direkte sammenhæng mellem valgresultat og regeringsdannelse er ikke et specielt skandinavisk fænomen. Den er en følge af parlamentarisme som styreform kombineret med flere eller mange repræsenterede partier, der igen – alt andet lige – i høj grad er en følge af valgmåder baseret på forholdsmæssig repræsentation. Hvis man ikke ønsker drastiske ændringer i valgmåden, må man derfor leve med en mangel på direkte sammenhæng mellem valgresultat og regeringsdannelse. Det er en pris, der må betales, for at få et partimæssigt meget repræsentativt system. Inden for de gældende valgeregler kan en (næsten) direkte sammenhæng mellem valgresultat og regeringsdannelse kun etableres ved et før valget offentligt erklæret blok-mæssigt samarbejde mellem flere partier med en realistisk flertalsmulighed.

Hvis valgmåden ligger fast, og hvis de tre førstnævnte problemer ved mindretalsstyret fortsat antages at være til stede, kan spørges til reformer, der kunne styrke dansk folkestyre. Før der søges svar på dette spørgsmål, skal dog nævnes, at der netop i Danmark (i modsætning til Norge og Sverige) i løbet af 1990'erne er sket en vis ændring i vurderingen af mindretalsparlamentarismens problemer. Møn-stret fra 1970'erne og 1980'erne med mange politiske kriser og (opløsnings)valg blev brudt. I en kort periode fik Danmark oven i købet den første flertalsregering i godt tyve år. Derefter var der i syv år socialdemokratisk ledede mindretalskoalitioner med betydelig handlekraft og manøvremligheder (Green-Pedersen, 2001). Hertil kom så en klarere blokopdeling omkring henholdsvis Socialdemokraterne og Venstre som ledende partier. Billedet har altså ændret sig betydeligt uden nogen form for forfatningsmæssige reformer. Det kan naturligvis ske igen.

I den aktuelle danske grundlovsdebat indgår tre reformforslag, der kort skal omtales i nærværende sammenhæng. Det første vedrører regulering af procedurene omkring regeringsdannelsen. Det andet angår afskaffelse/begrænsning af statsministerens opløsningsret og dermed indførelse af faste valgperioder. Det tredje dre-



jer sig om at indføre en form for positiv parlamentarisme i stedet for den nu praktiserede negative parlamentarisme. Der refereres i det følgende til de ovenfor omtalte forslag, der blev førstebehandlet i Folketinget 17. februar 2004.

Både SF og Socialdemokraterne foreslår, at monarken, der i praksis rådgives af den fungerende statsminister, fritages for opgaver i forbindelse med regeringsdannelsen, idet sådanne efter svensk forbillede kan overlades til Folketingets formand. Forslaget skal ses i sammenhæng med andre forslag, der afskaffer Statsrådet i dets nuværende udformning som led i en understregning af monarkens upolitiske position i et moderne demokrati. Dets gennemførelse vil ikke nødvendigvis have praktisk betydning for regeringsforhandlingernes resultat, men måske i visse situationer berøve en afgående statsminister en mulig fortrinsstilling i rådgivningen (jf. Skjæveland, 2003: 136-146). SF foreslår endvidere (med tilslutning fra Kristendemokraterne og Enhedslisten) at afskaffe statsministerens frie opløsningsret, idet retten indskrænkes til kun at gælde de tilfælde, hvor regeringen bliver mødt med et mistillidsvotum. Bortset fra denne undtagelse er der altså tale om indførelse af faste valgperioder. Som det rigtigt fremhæves i bemærkningerne (til § 47) i SF's grundlovsforslag, vil dette svække regeringen i forhold til Folketinget, hvilket ikke er uproblematisk under hensyn til behovet for handlekraftige regeringer. Dette hensyn kan imidlertid ifølge SF tilgodeses ved samtidig indførelse af positiv parlamentarisme.

Den gældende negative parlamentarisme kræver blot, at en regering tolereres af et flertal i Folketinget. Der må ikke være et flertal imod regeringen. Positiv parlamentarisme kræver derimod en investiturstemning, der eksplicit demonstrerer, at en ny regering vil have et flertal bag sig i parlamentet. Flertallet behøver ikke at bestå alene af regeringspartiernes stemmer, og flertallet er ikke nødvendigvis vedvarende. Der findes flere varianter af positiv parlamentarisme, herunder en sondring mellem krav om absolut versus almindeligt flertal i investiturstemningen. SF's grundlovsforslag (§ 47) kræver, at en statsministerkandidat skal godkendes med almindeligt flertal i Folketinget. Det fremføres i bemærkningerne til forslaget, at en statsminister, der har fået godkendt sit regeringsprogram og sin regering af et flertal i Folketinget, i højere grad kan regne med Folketingets opbakning. Det hedder videre i bemærkningerne: "Folketingets partier tvinges på denne måde til at tage politisk stilling til regeringen og dens program, hvilket giver Folketingets flertal større indflydelse. Men det forpligter også efterfølgende, hvorved den udpegede regering i højere grad vil kunne realisere sin politik, også selvom der er tale om en mindretalsregering." Endelig bemærkes: "Det kan naturligvis betyde, at det undertiden tager lidt længere tid at danne en regering. Men en sådan periode uden regering er afgjort at foretrække, hvis det samtidig kan betyde, at den regering, der dannes, bliver dannet på et betydeligt mere sikkert parlamentarisk grundlag."

Undersøgelser har vist, at negativ parlamentarisme – sammenlignet med positiv parlamentarisme – tenderer mod at frembringe mindretalsregeringer på en ofte smal parlamentarisk basis. Desuden foregår regeringsdannelsen hurtigere under negativ parlamentarisme. Til gengæld har de dannede regeringer kortere levetid. Det skal dog understreges, at der i alle henseender er tale om gennemsnit og grove hovedtendenser. Positiv parlamentarisme garanterer ikke stabile flertalsregeringer.



Til syvende og sidst er partisystemet og partiernes indbyrdes samarbejdsrelationer afgørende. Men regler om positiv parlamentarisme kan formentlig tilskynde til mere omfattende og afklarende forhandlinger mellem partierne i forbindelse med selve regeringsdannelsen. Hvis ikke flertalsregeringer er mulige, må et eller flere oppositionspartier forventes at tage sig betalt for at støtte en regering under investiturstemningen og sandsynligvis efterfølgende i forbindelse med indgåelse af politiske forlig, der synes at have fået stigende betydning i dansk politik (Christiansen, 2003). I Sverige taler man nu om "kontraktparlamentarisme" som en mellemting mellem en mindretalskoalition og en flertalskoalition. Den indebærer skriftlige aftaler mellem regeringspartiet (Socialdemokraterne) og et eller to oppositionspartier (Miljøpartiet, Venstrepartiet) om støtte til regeringen mod politiske indrømmelser (Bale og Bergman, 2004). Denne konstruktion synes at minde en del om arrangementet mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti efter valget i 2001.

Generelt kan konstateres, at udviklingen i Europa (ikke mindst i de nye demokratier) er gået i retning af forskellige former for positiv parlamentarisme (Rasch, 2003). I de fem nordiske lande var den negative parlamentarisme længe enerådende. Men allerede i 1975 skete i Sverige en vis ændring i retning af positiv parlamentarisme, idet der indførtes en investiturstemning. Ordningen befinder sig dog i det væsentlige inden for rammerne af negativ parlamentarisme, fordi en regering kan dannes, dersom den ikke får et absolut flertal imod sig under investiturstemningen. I Finland indførtes imidlertid i 2000 en regulær form for positiv parlamentarisme, hvorefter en ny regering skal have et almindeligt flertal bag sig ved udnævnelsen.

Danske mindretalsregeringer er nok ikke længere så dårlige, som deres tidligere rygte. Men i visse situationer kunne positiv parlamentarisme måske bidrage til stabilisering af regeringsmagten. Det er dog lidt usikkert, fordi virkningen afhænger af, hvordan partierne praktiserer en ny ordening på området. Under en regeringssynsvinkel må det imidlertid være svært at se, hvordan positiv parlamentarisme kan kompensere for en begrænsning eller afskaffelse af opløsningsretten. Men man kan jo også meget vel have begge ordninger på samme tid.

### **Folketinget og EU**

Selvom man antager, at Folketingets repræsentativitet i væsentlige henseender er god, og at parlamentarismen fungerer bedre end i 1970'erne og 1980'erne, kan man rejse det spørgsmål, om EU-medlemskabet og internationaliseringen i videre forstand har udhulet eller undergravet folkestyret i Danmark. Den norske magtudredning stiller spørgsmålet, om Norge er en selvstændig stat, som grundloven siger. Den svarer ikke med et klart ja eller nej, men henviser ikke mindst til, at EØS-aftalen med EU lægger stramme bånd på norske myndigheders lovgivningsvirksomhed på væsentlige områder. Det er de nye begrænsninger, den norske udredning fokuserer på. Den nævner tilsyneladende ikke noget om, at samarbejdet med EU om især det indre marked kunne indebære betydelige fordele for Norge. Den nævner af gode grunde heller intet om, at Norge trods alt kan være med til at bestemme om de EU-regler, landet skal leve under. Trods de fire forbehold, er



Danmark naturligvis endnu mere indvævet i EU-regulering og -samarbejde end Norge, men det er så med en medlemsstats rettigheder (se også Blom-Hansens og Christensens bidrag til dette nummer).

EU-medlemskabet er imidlertid under alle omstændigheder en demokratisk udfordring. Flere undersøgelser har vist, at Folketingets medlemmer opfatter EU som en væsentlig magtfaktor i den danske beslutningsproces. En undersøgelse af data fra 2000 finder dog, at medlemmerne placerer regering og Folketing klart foran EU, når det drejer sig om, hvem der i almindelighed har størst indflydelse på de politiske beslutninger i Danmark. Omvendt finder de, at EU almindeligvis har større indflydelse end embedsmænd, organisationer og store virksomheder. Data fra en nordisk undersøgelse i midten af 1990'erne viste, at parlamentarikerne fra de tre nordiske medlemmer af EU (Danmark, Finland, Sverige) opfatter EU's indflydelse som betydelig, men dog væsentlig mindre end de nationale regeringers og parlamenters indflydelse. Samtidig finder parlamentarikerne i de tre lande, at EU's indflydelse burde være mindre, end den faktisk er, hvorimod parlamenternes indflydelse burde være større. Interessant nok genfindes det samme svarmønster, om end på et lavere niveau, i Norge og Island, der ikke er EU-medlemmer (Damgaard, 2003a: kap. 5).

Overordnet set er problemet at sikre parlamentarisk kontrol med de beslutninger, der træffes i EU-regi. Det kan principielt foregå på to måder: via Europa-parlamentet eller de nationale parlamenter. Sidstnævnte er af størst interesse i nærværende sammenhæng. I den internationale litteratur er det et udbredt synspunkt, at overdragelse af kompetence fra det nationale til det europæiske niveau har styrket regeringerne på bekostning af parlamenterne og dermed bidraget til at skabe et "demokratisk underskud". Påstanden bør ikke accepteres uden videre, og spørgsmålet er her, om Folketinget har tilstrækkelig kontrol med EU-politikken.

Den væsentligste nydannelse i forbindelse med Danmarks medlemskab af EF/EU fra 1973 er i denne henseende utvivlsomt etableringen af Folketingets Markedsudvalg (nu Europaudvalget). Udvalgets centrale opgave er at give ministrene forhandlingsmandater forud for møder i EU's Ministerråd. I bedste overensstemmelse med den negative parlamentarismes princip er det afgørende, at ministerens forslag til forhandlingsmandat ikke mødes med modstand fra udvalgsmedlemmer, der samlet repræsenterer et flertal i Folketinget. Denne regel har særlig betydning, fordi mindretalsregeringer er fremherskende i Danmark. Ministrene må derfor formulere forhandlingsoplæg på en sådan måde, at de ikke får et flertal imod sig, hvilket giver oppositionspartier indflydelsesmuligheder, både direkte og indirekte. Henrik Jensen bemærker, at vurderingerne af Europaudvalgets indflydelse spænder vidt. Nogle betragter udvalgets rolle som blot en slags demokratisk legitimering, men de fleste tilskriver udvalget mere eller mindre reel indflydelse, "og for nogles vedkommende regnes udvalget blandt de mest magtfulde nationale EU-parlamentsudvalg", hvilket efterfølges af referencer til 16 forskellige skrifter (Jensen, 2003: 186-187).

Men hvad vil det nærmere bestemt sige, at Europaudvalget har kontrol med ministrene i EU-anliggender? For nu at citere Henrik Jensen igen: "Når udvalget træffer beslutninger eller udfolder sine andre aktiviteter, er det jo ikke et kollektivt



gespenst på evig jagt i EU-skovene efter genstridige ministre, men i sidste instans individer af kød og blod, nemlig partigruppernes udvalgsrepræsentanter, som træffer beslutninger” (Jensen, 2003: 187). Europaudvalget er med andre ord ikke en enhedsaktør, men snarere en arena for partigruppernes udvalgsrepræsentanter. Man kan også sige, at udvalget er et institutionelt instrument, som først og fremmest bruges af oppositionens partigrupper til parlamentarisk kontrol med regeringen. Regeringspartiers folketingsgrupper øver dog også en vis form for kontrol, men den foregår så at sige inden døre og før møder i Europaudvalget.

Det diskuteres løbende, om Folketingets kontrol med EU-politikken kan forbedres, og mange procedureændringer er sket med dette som formål. Et vigtigt spørgsmål er, om fagudvalgenes sagkundskab bør inddrages i kontrolprocessen på deres respektive områder (jf. Blom-Hansen og Christensen i dette nummer). I løbet af 1990'erne er det da også sket i et vist omfang, der imidlertid ikke har tilfredsstillet alle. Det mest radikale forslag er stillet af SF, der vil afskaffe Europaudvalget ved at overføre dets kompetence til de respektive fagudvalg. Forslaget afvises af et bredt flertal i Folketinget, der ønsker at bevare mandatgivningen i Europaudvalget (Jensen, 2003: 181-185). At mandatgivningen sker via Europaudvalget antages ofte at reducere fagudvalgenes motivation til at bidrage til behandlingen af EU-forslag. Ret beset er det dog ikke hensigtsmæssigt at tale om fagudvalg versus Europaudvalg, eftersom partigrupperne er repræsenteret begge steder, ofte sågar via de samme personer. Partierne må internt koordinere deres synspunkter på forskellige spørgsmål og i forskellige udvalg. Måske kunne man genoverveje den finske model, hvorefter fagudvalgene inddrages på et tidligt tidspunkt i processen og bidrager med indstillinger til EU-udvalget, der er mandatgiver i forhold til regeringen. Det finske EU-udvalg følger som regel fagudvalgenes indstillinger (Raunio og Wiberg, 2000: 68-72). Endelig må erindres om, at problematikken vedrørende kontrollen skal ses i lyset af styrkeforholdene mellem regering og opposition. En flertalsregering vil kunne basere sin politik på egne stemmer og dermed dominere beslutningsprocessen. Det vil alt andet lige betyde forringelse af Europaudvalgets (og andre udvalgs) værdi som politisk kontrolinstrument for oppositionens partigrupper uanset arbejdsfordelingen mellem fagudvalg og Europaudvalg.

### **Konklusion**

Tre væsentlige emner er udvalgt til kortfattet behandling og diskussion af udviklingstendenser i dansk parlamentarisme. Folketingets repræsentativitet er et vanskeligt emne, fordi begrebet og fænomenet repræsentativitet er så komplekst og mangefacetteret. Umiddelbart synes der imidlertid ikke at være de helt store problemer med repræsentativiteten, hvad angår afspejling, holdningskongruens og handlingsrepræsentation. Men derudover forudsætter en nærmere vurdering af repræsentationens kvalitet en målestok med prioriterede kvalitetskriterier, hvilke der næppe er enighed om. Uden klart angivne (normative) ønsker til repræsentativiteten kan der fornuftigvis ikke stilles forslag til reformer, og til syvende og sidst har vælgerne heldigvis et afgørende ord med hensyn til, hvem de skal repræsenteres af blandt de opstillende partier og kandidater.



Analyser af parlamentarismens virkemåde i de tre skandinaviske lande har ofte fremhævet en række svagheder i forbindelse med mindretalsregeringer, såsom ineffektivitet, ustabilitet, mangel på klare regeringsalternativer og det vanskelige i at placere et ansvar for den førte politik. I Danmark er det især sket med tanke på forholdene i 1970'erne og 1980'erne. På baggrund af erfaringerne siden 1990'erne er der dog grund til at revidere dette billede i en mere optimistisk retning. Alligevel diskuteres visse ændringer af de parlamentariske spilleregler. Positiv parlamentarisme kan formentlig stabilisere regeringsmagten i nogle situationer, medens en afskaffelse (eller stærk begrænsning) af opløsningsretten sandsynligvis vil have den stik modsatte effekt. Forslaget om at fritage monarken fra opgaver i forbindelse med regeringsdannelsen betyder reelt, at Folketingets formand og ikke den afgående statsminister får udspillet i den forestående regeringsdannelsesproces.

Danmarks medlemskab af EU er i det store regnestykke baseret på, at fordelene overstiger ulemperne sammenholdt med ikke-medlemskab. Men det indebærer også en demokratisk udfordring. Overordnet set er problemet at sikre parlamentarisk kontrol af de beslutninger, der træffes i EU-regi, og i nærværende forbindelse specielt, om Folketinget har tilstrækkelig kontrol med EU-politikken. Kontrollen via Markedsudvalget (Europaudvalget) var og er en genuin parlamentarisk nydannelse især med hensyn til godkendelse af regeringens forhandlingsoplæg forud for møder i EU's Ministerråd. Men i dag er spørgsmålet, om ikke de almindelige fagudvalg i Folketinget burde inddrages meget mere i kontrolvirksomheden på deres respektive områder. Det kan gøres på flere måder, hvoraf den finske model bør overvejes nærmere. I Finland inddrages fagudvalgene på et tidligt tidspunkt i processen og bidrager derefter med indstillinger til EU-udvalget, der er mandatgiver i forhold til regeringen.

## Noter

1. Torben Jensen (2004) benytter uddannelse og jobberfaring som grundlag for en inddeling af folketingsmedlemmer i kategorierne "djøf'er", "humanist", "leder og selvstændig fra det private" og "arbejder".
2. Et eksempel kan illustrere tankegangen. I undersøgelsen af holdningsmæssig overensstemmelse i de nordiske lande fandt Holmberg (2000) et klart flertal blandt vælgerne i alle lande for indførelse af en seks timers arbejdsdag, mens et klart flertal af parlamentarikerne i alle lande var modstandere af forslaget. En slags folkevilje afspejledes således ikke i parlamenterne. Ikke desto mindre kan hævdes, at de folkevalgte ræsonnerede ansvarligt og i vælgerens bedste interesse under hensyn til de økonomiske konsekvenser af forslagets gennemførelse.
3. "Forslag til Danmarks Riges Grundlov" (SF), "Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en grundlovskommission" (SF), "Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en forfatningskommission" (S), "Forslag til beslutning om nedsættelse af et grundlovskonvent" (RV).
4. § 41: "Den, der er indvalgt i Folketinget, har ved sin udtræden af Folketinget efter højst 8 år fra det første indvalg, krav på at kunne genoptage sin tidligere beskæftigelse eller en dertil svarende. Kravet kan gøres gældende mod den tidligere arbejdsgivers hovedorganisation. De nærmere bestemmelser herom fastsættes ved lov." Det erkendtes i bemærkningerne til paragraffen, at den ikke ville løse alle problemer.
5. De nuværende regler om folkeafstemninger som middel til at beskytte mindretal i Folketinget udgør en særlig problematik, der ikke behandles her.



## Litteratur

- Bale, Tim and Torbjörn Bergman (2004). "Captives no longer, but servants still? Contract Parliamentarism and the new minority governance in Sweden and New Zealand" (forthcoming).
- Borre, Ole (2001). *Issue Voting. An Introduction*, Århus: Aarhus University Press.
- Christiansen, Flemming Juul (2003). "The Inclusion of Challenger Parties into Legislative Accommodations in Danish Parliamentary Politics", paper, ECPR Conference, Marburg, Germany, September 18-21.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Togeby (2001). *Den danske elite*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Damgaard, Erik (1992). "Denmark: Experiments in Parliamentary Government", pp. 19-49 in Erik Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Damgaard, Erik (2003a). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik (2003b). "Magt mellem principal og agent", pp. 215-226 i Peter Munk Christiansen og Lise Togeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik (2004). "Developments in Danish Parliamentary Democracy: Accountability, Parties and External Constraints", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 115-131.
- Esaiasson, Peter (2000). "How Members of Parliament Define Their Task", pp. 51-82 in Peter Esaiasson and Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus: Ohio State University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'", *Journal of Public Policy*, Vol. 21, No. 1, pp. 53-70.
- Gaasholt, Øystein og Lise Togeby (1995). *I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*, Århus: Forlaget Politica.
- Holmberg, Sören (2000). "Issue Agreement", pp. 155-179 in Peter Esaiasson and Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus: Ohio State University Press.
- Holmberg, Sören og Peter Esaiasson (1988). *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representative demokrati i Sverige*, Stockholm: Bonniers.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget. Et udvalg i Folketinget*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Torben K. (2004). *De folkevalgte. En analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik og Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nannestad, Peter (1999). *Solidaritetsens pris. Holdningen til indvandrere og flygtninge i Danmark 1987-1993*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Narud, Hanne Marthe and Henry Valen (2000). "Does Social Background Matter?", pp. 83-106 in Peter Esaiasson and Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus: Ohio State University Press.
- Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin og Hanne Marthe Narud (2002). *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*, Stockholm: SNS Förlag.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley: UCLA Press.
- Rasch, Bjørn Erik (2003). "Mindretallsregjeringer, investitur og mistillitsordninger i europeisk perspektiv", *Politica*, 35. årgang, nr. 3, pp. 237-254.
- Raunio, Tapio and Matti Wiberg (2000). "Building Elite Consensus: Parliamentary Accountability in Finland", pp. 59-80 in Torbjörn Bergman and Erik Damgaard (eds.), *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London: Frank Cass.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government Formation in Denmark 1953-1998*, Århus: Forlaget Politica.



- Wägnerud, Lena (2000). "Representing Women", pp. 132-154 in Peter Esaiasson and Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo: Gyldendal.