

EN ANALYSE AF DEMOKRATI OG MAGT I DANMARK

I 1970'erne – og først og fremmest efter jordskredsvalget i 1973 – var det en udbredt opfattelse, at det danske demokrati var i krise (Svensson, 1996). Kriseoplevelsen blev klart udtalt af den konservative Erik Haunstrup Clemmensen under en debat i Folketinget i december 1974: „... hvis dette folke-ting ... fortsætter på samme måde, som vi har set det i størstedelen af den ét års periode, der nu er gået til ende, er jeg overbevist om, at folkestyret i dets nuværende form simpelthen ikke overlever udgangen af dette tiår“ (*Folketingstidende*, 1974-75, 1. samling: sp. 2892). En sådan kriseoplevelse kommer ikke længere til udtryk, hverken i Folketinget eller i den offentlige debat. Som det siges i beretningen fra det folketingsudvalg, der anbefalede gennemførelsen af en dansk magtudredning, forekommer det i dag ikke „velvalgt at tale om en krise for demokratiet som styreform“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 5).

Alligevel udtrykkes der i beretningen en betydelig bekymring over de senere års udvikling, der „opleves som et reelt tab af demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 5). De folkevalgte oplevede, at de som følge af internationaliseringen, decentralisering og dannelsen af statslige aktieselskaber var ved at tabe kontrollen med udviklingen. Og samtidig oplevede de befolkningen som vanskeligere at styre, idet folk stillede „krav om større selvstændig indflydelse på [deres] egen situation og muligheder“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 5). Alt i alt havde den politiske styring og kontrol fået vanskeligere vilkår. Nok var der ikke tale om en krise for folkestyret, men forestillingen var alligevel, at udviklingen gik i den forkerte retning.

Samtidig gælder det ifølge folketingsudvalget, at såvel vælgere som politikere „befinder sig i en situation, hvor det næppe fuldt ud er muligt at overskue konsekvenserne af den beskrevne udvikling, hvilket kan give sig udslag i misfornøjelse og frustration“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 6). På denne baggrund besluttede Folketinget i 1997 at igangsætte en Magtudredning eller „En analyse af demokrati og magt i Danmark“, som det officielle navn er.

DEN STILLEDE OPGAVE

Arbejdet med Magtudredningen blev overdraget en forskningsledelse bestående af fem uafhængige forskere, der gik i gang i begyndelsen af 1998. Alt i alt vil der, når projektet er helt færdigt, være udgivet ca. 50 bøger og 30 mindre bøger, de såkaldte skrifter.

Udgangspunktet for arbejdet har været den ovenfor omtalte beretning, der i marts 1997 blev afgivet af Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark. Beretningen indeholdt et idékatalog over spørgsmål, som Magtudredningen kunne beskæftige sig med, men beretningen fastslog, at det i sidste instans var forskerne, der skulle fastlægge de konkrete undersøgelsesspørgsmål. Forskningsledelsen har fortolket beretningen således, at vi har været bundet af de overordnede problemstillinger, som diskuteres i beretningen, men ikke af den konkrete liste over emner. Opgaven har derfor været at analysere det danske folkestyres tilstand ved overgangen til det 21. århundrede samt de ændringer, der er foregået i årene forud.

Den danske Magtudredning blev igangsat delvis efter forbillede fra de magtudredninger, der tidligere havde været gennemført i Norge i 1970'erne og i Sverige i 1980'erne. Offentligt finansierede magtudredninger er et særligt skandinavisk fænomen og ligger i Norge og Sverige inden for rammerne af en omfattende udredningstradition, som ikke kendes på samme måde i Danmark. Vi har derfor også ved udformningen af den danske Magtudredning skelet til de nordiske forbilleder. Til forskel fra disse har den danske Magtudredning dog også undersøgt Folketinget og de politiske partier. I Norge iværksatte man i 1998 en ny magtudredning, der har arbejdet parallelt med den danske og inden for nogenlunde samme formelle rammer. Den nye norske Magtudredning afslutter sit arbejde i efteråret 2003.

Den foreliggende bog er den danske Magtudrednings sammenfattende konklusion. Hensigten er at give et sammenhængende svar på spørgsmålet om folkestyrets tilstand ved overgangen til det 21. århundrede. Bogen bygger i hovedsagen, men ikke udelukkende, på de bøger og skrifter, som Magtudredningen har udsendt. Vi prøver på tværs af publikationer at sammenfatte hovedresultaterne fra de mange undersøgelser. Bogens målgruppe er Folketinget og den interesserede offentlighed i Danmark.

Vi har valgt at gøre ændringsperspektivet til bogens røde tråd. Spørgsmålet er, hvorledes de politiske institutioner og befolkningens politiske adfærd har ændret sig gennem sidste halvdel af det 20. århundrede. Det er i god overensstemmelse med folketingsudvalgets beretning, der netop tager udgangspunkt i, at folkestyret i disse år stilles over for nye udfordringer.

Som hovedregel beskriver vi udviklingen siden anden verdenskrig, men nogle gange går vi længere tilbage, og andre gange er tidsperspektivet kortere.

I det omfang, det er muligt, forsøger vi også at sammenligne udviklingen i Danmark med forholdene i andre lande. Det er en vanskeligere opgave end at beskrive udviklingen over tid, fordi der sjældent foreligger helt sammenlignelige oplysninger fra andre lande.

Hovedsigtet med *Magt og demokrati i Danmark* er at sammenfatte den eksisterende viden om folkestyrets udvikling i Danmark i sidste del af det 20. århundrede. Men vi konfronterer også udviklingen med normative forestillinger om en demokratisk styreform. Der er således på samme tid tale om en videnskabsbaseret fremstilling og om en bog, der lægger op til debat. Vi vil med bogen forsøge at besvare to sammenhængende spørgsmål, der hver har både et empirisk og et normativt aspekt:

- Hvordan er folkestyrets tilstand i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede, og i hvilket omfang lever det op til vore demokratiske idealer?
- Hvordan har folkestyret udviklet sig i sidste del af det 20. århundrede, og har udviklingen været til det bedre eller til det værre?

De empiriske dele af bogen handler om, hvordan magten er fordelt i Danmark, mens de normative aspekter handler om, i hvilket omfang denne fordeling af magten er i overensstemmelse med vore demokratiske idealer.

MAGTENS FORDELING

Når vi taler om magtens fordeling, drejer det sig dels om forholdet mellem borgerne og andre politiske aktører, dels om relationen mellem de forskellige politiske institutioner. Set i et udviklingsperspektiv er der således tale om to forskellige problemstillinger. Den *første problemstilling* er, om der er sket ændringer i den enkelte borgers muligheder for at påvirke både samfundets overordnede beslutninger og de konkrete rammer om hans eller hendes eget liv. Den *anden problemstilling* er, om der er sket forskydninger af magten mellem forskellige institutioner: Mellem nationale og internationale institutioner, mellem politisk valgte organer og magtfulde interessegrupper, mellem regering og Folketing og mellem domstole og Folketing.

En besvarelse af de stillede spørgsmål forudsætter imidlertid, at vi først gør os klart, hvad vi vil forstå ved magt. Magtbegrebet hører til de mest

omdiskuterede begreber inden for samfundsvidenskaberne. Teoriudviklingen er gået i retningen af et stadigt mere omfattende magtbegreb, hvor nye sider af magten er blevet inddraget i analysen. De forskellige forfattere, der har bidraget til Magtudredningen, har arbejdet med det eller de magtbegreber, som de hver for sig har fundet mest hensigtsmæssigt (se i øvrigt Christiansen & Tøgeby, 2003a). I denne bog vil vi til gengæld inddrage de fleste af de former for magt, som har fundet anvendelse i de mange projekter. Som udgangspunkt kan vi opdele de anvendte magtbegreber i tre hovedtyper:

- magt som besiddelse eller ressource
- magt som en relation mellem aktører
- strukturel magt

Magt som besiddelse eller ressource er nok det magtbegreb, der oftest anvendes i dagligsproget. Det er dette begreb om magt, der ligger bag spørgsmålet om, „hvem der har magten?“ Her forestiller man sig, at magten er et objekt, som nogle besidder i store mængder, mens andre kun har begrænsede mængder. Derfor er det også muligt at sætte navne på de magtfulde personer. Men det er også det begreb om magt, der anvendes, når man interesserer sig for magtressourcernes betydning, f.eks. betydningen af økonomisk kapital, organisatorisk styrke eller faglig ekspertise. Her er tankegangen, at personer, der besidder mange penge, som har stærke organisationer i ryggen, eller som besidder en viden, som kun de færreste har del i, har forudsætningerne for at påvirke samfundets vigtige beslutninger. Det er endelig også dette magtbegreb, man anvender, når man interesserer sig for, hvem der er indehavere af samfundets magtpositioner: Hvem er det, der sidder på regeringsmagten, hvem er medlemmer af centrale nævn og udvalg, og hvem sidder i bestyrelsen for de store virksomheder?

Inden for hovedstrømmen af den politologiske forskning har dette magtbegreb i mange år været sat lidt i skammekrogen. Kritikken af ressourcebegrebet har først og fremmest påpeget, at ikke alle aktører nødvendigvis anvender de ressourcer, som de besidder. Spørgsmålet er altså, om ressourcerne rent faktisk bliver anvendt til at udøve magt. Alternativt har man talt om, at magt og indflydelse er begreber om *relationer mellem aktører*. Ifølge Robert A. Dahl (1957; 1958) øver A indflydelse over B, i det omfang A kan få B til at handle anderledes, end B ellers ville gøre. De involverede aktører kan være enkeltpersoner eller kollektive aktører som interesseorganisationer,

virksomheder eller stater. Også dette begreb om magt knytter sig tæt til almindelig sprogbrug.

Dahls definition af et relationelt magtbegreb er enkelt og entydigt, men vanskelighederne opstår, når man skal anvende det i praksis. Også forskere, der i øvrigt har fastholdt det relationelle magtbegreb, har fremhævet, at magtudøvelsen kan være skjult eller indirekte. Ofte er det slet ikke nødvendigt for den magtfulde, der måske besidder mange ressourcer, at gøre noget for at få andre til at følge sine ønsker. De andre aktører ved, at det kan få ubehagelige konsekvenser, hvis de ikke lever op til de magtfuldes ønsker, og de indretter sig derfor på forhånd efter dem. Magtudøvelsen kan også komme til udtryk i evnen til at sætte eller indskrænke den politiske dagsorden. Herved kan man holde sager ude fra den politiske dagsorden og forhindre, at de bliver gjort til genstand for offentlig debat eller formel beslutning (Bachrach & Baratz, 1962; Lukes, 1974). Samtidig har der været andre, der har påpeget det relationelle magtbegrebs begrænsninger over for fænomener som *strukturel magt*.

Forestillinger om strukturel magt optræder i flere forskellige versioner i magtforskningen. Man kan således tale om, at der knytter sig magt til *institutionelle strukturer* således at forstå, at forskellige sæt af regler og normer fremkalder forskellige konsekvenser. Eksempelvis viser det sig, at lande, der som Danmark administrerer arbejdsløshedsunderstøttelsen gennem fagforeningstilknyttede arbejdsløhedskasser, har en høj organisationsprocent og stærke fagforeninger sammenlignet med andre lande. På samme måde har det afgørende betydning for de enkelte partiers styrke, om man i et land har forholdstalsvalg, som vi har i Danmark, eller man har flertalsvalg i enkeltmandskredse, som man har i USA og England. Der er således indbygget strukturel magt i institutionerne.

Også det, man kalder idémagt, definitionsmagt eller magten over tanken, er en form for strukturel magt. I dette tilfælde har de begreber, vi bruger, og de argumenter, der opleves som legitime, betydning for, hvilke spørgsmål der defineres som politiske problemer, og hvilke politiske løsninger der overhovedet kommer på tale. *Definitions magten* er vigtig i vore dages samfund. Eksempelvis er ligestillingsargumenter vægtige og legitime argumenter i den politiske debat i Sverige, mens de ikke indgår i tilsvarende politiske debatter i Danmark, f.eks. om orlovsordninger (Borchorst, 1999; 2003; Dahlerup, 2002). Problemopfattelsen og debatklimate er forskelligt i de to lande, og det er dermed også de politiske løsninger, der kommer på tale. Beslægtet med begrebet om definitionsmagt er det begreb om vanernes magt, som optræder hos antropologiske forskere (Sjørølev, 2003). I begge til-

fælde er der tale om magtstrukturer, som den enkelte ikke uden videre kan sætte sig ud over.

De fleste magtanalyser og specielt de klassiske politologiske analyser har beskæftiget sig med den form for magt, man kan kalde „magt over“, hvor udgangspunktet er en konflikt mellem interesser, hvor nogen eller noget har magt over andre ved at påvirke deres adfærd. I forlængelse af Michel Foucault (1979; 1982; 1988) bliver magt imidlertid af mange opfattet som „magt til“. Magtudøvelsen ansues eksempelvis som en proces, hvor det lykkes at få den styrede til at gøre den styrendes projekt til sit eget (Vallgård, 2003a). Interessen knytter sig her til det, der er blevet kaldt „magtens transformative kapacitet“ (jf. Hoff, 2003).

Skal man foretage en dækkende beskrivelse af magtforholdene og deres udvikling i det danske samfund, forudsætter det inddragelse af alle de forskellige former for magt, der er beskrevet ovenfor. Det er nødvendigt både at se på, hvilke aktører der besidder mange magtressourcer, hvilke aktører der i konkrete situationer er i stand til at påvirke andre aktørers adfærd, hvordan institutionerne sætter rammerne for de politiske aktørers adfærd, og hvorledes problemdefinitioner og politiske værdier sætter grænser for de mulige politiske løsninger. Det er imidlertid sjældent muligt at inddrage alle de forskellige magtbegreber i den samme fremstilling. I de enkelte kapitler i denne bog vil valget af magtbegreber derfor være mere snævert. I nogle kapitler vil der blive fokuseret på besiddelsen af ressourcer, i andre kapitler på evnen til at påvirke andre aktører, og i atter andre kapitler vil fokus være på den institutionelle magt eller definitionsmagten.

DEMOKRATISKE IDEALER

For at vurdere demokratiets tilstand og udvikling forudsættes der en vis enighed om, hvad man skal forstå ved demokrati. I den danske debat har man traditionelt stillet to forskellige syn på demokratiet over for hinanden, nemlig opfattelsen af demokrati som *en metode*, der er knyttet til Alf Ross' navn (1946), og opfattelsen af demokrati som *en livsform* med samtalen som det centrale element, der tilskrives Hal Koch (1960/1945). Der har måske nok været en tendens til, at man i debatten har skærpet afstanden mellem de to synspunkter, men herved har man til gengæld demonstreret spændvidden i demokratibegrebet.

For Alf Ross er en stat demokratisk i det omfang, magten tilkommer folket gennem almindelig valgret og flertalsafstemninger. Idealet er en stats-

form, hvor de politiske funktioner med maksimal *intensitet*, *ekstensitet* og *effektivitet* udøves af folket. Intensiteten vedrører omfanget af den personkreds, der har valgret. Ekstensiteten vedrører, hvor mange spørgsmål befolkningen kan øve indflydelse på, og endelig vedrører effektiviteten befolkningens evne til at påvirke de endelige beslutninger (1946: 176ff.). For Ross er det afgørende, hvordan forfatningens regler for fordeling af indflydelse mellem borgere, repræsentanter og bureaukrater er udformet. Det handler således primært om rettigheder og kompetencer.

For Hal Koch er almindelig valgret og flertalsafstemninger ikke tilstrækkeligt til, at en beslutningsproces kan karakteriseres som demokratisk. Tværtimod kan en sådan ordning udvikle sig til et flertalsdiktatur. Han illustrerer det med et eksempel fra et sogneråd, hvor der er valgt repræsentanter for to forskellige partier, hvor det ene parti har fire mandater og det andet tre mandater. Flertalsgruppen kan i denne situation uden nogen hensyntagen til mindretalsgruppen hver gang stemme sine synspunkter igennem. For at fortjene betegnelsen demokrati må der ifølge Koch kræves, at der forud for afstemningen er foregået en offentlig samtale, hvor synspunkterne er blevet prøvet af mod hinanden, og hvor til sidst de bedste argumenter vinder. Ifølge Koch kan man slås sig til rette eller tale sig til rette, men kun den sidste form for konfliktløsning fortjener betegnelsen demokrati (Koch, 1960/1945: 14ff.). Hal Kochs synspunkter svarer meget godt til den demokratiforståelse, som i dag kaldes *deliberativt demokrati*, og som understreger nødvendigheden af en fri offentlig diskussion og meningsdannelse.

Andre demokratiteoretikere har lagt større vægt på befolkningens faktiske deltagelse i det politiske liv, dvs. på *brugen* af de demokratiske rettigheder. Det nytter ikke noget, at hele befolkningen har valgret, hvis mange ikke gør brug af denne valgret eller i øvrigt ikke er politisk aktive. Helt galt er det, hvis deltagelsen er meget skævt fordelt i samfundet, så kun de mest ressourcestærke gør brug af deres demokratiske rettigheder. Ud fra dette deltagelsesdemokratiske synspunkt kræves det altså, at deltagelsen er både omfattende og ligeligt fordelt i befolkningen. Og forudsætningen herfor er så igen en nogenlunde ligelig fordeling af økonomiske, sociale og videnskabelige ressourcer (Pateman, 1970; Dahl, 1989).

Demokratiteorien har primært beskæftiget sig med de politiske beslutningers tilblivelse eller med de krav, man skal stille til beslutningsprocessen. Der er dog en fare for, at betoningen af disse krav kan blive for ensidig. Resultatet skal også være en effektiv opgaveløsning i overensstemmelse med de demokratisk vedtagne beslutninger. Som formuleret af den tyske polito-

log Fritz Scharpf er demokratisk legitimitet afhængig af, at de offentlige myndigheder besidder „kapacitet til at løse problemer, som kræver kollektive løsninger“ (1999: 11). Et demokratisk samfund kræver, at der også sker en effektiv opgaveløsning eller styring på grundlag af principper, hvor den endelige kompetence ligger hos folket. Som ovenfor omtalt indgik bekymringen for en aftagende styringsevne som et centralt led i Folketingsudvalgets begrundelse for at igangsætte er magtudredning.

Vi kan sammenfatte disse overvejelser om demokratiets indhold i fire idealer for et demokratisk samfund:

- *Lige politiske rettigheder*, baseret på almindelig valgret, flertalsafgørelser og mindretalsbeskyttelse.
- *Fri meningsdannelse*, som bygger på en åben og mangfoldig adgang til information.
- *Omfattende og lige deltagelse*, der igen forudsætter en forholdsvis stor lighed i økonomiske og sociale ressourcer.
- *Effektiv og ansvarlig styring*, dvs. at det offentlige evner at løse kollektive problemer på en acceptabel og effektiv måde i overensstemmelse med de politisk formulerede retningslinjer.

I de senere år er spørgsmålet om demokratiets tilstand ofte blevet formuleret lidt bredere som et spørgsmål om medborgerskab, dvs. om alle borgere indgår som fuldgyldige, ligeværdige og handledygtige medlemmer af samfundet (Goul Andersen, 2002f). Medborgerskabsbegrebet er hentet fra T.H. Marshall (1950) og har til demokratidiskussionen tilføjet en forstærket interesse for økonomiske og sociale ressourcer, der opfattes som en forudsætning for politisk lighed og autonomi. Derudover indgår der i medborgerskabstilgangen en selvstændig interesse for fællesskabets sammenhængskraft og borgernes værdier, orientering eller identitet. Spørgsmålet er, om borgerne er præget af tolerance og tillid i forhold til det politiske fællesskab og i forhold til andre medlemmer af dette fællesskab (Goul Andersen, 2002f). I flere af de undersøgelser, der er blevet foretaget inden for Magtudredningens rammer, har det været kvaliteten af medborgerskabet, der har været problemstillingen, ikke blot borgernes rettigheder og deltagelse. Vi vil derfor også formulere et femte ideal, hvorpå vi vil måle det danske samfund:

- Et samfund præget af tillid, tolerance og hensyn til fællesskabet.

Vi stiller i denne bog spørgsmålet, i hvilket omfang det politiske liv i Danmark lever op til disse fem ideelle krav, og om udviklingen er gået i retning af en større eller mindre opfyldelse af dem. Man kan opstille mange andre og givetvis rimelige idealer for det politiske liv. Eksempelvis er det vanskeligt at forestille sig et velfungerende demokratisk samfund uden en offentlig sektor, der lever op til idealer om retssikkerhed, innovationsevne og integritet (Beck Jørgensen, 2003b). Disse og lignende idealer har vi dog ikke defineret som demokratiske idealer, da vi ønsker at fastholde en enkel og klar opfattelse af demokrati. Alligevel vil en række således supplerende idealer blive inddraget i de følgende kapitler.

BOGENS STRUKTUR

Vi har opdelt bogen i fem dele. Første del indeholder foruden dette indledningskapitel to kapitler om henholdsvis stat og samfund, der er tænkt som en ramme for resten af bogen. De næste dele indeholder Magtudredningens hovedresultater opdelt på tre hovedemner: „Borgerne“, „Institutioner og beslutninger“ og „Danmark i en globaliseret verden“. Endelig samles trådene i et sidste kapitel om „Det danske demokrati ved overgangen til det 21. århundrede“.

De to kapitler i bogens første del om stat og samfund skal som nævnt danne rammen for den samlede bog. Begge kapitler tager udgangspunkt i de forestillinger, som også ligger til grund for folketingsudvalgets beretning, nemlig at der inden for de senere år er sket fundamentale ændringer, hvad angår statens opbygning og de dybereliggende samfundstræk. De to kapitler har primært til formål at præsentere den diskussion, der i de seneste år er foregået blandt samfundsforskere vedrørende denne udvikling. Hensigten med kapitlerne er at præsentere de forskellige teoretiske positioner og begrebsdannelse, ikke at nå frem til det endelige svar på spørgsmålet om udviklingen.

I kapitel 2 diskuteres statens rolle og de ændringer, der inden for de senere år kan spores heri. Det er en udbredt opfattelse, at nationalstaten er blevet sat under pres. Såvel den økonomiske globalisering som den politiske europæisering bidrager til, at nationalstaten ikke længere opleves som den selvfølgelig ramme om det politiske liv. Nogle hævder, at nationalstaten gradvist er ved at miste betydning til fordel for på den ene side internationale organisationer og på den anden side det lokale selvstyre. Andre hævder, at staten trods internationalisering og decentralisering fortsat er den vigtigste politiske aktør.

I kapitel 3 gennemgås en række af de mere udbredte teorier om de „store samfundsændringer“. Det drejer sig om ændringer i a) økonomi og ejerforhold, b) teknologi og organisationer, c) kultur og d) politik. Der er blandt samfundsforskere nogenlunde enighed om, at vi bevæger os bort fra et industrisamfund præget af arbejdsdeling og hierarkisk organisering og hen imod en ny form for samfund, som synes karakteriseret af mere autonome, refleksive mennesker og af mere flade organisationsstrukturer.

I bogens slutkapitel opsamles bogens resultater på tværs af de øvrige kapitler, og der stilles spørgsmålet om demokratiets tilstand ved overgangen til det 21. århundrede og om udvikling gennem de seneste 25-50 år.