

Helene Helboe Pedersen

## Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis

Politiske forlig er en velkendt del af den politiske virkelighed i Danmark. De uformelle regler, som forligsdannelse medfører, regulerer partiernes interaktion og gør politiske forlig til en afgørende uformel institution i dansk politik. I artiklen undersøges, hvordan og hvorfor politiske forlig etableres som institution i dansk politik, og det diskuteres, hvorvidt institutionen er blevet forandret. Politiske forlig opstår som følge af alvorlige problemer med at danne beslutningsdygtige flertal i Rigsdagen. Partierne var tvunget til at ”opfinde” normer, der gjorde samarbejde muligt. Over tid er institutionen blevet udviklet og tilpasset den politiske situation og har siden 2001 været under pres pga. flere forligsbrud.

Politiske forlig er en væsentlig årsag til, at Danmark er blevet karakteriseret som et konsensusystem (Luebbert, 1986: 9-45). Forligene regulerer partiernes adfærd og er med til at sikre et beslutningsdygtigt parlament i en situation, hvor intet parti har haft flertal alene. Nyhedsmedierne og partierne refererer hyppigt til forlig indgået i Folketinget om alt fra Boneloc-patienter til finanslov og forsvar. Nogle forlig har endog fået populære navne som Kanslergadeforliget, Kartoffelkuren eller Pinsepakken. Senest er forligene blevet valgkampsemne, idet folkeskoleforliget blev en væsentlig del af diskussionen mellem den siddende regering og udfordrerne ved valgkampen i november 2007. Der er ingen tvivl om, at politiske forlig i dag er en almen anerkendt parlamentarisk praksis.

Til trods for politiske forligs centrale betydning i dansk parlamentarisme er fænomenet overraskende fraværende i politologien. Der henvises til politiske forlig flere steder (fx. Meyer, 1965; Rasmussen, 1985; Damgaard, 1987; Strøm, 1990; Jensen, 1999), men kun inden for de seneste år har forlig været fokus i politologiske studier (Christiansen, 2002; 2005; 2008; Klemmensen, 2005; Nørgaard og Klemmensen, 2009). Politiske forlig defineres som uformelt bindende lovgivningskoalitioner, som forpligter partierne til at stemme for den aftalte lov eller lovpakke i Folketinget og sikrer alle partier i forligskredsen vetoret i forhold til ændringer af den forligsbelagte lovgivning. Væsentlige resultater er, at forlig benyttes til at knytte flere policyområder sammen i større

aftaler (Christiansen, 2005), at svage regeringer indgår flere forlig end stærke regeringer (Pedersen, 2005; Klemmensen, 2005), og at partikonkurrencen er afgørende for, hvor meget lovgivning der er forligsbelagt (Christiansen, 2008). Vi mangler dog fortsat en nærmere forståelse af, hvordan og hvorfor politiske forlig er opstået som parlamentarisk praksis.

Hensigten med denne artikel er at undersøge, hvornår, hvordan og hvorfor politiske forlig opstår som uformel institution i dansk politik. Dette kan for det første give en bedre forståelse af, hvordan dansk politisk praksis er blevet formet, som den er med mindretalsregeringer og udstrakt samarbejde mellem opposition og regering. For det andet kan analysen også tilvejebringe en generel viden om, hvordan uformelle institutioner opstår og udvikles over tid i interaktion med de involverede aktører.

Analysen er hovedsageligt baseret på de første 100 år af dansk parlamentarisk historie, fra første gang Landstinget og Folketinget trådte sammen på Rigsdagen i 1850 til den nuværende Grundlovs ikrafttrædelse i 1953. Fokus er på disse tidligste år, fordi andre studier af parlamentariske normer viser, at de ofte opstår i den tidligste periode af institutioners eksistens (Norton, 2001). Uformelle institutioner er imidlertid ikke faste størrelser. De er under stadig udvikling, hvor de tilpasses de politiske omgivelser og aktørernes præferencer (Knight, 1992; Merzhon, 1999). Derfor undersøges forligsinstitutionens udvikling i to kritiske perioder: umiddelbart efter jordskredsvalget i 1973, hvor antallet af partier i Folketinget blev fordoblet, og efter valget i 2001, hvor den borgerlige blok for første gang havde flertal uden støtte fra midterpartierne. I disse situationer ændres forhandlingssituationen i Folketinget drastisk, og der skabtes dermed særligt potentiale for ændringer af institutioner.

## Etableringen og udviklingen af uformelle institutioner

Politiske forlig er en uformelt forpligtende lovgivningskoalition mellem partier i Folketinget. Forligsdannelse forpligter partierne til en bestemt adfærd i relation til en bestemt lov eller et bestemt lovkompleks. For det første skal partierne optræde loyalt, hvilket først og fremmest betyder, at et forlig skal overholdes. For det andet opnår partierne i forligskredsen vetoret over den forligsbelagte lovgivning, så ingen ændringer kan ske uden accept fra alle forligspartierne. For det tredje skal en opsigelse af et forlig ske tydeligt og umiddelbart før eller efter et valg (Nielsen og Pace, 2002; Frandsen, 2002: 325). Politiske forlig udgør således en uformel institution i dansk politik, idet de strukturerer partiernes interaktion med hinanden (Knight, 1992: 2), og fordi ingen (officiel) tredje part sanktionerer brud på forligsnormerne (Knight, 1992: 2; Helmke og Levitsky, 2006: 5).

Dette betyder ikke, at politiske forlig er mindre betydningsfulde for partiernes adfærd, eller at brud ikke bliver sanktioneret af de involverede aktører. Sanktioner i forbindelse med forligsbrud er særdeles ringe belyst i litteraturen, hvilket sandsynligvis skyldes de meget få registrerede forligsbrud. Men brud på forlignormerne synes at være forbundet med utroværdighed, som enten kan udstilles over for vælgerne eller kan medføre vanskelige forhandlingsbetingelser for personer og partier i fremtiden.

Men hvorfor opstår parlamentariske regler for adfærd? Hvorfor er partier villige til at pålægge sig selv adfærdsbegrænsninger og overholde dem? Der findes flere svar på disse spørgsmål. Institutioner er blevet analyseret som spontane strukturer, der opstår som følge af aktørers gentagne interaktion (Bates, 1988; Elster, 1989). Denne forklaring hviler på en funktionalistisk tankegang, fordi institutionerne anses som løsninger på et kollektivt handlingsproblem og dermed tilvejebringer kollektive goder. Problemet ved denne forklaring er, at institutioner ikke altid er perfekte, men kan være ineffektive eller ikke-pareto-optimale løsninger. Desuden er det vanskeligt ud fra denne logik at forklare, hvorfor ét samfund får én type institutioner, mens et andet får en anden type (Knight, 1992).

Udgangspunktet for denne artikel er, at aktører former institutioner for at opnå substantielle goder. Det er således de fordelingsmæssige konsekvenser af institutionerne, der er afgørende, frem for det kollektive handlingsproblem. Aktører kan have forskellige incitamentter til at danne uformelle institutioner, fx. ufuldkomne formelle institutioner, utilstrækkelige ressourcer til at ændre formelle institutioner eller en skjult måde at opnå officielt uacceptable goder på (Helmke og Levitsky, 2006: 19-22).

Knight forklarer institutioners opståen og forandring med udgangspunkt i den asymmetriske magtbalance mellem aktører. Institutioner opstår, fordi magtfulde aktører kan opnå substantielle fordele ved dem. Institutionerne er således et biprodukt af en strategisk konkurrence om substantielle goder (Helmke og Levitsky, 2006: 126). Uformelle institutioner opstår i en proces, hvor aktører gennem gentagen interaktion etablerer en særlig type interaktion, som viser sig at være succesfuld. Efterhånden som andre aktører anerkender denne praksis, vil de tilpasse deres strategier og adfærd dertil, og der opstår en selvopretholdende uformel institution (p. 143).

Carol Mershon (1999) har ladet sig inspirere af denne tilgang i forhold til institutioners betydning for koalitionsdannelse. Hendes tese er, at politikere skaber uformelle institutioner for at omgå formelle institutioner, der ikke arbejder til politikernes fordel (1999: 43). Ifølge Mershon etableres uformelle institutioner, når politikere efter gentagne spil over tid indser, at det intendede

og det realiserede resultat ikke er sammenfaldende pga. formelle institutioner, hvorfor disse enten må ændres eller omreguleres ved hjælp af uformelle regler.

I litteraturen er fokus typisk på institutioners etablering, da de ofte regnes for særdeles stabile. Men der er klart behov for også at fokusere på institutionel forandring (Helmke og Levitsky, 2006: 22; Mershon, 1999: 41). Der findes flere mulige årsager til institutionel forandring. Eksempelvis når (a) magtbalancen mellem aktørerne forrykkes, når (b) eksisterende institutioner ikke resulterer i tilfredsstillende outcome, når (c) nye aktører støder til, eller når (d) de formelle institutioner forandres (Knight, 1992: 127; Mershon, 1999: 49; Helmke og Levitsky, 2006: 22-25). Uformelle institutioner kan betragtes som resultater af strategisk interaktion og kan forandres som sådanne, når aktørernes magtrelationer eller incitamenters ændres. Institutioner skal således ikke betragtes som så rigide og fastlåste, som det ofte har været synspunktet inden for de nyinstitutionelle teorier (Mershon, 1999: 51).

Forventningen må derfor være, at politiske forlig er opstået som et produkt af magtfulde aktørers forsøg på at opnå substantielle goder, og at politiske forlig som institution er opstået som en løsning på en situation, hvor formelle institutioner ikke har kunnet tilvejebringe en tilfredsstillende løsning for de stærkeste aktører.

Men hvilke substantielle goder kan partier vinde ved forligsdannelse? Det antages, at partier er rationelle og søger at maksimere flere goder som fx. stemmer, politik eller magt. Forligsdannelse sikrer på den ene side mindretalsregeringers magtposition, fordi forligene forpligter forligspartierne til at stemme for forslagene i parlamentet og desuden øger forligspartiernes omkostninger ved at vælge regeringen. Forligsdannelse giver på den anden side oppositionspartierne politisk indflydelse, og ved at deltage i forlig kan et oppositionsparti undgå, at der bliver indgået en politisk mindre ønsket aftale med andre partier. Oppositionspartierne må til gengæld betale den pris, at de ikke kan føre benhård oppositionspolitik. Det er denne konkurrence om politik og magt, der kan medføre dannelsen af politiske forlig.

Det er endvidere forventningen, at politiske forlig som institution er særlig udsat for forandring, når magtbalancen mellem de politiske partier ændres. Institutioner, formelle såvel som uformelle, er dog altid vanskelige at ændre fundamentalt, fordi forandringer ændrer det ligevægtspunkt, som er blevet alment anerkendt blandt aktørerne. Omkostningerne ved forandring er derfor typisk høje, og forandring vil kun ske langsomt (Knight, 1992: 127).

## Metodiske overvejelser og datamateriale

For at undersøge politiske forliges etablering ønsker jeg at spore normerne om loyalitet, vetoret og opsigelsesprocedure, som definerer forligene som institution. Uformelle institutioner som politiske forlig udvikles gradvist gennem praksis, der over tid bliver sædvane (Svensson, 1994: 7). Netop fordi disse sædvaner udvikles gradvist og ikke er statiske, er en analyse over et langt åremål nødvendig for at undersøge institutioners oprindelse, udvikling og institutionalisering.

Mine ”spor” er partiernes *motiveringer* for at indgå (eller afstå fra at indgå) forlig.<sup>1</sup> Hvor partiers *motiver* er afgørende for at analysere det strategisk-taktiske aspekt af parlamentarisk adfærd, er deres *motiveringer* afgørende for at analysere parlamentariske regler, fordi partierne i fremtiden ikke hæfter for deres skjulte motiver, men derimod for deres offentligt tilkendegivne motiveringer, som dermed bliver normdannende. Motiveringer forstås som de grunde, en taler eksplicit giver for sit standpunkt (Rasmussen, 1985: 58-61).

Kendskab til parlamentarikeres og partiers adfærdsmotiveringer kan erhverves fra flere kilder. Den mest centrale kilde, hvor partiernes adfærd og motiveringer er registreret, er *Rigdags-* og *Folketingstidende*. *Rigsdagstidende* er vanskelig at arbejde med, fordi de mange 100.000 sider er uoverkommelige at læse i deres helhed og vanskelige at overskue. For etableringsfasen er data derfor produceret ved indledningsvis at konsultere sekundære kilder, hvori jeg har søgt efter episoder, der ”lugter” af forlig fx. i form af udtryk som *forlig*, *aftaler* eller *overenskomster*. Hovedkilderne til dette første led af dataindsamlinger er *De danske ministerier, bind I, II og III* (Thorsen, 1967, 1972; Kaarsted, 1977) og *Den danske Rigsdag, bind II* (Fabricius, 1951). Dernæst er Rigsdagstidende blevet konsulteret for hvert enkelt forlig og undersøgt for spor af forlig i udtalelserne i Folketing og Landsting.

I de historiske fremstillinger er der tendens til at benytte begreberne aftaler, forlig eller overenskomster i flæng. Dette er også tilfældet blandt parlamentarikerne (Frandsen, 2006: 322). Jeg kan derfor ikke henholde mig alene til benævnelserne i registreringen af forligene, men er derimod nødsaget til at undersøge de udtalelser, der knyttes til aftalerne og overenskomsterne, for at bestemme, om der er tale om et politisk forlig.

Der er god overensstemmelse mellem de sekundære kilder og *Rigsdagstidende*. Stort set alle forlig i de historiske fremstillinger blev bekræftet i *Rigsdagstidende*. Denne overensstemmelse er kontrolleret yderligere ved at registrere enkelte større reformer i de historiske fremstillinger, som ikke blev omtalt som forlig, aftaler eller overenskomster, og derefter kontrollere dem i *Rigsdagstidende*. Dette har en enkelt gang ud af 15 kontrolopslag resulteret i, at det på bag-

grund af *Rigsdagstidende* måtte konkluderes, at der var tale om forlig. Dette tilfælde var Landbrugsordningen fra august 1946.

For hvert enkelt forlig har jeg registreret de motiveringer, talerne har benyttet for at indgå forlig, og de eventuelle debatter, som har udviklet sig omkring forligsdannelse. Det fremgår af Knights beskrivelse af institutionalisering, at det handler om almen anerkendelse. Politiske forlig er etableret som parlamentarisk praksis, når de er alment anerkendte blandt politikere og/eller partier. Derudover opfattes det også som tegn på institutionalisering, jo mere eksplicit forligsnormerne formuleres.

## Etableringen af politiske forlig 1850-1953

Et politisk forlig er i dag oftest forbundet med ansvarlighed og realitetssans. Der er positiv politisk symbolværdi i at kunne henvise til et *bredt forlig* og med et forlig at kunne gøre det klart, at man ikke bedriver blokpolitik (Wittrup, 1994: 50). Det har ikke altid været tilfældet. De tidligste forlig var bestemt ikke velsete og havde ikke positiv politisk symbolværdi. De var en simpel nødvendighed, såfremt man ønskede at gøre Rigsdagen beslutningsdygtig. Det er naturligvis stadig tilfældet, men man har efterhånden gjort en dyd ud af nødvendigheden. Aldrig har ét parti i Danmark haft flertal i begge ting på samme tid, og kun sjældent har én blok haft flertal i begge ting på samme tid. Samarbejde og koalitionsdannelse har været en nødvendighed også før parlamentarismens praktiske indførelse i 1901.

De tidligste debatter om forlig afspejler, at idealet i begyndelsen var, at Rigsdagens medlemmer gennem en åben saglig debat, ikke præget af partipolitiske fægtninger eller klassebaseret interessevaretagelse, nåede frem til den bedst mulige lovgivningsmæssige løsning for nationen. Idealet var dog meget vanskeligt at realisere. Dels var de forfatningsmæssige stridigheder mellem de to kamre, Folketing og Landsting, dominerende også på tværs af partiskel, dels var samfundsinteresserne ikke lette at forene til en samlet national interesse. Den nye klassesdannelse i samfundet slog igennem politisk i form af politiske grupperinger eller partier, der kun nødigt gav indrømmelser til hinanden. Den politiske splittelse gjorde flertalsdannelsen i Rigsdagen særdeles vanskelig. Eksempelvis forsøgte man med ikke mindre end tre folketingsvalg i løbet af ti måneder i 1853-54 at gøre Rigsdagen beslutningsdygtig i forfatningssagen. Det lykkedes ikke for én politisk fraktion at skaffe sig flertallet (Hvidt, 2004: 75).

De tidligste forlig blev især kritiseret pga. (1) private forhandlinger og (2) de forpligtelser, forligene medførte i tingene. Det første registrerede forlig er forfatningsforliget tilbage i 1865 mellem J.A. Hansens Bondevenner, de Nationalliberale, de Konservative og Højre. I den forbindelse udtaler Tscherning

(Bjørnbakker), at forligsparterne ikke kan undskylde ”sig i så henseende, idet man siger, at man har indgaaet en Forpligtigelse, at man er bunden ved en Overenskomst, eller at man selv har overtaget denne Overenskomst; men dette kan ikke være rigtigt, man kan ikke være beføjet dertil” (*Rigsdagstidende*, FT, 1865-66, sp. 1555). Tscherning finder således, at forligsforpligtelser strider imod rigsdagsmedlemmernes beføjelser og dermed ikke kan accepteres.

Også Berg (det Nationale Venstre (NV)) vender sig imod forhandlinger uden for de faste rammer. Han betegner udentingsforliget mellem Bojsen (MV) og Thomsen (H) i forbindelse med forsvarsordningen 1880 som ”Gift for det parlamentariske Liv” (*Rigsdagstidende*, 1879-80, FT, sp. 7468). Hovedårsagen til det bergske Venstres modvilje mod forlig var forfatningskonflikten og i særdeleshed provisorierne. Således slår Berg fast i forbindelse med forliget om øl- og sukkerafgifterne i 1891, at han ”altid har ment, at der ikke burde blive Fred her i Landet, før vi havde Grundloven rejst paa ret Køl og et Styr for Grundloven, der agter alle dens Bestemmelser” (*Rigsdagstidende*, FT, 1890-91, sp. 5849).

De moderate venstrefolk giver udtryk for, at de føler sig nødsaget til at indgå forlig for at undgå en værre politisk situation, end de konservative regeringer i øjeblikket byder dem. Man søger at opnå det bedst mulige og undgå det værst tænkelige. Således bekræfter også forligsdeltagerne blandt venstrefolkene det uhensigtsmæssige i forlig både politisk og principielt – de overgiver sig af nød.

De første forlig var særdeles vanskelige at opnå, og flere gange måtte regeringen ofre sit politiske liv eller i det mindste sætte det på spil for at opnå forlig. Valgmenighedsforliget i 1868 kom først i stand, efter Konseilspræsident Frijs gjorde spørgsmålet til et kabinetspørgsmål, og de moderate bøjede sig af frygt for at få et endnu mere godsejervenligt ministerium (Engelstoft, 1951: 46). Forligene handlede om at undgå en værre politisk situation, på daværende tidspunkt en mere konservativ og mindre folketingsvenlig regering. De tidlige forlig var i høj grad et udslag af magtpolitik frem for forhandling og var forhadte som sådan.

### *Loyalitetsnormen*

Loyalitetsnormen er den mest komplekse forlignorm. Overordnet handler den om, at man ikke bryder et forlig, men derudover gælder det også, at man loyalt bærer ansvaret for forliget og ikke udstiller tabere og vindere. Normen om loyalitet formuleres tidligt, og lige fra de første forlig synes *loyalitet* at være forbundet med politiske forlig, ligesom *ansvarlighed* er blevet forbundet med finanslovsnormen. Således udtalte Jagd (H) i forbindelse med finanslovsforliget i 1875, at ”[n]aar det er loyale Mænd, der afslutte en Overenskomst, følger det af sig selv, at de ikke kunne trække sig tilbage under alle mulige Paaskud”

(*Rigsdagstidende*, FT, 1874-75, sp. 6221). Ville man regnes blandt kredsen af loyale mænd, måtte man altså opfylde overenskomsten og holde ord.

I 1875 talte man i overensstemmelse med det daværende ideal om loyale *mænd*, men omkring århundredeskiftet blev partierne hovedsageligt de loyale deltagere i forliget. Dette kom til udtryk i en debat om forsvarsforliget i 1909, hvor det blev diskuteret, hvorvidt man måtte udtale sig offentligt imod forliget. Forsvarsforliget blev sluttet af tre venstregrupper: J.C. Christensens venstre-reformgruppe, Neergaards venstre-reformgruppe og det Moderate Venstre. Med i forliget var også den faste forligspartner i denne periode, de Fri-konservative, mens flertallet i Højre støttede forsvarsordningen uden direkte at være med i forliget. Til forliget findes en forligstekst, som oplæses i Landstinget. Heraf fremgår det for det første, at Landbefæstningen skulle opretholdes til 31. marts 1922, hvor den ville blive nedlagt, hvis Regering og Rigsdag ikke forinden havde besluttet andet, og for det andet, at det var ”Forudsætningen for Overenskomsten, at hver af Parterne bevarer sin Overbevisning angaaende Spørgsmaalet” (*Rigsdagstidende*, 1909, LT, sp. 272).

Madsen-Mygdal (partiløs<sup>2</sup>) syntes dog ikke at ville acceptere forudsætningen i forliget. ”[J]eg skulle dog mene, at naar det ærede medlem og jeg afslutte en Overenskomst med hinanden, saa skulle vi da ogsaa føle os forpligtede til trods for hvilken Overbevisning vi have til at faa denne Overenskomst respekteret, ellers synes jeg ikke, vi handle som vi bør” (sp. 199). Madsen-Mygdal henviste hermed til de personlige forpligtelser i forbindelse med forlig. Forsvarsminister J.C. Christensen fandt derimod ikke forudsætningen problematisk, idet man ikke skulle ”være blind for, at den Overenskomst ikke er truffen af Enkeltmænd. Det er ikke Enkeltmænd, der staar bagved her, det er Partierne, således som de er gaaet ud af Valgdagen” (sp. 163). J.C. Christensen henviste hermed til *partiernes* forpligtelse i forbindelse med forlig.

Spørgsmålet om, hvem forlig forpligter, blev også genstand for debat i forbindelse med grundlovsforliget i 1914 mellem Venstre Reformpartiet, de Radikale og Socialdemokratiet. Det var første gang, Socialdemokratiet deltog i forlig. Partiets deltagelse skyldtes især Grundlovens historiske betydning for partiet. Forliget føjede Socialdemokratiet til kredsen af forligspartier, og den før så kritiske Borgbjerg (S) gav for første gang offentligt til kende, at også Socialdemokratiet anerkendte loyalitetsnormen.

Forsvarsminister J.C. Christensen (VR) stillede et alternativt grundlovsforslag i bladet ”Tiden” dagen efter, at Konseilspræsident Zahle (RV) havde fremsat regeringens forslag på Rigsdagen, hvilket vakte kritik. Under debatten tog J.C. Christensen (VR) flere gange ordet og understregede, at forslaget måtte stå for hans egen regning, hvorfor han ikke fandt, at hans adfærd var proble-



matisk (sp. 100-104). J.C. Christensen fastholdt altså, at det er partierne, der hæfter for forligene, ikke personerne. Men der var ikke fuldkommen enighed om dette normskifte. De øvrige udtalelser tyder snarere på, at både partier og enkeltpersoner var bundet af loyalitetsnormerne. Det er dog tydeligt, at det især er partiernes stilling, der er afgørende, idet Konseilspræsident Zahle (RV) i debatten ønskede at få slået fast, at Venstre Reformpartiet ikke fulgte sin partiformand i denne sag.

I forbindelse med grundlovsforliget blev også indgået valglovsforlig mellem Venstre, de Radikale og Socialdemokratiet. Indenrigsminister Rode (RV) gjorde det i forbindelse med dette helt klart, at loyalitetsnormerne ikke blot gjaldt enkeltpersoner, men også partierne, idet han udtalte, ”at en Mand er en Mand og et Ord et Ord, og hidtil gjaldt det ogsaa for Partierne, at et Parti er et Parti og et Ord er et Ord” (Rigsdagstidende, 1913-14, FT, sp. 5103).

Hvor det i forbindelse med de tidligste forlig var mest afgørende at binde parlamentarikerne personligt, eftersom partisammenholdet både på tværs af kamrene og også i hvert enkelt kammer var usikkert, blev det modsatte forhold gældende efter parlamentarismens indførelse. Man kunne i højere grad stole på partidisciplinen i forbindelse med loyalitetsnormen, mens det tilsyneladende blev vanskeligere at binde de enkelte parlamentarikere uden for tingene. Loyalitetsnormen overholdes af de politiske partier, fordi den er nødvendig for at sikre et gunstigt forhandlingsklima, der under de politiske omstændigheder er nødvendig for at lovgive. Derimod blev gentleman-normen om at holde ord mand og mand imellem mindre afgørende for politiske forlig som parlamentarisk praksis; men ikke nødvendigvis for det politiske arbejdsklima. Politiske forlig bliver en politisk praksis frem for en personlig aftale.

### *Vetoretten*

Normen om, at man ikke kan ændre noget i et forlig, så længe det løber, medmindre alle parter i forliget er enige herom, formuleredes først eksplicit relativt sent, nemlig i forbindelse med grundlovsforliget i 1914. Men meget tidligere findes der spor af, at forligene også blev opfattet som bindende i fremtiden. Første gang var i forbindelse med det store forlig i 1894, hvor garantibeslutningen var et forsøg på at forhindre partierne i at bruge provisorier i fremtiden. I den forbindelse udtalte Thomsen (H), at man med forliget ikke blot afsluttede striden for en enkelt dag, men at det også skulle være en ”Frukt for Fremtiden” (Rigsdagstidende, 1893-94, FT, sp. 5361). Han udtalte desuden: ”Vi erkende nu vel, at en Rigdagsbeslutning som den, der her foreligger, ikke har nogen juridisk bindende Betydning, men der findes dog heldigvis her i denne Verden

ogsaa andre Baand, der ere lige saa stærke som de juridiske Former” (sp. 5362). Under denne debat blev en præcis vetoret dog ikke formuleret.

I forbindelse med forliget om valgretten i 1908 blev forligs fremtidige bindinger også taget op. Borgbjerg (S) udfordrede A. Nielsen (VR), idet han direkte spurgte, om flertallet ”vil [det] være med til, naar dette Forlig er gennemført, straks at kæmpe videre mod den sidste Rest, [...], af den privilegerede Valgret?” (Rigsdagstidende, 1907-08, FT, sp. 6989). A. Nielsen svarede, at det var hans overbevisning, at ordningen ville kunne holde ”en rum Tid” (sp. 6990). Han var ikke villig til at indlede kampen umiddelbart efter forliget, for ”[s]ådan leger vi ikke Politik. Vor Politik er at arbejde for at skaffe en Løsning paa de store Spørgsmål og Fred og Ro paa de Omraader, hvor der trænges dertil” (sp. 6990). A. Nielsen (VR) fandt det ikke rigtigt, at Venstre Reformpartiet efter forliget gik direkte efter flere indrømmelser ved at samarbejde med andre partier.

Også i forbindelse med vetoretten er partierne de primære aktører fra århundredeskiftet. Forsvarsminister J.C. Christensen (VR) sagde om forsvarsforliget i 1909, der blandt andet omhandlede landbefæstningens fremtid, at det ville være umuligt for en kommende Krigsminister at sige: ”ja, så nedlægger jeg fæstningen næste år”. Det ville være i modstrid med forliget, og begge Rigsdagens ting ville kunne vende sig imod ham (sp. 161). Sikringen for dette var, at det ikke var enkeltmænd, men partier, der stod bag overenskomsten.

I 1914 formuleredes vetoretten endeligt. Borgbjerg (S) udtalte, at når man går frit ind i et forlig, ”saa har de overstemte ogsaa den Pligt loyalt at føre denne Overenskomst ud i Livet, indtil den maatte blive forandret med Samtykke af alle de andre Kontrahenter” (Rigsdagstidende, 1913-14, FT, sp. 5154). Dette er den første eksplicitte formulering af vetoretten. Der har tidligere været eksempler på, at man ikke vil acceptere ændringsforslag, men for første gang gøres det klart, at forliget også i fremtiden er afhængig af en enighed i forligskredsen.

### *Opsigelsesnormerne*

Opsigelsesnormen om, at man tydeligt og klart før, under eller umiddelbart efter et valg skal tilkendegive, at man ikke længere føler sig bundet af forliget, bliver ikke formuleret i de år, analysen dækker, 1850-1953. Der er således ingen tilkendegivelser om, hvordan man kommer ud af et forlig på en acceptabel måde. Dette er bemærkelsesværdigt, da forligene allerede senest fra 1894 har langsigtede målsætninger.

En mulig forklaring kan være, at man simpelthen ikke har haft behov for at opsigte forlig. Denne forklaring er dog ikke tilfredsstillende, fordi der faktisk opstod debat om forligsbrud allerede i 1875, hvor Højre, efter regeringen tilkendegav, at den vil indgive sin demission, såfremt de to ting ikke kom til enig-

hed om finansloven, indgik forlig med Landstingets flertal. Forinden havde de dog indgået forlig med Folketingets flertal. Berg (NV) reagerede meget skarpt på dette og anklagede Højre for ensidigt at have brudt aftalen (Rigsdagstidende, FT, 1874-75, sp. 6361). Scavenius (H) forsvarede sig med, at overenskomsten efter hans opfattelse blev indgået under den forudsætning, at man vedblev at stå over for samme politiske situation, hvilket ikke længere kunne siges at være tilfældet (sp. 6371).

Der udfoldes en længere debat om, hvem der har brudt forliget, men både de, der mente, det var et brud, og de, der ikke fandt, det var tilfældet, var enige om normen om, at man ikke ensidigt kunne træde tilbage fra en aftale (sp. 6389, 6395). Allerede i 1875 var der altså normer for, hvordan man *ikke* måtte løsrive sig fra forlig, men der var ingen positiv formulering af, hvordan man kunne løsrive sig fra forligets forpligtelser. Efter 1875 registreres der dog ikke flere direkte anklager om forligsbrud, hvorfor det er sandsynligt, at man ikke ofte har haft behov for en fast opsigelsesprocedure.<sup>3</sup>

### *Generel accept og positiv anerkendelse af politiske forlig*

I de første hundrede år af dansk parlamentarisk historie udviklede politiske forlig sig fra at være et nødvendigt politisk onde til at være godt parlamentarisk arbejde, der skabte politisk stabilitet gennem bredt partipolitisk samarbejde. Efter den første modstand mod forligene udviklede der sig et nyt mønster i debatterne mellem de partier, der var med i forliget, og de partier, der stod udenfor. Partierne uden for forligene rettede ikke længere kritikken mod selve forligspraksissen, men i stedet mod (1) forligets indhold, hvor det ofte blev fremført, at en af parterne havde givet sig mest, eller (2) at nogle partier ikke var blevet inviteret med til forhandlingerne.

Debatterne var generelt mest hidsige, når der var tale om de såkaldte ”trekantede” forlig, hvor Venstre og Det Konservative Folkeparti splittedes, og traditionelle samarbejds mønstre blev brudt. Dette fremgår blandt andet af Christmas-Møllers (K) lidenskabelige tale i forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933, hvor de Konservative ikke deltog. Han fremførte, at han ”ingen Bebrejdelse [har] at rette over, at fortrolige Forhandlinger, som vi alle vil have Krav paa at føre,” men han bebrejdede Statsministeren, at han ikke ”giver Offentligheden og Tinget Besked om, hvad der danner Baggrund for Muligheden for Gennemførelsen af dette Lovforslag” (Rigsdagstidende, 1932-33, FT, sp. 2816). Udtalelsen bærer tydeligt præg af, at private forhandlinger og forlig ikke længere var problemet. Problemet var at stå udenfor, så man ikke kunne deltage i de *reelle* forhandlinger.

Forligene blev allerede efter 1901 udsat for mindre principiel kritik, eftersom Venstrereformpartiet som forligsparti indstillede kritikken, og den principielle kritik forsvandt stort set efter 1914, hvor også Socialdemokratiet deltog aktivt i forligskredsen. Gradvist blev forligsdannelse en politisk dyd frem for et politisk onde. Eksempelvis udtalte Stauning (S) i forbindelse med det første kriseforlig, at ”just det, at der handles i denne Sag, er en værdifuld Styrkelse af det parlamentariske Liv” (Rigsdagstidende, 1931-32, FT, sp. 725). Samme holdning gjorde sig gældende i forbindelse med Landbrugsordningen i 1946, hvor S. Nielsen (DKP) mente, at finansminister Kristensen (V) for en gangs skyld ville få blomster, såfremt han brød løftet om at indføre en afgift på is, hvortil finansministeren svarede, at han ikke mente, det ”det vil højne det parlamentariske liv, hvis man kom ind på at bryde sine løfter” (Rigsdagstidende, 1946-47, FT, sp. 884).

Forlig og de ikke-juridiske bindinger, der følger heraf, er altså ikke længere gift for parlamentarismen, men derimod med til at højne det parlamentariske liv og gøre mindretalsregeringer handlingsdygtige. Analysen viser, at politiske forlig opstod som følge af gentagen interaktion mellem aktører, særlig Venstre og Højre. Højre trumfede de første forlig igennem for at fastholde regeringsmagten og opnå politiske resultater, hvilket havde vist sig umuligt pga. den permanente mindretalssituation, hvor det parlamentariske krav om flertal kun kunne skabe skrøbelige løsninger og eventuelt sammenbrud af systemet. Over tid bliver forligene alment accepteret som parlamentarisk praksis i takt med, at de øvrige partier tilslutter sig forligene og anerkender de positive effekter heraf. Men det er fortsat uafklaret, om forlig som institution gennem tiden er blevet forandret og i så fald på hvilken måde og af hvilke årsager.

### Nye spillere i 1973. En forandring af institutionen?

Analysen ovenfor viser, at politiske forlig som uformel institution, der strukturerer konkurrerende partiers interaktion, blev etableret meget tidligt i dansk politik. Andre har imidlertid udråbt 1970'erne som tidspunktet, hvor politiske forlig blev etableret som parlamentarisk praksis. Ifølge Aage Fransen, tidligere folketingsmedlem for Socialistisk Folkeparti, blev forligene grundlagt som parlamentarisk praksis i 1975 med dannelsen af folkeskoleforliget, fordi det var det første forlig uden udløbsdato (Fransen, 2006: 121), og Christiansen har påpeget, at veto retten muligvis blev nedfældet for første gang i en forligstekst i forbindelse med Augustforliget i 1976 (2002: 25). Det viser sig dog, at veto retten også er formuleret i boligforliget fra 1974, hvor det lyder: ”Partierne er enige om, at de ikke i denne fireårs-periode vil søge gennemført boligpolitiske

love, der ændrer indholdet af de i aftalen truffne beslutninger, medmindre der er enighed partierne imellem” (betænkning afgivet af boligudvalget 11/1 1974).

En analyse af forligshyppigheden viser endvidere, at antallet af forlig steg kraftigt omkring 1973<sup>4</sup> (Pedersen, 2005). 1970’erne har således påkaldt sig opmærksomhed, når politiske forlig har været genstand for analyse og debat. Også ud fra en teoretisk synsvinkel er 1970’erne interessante, fordi antallet af partier i Folketinget blev fordoblet ved jordskredsvalget i 1973, hvilket må betragtes som et eksternt chok, som forandrede forhandlingssituationen i Folketinget drastisk. Spørgsmålet er, om politiske forlig som institution blev forandret i denne periode.

Både Frandsen og Christiansen fremhæver vetoretten som det nye, der skete i 1970’erne. Analysen ovenfor viser, at vetoretten allerede blev formuleret i forbindelse med grundlovsforliget i 1914. Der er således ikke tale om en ny norm i institutionen. Men der kan afgjort være tale om en højere grad af institutionalisering af denne norm i 1970’erne, hvor den ikke blot gives til kende af enkeltpersoner fra Folketingets talerstol, men nedfældes i de egentlige forligstekster, som partierne bliver enige om. Normen bliver dermed mere eksplicit og mere forpligtende.

Den øgede institutionalisering er et resultat af de ”gamle” partiers behov for at regulere nye spillere. De gamle partier har ikke erfaringer med de nytilkomne partier, som de kan bygge deres tillid på, og derfor var der øget behov for at sikre, at normerne blev overholdt. Den uformelle institution blev mere formaliseret, idet normerne blev nedskrevet og dermed kunne håndhæves med større fasthed over for de nye partier. Vetoretten er ikke en ny opfindelse af 1970’erne, men normen institutionaliseres yderligere som følge af den ændrede magtbalance i Folketinget, der øgede behovet for gensidig forsikring imod svigt. Med andre ord blev politiske forlig som uformel institution styrket i 1970’erne.

## Ny flertalskonstellation i 2001. En forandring af institutionen?

Siden valget i 2001 har der været bemærkelsesværdigt mange diskussioner om forligsbrud. Eksempelvis har der været diskussion om forligsbrud i forbindelse med folkeskoleforliget, valgkredsreformen, 10. klasse-forliget og gymnasireformen. En simpel søgning på ordet ”forligsbrud” på Infomedia for henholdsvis perioden 20. november 2001 til 20. november 2007 og den foregående seksårsperiode fra 20. november 1995 blandt fire af landets største landsdækkende dagblade<sup>5</sup> viser, at der var i alt 223 artikler, som nævner forligsbrud i perioden efter valget i 2001, mens der i den forudgående seksårige periode var mindre end halvdelen, 106 artikler, som nævner forligsbrud.<sup>6</sup> Der er således indicier på, at partiernes adfærd i forbindelse med forlig har ændret sig.

Frandsen mener, at der er sket en afgørende ændring i forligskulturen med regeringsskiftet i 2001. Særligt finder han, at regelgrundlaget for aftaler uden fast udløbsdato er blevet forsøgt omfortolket, så et parti har mulighed for at træde ud af et forlig, hvis man klart har sagt, at man ønsker ændringer, og/eller forliget har været ganske mange år (2006: 328). Derudover finder Frandsen, at forhandlingskulturen har ændret sig ved det, at partierne ikke længere trækker en streg i sandet og ”lukker” et politikområde for en tid ved at indgå forlig. I stedet kan man fortsætte med at reformere og agere meget offensivt på området. Endelig er det blevet den mest udbredte kutyme, at der kun indgås forlig med fast udløbsdato (2006: 344-345). Aage Frandsen mener, at det er imod god parlamentarisk skik, at et flertal i Folketinget imod et mindretal laver en nyfortolkning af gældende regler (pp. 344-345).

Dette rejser to spørgsmål: Er forligsinstitutionen forandret, og er forandringen imod god parlamentarisk skik? Det sidste spørgsmål først. Den historiske analyse af etableringen af politiske forlig viser, at forligsinstitutionen er et produkt af magtfulde aktørers evne til at opstille en adfærdsregulerende institution. Politiske forlig er således blevet etableret af politisk stærke aktører og har som sådan skabt grobund for inddragelsen af mindretal i politiske beslutninger, men det er ikke ensbetydende med, at institutionen nogensinde har været en konsensusinstitution. Dette viser sig blandt andet ved, at flertalsregeringer indgår væsentligt færre forlig end mindretalsregeringer (Klemmensen, 2005), hvilket tyder på, at forligsnormerne er underlagt de parlamentariske vilkår. Desuden har politiske forlig ikke før været udsat for et nært så stort pres for forandring, hvorfor vi faktisk ikke ved, om der findes normer for ændringer af normer, som Frandsen antyder.

Det andet spørgsmål om, hvorvidt politiske forlig er blevet omfortolket, er mere vanskeligt at besvare. Den mest intense debat om forligsbrud handler om folkeskoleforliget fra 1993. Samtlige af Folketingets partier med undtagelse af Det Konservative Folkeparti deltog i folkeskoleforliget fra 1993. Der var således tale om et meget bredt forlig, hvor såvel SF som Fremskridtspartiet var med. Efter valget overtog Venstre og Det Konservative Folkeparti regeringsposterne og fik flertal sammen med støttepartiet Dansk Folkeparti. Det betød, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti samarbejdede parlamentarisk med Venstre, men stod uden for kredsen af partier, som havde sluttet forlig om folkeskolen. Regeringen havde flertal til at ændre folkeskoleloven, men ifølge forligsnormerne kan det kun ske ved, at alle forligspartier bliver enige. I dette tilfælde alle Folketingets partier med undtagelse af Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti.

Dette udgjorde et dilemma for regeringen. Birthe Rønn Hornbech (V) påpegede, at forlig kan udgøre et demokratisk problem, hvis de gøres så bindende, at en ny sammensætning af Folketinget forbliver uden konsekvenser (Politiken, 20/4 2002). Hvis regeringen ikke brugte sit flertal, havde den altså accepteret, at normerne mellem partierne på Christiansborg er vigtigere end vælgernes dom. Marianne Jelved (RV) fremførte derimod, at politiske forlig er nødvendige for at opretholde den tillid mellem partierne, som er nødvendig for at sikre politisk stabilitet (Weekendavisen, 1-7/2 2002). Hvis regeringen brød folkeskoleforliget, risikerede den at gøre uddannelsespolitikken til en kampzone og gøre elever, læreres og forældres hverdag mere ustabil og omskiftelig.

I april 2002 fremsatte regeringen et lovforslag om at afskaffe kommunernes pligt til at tilbyde modersmålsundervisning. Forslaget havde på forhånd flertal, fordi Dansk Folkeparti støttede det. De øvrige partier i forligskredsen protesterede, og 17. april 2002 udspillede der sig en debat i Folketinget som følge af et spørgsmål, Frank Jensen (S) stillede til statsministeren, hvori han bad statsministeren bekræfte, at regeringen havde begået forligsbrud. Forud havde undervisningsminister Ulla Tørnæs (V) udtalt, at hun vedkendte sig, "at jeg bryder en mangeårig tradition, nemlig når regeringen nu ønsker et forslag vedtaget, som ikke har fuld opbakning i den tidligere forligskreds" (Politiken, 11/4 2002). Men statsministeren fandt ikke, der var tale om et forligsbrud og svarede på spørgsmålet, at: "Undervisningsministeren ikke har sagt, at det her er et forligsbrud, og det er det heller ikke. Det er en fornyelse af en gammel aftale efter de regler, der gælder for det, nemlig at man inden valget annoncerer, at man ønsker sådanne ændringer, og derefter forhandler man med forligskredsen" (Rasmussen, 2002).

Dette er en ny fortolkning af forligsnormerne, fordi det hidtil ikke har været tilstrækkeligt før et valg at ytre, at man ønsker ændringer. Man skal derimod klart opsiges forliget for at signalere, at forhandlingsproceduren ændres, og vetoretten træder ud af kraft. Ifølge Aage Frandsen (SF), som sad med ved forhandlingerne om en ny folkeskolelov, blev forligsbruddet især fremtvunget af Det Konservative Folkeparti, som traditionelt har stået uden for folkeskolepolitikken, men som nu som regeringsparti havde en enestående chance for at gøre sin politik gældende. Ved en hård forhandlingskurs tvang de Venstre til at vælge mellem regeringsgrundlaget og forligskredsen, og så vægtede sammenholdet i regeringen trods alt mest (2006: 127-146).

I dette tilfælde er der altså tale om forligsbrud; men er ét brud lig med forandring af institutionen? For forandring taler, at der har været mange beskyldninger om forligsbrud i tiden efter VKO-flertallets etablering. Såvel oppositionspartier som regeringspartier har været beskyldt for forligsbrud. Imod

forandring taler, at statsministeren fastholder, at forligsbud ikke er acceptabel adfærd og dermed indirekte anerkender normen. Desuden har den seneste debat om endnu et muligt opgør med folkeskoleforliget bekræftet den hidtidige praksis. Således udtalte uddannelsesordfører Christine Antorini (S) under valgkampen i november 2007, at ”hvis der kommer en socialdemokratisk ledet regering efter valget, så melder vi nu, at vi ønsker en bredere forligskreds om folkeskolen, og dermed opsiges vi folkeskoleforliget” (Politiken, 31/10 2007).

Dermed handler Socialdemokraterne i overensstemmelse med de hidtidigt gældende regler for opsigelse af forlig: At forliget klart skal opsiges forud eller umiddelbart efter et valg. Normerne har muligvis været under pres, men ser ud til at bestå. Til gengæld er det muligt, at praksis er på vej til at ændre sig, så det bliver mere almindeligt at gøre brug af opsigelsesprocedurerne, end det hidtidigt har været. Dette betyder, at forlig fortsat vil forpligte partierne på en bestemt adfærd, men at forlig ikke er en nær så stærk forsikring om stabilitet på et politikområde. Dette betyder, at gevinsterne ved at indgå forlig falder, og man derfor muligvis enten vil se et fald i antallet af forlig, eller at forligene i højere grad bliver indgået med en fast udløbsdato.

Grunden til, at normerne er blevet udfordret og praksis muligvis forandret, er, at regeringen har haft styrken og incitamentet til det. Regeringen har haft styrken ved sit flertal med Dansk Folkeparti og har haft incitamentet, fordi særligt Det Konservative Folkeparti kunne opnå politiske gevinster ved at ændre folkeskoleloven. Socialdemokraternes udspil under valgkampen tyder endvidere på, at praksissen om at vægte regeringssamarbejdet over forligskredsen har vundet udbredt accept, idet Socialdemokraterne viser sig parat til at opsiges et forlig for at få samarbejdet med Det Radikale Venstre til at fungere. Der er således større tilbøjelighed til at ville udnytte flertallet, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at det inden for de seneste år har været muligt at danne flertal uden midterpartierne, hvorfor tendensen til blokpolitik har udfordret forligs langsigtede konsekvenser – i det mindste for forlig uden fast udløbsdato.

## Politiske forlig: konsensus som følge af magtpolitik

De første forlig bliver indgået i Rigsdagens første år under pres fra de konservative regeringer, som hentede ressourcer fra, at kongen udnævnte regeringen, og det dermed var muligt for Højre at fastholde magten, selvom Venstre havde flertallet i Folketinget. Højre havde interesse i at indgå forpligtende aftaler med Venstre for at kunne anvende magten til at lovgive, og Venstre havde interesse i at indgå forlig med regeringen for at undgå, at en ny og mere konservativ regering blev indsat. Det er således de to magtfulde aktører i Landstinget og Folketinget, som finder sammen om at danne politiske forlig, og langsomt



spredes accepten af den nye parlamentariske praksis. Politiske forlig etableres som uformel institution i interaktionen mellem aktører, der hver især ikke har ressourcer til at ændre de formelle institutionelle omstændigheder (Grundloven) og derfor har incitament til at udvikle uformelle spilleregler, som gør politiske resultater mulige.

Forligsinstitutionen har været udsat for pres inden for de seneste år, hvor VK-regeringen har haft flertal alene med Dansk Folkeparti. Det Konservative Folkeparti havde interesse i at omfortolke eller bryde forligspraksis i forbindelse med folkeskoleforliget for at få indflydelse på et område, der i årtier havde været lukket land for partiet. Dansk Folkeparti har endvidere haft interesse i at bryde mangeårige samarbejds mønstre for at opnå optimal indflydelse og politiske indrømmelser til højrefløjen. Der har således været ressourcer og vilje til at lægge pres på forligsinstitutionen. Dette har medført nogle ændringer i praksis, således at forlig i højere grad vil blive opsagt, når den politiske situation tillader det, og partierne derfor i højere grad vil indgå forlig med fast udløbsdato. Dette ændrer dog ikke på, at de grundlæggende spilleregler fortsat står ved magt: Forlig må ikke brydes uregelmæssigt, og alle partier i forligskredsen har vetoret over den forligsbelagte lovgivning.

Analysen leder frem til to væsentlige konklusioner. Den ene af særlig interesse for dansk politik. Den anden af generel interesse for studier af uformelle institutioners etablering og forandring.

Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis viser, at det konsensusdemokrati, Danmark er blevet udnævnt som eksempel på, ikke er ensbetydende med fravær af politisk konflikt. Samarbejdet mellem konkurrerende aktører er blevet initieret af, at magtfulde aktører kunne vinde fordele ved samarbejdet. Desuden er brugen af politiske forlig betinget af magtbalancen i parlamentet mellem partierne og mellem regering og opposition. Dermed må konsensusdemokrati betragtes som en løsning på en konflikt og ikke som fravær af konflikt.

Politiske forlig opstår som følge af magtfulde aktørers interaktion i en situation, hvor formelle institutioner snarere udgør et problem end en løsning, uden nogle af aktørerne dog har magt til at ændre dem. Analysen viser, at uformelle institutioner er robuste, men ikke uforanderlige. Forligene bliver som institution tilpasset den aktuelle magtrelation mellem aktørerne. Således kan det være fordelagtigt at nedtone skellet mellem etablering og forandring i studier af uformelle institutioner og i stedet fokusere på den stadige vekselvirkning mellem aktørrelationer og uformelle institutioner.

## Noter

1. Helmke og Levitsky har en udfoldet diskussion af de metodiske problemer ved at identificere uformelle institutioner. De præsenterer tre metoder: 1) hypoteseudvikling om aktørers adfærd, som kun vil forekomme, hvis en given institution er virksom, 2) interview med de involverede aktører, og 3) analyse af sanktionsmekanismer. Fremgangsmåde 2) og 3) er ikke anvendelige i dette tilfælde, da de involverede aktører er døde, og der findes meget få brud på forligsnormerne i etableringsfasen. Den første mulighed kunne anvendes til identifikation af forlig tilbage i tiden, men den er ikke nær så egnet til at studere etableringen af forlig, hvor de adfærdsregulerende normer er under udvikling.
2. Madsen-Mygdal var med i venstrepartiet frem til 1909, hvorefter han optrådte som partiløs indtil 1913, hvor han kort før sin død blev medlem af Det Radikale Venstre.
3. Opsigelsesnormen bliver således ikke grundlagt i den analyserede periode. Alligevel indgår den som en definerende norm, fordi den senere er blevet identificeret som forligsnorm blandt andet med udtalelser fra Mogens Lykketoft (S) og Marianne Jelved (R), der begge henviser til Poul Schlüter som ophavsmand (*Weekendavisen*, 2002; Nielsen og Pace, 2002: 106).
4. Denne tendens viser sig ikke, når den opgøres i andelen af forligsbelagt lovgivning (Christiansen, 2009: 72-5). Men det absolutte antal forlig stiger voldsomt, hvilket tyder på, at partierne indgår flere forlig om mindre i denne periode end tidligere.
5. *Politiken, Morgenavisen Jyllandsposten, Information og Berlingske Tidende*.
6. Øges sammenligningsperioden til ti år, dvs. fra 20. november 1991 til 20. november 2001, er antallet af artikler, som nævner forligsbrud, 142.

## Litteratur

- Bates, Robert H. (1988). "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism", *Politics and Society*, vol. 16, pp. 387-401.
- Christiansen, Flemming J. (2002). "Politiske forlig og mindretalsparlamentarisme i dansk politik", *Politologiske Studier*, 5. årg, nr. 2, pp. 23-37.
- Christiansen, Flemming J. (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 423-440.
- Christiansen, Flemming J. (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, ph.d. afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Damgaard, Erik (1987). "Ændringer i den parlamentariske kultur", *Politica*, 19. årg., nr. 3, pp. 280-289.
- Elster, Jon (1989). "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, pp. 99-117.

- Engelstoft, Povl (1951). "Under grundloven af 1866", pp. 7-280 i Knud Fabricius (red.), *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, bind II, København: J.H. Schultz Forlag
- Fabricius, Knud (red.) (1951). *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, bind II, København: J.H. Schultz Forlag.
- Frandsen, Aage (2002). "Regeringen bryder parlamentarisk praksis", kronik i *Morgenavisen Jyllandsposten*, 16/4.
- Frandsen, Aage (2006). *Politik i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Helmke, Gretchen og Steven Levitsky (red.) (2006). *Informal Institutions & Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hvidt, Kristian (2004). "Det folkelige gennembrud 1850-1900", i Olaf Olsen (red.), *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, bind 11, København: Gyldendal.
- Jensen, Henrik (1999). "Folketingets partigrupper", pp. 103-130 i Stig Ole Andersen et al. (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*, København: Folketingets Præsidium.
- Klemmensen, Robert (2005). "Forlig i det danske Folketinget 1953-2001", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 440-453.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaarsted, Tage (1977). *De danske ministerier 1929-53. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Luebbert, Gregory M. (1986). *Comparative Democracy*, New York: Columbia University Press.
- Mershon, Carol (1999). "The Cost of Coalition: A Five-Nation Comparison", pp. 227-265 i Shaun Bowler, David M. Farrell and Richard S. Katz (red.), *Party Discipline and Parliamentary Government*: Ohio State University Press.
- Meyer, Poul (1965). *Politiske Partier*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- Nielsen, Rune A. og Katja K. Pace (2002). *Forligsdannelse i Folketinget Strategisk eller normstyret adfærd?* Speciale afleveret ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, marts 2002.
- Norton, Philip (2001). "Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure", *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, no. 3, pp. 13-33.
- Nørsgaard, Asbjørn S. og Robert Klemmensen (2009). "Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag? Korporatisme og parlamentariske forlig i Danmark, 1958-1999", *Politica*, 41. årg., nr. 1, pp. 68-91.
- Pedersen, Helene H. (2005). *Politiske forlig i dansk politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*. Speciale afleveret ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Politiken*, 11/4 (2002). "Uforsonligt opgør med folkeskolen", 1. sektion, p. 6.
- Politiken*, 20/4 (2002). "Tendens: Forlig eller fornyelse", Debat, p. 5.
- Politiken*, 31/10 (2007). "S klar til at bryde folkeskoleforlig", 1. sektion, p. 1.
- Rasmussen, Anders F. (2002). Spm. nr. 1712 – besvaret 17/02-2002, [http://www.ft.dk/Samling/20012/spor\\_sv/S1712.htm](http://www.ft.dk/Samling/20012/spor_sv/S1712.htm).
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser. En historisk-politologisk debatanalyse 1894-1984", *Historie*, 16, årg., pp. 56-118.
- Rigsdagstidende*, relevante år.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Svensson, Palle (1994). "Brud eller kontinuitet i nyere dansk parlamentarisme", *Politica*, 26. årg., nr. 1, pp. 6-11.
- Thorsen, Svend (1967). *De danske ministerier 1848-1901. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Thorsen, Svend (1972). *De danske ministerier 1901-1929. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Weekendavisen*, 1-7/2 (2002). "Bytte, bytte købmand", 1. sektion, p. 2.
- Wittrup, Jesper (1994). "Konflikt og konsensus i det danske Folketing", *Politica*, 26. årg., nr. 1, pp. 46-56.